

นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ : โอกาส อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

วรรณะ เสนทอง และคณะ*

ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยก็เหมือนกับขบวนการสหกรณ์ในหลายประเทศแถบเอเชีย กล่าวคือ รัฐเป็นผู้นำเอาระบบสหกรณ์มาเผยแพร่แก่ประชาชน และใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จากสภาพแวดล้อมดังกล่าว การพัฒนาขบวนการสหกรณ์จึงมีความสัมพันธ์กับรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ ย่อมส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้าหรือหยุดชะงักของขบวนการสหกรณ์ ในบางกระแสเห็นว่าขบวนการสหกรณ์ไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรเพราะถูกรอปรองจากภาครัฐ แต่ในอีกกระแสหนึ่งกลับเห็นว่า รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือขบวนการ สหกรณ์ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ จึงเกิดข้อคำถามว่าวิธีใดจึงจะเหมาะสม และเกิดผลดีที่สุดต่อการพัฒนาขบวนการ สหกรณ์

3.1 กระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์

3.1.1 องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์ รวมถึงนโยบายต่าง ๆ ของรัฐย่อมเกี่ยวข้องกับองค์กรและผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย ได้แก่

ก. ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมือง คือรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นฝ่ายริเริ่มกำหนด หรือเสนอนโยบาย จัดสรรงบประมาณเพื่อให้ฝ่ายข้าราชการประจำรับไปปฏิบัติ หลังจากทีนโยบายดำเนินการไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง ฝ่ายการเมืองอาจจะเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในแง่ของการพิจารณาปรับปรุงนโยบายว่า นโยบายนั้นควรจะยุติ (terminate) หรือควรให้การสนับสนุนต่อไป

เนื่องจากการพัฒนาด้านการเมืองของประเทศไทยยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรทำให้มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง ทั้งโดยการปฏิวัติรัฐประหาร และตามวิถีทางรัฐธรรมนูญทำให้นโยบายด้าน สหกรณ์ขาดความต่อเนื่องทั้งด้านนโยบาย และด้านการปฏิบัติงาน

* ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ด้านนโยบาย¹ การกำหนดนโยบายบางครั้งก่อให้เกิดผลในทางลบต่อการพัฒนา สหกรณ์ เช่น ในปี 2515 ได้มีการแก้ไข พ.ร.บ สหกรณ์ใน พ.ศ. 2511 ให้มีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร เป็นนิติบุคคลซึ่งทำธุรกิจเช่นเดียวกับ สหกรณ์ และบนหลักการเดียวกันคือการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทำให้สถาบันทางธุรกิจเกษตรกรขาดความเป็นเอกภาพเพราะมี 2 ระบบ คือระบบสหกรณ์ และระบบกลุ่มเกษตรกรนิติบุคคล และในปัจจุบันนี้กำลังจะเกิด พ.ร.บ. วิสาหกิจชุมชน จะเป็นนโยบายเพิ่มการแข่งขันในการรวมกลุ่มของประชาชนในชุมชนขึ้นอีกวิธีการหนึ่ง ดังนั้นนโยบายเกิดจากความคิดของปัจเจกชนมิใช่แนวคิดทฤษฎีทางวิชาการที่มีการวิจัยและศึกษาอย่างเป็นระบบ

ด้านการปฏิบัติงาน

1. นักการเมืองบางคนสนับสนุนสหกรณ์การเกษตรเพราะหวังจะใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้านการผลิตและการตลาด เพื่อลดความกดดันทางการเมืองหรือเพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าเพราะความเลื่อมใสศรัทธาในหลักการและอุดมการณ์ สหกรณ์

2. พรรคการเมืองทั้งที่เป็นรัฐบาลและฝ่ายค้านมองว่า ราชการส่งเสริมสหกรณ์เป็นงานประจำอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ข้าราชการประจำ จึงไม่มีนโยบายใหม่ ๆ เจริญสร้างสรรค์และอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน นอกจากเป็นการรักษางานเดิม และการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องของสหกรณ์ นโยบายการพัฒนาสหกรณ์อย่างเป็นระบบเพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรที่เข้มแข็งมีเอกภาพ ปกครองตนเองและเป็นอิสระจึงแทบกล่าวได้ว่าไม่มี

3. เกษตรกรและสมาชิกสหกรณ์บางคนซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯ และบางคนได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองแต่มีจำนวนไม่มากพอที่จะผลักดันให้มั่นนโยบายด้านสหกรณ์ที่โดดเด่นและเป็นรูปธรรมได้ แม้ว่านักการเมืองเหล่านั้นยังคงสนับสนุน สหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ในด้านการงบประมาณประจำปีและอื่น ๆ²

¹ แผนทิศทางการส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2539-2546) โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ร่วมกับสถาบันที่ปรึกษาพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ(หน้า 20)

² แผนทิศทางการส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษหน้า (พ.ศ 2539-2546) โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ร่วมกับสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (หน้า 20)

รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 83 บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุน การสหกรณ์” รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 37 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกัน เป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น.....” มาตรา 67 บัญญัติว่า “.....และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น” รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 45 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น.....” มาตรา 85 บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบ สหกรณ์”

นโยบายของรัฐบาล

รัฐบาลชุด พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531) ไม่ได้ระบุถึง สหกรณ์เลย รัฐบาลชุด นายชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535) ระบุว่า “รัฐบาลสนับสนุนการพัฒนาสถาบัน เกษตรกรที่เชื่อมโยงระบบสหกรณ์ให้เข้มแข็ง สามารถเพิ่มอำนาจต่อรองกับกลุ่มธุรกิจการค้าได้” รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ระบุว่า “ส่งเสริมการสหกรณ์ ธุรกิจชุมชน สถาบันเกษตรกร และองค์กรชุมชน ให้เข้มแข็ง และมีส่วนร่วมในการกำหนดและเสนอแนะนโยบายและมาตรการด้าน การเกษตร และการวิจัยพัฒนาด้านการเกษตร” และ “เพิ่มความหลากหลายของการท่องเที่ยวรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ รวมทั้งการท่องเที่ยวเชิง เกษตรกรรม โดยการส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่ และให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการจัดการท่องเที่ยวมากขึ้น ทั้งในรูปแบบการจัดสหกรณ์การท่องเที่ยว และการพัฒนาพื้นที่ ชุมชนเป็นแหล่งท่องเที่ยว”

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 6 ได้ ระบุไว้ชัดเจนว่า ให้ใช้ สหกรณ์เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในชนบท แต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) ไม่ได้กล่าวไว้ชัดเจนแต่กลับเน้น ให้เป็นบทบาทของ “สถาบันเกษตรกร” หรือ “กลุ่มเกษตรกร” สหกรณ์ถูกกล่าวถึงแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ก็เช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 คือ เน้นที่บทบาทของ “สถาบันเกษตรกร” หรือ “กลุ่มเกษตรกร” ซึ่งไม่ครอบคลุมสหกรณ์ทุก ประเภท

นโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นนโยบายที่เน้นหนักในการพัฒนาสหกรณ์ในภาคการเกษตร แต่ขณะเดียวกันยังมีภารกิจที่สำคัญในการพัฒนาสหกรณ์นอกภาคเกษตรด้วย จึงทำให้ขาดทิศทางในระยะยาวในการส่งเสริมสหกรณ์

ข. ระบบราชการ

ผลการศึกษาศาสน์ที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ พบว่า ระบบราชการ ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐถือได้ว่าเป็นองค์กรที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย เพราะระบบราชการเป็นผู้เก็บรวบรวม วิเคราะห์ และป้อนข้อมูล ต่าง ๆ ให้ฝ่ายการเมือง ซึ่งปัญหาหลักของระบบราชการไทย คือ ระบบราชการไทยใช้การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นหลักการพื้นฐาน (basic principles) ของปรัชญาในการปกครองประเทศ ทำให้บทบาทของระบบราชการมีการรวมอำนาจ (centralization of power) ขยายอำนาจ (power proliferation) ขยายฐานกำลัง (upsizing) สร้างกฎระเบียบ (regulation) ที่เน้นการควบคุมและการดำเนินการโดยราชการ ผูกขาด (monopoly) และยึดเอียง (imposed) ความคิดและแนวทางในการให้บริการของรัฐ โดยขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและภาคเอกชน นโยบายด้าน สหกรณ์ซึ่งเป็นส่วนของนโยบายของรัฐก็อยู่ในกรอบปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งทำให้เกิดสภาพปัญหา สหกรณ์ถูกรองรับจากรัฐในความเห็นของนักวิชาการบางส่วน

1. ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนสหกรณ์มีอยู่ประมาณ 63 หน่วยงาน แยกตามประเภทกิจกรรมที่เกี่ยวข้องได้ดังต่อไปนี้

1.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้การศึกษาอบรมทางสหกรณ์ รวมทั้งการเผยแพร่ความรู้และ ข่าวสาร สหกรณ์ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ สถาบันการศึกษา ทั้งระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษาและอุดมศึกษาสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (สยช.)

1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชนซึ่งจะรวมกันตั้งสหกรณ์หรือจะเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ในอนาคต เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน(ตชด.) กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท(รพช.)

1.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง การควบคุม การกำกับดูแลและการตรวจสอบ สหกรณ์ เช่น สำนักงานพัฒนาสถาบันเกษตรกร (สำนักงานนายทะเบียนสหกรณ์เดิม) กรมตรวจบัญชี สหกรณ์ กรมประชาสัมพันธ์ ร.พ.ช. กรมการขนส่งทางบก กรมสรรพากร องค์การอาหารและยา ธนาคารแห่งประเทศไทย

1.4 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านเงินทุนและการเงิน เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) กรมบัญชีกลางสำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย

1.5 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือและสนับสนุนปัจจัยด้านพื้นฐาน เช่น กรมชลประทาน กรมทางหลวง กรมทรัพยากรธรณี กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กรมพัฒนาที่ดิน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รพช.

1.6 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพ เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ศูนย์ศิลปชีพ

1.7 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการวางแผนและประสานงานพัฒนาสหกรณ์ เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กปร.)

1.8 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมธุรกิจและสนับสนุนด้านข่าวสารให้แก่สหกรณ์ เช่น กรมต่าง ๆ ในกระทรวงพาณิชย์ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อศท.) องค์การคลังสินค้า องค์การสะพานปลา สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

2. ความร่วมมือและประสานงาน

2.1 การให้ความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานอื่นกับกรมส่งเสริมสหกรณ์และ สหกรณ์ต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นไปได้ด้วยดี เมื่อกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือสหกรณ์ติดต่ออย่างเป็นทางการเพราะว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ที่จะให้บริการหรืออำนวยความสะดวกให้แก่กรมฯ หรือสหกรณ์ที่ ขอความช่วยเหลือหรือความร่วมมือ ปัญหาหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นบ้าง มักจะเนื่องมาจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ และ สหกรณ์ไม่ได้ติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าในระดับกรมหรือระดับหน่วยงานปฏิบัติในส่วนภูมิภาค สหกรณ์เองก็มีสิทธิเช่นเดียวกับประชาชนหรือองค์กรภาคเอกชนอื่น ๆ ที่จะติดต่อขอใช้บริการของหน่วยงานอื่นได้โดยตรง แต่สหกรณ์ส่วนมากจะติดต่อหน่วยงานอื่นโดยผ่านกรมส่งเสริมสหกรณ์ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ซึ่งจะเสียเวลามากและทำให้ได้รับบริการจากหน่วยงานอื่นไม่ทันกับเหตุการณ์

2.2 หน่วยงานบางหน่วยดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนภารกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์และสหกรณ์เป็นอย่างดี แต่ก็มีหน่วยงานบางหน่วยที่ทำงานบางอย่างซ้ำซ้อนหรือขัดแย้ง หรือแข่งขันกับกรมส่งเสริมสหกรณ์และสหกรณ์ เช่น

(1) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ในกรณีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมฯ เป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชีสหกรณ์ รวมทั้งการฝึกอบรมกรรมการและพนักงานของสหกรณ์

(2) ธกส. ในกรณีการให้เงินกู้โดยตรงแก่เกษตรกรรายคนและการเข้าไปเป็นตัวละครทำการในสหกรณ์การตลาดเพื่อเกษตรกร ซึ่ง ธกส. สนับสนุนให้ตั้งขึ้นในระดับจังหวัดในหมู่ลูกค้า ธกส. โดยเฉพาะ นอกจากเป็นการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรแข่งขันกับสหกรณ์แล้ว ยังทำให้ยากแก่การพัฒนาสหกรณ์ในภาคเกษตรให้เข้มแข็งและเป็นระบบเดียวกันอย่างเป็นเอกภาพ

(3) กรมส่งเสริมการเกษตร ในกรณีการจัดตั้งและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการทำธุรกิจเช่นเดียวกับสหกรณ์การเกษตร ทำให้เกษตรกรเกิดความสับสนและขาดการรวมตัวกันอย่างเป็นปึกแผ่นในสถาบันสหกรณ์เดียวกัน นอกจากนี้สมาชิก สหกรณ์ไม่ได้รับบริการส่งเสริมการเกษตรจากกรมส่งเสริมการเกษตรในมาตรฐานเดียวกันกับสมาชิกกลุ่มเกษตรกร

(4) กรมประมง ในกรณีการจัดตั้งและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรทำประมง ในลักษณะเดียวกันกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกับงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมองค์การธุรกิจของชาวประมงในรูปสหกรณ์

(5) กรมปศุสัตว์ ในกรณีการจัดตั้งและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ ในลักษณะเดียวกับกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกับงานส่งเสริมสหกรณ์ปศุสัตว์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์

(6) กรมการพัฒนาชุมชน ในกรณีการตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ซึ่งเป็นการปูพื้นฐานที่ดี ถ้าหากได้มีการส่งเสริมให้กลุ่มออมทรัพย์เหล่านั้นจดทะเบียนเป็นสหกรณ์เมื่อกลุ่มมีความพร้อม

(7) กรมชลประทาน ในกรณีการตั้งกลุ่มใช้น้ำชลประทานซึ่งได้รับบริการโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ทำให้เกิดการเปรียบเทียบกับสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ ซึ่งเก็บค่าบริการจากสมาชิก และเป็นการยากแก่การจัดขยายสหกรณ์ผู้ใช้น้ำให้แพร่หลายในเขตชลประทาน

(8) กรมประชาสัมพันธ์ ในกรณีการตั้งสมาคมอาชีพในหมู่สมาชิกสหกรณ์ ทั้ง ๆ ที่สหกรณ์เคยดำเนินกิจการนี้ได้เองมาก่อน และสมาคมฯ ถูกห้ามมิให้ฝากเงินในสหกรณ์ ซึ่งขัดต่อหลักการส่งเสริมให้สมาชิกช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่การส่งเสริมให้จัดตั้งสหกรณ์ในนิคมสร้างตนเองนับว่าเป็นการส่งเสริมงานสหกรณ์

(9) รพช. ในกรณีการตั้งกลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มพัฒนากิจกรรมบางอย่าง เช่น การปลูกหม่อนเลี้ยงไหม การจำหน่ายสินค้า ฯลฯ ซึ่งถ้าหากส่งเสริมให้กลุ่มเหล่านั้น

จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ เมื่อกลุ่มมีความพร้อมก็จะเป็นผลดีมากกว่าการส่งเสริมให้ประชาชนช่วยตนเอง โดยการร่วมมือช่วยเหลือกันตามหลักการและวิธีการสหกรณ์

(10) กระทรวงสาธารณสุขในกรณีการจัดตั้งกองทุนฯ ซึ่งเป็นกลุ่มขยายและสิ่งของที่ประชาชนต้องการในหมู่บ้าน ถ้าหากส่งเสริมให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์ในภายหลัง ก็จะเป็นผลดีแก่การแพร่ขยาย สหกรณ์ในชนบทเป็นอันมาก

ค.ข้าราชการ

ผลการศึกษาของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการเพื่อกำหนดแผนทิศทางของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในทศวรรษหน้า (2537-2546) พบว่า

1. อัตรากำลังบุคลากรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีปริมาณลดลงอีกทั้งแนวนโยบายของ รัฐในเรื่อง การปฏิรูประบบราชการ แต่งานสหกรณ์เพิ่มมากขึ้น

2. โดยภาพรวมบุคลากรของกรมฯ มีศักยภาพ มีความหวังก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการและไม่มีปัญหาสมองไหลมากนัก

3. บุคลากรส่วนใหญ่ของกรมฯ มีความรู้พื้นฐานด้านการศึกษาหลากหลายสาขาวิชาโดยผ่านการสอบแข่งขัน หรือสอบคัดเลือกจาก ก.พ. ส่งมารับการบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กรมขอไปในบางครั้งอาจจะได้บุคลากรที่มีวุฒิไม่ตรงตามสายงานที่เดียวเนื่องจากกำหนดวุฒิไว้หลายวิชากว้างเกินไป ผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางของกรมฯ เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นที่ยอมรับของส่วนราชการทั่วไป สำหรับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติส่วนใหญ่ นั้น เนื่องจากการที่มีความรู้พื้นฐานหลากหลาย จึงจำเป็นที่จะต้องทำการฝึกอบรมงานในหน้าที่เพิ่มขึ้นในลักษณะ in-service training ซึ่งขณะนี้ได้ดำเนินการไปบ้างแล้ว แต่ยังไม่เป็นการเพียงพอ

4. บุคลากรระดับปฏิบัติงานบางส่วน พบว่ายังขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีการพัฒนาตัวเองไม่มากนัก มีความคิดและมองปัญหาไม่กว้าง ยังมีทัศนคติที่ไม่กล้าแสดงออกและไม่ทราบสภาพข้อเท็จจริงที่ต้องการ มักจะยึดมั่นกับกฎ ระเบียบ คำสั่งมากเกินไป ไม่มีการยืดหยุ่นทำให้งานส่งเสริมสหกรณ์ไม่พัฒนาเท่าที่ควร

5. สหกรณ์การเกษตรเป็นสหกรณ์รูปแบบเอกประสงค์ ดำเนินธุรกิจให้บริการสมาชิกทั้งด้านสินเชื่อ ธุรกิจการซื้อ ธุรกิจการตลาด และธุรกิจบริการ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ ต้องมีความรู้ในด้านการส่งเสริมธุรกิจหลาย ๆ ด้านอย่างมีประสิทธิภาพพร้อม ๆ กันไป รวมทั้งการต้องใช้นุยุยสัมพันธ์ในการโน้มน้าวให้กรรมการดำเนินการ ผู้จัดการสหกรณ์และสมาชิกดำเนินงานไปในทางที่เป็นผลดีแก่สหกรณ์ ซึ่งบางแห่งมีปัญหาอยู่บ้าง ลักษณะงานส่งเสริมสหกรณ์ดังกล่าวเป็นงานที่ยากและหนักทำให้บุคลากรบางส่วนท้อแท้

นอกเหนือจากระบบราชการแล้ว ข้าราชการในฐานะบุคคลก็ถือว่ามีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต่างมีแรงจูงใจ เป้าหมาย และค่านิยมที่แตกต่างกัน ทำให้นโยบายมีความแตกต่างกันออกไป ในส่วนของข้าราชการผู้ปฏิบัติ จะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนผู้รับบริการย่อมมีอิสระและอำนาจในการตัดสินใจ โดยผู้บังคับบัญชาอาจจะควบคุมได้ไม่ทั่วถึง อาจจะไม่ยอมรับ หลีกเลียง เพิกเฉย หรือตีความนโยบายเสียใหม่ก็ได้

วัลลภ ลำพวย พบว่า ปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ อาทิ

- 1) เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์มีแนวโน้มที่จะสนใจความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงานของตนมากกว่าความต้องการของสมาชิกสหกรณ์
- 2) การตัดสินใจในการริเริ่มโครงการ การใช้งบประมาณ เครื่องมือ อุปกรณ์ บุคลากร ถูกกำหนดจากส่วนกลาง
- 3) กรมส่งเสริมสหกรณ์ ยังขาดดัชนีชี้วัดความสำเร็จของนโยบายที่เหมาะสม
- 4) โครงการต่าง ๆ ของกรมฯ มักเขียนขึ้นโดยส่วนกลาง ซึ่งไม่ได้สัมผัสปัญหาที่แท้จริงในพื้นที่
- 5) โครงสร้างของระบบราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจในกิจการงานพิเศษ นอกเหนือจากงานประจำ

ฯลฯ

ง. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ซึ่งได้แก่ผู้รับบริการ ผู้ได้รับประโยชน์ หรือผู้เสียผลประโยชน์ ทั้งในแง่บุคคลและกลุ่ม หากผู้ได้รับผลจากนโยบาย มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้นเพราะมีอำนาจในการต่อรองกับฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ

สำหรับขบวนการสหกรณ์เกี่ยวพันกับประชาชนนับล้านคน มีโครงสร้างบริหาร/จัดการ เป็นขบวนการตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับสมาชิกแต่ละคน น่าจะมีอำนาจในการต่อรองในการกำหนดนโยบายของรัฐไม่น้อย แต่ในสภาพที่เป็นจริงขบวนการสหกรณ์ไทยยังไม่ เข้มแข็งเพียงพอที่จะมีอำนาจในการต่อรองเพื่อให้รัฐกำหนดนโยบายที่ต้องการได้ อาจเป็นเพราะสหกรณ์เกิดจากการรวมตัวกันของผู้มีปัญหาในการประกอบอาชีพ และเป็นผู้ที่ค่อนข้างจะมีฐานะอ่อนแอในทางเศรษฐกิจซึ่งเมื่อรวมกันเข้าแล้ว จะแยกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มสมาชิกสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินงานและฝ่ายจัดการ (ผลการศึกษาของ สปร. พบว่า)

ปัญหาด้านบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์³

1. สมาชิกสหกรณ์บางส่วน

- มีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องต่อสหกรณ์
- ไม่เข้าใจในอุดมการณ์ของสหกรณ์ที่ดีพอ
- มีรายได้น้อย ยากจน มีหนี้หลายทาง (ในและนอกระบบ)
- โดยเฉลี่ยมีการศึกษาชั้นประถมศึกษา

2. กรรมการสหกรณ์บางส่วน

- มีความรู้เชิงธุรกิจน้อย
- ไม่มีใครจะอุทิศเวลาให้สหกรณ์
- แสวงหาผลประโยชน์ในสหกรณ์ให้แก่ตนเองและหมู่คณะ
- เล่นพรรคเล่นพวก
- ก้าวก่ายฝ่ายจัดการ

3. ฝ่ายจัดการ

- บางส่วนปฏิบัติกรทวนกระแสความชอบธรรม
- มีความรู้ในเชิงธุรกิจ การบริหาร การจัดการ ไม่เพียงพอ
- ไม่มีใครจะอุทิศเวลาให้สหกรณ์อย่างเพียงพอเพราะสวัสดิการและค่าตอบแทนต่ำ
- มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายจัดการบ่อย ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

3.1.2 กระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์

นโยบายด้านสหกรณ์ของรัฐมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ กระทรวง กรม ในแต่ละระดับก็จะมีกระบวนการกำหนดนโยบายที่หลากหลายแตกต่างกัน อาจจะเป็นกระบวนการที่ไม่มีรูปแบบหรือมีรูปแบบที่ชัดเจน

ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักของรัฐในการส่งเสริมพัฒนาขบวนการสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์มีภารกิจหลักในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นสถาบันเศรษฐกิจและสังคมที่เข้มแข็ง มั่นคง พึ่งตนเองได้ ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ในปี 2535 กรมฯ จึงได้ร่วมมือกับ สถาบันที่

³ แผนทิศทางของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษหน้า (พศ 2539-2546) โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ร่วมกับสถาบันที่ปรึกษา

ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) จัดทำแผนทิศทางในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2537 – 2546) ของกรมฯ ขึ้น ในการจัดแผนทิศทางฯ ได้ใช้ การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning) โดยมีขั้นตอน ดังนี้

1) การศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างและสถานภาพองค์การของกรมส่งเสริม สหกรณ์ และสหกรณ์

สามารถสรุปข้อเท็จจริงออกเป็น 8 ด้าน คือ ด้านนโยบายกรม โครงสร้าง และระบบงาน บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยี การประชาสัมพันธ์ ปัญหาของ สหกรณ์ และกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงานส่งเสริมสหกรณ์ โดยมีการวิเคราะห์ถึงจุด อ่อน (weakness) และจุดแข็ง (strength) ของแต่ละด้าน

2) การศึกษาและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์การของกรมส่งเสริมสหกรณ์และ สหกรณ์

สามารถสรุปข้อเท็จจริงออกเป็น 5 ด้านคือ ด้านประชากร สังคมและ วัฒนธรรม การเมือง ระบบราชการ กฎหมายและกฎระเบียบ ปัจจัยการผลิตและสิ่งแวดล้อม และการแข่งขันและเทคโนโลยี โดยมีการวิเคราะห์ถึงอุปสรรค (threats) และโอกาส (opportunities)

3) การกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์

จากการวิเคราะห์ตามข้อ 1) และ 2) ข้างต้น นำมากำหนดเป็นภารกิจหลัก วัตถุประสงค์รวม วัตถุประสงค์เฉพาะ และกลยุทธ์ต่าง ๆ ดังนี้

ภารกิจหลัก

ส่งเสริมและพัฒนาให้สมาชิกสหกรณ์และประชาชน มีรายได้เพิ่มขึ้น มั่นคง ช่วยตนเองได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่งผลให้ประเทศชาติมีการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และ ประชาธิปไตย ด้วยวิธีการสหกรณ์

วัตถุประสงค์รวม

1. สร้างเสริมให้กลุ่มเป้าหมายมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสหกรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิด การยอมรับ และเป็นแนวร่วมสนับสนุนงานสหกรณ์
2. ทำให้สหกรณ์สามารถแข่งขันได้ในตลาด
3. ทำให้สหกรณ์เป็นฐานพลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และ ประชาธิปไตยของประเทศ
4. ให้มีการรวมพลังความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาล สหกรณ์ และภาคเอกชนเพื่อสนับสนุนกิจการสหกรณ์
5. พัฒนาระบบและวิธีการส่งเสริมสหกรณ์ ให้มีการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายทุกระดับมากขึ้น

วัตถุประสงค์เฉพาะ

1. ด้านการตลาด
2. ด้านการผลิตและการบริการ
3. ด้านปัจจัยการผลิตและบริการ
4. ด้านสินเชื่อ
5. ด้านการจัดการ
6. ด้านการพัฒนาองค์การของกรมส่งเสริมสหกรณ์

กลยุทธ์ต่าง ๆ อาทิ วัตถุประสงค์เฉพาะด้านการตลาด อาทิ สร้างพลัง
อุปสงค์และเครือข่ายการตลาด มีกลยุทธ์ ดังนี้

- จัดให้มีตัวแทนจำหน่ายและศูนย์กลางขนส่งสินค้าและบริการของสหกรณ์
- พัฒนารูปแบบการส่งเสริมการขายที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด รวมถึงการประชาสัมพันธ์และการรณรงค์โฆษณาสินค้า
- ปรับปรุงสินค้าและบริการให้มีคุณภาพ
- ศึกษาเพื่อพัฒนาวิธีการรวมกันขายให้มีรูปแบบต่าง ๆ
- จัดให้มีตัวแทนจำหน่ายและศูนย์กลางขนส่งสินค้าและบริการของสหกรณ์
- พัฒนารูปแบบการซื้อขายกันเอง ระหว่างสหกรณ์กับสหกรณ์
- สนับสนุนให้มีการผลิตสินค้าและบริการอย่างต่อเนื่อง

ในภาพรวม การวางแผนเชิงกลยุทธ์ดังกล่าว เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์ของกรมฯ ได้เป็นอย่างดี

3.1.3 ข้อจำกัด อุปสรรคโอกาสจุดแข็งและจุดอ่อนของกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์

เมื่อมองในภาพรวมจะเห็นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์มีข้อจำกัดอุปสรรคที่จำเป็นต้องแก้ไข ดังนี้

1. ความต่อเนื่องของนโยบายด้านสหกรณ์

จากการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล ทำให้การบริหารงานพัฒนาประเทศไม่ต่อเนื่อง ส่งผลให้ทิศทาง นโยบายการพัฒนา มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ นโยบายที่ดีหลายประการขาดการสาน

ต่อ การบริหารงานต้องมุ่งให้สอดคล้องกับ นโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย นโยบายด้านสหกรณ์จึงขาดความต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

2. ความสอดคล้องระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ

นโยบายเมื่อกำหนดแล้ว จะต้องมีการแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ความสอดคล้องระหว่างนโยบาย และการปฏิบัติมีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย ในเรื่องนี้ นโยบายด้านสหกรณ์มีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ความชัดเจนนโยบาย ความเข้าใจในนโยบาย ความร่วมมือของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทักษะคิดของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น ทำให้นโยบายกับการปฏิบัติไม่สอดคล้องกัน

3. ความขาดแคลนระบบข้อมูล/สารสนเทศ

การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องใน ระยะยาว และส่งผลกระทบต่อบุคคล/องค์กรหลายฝ่าย จึงมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูล/สารสนเทศ ที่ถูกต้องครบถ้วน นโยบายด้านสหกรณ์ยังขาดฐานข้อมูลจำนวนมากเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และ ตัดสินใจกำหนดนโยบาย เพื่อให้การกำหนดนโยบายมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลที่ต้องการ

4. วัฒนธรรมองค์กร

จากการที่ระบบราชการไทยมีวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการควบคุมและขาดการมีส่วนร่วมจากภาพประชาชนและเอกชน ทำให้นโยบายต่าง ๆ มีลักษณะการผลักดันจากเบื้องบน (Top-down) เมื่อนำไปปฏิบัติจึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชน ทำให้นโยบายไม่เกิดผลตามที่ต้องการ ทั้ง ๆ ที่เป็นนโยบายที่ดี

5. วัฒนธรรมการทำงาน

การทำงานของแต่ละบุคคลในระดับกอง กรมหรือจังหวัดมีขีดความสามารถไม่เท่าเทียมกัน ระบบย่อย ๆ ในท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกหรือกลุ่มสหกรณ์จะไม่เข้าใจในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ระหว่างรัฐกับกลุ่มตนเอง การทำงานแบบเชิงรุกจึงเกิดขึ้นได้ช้า สมาชิกสหกรณ์จะรอคอยรับทางเดียว และคิดขึ้นเองไม่ได้

อุปสรรค (อันตราย)

1. งานพัฒนาและส่งเสริมสหกรณ์ เป็นส่วนหนึ่งของราชการไทยมา ประมาณ 85 ปี จนกล่าวได้ว่าสหกรณ์ไทยยังอยู่ใน “ระบบรัฐอุปถัมภ์” ซึ่งทำให้เข้าใจผิดว่า สหกรณ์ เป็น หน่วยงานราชการที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชน

โอกาส อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

2. หน่วยงานหลายหน่วยงาน ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือ กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินงานซ้ำซ้อนกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในส่วนที่เกี่ยวกับพัฒนา และส่งเสริมการรวมกลุ่ม ที่เรียกว่ากลุ่มเกษตรกร กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพ ฯลฯ ซึ่งไม่มีการพัฒนากลุ่มชาวนับพันเหล่านี้เป็นสหกรณ์

3. นโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะเน้นในด้านการเกษตร ซึ่งสหกรณ์มีหลายรูปแบบไม่ได้รับการสนับสนุน

4. ขาดนโยบายทางการเมืองที่ชัดเจนในการส่งเสริมและสนับสนุนสหกรณ์ในภาคเกษตรให้เข้มแข็งเป็นที่พึ่งของเกษตรกรได้อย่างมั่นคง นอกจากนี้ใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

5. หน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจในการส่งเสริมอาชีพรายได้และสวัสดิการของประชาชนไม่เข้าใจปรัชญาของสหกรณ์ จึงไม่สนใจหรือสนับสนุนให้กลุ่มประชาชนที่หน่วยงานนั้นๆ ส่งเสริมได้จัดตั้งเป็น สหกรณ์

6. การรวมกลุ่มเศรษฐกิจ การค้าของโลกในระบบการค้าเสรี ทำให้องค์กรธุรกิจในประเทศปรับโครงสร้างและกลยุทธ์ให้ใหญ่ และกลับซับซ้อนขึ้น หากสหกรณ์ปรับตัวไม่ทัน ก็จะไม่สามารถแข่งขันกับ องค์กรธุรกิจรูปอื่น โดยเฉพาะภาคเกษตรของไทยจะล้าหลังประเทศอื่น

โอกาส

1. นักการเมืองที่มีความรู้ความเข้าใจสหกรณ์ หรือมีอุดมการณ์สหกรณ์ จะสนับสนุนสหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในการของบประมาณเพื่อช่วยเหลือสหกรณ์

2. สามารถใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคาพืชผล ทำให้ได้รับการสนับสนุนเงินทุน ดอกเบี้ยต่ำ หรือไม่มีดอกเบี้ย

3. สหกรณ์เป็นองค์กรธุรกิจ ซึ่งดำเนินการตามหลักประชาธิปไตย และความเป็นธรรม รวมทั้งส่งเสริมการศึกษาและความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ทุกระดับจนถึงระหว่างประเทศ จึงน่าจะได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองทุกพรรค

4. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนา ปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม จะมีส่วนสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนรวมกลุ่มกันจัดตั้งสหกรณ์

5. กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวกับธุรกิจ ทำให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานซึ่งสามารถแข่งขันกับองค์กร ธุรกิจรูปอื่นได้

6. การแข่งขันจะกระตุ้นให้สหกรณ์ต่าง ๆ ร่วมมือกันมากขึ้น และปรับปรุงการจัดการเชิงธุรกิจมากขึ้น

7. สหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางสังคมจากรัฐบาล องค์กรต่างประเทศ หรือ องค์กรระหว่างประเทศในรูปการฝึกฝน การประชุมสัมมนาและการศึกษาดูงานในต่างประเทศ ทำให้กรมฯ และสหกรณ์มีศักยภาพในการทำงานสูงขึ้นหากได้นำเทคโนโลยีเหล่านั้นมาปรับใช้ให้ เหมาะสม

จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. นโยบายกรมฯ สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติยังไม่ได้ผล
2. นโยบายกรมฯ มีความยืดหยุ่นค่อนข้างสูง สามารถปรับเปลี่ยนกับสภาวะแวดล้อมได้ค่อนข้างดี	2. ไม่ได้นำแผนทิศทางที่กำหนดไว้แล้วมาใช้อย่างต่อเนื่องและจริงจัง
3. มีการกระจายอำนาจไปสู่ภูมิภาคมากขึ้น	3. การจัดตั้งกองหรือการแบ่งส่วนราชการยังไม่เหมาะสม
4. เกิดความภาคภูมิใจ ในการแก้ปัญหาสหกรณ์ ได้สำเร็จ	4. การประสานงานกับหน่วยงานงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ดีพอ
5. เกิดแนวทางในการแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต	5. ทำให้กรมฯ ถูกมองว่าการส่งเสริมสหกรณ์ อย่างไม่มีประสิทธิภาพ

3.2 นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์

เนื่องจากกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักของรัฐในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ จึงขอกล่าวถึงนโยบายของกรมส่งเสริมสหกรณ์และผลที่ต่อการดำเนินงานของสหกรณ์และขบวนการดังนี้

3.2.1 นโยบายกรมส่งเสริมสหกรณ์

ในปี 2544 กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้กำหนดนโยบายพื้นฐานเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานส่งเสริมและพัฒนาให้สหกรณ์เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจของสมาชิกจำแนกออกได้ 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการปฏิบัติงาน

1.1. สนับสนุนการจัดตั้ง “สหกรณ์” โดยเสรีตามความต้องการของประชาชน แต่สหกรณ์มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายสหกรณ์ หากละเว้นจะขึ้นบัญชีดำระงับความช่วยเหลือ สนับสนุนจนกว่าได้รับการแก้ไขแล้ว

1.2 ส่งเสริมสนับสนุนคุ้มครอง “ระบบสหกรณ์” รวมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโดยปรับปรุงการตรวจสอบกิจการและภาวะการเงินของสหกรณ์ รวมทั้งจัดชั้นคุณภาพสหกรณ์เพื่อประกอบการพิจารณาและสนับสนุน

1.3 ปรับเปลี่ยนบทบาทจากการปกครองควบคุม กำกับดูแลสหกรณ์เป็นการส่งเสริมแนะนำและให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ กฎ ระเบียบและข้อบังคับ รวมทั้งให้การสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานหรือเครื่องจักรอุปกรณ์ตามความต้องการที่จำเป็น และใช้ประโยชน์จริงของสหกรณ์

1.4 จัดชั้นสหกรณ์เพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุนตามศักยภาพและพัฒนาสหกรณ์ให้ได้มาตรฐานปีละ 1 สหกรณ์ แต่ละจังหวัด

1.5 เร่งรัดพัฒนาให้มีระบบฐานข้อมูลของสมาชิกและสหกรณ์เพื่อสนับสนุนการเพิ่มผลผลิต การพัฒนาคุณภาพสินค้า การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการตลาด รวมทั้งเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาช่วยเหลือกรณีประสบภัยธรรมชาติ หรือราคาผลิตผลตกต่ำ

1.6 จัดตั้งตลาดสหกรณ์ เพื่อบริการให้ผู้ซื้อและผู้ขายพบกัน รวมทั้งเป็นแหล่งกระจายปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพและสินค้าอุปโภค บริโภค โดยสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในการบริหารจัดการให้แก่สหกรณ์ที่ได้รับการคัดเลือกจัดชั้นคุณภาพ

1.7 เร่งรัดเสริมสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือพึ่งพาซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะด้านการดำเนินงาน การบริหารจัดการองค์กรธุรกิจและการตลาด

1.8 ส่งเสริมและฟื้นฟูระบบการผลิตแบบยั่งยืน โดยสนับสนุนเงินช่วยเหลือและเงินทุนหมุนเวียนสำหรับสหกรณ์ที่ได้รับการคัดเลือกจัดชั้นคุณภาพเพื่อให้สมาชิกดำเนินการผลิตแบบยั่งยืนตามแนวพระราชดำริ

1.9 ปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจระบบสหกรณ์ ผลงานที่ประสบความสำเร็จและเครื่องหมายการค้าคุณภาพของสหกรณ์ รวมทั้งผลิตผลที่มีคุณภาพและกิจกรรมต่าง ๆ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์และสหกรณ์ต่าง ๆ โดยเพิ่มบทบาทเอกชน

2. ด้านเงินทุน

2.1 รณรงค์ร่วมกับสหกรณ์ให้สมาชิกมีการออมโดยสมัครใจ เพื่อพึ่งพาเงินทุนของตนเองในอนาคต โดยจะสนับสนุนเงินสบทบให้แก่สหกรณ์

2.2 สนับสนุนเงินทุนในอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมกับโครงการที่สมาชิกหรือสหกรณ์คิดด้วยตนเองและมีความเป็นไปได้ โดยเฉพาะเรื่องที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ หรือมีความเสี่ยงที่ สหกรณ์หรือสมาชิกไม่เคยทำ

2.3 เครื่องจักรการใช้เงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมสหกรณ์ หรือเงินกู้ยืมจากรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หากสหกรณ์ใช้เงินผิดวัตถุประสงค์จะขึ้นบัญชีดำระงับความช่วยเหลือสนับสนุนจนกว่าได้รับการแก้ไขแล้ว

3. ด้านบริหารบุคคล

3.1 ปรับปรุงการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพคนในสหกรณ์ให้มีความรู้ ความสามารถในการบริหารจัดการองค์กรและธุรกิจ รวมทั้งด้านการตลาด โดยปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการฝึกอบรมรวมทั้งสนับสนุนเงินทุนหลังฝึกอบรม

3.2 จ้างที่ปรึกษาศึกษาและบริหารจัดการวางระบบบัญชี และการเงินของสหกรณ์ที่ได้รับการคัดเลือกจัดชั้นคุณภาพ และฝึกอบรมระบบการจัดการองค์กรและธุรกิจให้แก่สหกรณ์

3.3 พัฒนาโครงการให้ชัดเจน จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน และผู้ปฏิบัติงานต้องจัดทำแผนปฏิบัติการทุกโครงการทุกระดับ เพื่อเป็นเครื่องมือทำงาน

3.4 การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงขึ้นจะพิจารณาจากความรู้ และความสามารถเป็นหลัก

3.3.2 ผลที่มีต่อการดำเนินงานของสหกรณ์และขบวนการ

จากนโยบายของกรมส่งเสริมสหกรณ์ดังกล่าวข้างต้นสามารถที่จะวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายในด้านต่าง ๆ ได้ 4 ด้าน ดังนี้

ก. ด้านโครงสร้างของสหกรณ์

1) นโยบายด้านการใช้สหกรณ์เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของภาคการเกษตร

กิจการสหกรณ์ในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ.2459 มีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากชาวนาในปลายรัชกาลที่ 5 ซึ่งส่วนมากมีฐานะทรุดโทรมและมีหนี้สินล้นพ้นตัว มีความเป็นอยู่อย่างยากจนข้นแค้น การที่ชาวนาส่วนมากตกอยู่ในสภาพเช่นนี้ รัชกาลที่ 5 จึงมีพระราชดำริที่จะแก้ไขภาวะเศรษฐกิจและสังคมในการครองชีพชาวนาให้สูงขึ้นโดยให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัตินำเอาวิธีการสหกรณ์เข้ามาใช้ในประเทศไทย⁴ แต่มีปัญหาอุปสรรคหลายประการ สหกรณ์ได้เริ่มจัดตั้งขึ้นครั้งแรก ในสมัยรัชกาลที่ 6 คือ “สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้” อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก

⁴ .มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ เล่มที่ 1 หน่วย 1 – 7, หน้า 49

ต่อมาได้มีการจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้นในจังหวัดอื่น ๆ อีก ปรากฏว่าการจัดสหกรณ์เป็นผลดี จึงได้ตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2471 ขึ้นเป็นกฎหมายเพื่อคุ้มครองการสหกรณ์

2) นโยบายของรัฐในการแพร่ขยายงานสหกรณ์

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ปรากฏว่าสหกรณ์ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพราะรัฐบาลเกือบทุกยุคมีนโยบายที่จะขยายและส่งเสริมการสหกรณ์ให้กว้างขวางขึ้น จึงได้จัดตั้งสหกรณ์ประเภทอื่น ขึ้นอีก เช่น ร้านสหกรณ์ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ขายข้าว สหกรณ์ที่ดิน ฯลฯ ต่อมารัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ขยายงานสหกรณ์จากระดับกรมขึ้นมาเป็นระดับกระทรวงเรียกว่า กระทรวงสหกรณ์ เมื่อปี 2495 โดยมีความมุ่งหมายที่จะขยายกิจการสหกรณ์ให้กว้างขวางออกไปเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศส่งผลให้การสหกรณ์ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว จะเห็นได้ว่าเมื่อสิ้นปีการเงิน 2497 มีสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ดำเนินงานอยู่ถึง 22 ประเภท จำนวน 10,338 สหกรณ์ ในท้องที่ 63 จังหวัด และได้กู้ยืมเงินจากธนาคารมาดำเนินงานทั้งสิ้น จำนวน 230 ล้านบาท⁵ การจัดตั้งสหกรณ์ได้แพร่หลายไปทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2509 มีสหกรณ์ 24 ประเภท จำนวน 10,833 สหกรณ์

การจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ ในปี 2494 กรมสหกรณ์ (เดิม) ได้ส่งเสริมสหกรณ์ให้หาทุนและ สหกรณ์ในจังหวัดเชียงใหม่และลำพูนจัดตั้ง “ธนาคารสหกรณ์เชียงใหม่ จำกัดสินไช้” ทำหน้าที่เป็นธนาคาร สหกรณ์กลางของบรรดาสหกรณ์ใน 2 จังหวัดขึ้น กล่าวคือ รับฝากเงินจากสหกรณ์และบุคคลทั่วไป จากผลการดำเนินงานที่ดีของสหกรณ์เชียงใหม่ กรมสหกรณ์ก็ให้ส่งเสริมบรรดาสหกรณ์ต่าง ๆ (ส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์หาทุน) รวมกันตั้ง “ธนาคารสหกรณ์อุตรดิตถ์ จำกัดสินไช้” ขึ้นอีกธนาคารในจังหวัดอุตรดิตถ์ ในปี 2496 และการดำเนินงานก็เป็นผลดีตลอดมา

ในปี 2505 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มีบทบัญญัติมาตราหนึ่งว่า “ธนาคารพาณิชย์จะจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่ในรูปแบบบริษัท จำกัด.....” การดำเนินงานของธนาคารสหกรณ์จังหวัดทั้งสองจึงเข้าข่ายการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ทางราชการจึงได้สั่งให้เปลี่ยนธนาคารสหกรณ์ทั้งสองเป็น “ชุมนุมสหกรณ์ธนกิจ” ในปลายปี 2505 นั้นเอง

3) นโยบายของรัฐในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสหกรณ์ปี 2511 - ปัจจุบัน

ในปี พ.ศ.2511 ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นกับการสหกรณ์ในประเทศไทย โดยยกเลิกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2471 และมีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติฉบับหลังมีบทบัญญัติให้สหกรณ์ชนิดเดียวกันควมเข้าด้วยกันและทางราชการได้แนะนำให้สหกรณ์หาทุนในท้องถิ่นต่าง ๆ ควบกันเข้าเป็นสหกรณ์การเกษตรขนาดใหญ่ระดับอำเภอ

⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ เล่มที่ 1 หน่วย 1 – 7, หน้า 87

เหตุผลในการขยายขนาดของสหกรณ์นั้นเป็นเรื่องของการดำเนินธุรกิจ กล่าวคือ ประการแรก สหกรณ์ขนาดเล็ก ๆ นั้นมุ่งให้บริการอย่างหนึ่งอย่างใดเพียงอย่างเดียวและมีจำนวนมาก หากจัดให้เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ย่อมเป็นการสิ้นเปลืองทั้งด้านการจัดองค์การของสหกรณ์ที่จะต้องมีคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่มากมายหลายคณะ และในด้านสมาชิกก็จะต้องมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับสหกรณ์หลาย ๆ สหกรณ์ในเวลาเดียวกัน เป็นการไม่ประหยัดตามหลักองค์กรธุรกิจที่ดี ประการที่สอง โครงสร้างของสหกรณ์หาทุนนั้นจำกัดให้มีขนาดเล็กจึงมีธุรกิจและรายได้น้อยซึ่งควรเพิ่มขนาดขึ้น เพื่อให้ธุรกิจมีรายได้มากขึ้นจนสามารถเลี้ยงตัวเองได้ สหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอเหล่านี้ได้วางความมุ่งหมายให้บริการด้านสินเชื่อ ด้านการซื้อ ด้านการขายและด้านการส่งเสริมการเกษตร เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ โดยหวังว่าธุรกิจของสหกรณ์จะได้เป็นปีกแผ่นมันคงยิ่งขึ้น⁶ ขนาดของสหกรณ์การเกษตรระดับท้องถิ่นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสหกรณ์ทั้งในด้านธุรกิจและอุดมการณ์สหกรณ์ สหกรณ์ขนาดใหญ่อาจมีประสิทธิภาพสูงในด้านธุรกิจเพราะสามารถใช้เจ้าหน้าที่หรือผู้จัดการที่มีความรู้ความสามารถและดำเนินงานโดยประหยัดได้ แต่อาจมีข้อบกพร่องในด้านอุดมการณ์สหกรณ์ เพราะสมาชิกจำนวนมากซึ่งอยู่กันอย่างกระจัดกระจายในท้องถิ่นที่กว้างขวางไม่สามารถติดต่อและ ทำธุรกิจกับสหกรณ์ได้สะดวก ความเห็นห่างระหว่างสมาชิกกับสหกรณ์ อาจทำให้ปริมาณธุรกิจไม่มากเท่าที่ควร ความรู้สึกในด้านการเป็นเจ้าของมีน้อยลง หรือมีแนวโน้มที่ผู้บริหารสหกรณ์หรือผู้จัดการดำเนินกิจการของสหกรณ์ไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้องตามหลักและอุดมการณ์ของสหกรณ์ในปี 2542 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสหกรณ์ 2511 ใช้พระราชบัญญัติ 2542 แทน

เพื่อให้สหกรณ์พัฒนาไปด้วยความมั่นคง ในด้านการกำกับและส่งเสริมกิจการสหกรณ์ ได้กำหนดให้มี คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ จัดให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาสหกรณ์ เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินสหกรณ์ ในปัจจุบัน (1 มกราคม 2544) มีสหกรณ์ทั้งสิ้นจำนวน 5,341 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 8,249,619 คน/ครอบครัว แยกเป็นสหกรณ์ภาคการเกษตรจำนวน 3,401 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 5,135,385 คน/ครอบครัว สหกรณ์นอกภาคการเกษตรจำนวน 1,940 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 3,114,234 คน/ครอบครัว

สำหรับชุมนุมสหกรณ์ซึ่งจัดตั้งเมื่อปลายปี 2505 เกิดการรวมตัวเพื่อทำธุรกิจด้านการเงินให้กับสหกรณ์นั้น ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 เพื่อเป็นการขยายงานของชุมนุมสหกรณ์ให้แพร่หลายยิ่งขึ้น ได้กำหนดให้สหกรณ์ตั้งแต่สามสหกรณ์ขึ้นไป ที่ประสงค์จะร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์สหกรณ์ที่เข้าร่วมกัน ต่อมา

⁶ ประมุข วิทยานนท์, การสหกรณ์ (กรุงเทพฯ.สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2517) หน้า 86-87

โอกาส อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 กำหนดให้เพิ่มเติมจากสามสหกรณ์เป็นห้าสหกรณ์ และกำหนดเพิ่มเติมให้สหกรณ์ระดับภูมิภาคและระดับประเทศจะต้องตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่บรรดาสหกรณ์ในส่วนภูมิภาค หรือ ทั้งประเทศ ที่เป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกัน หรือ ประกอบธุรกิจผลิต การค้า อุตสาหกรรมหรือบริการอย่างเดียวกัน ทั้งนี้ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติกำหนด ปัจจุบัน (1 มกราคม 2544) มีชุมนุมสหกรณ์ทั้งสิ้น 92 ชุมนุม จำนวนสมาชิก 3,860 สหกรณ์ แยกเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ 13 ชุมนุม สมาชิก 2,016 สหกรณ์ ชุมนุมสหกรณ์ระดับภาค 3 ชุมนุม สมาชิก 33 สหกรณ์ ชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด 76 ชุมนุม สมาชิก 1,811 สหกรณ์ และชุมนุมสหกรณ์ระดับอำเภอ 1 ชุมนุม สมาชิก 9 สหกรณ์

ข.ด้านธุรกิจและการดำเนินงานของสหกรณ์

สหกรณ์เป็นองค์การเศรษฐกิจรูปหนึ่ง จึงต้องแข่งขันองค์การเศรษฐกิจรูปอื่นในทุกกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การผลิต การตลาด การเงินและการธนาคาร ฯลฯ แต่เนื่องจากสหกรณ์ดำเนินธุรกิจตามหลักประชาธิปไตย และมีความมุ่งหมายในการส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิกทั้งในทางเศรษฐกิจและ สังคมบนพื้นฐานของการช่วยตนเองและร่วมมือช่วยเหลือกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกลุ่มบุคคลที่มีฐานะอ่อนแอและด้อยโอกาส เช่น เกษตรกร รัฐบาลจึงให้การสนับสนุนและส่งเสริมสหกรณ์ โดยมุ่งที่จะให้สหกรณ์ มีความเข้มแข็งและมั่นคงในการอำนวยความสะดวกทางธุรกิจให้แก่สมาชิกอย่างกว้างขวาง

ปัจจุบันธุรกิจของสหกรณ์ที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้

	2540	2541	2542	2543
1.รับฝากเงิน	98,095.74	109,937.18	131,354.06	139,468.47
2.ให้เงินกู้ยืม	194,419.45	232,731.96	195,952.87	256,344.10
3.จัดหาสินค้ามาจำหน่าย	15,444.66	17,684.57	17,067.60	16,109.86
4.รวบรวมผลิตผล	9,049.57	11,553.96	11,734.46	12,065.46
5.ให้บริการและส่งเสริม	252.31	230.84	264.73	367.41
รวม	317,261.73	372,138.57	356,373.72	424,355.30

ที่มา : รายงานสรุปผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์ทุกประเภท กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จากการดำเนินงานที่ผ่านมา โดยการสนับสนุนและส่งเสริมจากรัฐบาลสหกรณ์ประสบความสำเร็จเนื่องจากนโยบายของรัฐสนับสนุนโดยมีโครงการต่าง ๆ ดังนี้

1.โครงการตามพระราชดำริ

สถาบันพระมหากษัตริย์มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อ กระบวนการนโยบายส่งเสริม สหกรณ์นับตั้งแต่ริเริ่มนโยบายและการกำหนดนโยบายผ่านทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์โดยตรง ดังจะเห็นได้จากกรมส่งเสริมสหกรณ์มีโครงการตามพระราชดำริและพระราชประสงค์อยู่ในความรับผิดชอบถึง 34 โครงการ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงศึกษาและหาวิธีแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของเกษตรกรทั่วทุกภาคของประเทศ แนวทางการแก้ปัญหาของพระองค์ท่านจะดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอน คือ ในขั้นแรกพระองค์จะให้ความช่วยเหลือด้านทรัพย์สินให้เกษตรกรได้พอมีพอกินและพอยู่ โดยในบางครั้งจะทรงพระกรุณาพระราชทานทรัพย์สินส่วนพระองค์เพื่อช่วยเหลือส่วนหนึ่งในขั้นที่สองจะทรงพยายามหาทางให้เกษตรกรเหล่านั้นสามารถประกอบอาชีพได้ โดยให้รู้จักช่วยเหลือตัวเองทรงพยายามจัดหาที่ดินที่รกร้างว่างเปล่ามาจัดสรรให้เกษตรกรผู้ยากไร้ได้เข้าไปทำประโยชน์ ในลักษณะไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ให้สิทธิทำกินที่สามารถตกทอดไปถึงลูกหลานได้ นอกจากการจัดที่ดินแล้วยังทรงให้ความช่วยเหลือในด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่และเงินทุนจำนวนหนึ่งเพื่อให้เกษตรกรเหล่านั้นสามารถดำรงชีพอยู่ได้ ขั้นตอนสุดท้ายพระองค์จะทรงส่งเสริมให้ทุกคนรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ เพราะทรงเห็นว่า วิธีการสหกรณ์นั้นเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะช่วยแก้ปัญหาของประเทศไทย

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ร่วมสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยดำเนินการและร่วมดำเนินการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามโครงการพระราชดำริต่าง ๆ ดังนี้

1.1 โครงการเพื่อการศึกษาและพัฒนา ได้แก่

- ศูนย์ศึกษาการพัฒนาเขาหินซ้อนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.ฉะเชิงเทรา
- ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยทรายตอนบนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.เพชรบุรี
- ศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพาน อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.สกลนคร
- ศูนย์ศึกษาการพัฒนาพิภพทออันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.นราธิวาส
- ศูนย์ศึกษาการพัฒนาห้วยฮ่องไคร้อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.เชียงใหม่
- ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุ้งกระเบนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.จันทบุรี

1.2 โครงการจัดและพัฒนาที่ดิน ได้แก่

- โครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชประสงค์โป่งกระทิง จ.ราชบุรี
- โครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชประสงค์คอนขุนห้วย จ.เพชรบุรี

- โครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชประสงค์หุบกะพง จ.เพชรบุรี
- โครงการจัดพัฒนาที่ดินหมู่บ้านสหกรณ์ ห้วยสัตว์ใหญ่ ป่าเต็ง-ป่าละอู จ.ประจวบคีรีขันธ์
- โครงการจัดที่ดินหมู่บ้านสหกรณ์ห้วยมะนาวตามพระราชดำริ จ.เชียงใหม่
- โครงการพัฒนาที่ดินในท้องที่หมู่บ้านทุ่งลุยลาย จ.ชัยภูมิ
- โครงการจัดพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์หนองพลับ จ.ประจวบคีรีขันธ์

1.3 โครงการพระราชดำรินอื่น ๆ

- พัฒนาพื้นที่ป่าขุนแม่กวง จ.เชียงใหม่
- หมู่บ้านสหกรณ์สันกำแพง จ.เชียงใหม่
- เพื่อความมั่นคงพื้นที่ อ.ละพานทราย จ.บุรีรัมย์
- พัฒนาพื้นที่ลุ่มแม่น้ำห้วยบางทราย จ.มุกดาหาร
- สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ จ.นครศรีธรรมราช
- พัฒนาพื้นที่ลุ่มแม่น้ำปากพอง จ. นครศรีธรรมราช
- ฝักอาชีพสตรีและเยาวชนสหกรณ์จ.สกลนคร
- พัฒนาพื้นที่ท่าโป่งแดง จ.แม่ฮ่องสอน
- พัฒนาพื้นที่ขุนบวม จ.แม่ฮ่องสอน
- พัฒนาพื้นที่ห้วยหินสั่วและห้วยทอน จ.หนองคาย
- ศูนย์ศิลปชีพบ้าน โขคอำนวนย จ.หนองคาย
- พัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก จ.ลพบุรีและสระบุรี
- พัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำแม่อาว จ.ลำพูน
- เมืองสหกรณ์อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.นครนายก กาฬสินธุ์และน่าน
- เพื่อความมั่นคงลุ่มแม่น้ำน่าน จ. น่าน
- ห้วยองคตอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.กาญจนบุรี
- บ้านพู่เย จ.กาญจนบุรี
- ศูนย์พัฒนาการเกษตรภูสิงห์ จ.ศรีสะเกษ
- พัฒนาพื้นที่ราบเชิงเขา จ.สระแก้ว ตามพระราชดำริ
- ทุ่งลิปะสะโจ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.ปัตตานี
- พัฒนาพื้นที่ป่าดงใหญ่ จ.อำนาจเจริญ

2. โครงการส่งเสริมสหกรณ์ในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนตามพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯสยามบรมราชกุมารี

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงเล็งเห็นว่าการปลูกฝังหลักการสหกรณ์ให้แก่เด็กและเยาวชนในโรงเรียน จะก่อให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อดำเนินชีวิตที่ดีขึ้น จึงมีพระราชกระแสกับอธิบดีกรมตำรวจเมื่อปี 2534 ให้ดำเนินกิจกรรมสหกรณ์ในโรงเรียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้และปลูกฝังอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ให้แก่เด็กนักเรียน ครู ศิษย์เก่า ผู้ปกครอง และประชาชนทั่วไปในพื้นที่ เพื่อให้มีกิจกรรมสหกรณ์ภาคปฏิบัติจริง ซึ่งมีกิจกรรมการด้านออมทรัพย์ ส่งเสริมการเกษตร ส่งเสริมสวัสดิการและการศึกษา และจัดทำโครงการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ เช่น ไก่ ปลา เป็นต้น

ปัจจุบันมีกิจกรรมสหกรณ์ในโรงเรียน ตชด. จำนวน 178 โรงเรียน 2 ศูนย์ฝึกออาชีพ โรงเรียนประถมศึกษาสังกัด สปช. จำนวน 96 โรงเรียน และโรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวน 2 โรงเรียน

3. โครงการหมู่บ้านจุฬาภรณ์พัฒนาและหมู่บ้านทับทิมสยาม

สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี ทรงมีพระดำริให้พัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของราษฎรตามแนวชายแดนที่ประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและมีฐานะยากจน ให้มีการจัดสรรที่ทำกินเป็นของตนเอง ให้มีการพัฒนาอาชีพที่มีรายได้ที่มั่นคง ไม่บุกรุกทำลายป่า แต่ให้อนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าให้คงสภาพสมบูรณ์ควบคู่กับการทำอาชีพการเกษตร

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้จัดสรรงบประมาณในปี 2543 จำนวน 3,517,700 บาท เพื่อส่งเสริมแนะนำ ช่วยเหลือสหกรณ์ให้การศึกษาอบรมสมาชิกสหกรณ์ระดับกลุ่ม เผยแพร่ความรู้และประชาสัมพันธ์งานสหกรณ์ ส่งเสริมให้สหกรณ์รับสมาชิกเพิ่ม ส่งเสริมให้บริการสินเชื่อ ส่งเสริมการระดมทุนในสหกรณ์ และส่งเสริมในการดำเนินธุรกิจด้านการตลาด มีพื้นที่ดำเนินการ คือหมู่บ้านจุฬาภรณ์พัฒนาอยู่ในพื้นที่อ.เบตง และอ.กาบัง จังหวัดยะลา หมู่บ้านจุฬาภรณ์พัฒนา 12 จังหวัดนราธิวาส และหมู่บ้านทับทิมสยามอยู่ในอ.บ่อไร่ จังหวัดตราด อ.สังขะ จังหวัดสุรินทร์ อ.ขุนขันธ์และอ.ขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ

4. โดยการส่งเสริมด้านการผลิต

4.1 โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพผลิตผลการเกษตรของสถาบันเกษตรกร การผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวและถั่วเหลืองในสถาบันเกษตรกร

มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาสหกรณ์ให้มีบทบาทในการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพ โดยการสนับสนุนเงินจ่ายขาดเป็นค่าก่อสร้างโรงงานปรับปรุงสภาพเมล็ดพันธุ์และอุปกรณ์ที่จำเป็น เงินทุนหมุนเวียนปลอดดอกเบี้ยสำหรับจัดซื้อเมล็ดพันธุ์หลักและเมล็ดพันธุ์ขยาย จัดทำแปลงผลิตเมล็ดพันธุ์ รวบรวมเมล็ดพันธุ์ จากสมาชิก นอกจากนี้ยังสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม เงินชดเชยส่วนต่างของราคาจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ต่ำกว่าราคาทุน ค่าใช้จ่ายบริหารการขายของสหกรณ์ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่เกษตรกรด้วย ดำเนินการระหว่างปีงบประมาณ 2538-2544 การดำเนินงานของโครงการถึง 30 มิถุนายน 2543 คัดเลือกสหกรณ์เข้าร่วมโครงการจำนวน 133 สหกรณ์ สมาชิก 9,517 คน พื้นที่เพาะปลูก 92,600 ไร่ ผลิตเมล็ดพันธุ์(พันธุ์จำหน่าย) ได้ทั้งสิ้น 63,968.60 ตัน ก่อสร้างโรงงานปรับปรุงสภาพเมล็ดพันธุ์เสร็จแล้ว 60 โรง กำลังก่อสร้าง 4 โรง และดำเนินการอบรมเทคนิคการผลิตเมล็ดพันธุ์แก่สมาชิกจำนวน 9,500 คน

4.2 โครงการเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและการส่งออกข้าวหอมมะลิ

มีวัตถุประสงค์เพื่อเกษตรกรสมาชิกผลิตข้าวหอมมะลิก่อนคุณภาพดีโดยการใช้เมล็ดพันธุ์ที่ผ่านการรับรองมาตรฐานจากส่วนราชการหรือโรงงานปรับปรุงสภาพของสหกรณ์ ภายใต้การแนะนำของกรม วิชาการเกษตร จัดจำหน่ายข้าวหอมมะลิตราสหกรณ์หรือตราที่กำหนดและสร้างความร่วมมือระบบไตรภาคีระหว่างรัฐ เกษตรกรและเอกชน เป้าหมายการผลิต จำนวน 621,650 ตัน ระยะเวลาการดำเนินการ 5 ปี ระหว่างปีงบประมาณ 2541-2545

จากการดำเนินการเป็นผลให้สมาชิกมีความรู้ด้านเทคนิคการผลิตข้าวหอมมะลิก่อนคุณภาพดี และสามารถนำความรู้ไปปรับใช้ในการผลิตได้เป็นอย่างดี ทำให้ผลผลิตข้าวหอมมะลิต่อไร่ในโครงการสูงกว่านอกโครงการ 173 กก. (ผลผลิตในโครงการเฉลี่ยไร่ละ 483 กก. นอกโครงการเฉลี่ย 310 กก.) มีผลกระทบที่ดีต่อสหกรณ์โดยเฉพาะด้านการพัฒนาคุณภาพข้าวหอมมะลิ การรวบรวมผลผลิต และความร่วมมือระหว่าง สหกรณ์ รัฐ เกษตรกร และเอกชน

4.3 โครงการสนับสนุนให้สมาชิกสหกรณ์ใช้ปุ๋ยพืชสดเพื่อรักษาและปรับปรุง

คุณภาพดิน

กรมฯ ได้ส่งเสริมให้สมาชิกสหกรณ์ลดการใช้ปุ๋ยเคมีในการผลิตทางการเกษตร โดยใช้ ปุ๋ยพืชสดเพื่อเป็นการรักษาและปรับปรุงคุณภาพดิน เพิ่มอินทรีย์วัตถุ และความสมบูรณ์ของดิน ซึ่งจะส่งผลให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น รวมทั้งทำให้เกิดความสมดุลทางธรรมชาติและรักษาสภาพแวดล้อม โดยสนับสนุนเงินจ่ายขาดเป็นค่าเมล็ดพันธุ์ถั่วเขียวเพื่อทำปุ๋ยพืชสดแก่สหกรณ์ และยังสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมวิธีการทำปุ๋ยในนาข้าว และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่เกษตรกรอีกด้วย โครงการมีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี ระหว่างปีงบประมาณ 2543-2547 มีเป้าหมายทำปุ๋ยพืชสดในนาข้าว 300,000 ไร่ และดำเนินการซ้ำในพื้นที่เดิมเป็นเวลา 5 ปี ดำเนิน

การในพื้นที่ปลูกข้าวหอมมะลิ 7 จังหวัด ได้แก่ อุบลราชธานี ยโสธร บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ มหาสารคาม และร้อยเอ็ด

4.4 โครงการส่งเสริมการผลิตพืชอเนกประสงค์ ปลอดภัยสารพิษ

เพิ่มวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาปัจจัยการผลิตให้แก่ วัสดุอุปกรณ์ โรงเรือน มุ้งตาข่าย และเงินทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน สหกรณ์จะเป็นผู้บริการเงินอุดหนุนเอง โดยให้สมาชิกไปลงทุนผลิตผักในโรงเรือน มุ้งตาข่าย โดยสมาชิกต้องส่งชำระคืนแก่สหกรณ์ตามเงื่อนไขและสหกรณ์จะนำไปเป็นทุนขยายงานตามโครงการต่อไป โครงการนี้กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้ถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิต มีภาคเอกชน เข้าร่วมด้านการตลาดวางแผนการผลิตร่วมกับสหกรณ์รวมทั้งตรวจสอบคุณภาพผลผลิตด้วย ดำเนินการในจังหวัด พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง บุรีรัมย์ และสงขลา รวม 9 สหกรณ์ ผลการดำเนินการผลิตในรอบ 6 เดือน ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 (ตุลาคม 42 - มีนาคม 43) จังหวัดอยุธยา ได้ผลผลิต 52,628 กก. รายได้ 194,940 บาท จังหวัดอ่างทอง 113,015 กก. รายได้ 988,772 บาท จังหวัดบุรีรัมย์ได้ผลผลิต 37,456 กก. รายได้ 237,507 บาท และสงขลาได้ผลผลิต 227,965 กก. รายได้ 382,231 บาท

5. การส่งเสริมด้านการตลาด

5.1 โครงการจัดตั้งตลาดกลางผลิตผลการเกษตรประจำตำบลของสหกรณ์

เพื่อให้สมาชิกมีแหล่งกลางในการซื้อขายผลิตผลการเกษตรที่แน่นอนไม่ถูกเอาเปรียบในเรื่องราคา และการชั่ง ตวง วัด ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากขายผลิตผลการเกษตรได้ราคาสูงขึ้นและการที่ตลาดกระจายอยู่ในแหล่งผลิตทั่วประเทศ ย่อมเป็นผลให้เกิดเสถียรภาพของราคาผลิตผลการเกษตร อันจะเป็นผลดีแก่เกษตรกรทั่วไป สามารถสนองตอบนโยบายของรัฐบาลในการแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาาราคาผลผลิตตกต่ำ ตั้งแต่เริ่มโครงการปี 2537 ถึงปัจจุบันก่อสร้างเสร็จแล้ว 761 แห่ง จากเป้าหมายการสร้างทั้งสิ้น 781 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 97.43 ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2543 สามารถรวบรวมผลผลิตทางการเกษตรได้ประมาณ 858,771,215 ตัน มูลค่ารวม 3,504,292,072.32 บาท และซื้อขายผ่านตลาดกลางจำนวน 2,751,100,474 ตัน มูลค่า 6,792,065,879.54 บาท

5.2 โครงการจำหน่ายข้าวสารของสหกรณ์ ให้บริษัทแอมเวย์ (ประเทศไทย) จำกัด

ดำเนินการเพื่อเป็นการระบายข้าวสารของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์มีตลาดข้าวสารที่แน่นอนและต่อเนื่อง สมาชิกสหกรณ์และเกษตรกรทั่วไปมีแหล่งจำหน่ายข้าวเปลือกเพิ่มขึ้น และอีกทางหนึ่งช่วยให้ผู้บริโภคได้บริโภคข้าวสารคุณภาพดี ปลอดภัยสารพิษ และราคายุติธรรม โดยสหกรณ์ดำเนินการผลิตข้าวสารที่มีคุณภาพและบรรจุที่ได้มาตรฐาน ปัจจุบันมีสหกรณ์เข้าร่วมโครงการ 10 สหกรณ์ ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2543 สหกรณ์ส่งมอบข้าวสารให้กับบริษัทแอมเวย์ (ประเทศไทย) จำกัด จำนวน 5,518.13 ตัน เป็นข้าวขาว 3,821.86 ตัน ข้าวกล้อง 1,696.26 ตัน

5.3. ศูนย์จำหน่ายสินค้าสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้ส่งเสริมทางการตลาด โดยจัดตั้งศูนย์สินค้าสหกรณ์ขึ้น ณ อาคารกรมส่งเสริมสหกรณ์ เทเวศร์ กรุงเทพฯ ภายในศูนย์ฯ มีส่วนการแสดงผลสินค้าสหกรณ์และ ส่วนข้อมูลการตลาดสินค้าสหกรณ์ เพื่อเพิ่มช่องทางการตลาดให้กว้างขวางขึ้น เป็นการประชาสัมพันธ์สินค้าสหกรณ์ ให้มีการเจรจาซื้อขายทางธุรกิจระหว่างผู้ผลิตกับผู้มีความต้องการสินค้าโดยตรง และกำลังขยายศูนย์จำหน่ายสินค้าไปยังศูนย์ภูมิภาคทั่วประเทศ

5.4 สินค้ามาตรฐานสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์มีนโยบายส่งเสริมสินค้าสหกรณ์ กลุ่มสตรีและเยาวชนสหกรณ์ ให้มีการผลิตที่ได้มาตรฐาน เพื่อให้ผู้บริโภคเกิดความเชื่อมั่นในคุณภาพสินค้าสหกรณ์ จึงได้กำหนดมาตรฐาน สินค้าสหกรณ์ขึ้นภายใต้ชื่อ “สินค้ามาตรฐานสหกรณ์” หรือ “สมส.” โดยมีคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของสินค้า สินค้าที่จะได้รับการรับรองต้องมีคุณภาพและมาตรฐานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งจะทำให้

1. สหกรณ์ที่ผลิตสินค้าที่มีมาตรฐานสูงขึ้นและตรงกับความต้องการของผู้บริโภค
2. ผู้บริโภคเกิดความเชื่อถือในสินค้าของสหกรณ์เพิ่มขึ้น
3. สินค้ามาตรฐานสหกรณ์ได้รับความสนใจและมียอดจำหน่ายสูงขึ้น

5.5 โครงการแสดงสินค้าและส่งเสริมการตลาดผลิตภัณฑ์สหกรณ์ในต่างประเทศ

กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีนโยบายในการประชาสัมพันธ์สินค้าสหกรณ์ให้เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องทั้งตลาดภายในประเทศและตลาดต่างประเทศ การเผยแพร่สินค้าสหกรณ์ในตลาดต่างประเทศนั้น ได้รับความร่วมมือจากกระทรวงการต่างประเทศ จัดแสดงสินค้าในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ของประเทศไทยในประเทศนิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐชิลี สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก จีน ไบรเนด บังกลาเทศ ซิลี ญี่ปุ่น และรัสเซีย สำหรับสินค้าที่เลือกไปเผยแพร่มีผลิตภัณฑ์จากทองเหลือง กก หญ้าแฝก กระจาดสา ป่านศรนารายณ์ ย่านลิเภา และผ้าทอต่าง ๆ เป็นต้น

ในปี 2543 กรมส่งเสริมสหกรณ์นำคณะผู้แทนสหกรณ์ เดินทางไปแสดงสินค้าและเจรจาการค้ากับประเทศในแถบเอเชียและยุโรป และร่วมจัดแสดงสินค้าสหกรณ์ในงานส่งเสริมการส่งออกซึ่งจัดโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สหกรณ์มีโอกาสพบปะเจรจาการค้าและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ซื้อในต่างประเทศ อันเป็นการเชื่อมโยงธุรกิจและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ในต่างประเทศ ตลอดจนเป็นการแสวงหาช่องทางการตลาดใหม่ ๆ

จากการดำเนินการสหกรณ์และผู้เกี่ยวข้องได้รับประสบการณ์จากการเจรจาการค้า ตลอดจนได้ข้อคิดเห็นต่างๆ จากผู้ซื้อหรือผู้บริโภคในต่างประเทศเพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนา

ตลาดสินค้าของสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพิ่มช่องทางการตลาดต่างประเทศ และสหกรณ์พัฒนาสินค้าได้คุณภาพและมาตรฐานที่ต่างประเทศต้องการ

ค.การส่งเสริมอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่ให้ความสำคัญกับงานด้านพัฒนาสังคมท้องถิ่นชนบทมาโดยตลอดและเห็นว่าการจะพัฒนาสหกรณ์ซึ่งป็นสถาบันของเกษตรกรให้เจริญก้าวหน้า นั้น ต้องพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม ประกอบกับในปัจจุบันสตรีเป็นผู้รับภาระช่วยพ่อบ้านในการประกอบอาชีพ และยังเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบความเป็นอยู่ของสมาชิกในครอบครัวอีกด้วย

กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงสนับสนุนให้ความช่วยเหลือกลุ่มสตรีสหกรณ์ในหลาย ๆ ด้าน เช่น ในเรื่องงบประมาณ การให้การศึกษอบรม การจัดเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมแนะนำ สนับสนุน ด้านอุปกรณ์และวัสดุในการสร้างอาชีพเสริมรายได้ ณ กันยายน 2543 มีจำนวนกลุ่มสตรี 4,726 กลุ่ม สมาชิก 187,623 คน

กิจกรรมในการส่งเสริมกลุ่มสตรีที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการอยู่ สามารถแยกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. กิจกรรมในการฝึกอบรมและให้ความรู้ ได้แก่ การส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ในสิ่งจำเป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ อาทิ ฝึกอบรมการบันทึกรายรับ-จ่ายในครัวเรือน การสุศึกษาเพื่อพัฒนาสุขภาพอนามัยพื้นฐานของครอบครัว การประกอบอาหารและการเก็บรักษา ตลอดจนความรู้ทางการสหกรณ์ การรวมกลุ่มออมทรัพย์ การรวมกลุ่มทำธุรกิจขนาดย่อม เป็นต้น กิจกรรมด้านนี้มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของครัวเรือนในชนบท

2. กิจกรรมในการเสริมอาชีพ ได้แก่ การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาการผลิตงานหัตถกรรมพื้นบ้านเช่น จักสาน ทอผ้า การตัดเย็บเสื้อผ้า การทำดอกไม้ประดิษฐ์ ตลอดจนการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร เป็นต้น กิจกรรมในด้านนี้ มุ่งเน้นให้เกิดการประกอบอาชีพเพิ่มรายได้ของครอบครัวตลอดจนใช้ประโยชน์จากวัสดุในท้องถิ่นที่มีอยู่

ง.ด้านการพัฒนาบุคลากรสหกรณ์

ส่วนหนึ่งของนโยบายกรมส่งเสริมสหกรณ์ด้านบริหารบุคคลคือ ปรับปรุงการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณ

ภาพของบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการองค์กรและธุรกิจรวมทั้งด้านการตลาด โดยปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการฝึกอบรม รวมทั้งสนับสนุนเงินทุนหลังฝึกอบรมและจัดจ้างที่ปรึกษาศึกษาและบริหารจัดการวางระบบบัญชี และการเงินของสหกรณ์ที่ได้รับการคัดเลือก จัดชั้นคุณภาพและฝึกอบรม ระบบการจัดการองค์กรและธุรกิจให้แก่สหกรณ์ ซึ่งกองฝึกอบรมเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนา เพิ่มประสิทธิภาพคุณภาพคนในสหกรณ์ให้มีความรู้ความสามารถในการจัดการองค์กรและการดำเนินธุรกิจสหกรณ์ จึงได้จัดทำโครงการสัมมนา/ฝึกอบรมข้าราชการบุคลากรของสหกรณ์และประชาชนทั่วไปตามแผนและผลงานประจำปี 2543 - 2544 ดังนี้

กลุ่มเป้าหมาย	2543 (คน)	2544 (คน)	รวม (คน)
1.สมาชิกสหกรณ์	12,097	-	12,097
2.กรรมการดำเนินการ	3,943	7,270	11,213
3.ประธานและเลขานุการ	2,645	-	2,645
4. พนักงานสหกรณ์	3,473	3,240	6,713
5. ข้าราชการ	1,227	2,795	4,022
6.สตรีสหกรณ์	-	5,500	5,500
รวม	23,385	18,805	42,190

3.3 วิสัยทัศน์ขบวนการสหกรณ์ไทย ในมุมมองของกรมส่งเสริมสหกรณ์

จากกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในเชิงโครงสร้างและบริบท (Structural & Contextual Changes) ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และเทคโนโลยี ทำให้องค์กรต่างๆ ในภาครัฐต้องเร่งปรับกระบวนการทำงานอย่างขนานใหญ่ โดยการทบทวนบทบาทอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด แล้วเร่งระดมความคิดกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ (Vision) ขององค์กรจากผู้บริหารระดับสูง กำหนดภารกิจ (Mission) และเร่งระดมความคิดและประสบการณ์จากนักวิชาการ และผู้ปฏิบัติเป็นกลยุทธ์ต่างๆ เพื่อสนองตอบภารกิจนั้น

ในส่วนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้มีความพยายามที่จะกำหนดแผนทิศทางกรมส่งเสริมสหกรณ์แก่ขบวนการสหกรณ์ขึ้น ซึ่งใน ปี 2535 กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ร่วมกับสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพราชการ จัดทำแผนทิศทางกรมส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษหน้าขึ้น (พ.ศ.2537-พ.ศ.2546) เพื่อกำหนดภารกิจหลัก นโยบาย แผนกลยุทธ์และแผนกิจกรรม ให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และให้สอดคล้องกับ

แผนพัฒนาการเกษตรตลอดจนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่คาดการณ์ไว้ในระยะ 10 ปี เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุตามภารกิจหลักและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในแผนทิศทางฯ ดังกล่าวไม่ได้ระบุถึงวิสัยทัศน์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และวิสัยทัศน์ของขบวนการสหกรณ์ไว้ แต่มุ่งไปที่ภารกิจ (Mission) ในการส่งเสริม สนับสนุนขบวนการสหกรณ์ โดยกำหนดภารกิจหลักไว้ชัดเจนว่า “จะส่งเสริมพัฒนาให้สมาชิกสหกรณ์และประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น มีความมั่นคง ช่วยตนเองได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่งผลให้ประเทศมีการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตยโดยวิธีสหกรณ์”

หลังจากใช้แผนทิศทางฯดังกล่าวไปได้ประมาณ 4 ปี กระแสความต้องการกำหนดวิสัยทัศน์ในส่วนราชการต่างๆ ทวีความสำคัญขึ้นโดยลำดับ ดังนั้นในปี 2540 กรมส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้การนำของ อธิปดี พิธีรัตน์ อังกระรัต อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในสมัยนั้น จึงได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ขึ้น โดยได้รับความร่วมมือทางด้านวิชาการจากคณาจารย์สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ มาร่วมแสดงความคิดเห็นกับผู้บริหารระดับสูงของกรม แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับอธิบดีของกรม ความคิดในเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์การส่งเสริมสหกรณ์ จึงสูญหายตกลง

ต่อมาในปี 2541 อธิบดีบุญมี จันทร์วงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้กำหนดนโยบายเพื่อนำสู่การปฏิบัติให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสถานการณ์ปัจจุบันในช่วงเวลานั้น ออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านการปฏิบัติงาน ด้านเงินทุน และด้านบริหารงานบุคคล โดยที่แต่ละด้านนั้นมีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน และมุ่งประสานส่งเสริมสนับสนุนให้สหกรณ์มีการพัฒนาที่ฉับไว สามารถรองรับความต้องการในด้านต่างๆของมวลสมาชิกได้อย่างแท้จริง ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้เมื่อวิเคราะห์ลงไปแล้วก็คือภารกิจหรือพันธกิจ (Mission) นั่นเอง ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในข้อ 3.2.1

ต่อมาในปี 2542 นางวรรณิ รัตนวราหะ รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เสนอแนวคิดและกระบวนการปรับโครงสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ไว้ว่า “...ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจตั้งแต่ปลายปี 2540 จนถึงช่วงภาวะการฟื้นตัวในกลางปี 2542 เป็นต้น

มานั้น ส่งผลให้มีมิติต่างๆที่ได้รับผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจซึ่งรวมถึง สังคม การเมือง การปกครอง สิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยี มีการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ เพื่อปรับกลไกและโครงสร้างให้เข้ากันได้กับระบบเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ที่กำลังเกิดขึ้น ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่ประเทศไทยไม่เคยประสบมาก่อน เป็นระบบที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ระบบเศรษฐกิจใหม่ (New Economy) เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีความสลับซับซ้อน ต้องการความรวดเร็ว เน้นผลสัมฤทธิ์เชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ ให้ความสำคัญกับศักยภาพของคนควบคู่ไปกับการใช้เทคโนโลยี สนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ร่วมของประชาชนทุกระดับ ลดความแตกต่างในลักษณะการทำงาน

ระหว่างภาครัฐและเอกชน เพิ่มบทบาทให้ภาคประชาชนได้มีส่วนในการกำหนดทิศทางเสนอแนะ และตรวจสอบกลไกต่างๆ ของสังคมอย่างกว้างขวางขึ้น....”

ในส่วนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้าง โดยผู้บริหารระดับสูงของกรมได้มองเห็นความจำเป็นที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ต้องปรับบทบาทและภารกิจที่เคยปฏิบัติมาช้านาน ให้เข้ากับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การดำเนินธุรกิจของสหกรณ์หลายแห่ง ได้พัฒนาขึ้นเป็นอย่างมากตามกระแสของเทคโนโลยีและการแข่งขันทางการค้าเสรี กรมส่งเสริมสหกรณ์ต้องทบทวนบทบาทและภารกิจของตนเองที่จะเข้าไปส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์เหล่านี้ โดยการวางตำแหน่งทางกลยุทธ์การส่งเสริมสหกรณ์เสียใหม่ จากผู้ให้และกำกับ เป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนด้วยความทันสมัย คล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น เน้นผลสัมฤทธิ์เชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กรท้องถิ่นซึ่งรวมทั้งสหกรณ์และสถาบันเกษตรกรโดยคำนึงถึงประโยชน์ของสมาชิกขององค์กรอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงกำหนดวิสัยทัศน์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ไว้ว่า

“เป็นองค์กรนำในการส่งเสริมและพัฒนากระบวนการสหกรณ์อย่างมีเอกภาพ เพื่อให้สหกรณ์ เป็นองค์กรหลักทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีบทบาทสำคัญในการยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต”

และได้กำหนดภารกิจหลักเพื่อตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ดังกล่าวว่า ส่งเสริมและพัฒนาให้สมาชิกสหกรณ์และประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น มั่นคง ช่วยตนเองได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่งผลให้ประเทศชาติมีการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตยด้วยวิธี การสหกรณ์โดย

- (1) สร้างเสริมให้กลุ่มเป้าหมายมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสหกรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดการยอมรับและเป็นแนวร่วมสนับสนุนงานสหกรณ์
- (2) ทำให้สหกรณ์สามารถแข่งขันได้ในตลาด
- (3) ทำให้สหกรณ์เป็นฐานพลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตยของประเทศ
- (4) ให้มีการรวมพลังความร่วมมือกันระหว่างรัฐ สหกรณ์ และภาคเอกชน เพื่อสนับสนุนกิจการ สหกรณ์
- (5) พัฒนาระบบและวิธีการส่งเสริมสหกรณ์ให้มีการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทุกระดับ ให้มากขึ้น

ในปีถัดมา 2543 ดร.ชูวิทย์ มิตรชอบ นักวิชาการสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้นำเสนอร่างวิสัยทัศน์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยพยายามชี้ให้เห็นอย่างเป็นระบบเชื่อมโยงจาก

อำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ผู้วิสัยทัศน์และภารกิจของกรม โดยกำหนดประเด็นของการนำไปพิจารณาไว้ ดังนี้

อำนาจหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2532 กำหนดให้กรมส่งเสริม สหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับนิคมสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) ส่งเสริมและเผยแพร่การสหกรณ์
- (3) ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ภารกิจกรมส่งเสริมสหกรณ์

- (1) จัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์
- (2) บริการฝึกอบรมและประชาสัมพันธ์งานสหกรณ์
- (3) สนับสนุนการผลิต การตลาด และเงินทุนให้แก่สหกรณ์และสมาชิก

วิสัยทัศน์กรมส่งเสริมสหกรณ์

“เป็นองค์กรนำในการส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์อย่างมีเอกภาพ เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรหลักทางเศรษฐกิจและสังคม ที่มีบทบาทในการยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต”

นอกจากนี้ยังได้กำหนดกรอบแนวคิดและทิศทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในขบวนการ สหกรณ์ ปี 2544-2552 โดยกำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า

“พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในขบวนการสหกรณ์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศให้ดียิ่งขึ้นและยั่งยืน”

และเพื่อที่จะบรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าวข้างต้น พันธกิจ (Mission) 5 ประการได้ถูกกำหนดขึ้น ดังนี้

(1) พัฒนาขีดความสามารถขององค์กรในขบวนการสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างต่อเนื่องและเป็นสถาบันหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน โดยเน้นการออมของครัวเรือน เพื่อเป็นฐานทางเศรษฐกิจและความเป็นเอกภาพทางสังคมของชุมชนที่ยั่งยืนที่แท้จริง

(2) เสริมสร้างและพัฒนาบุคลากรในขบวนการสหกรณ์ให้เป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพ คุณธรรม และ มีคุณค่า มีความรู้ ทักษะ ตลอดจนทัศนคติที่ดีในการสร้างสรรค์และพัฒนางานสหกรณ์

(3) พัฒนาและปรับปรุงการบริหารและจัดการธุรกิจของสหกรณ์อย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และเหมาะสมกับสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลง

(4) ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพแก่สมาชิกและบุคคลในครัวเรือน เพื่อสร้างโอกาสทางสังคมและเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งเน้นการผสมผสานระหว่างภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีสมัยใหม่บนพื้นฐานของการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกัน

(5) ปรับเปลี่ยนและปลูกฝังแนวคิดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ถูกต้องอย่างเป็นระบบ รวมทั้งสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต

นอกจากนี้ ในงานวิจัยปี 2543 ของอชิบติบุญมี จันทรวงศ์ อชิบติกรมส่งเสริม สหกรณ์ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในสหกรณ์ภาคการเกษตรไว้ว่า

“สหกรณ์ในภาคการเกษตรเป็นองค์กรที่เข้มแข็งในการดำเนินธุรกิจการเกษตร ที่มีคุณภาพ โปร่งใส พึ่งตนเองได้ และเป็นอิสระ โดยการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน การเชื่อมโยงธุรกิจระหว่างสหกรณ์บนหลักการพหุภาคี ให้การสนับสนุนทรัพยากรการผลิต เป็นศูนย์กลางการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยี และสร้างอำนาจการต่อรองทางการตลาดแก่สมาชิก เพื่อมุ่งให้ครอบครัวและชุมชนของสมาชิกอยู่ดีมีความสุข ”

และเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าวจึงกำหนดภารกิจหลัก (Mission) ไว้ 4 ประการ ดังนี้

ภารกิจหลักของสหกรณ์ในภาคการเกษตร

(1) ส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรกลางของเกษตรกรอย่างแท้จริง ซึ่งการเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ต้องอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ

(2) ส่งเสริมให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ในทุกขั้นตอน ให้สมาชิก แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ มีความเท่าเทียมกัน สร้างการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ และต่อเนื่องให้แก่สมาชิก

(3) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสหกรณ์ให้เป็นองค์กรที่ดำเนินธุรกิจของสมาชิกให้สามารถที่จะแข่งขันได้ในระบบการค้าเสรี ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ และสร้างพลังในการต่อรองทางการตลาดให้แก่สมาชิกในรูปของเครือข่ายการค้า

(4) พัฒนาการผลิต การแปรรูป และการตลาดในกิจการที่สมาชิกดำเนินการอยู่ให้มีคุณภาพ โดยให้ความรู้เทคโนโลยีสมัยใหม่ สนับสนุนทรัพยากรการผลิต และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สารสนเทศ ด้านเงินทุน การผลิตและการตลาดให้แก่สมาชิก พร้อมๆกับการดูแล รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของสหกรณ์เองนั้น ก็ได้มีความพยายามที่จะกำหนดวิสัยทัศน์ของตนขึ้น โดยหัวข้อของ สหกรณ์แต่ละประเภท เช่น ชุมชุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของสหกรณ์ออมทรัพย์ไว้ว่า

“ องค์การธุรกิจของสมาชิก เพื่อสมาชิก โดยสมาชิกที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการออม การให้เงินกู้และจัดสวัสดิการต่างๆแก่สมาชิก โดยยึดมั่นอยู่บนอุดมการณ์ หลักและวิธีการสหกรณ์เพื่อการยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิก ตลอดจนจรรยาบรรณของสมาชิก สหกรณ์ออมทรัพย์ให้มีบทบาทในการสนับสนุนนโยบาย ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติอย่างยั่งยืน ”

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดวิสัยทัศน์ของกระบวนการสหกรณ์ไทย ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีท่านใดอาจหาญกำหนดขึ้น เป็นเพียงเลียบๆ เคียงๆ กำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร วิสัยทัศน์ของหน่วยงาน วิสัยทัศน์ในแต่ละมิติ แต่วิสัยทัศน์ของขบวนการยังไม่มี จึงถึงเวลาแล้ว หรือยังที่กรมส่งเสริมสหกรณ์จะได้จัดเวทีของการประชุมเชิงปฏิบัติการสำหรับคนในขบวนการสหกรณ์ คนในสถาบันการศึกษา คนในส่วนงานราชการส่งเสริมสหกรณ์และคนในภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ มาร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ของขบวนการ สหกรณ์ไทยขึ้น ให้มีทิศทางที่ชัดเจนว่าเราจะมุ่งไปสู่เป้าหมายใดในอนาคตอันใกล้

3.4 นโยบายของรัฐที่พึงประสงค์ในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

แนวคิดในภาพรวมสำหรับบทบาทของรัฐในการพัฒนาสหกรณ์แม้จะมีทั้งในส่วนที่สนับสนุนและคัดค้านก็ตาม แต่จากสภาพของประเทศไทยซึ่งอาชีพเกษตรกรรมยังเป็นอาชีพสำคัญของประเทศและสมาชิกของสหกรณ์ในภาคการเกษตร ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าสาขาอาชีพอื่น ยังเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ของระบบสหกรณ์ จึงยังคงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามา มีบทบาทกำหนดนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ แต่ขอบเขตในการกำหนดนโยบายจะแตกต่างกันไปในความจำเป็นและลักษณะการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ นโยบายของรัฐที่พึงประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ขบวนการสหกรณ์บรรลุความสำเร็จในการให้บริการสมาชิกแยกได้ดังนี้

3.4.1 สถาบันเกษตรกรมีความเป็นเอกภาพ

ในปัจจุบันรัฐได้สนับสนุนให้ราษฎรรวมกลุ่มทั้งในรูปของสหกรณ์และองค์กรอิสระต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในภาวะที่เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเกิดปัญหาและความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพ สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดกลุ่มราษฎรที่หลากหลาย จึงควรกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อการประสานงานในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ประกอบด้วย

- (1) การประสานงานในระดับนโยบายและแนวทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (2) การประสานงานระหว่างสหกรณ์กับสถาบันเกษตรกรอื่น ๆ ในแนวทางและวิธีปฏิบัติเพื่อจัดทำกิจกรรมสนองความต้องการของสมาชิก

3.4.2 ขบวนการสหกรณ์สามารถช่วยตนเองและดำเนินงานได้อย่างอิสระ

ขบวนการสหกรณ์ควรปราศจากการครอบงำของระบบการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม นโยบายของรัฐควรกำหนดในลักษณะที่ช่วยเพิ่มขีดความสามารถของขบวนการสหกรณ์ทำให้สหกรณ์สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระ โดยลดข้อกำหนดด้านกฎหมายและกฎเกณฑ์ข้อบังคับของทางราชการที่เข้าไปสอดแทรกในการดำเนินงานของสหกรณ์ สนับสนุนให้ขบวนการสหกรณ์อยู่ในลักษณะที่ช่วยตนเองได้ และสามารถแก้ไขความเดือดร้อนของมวลสมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถลดขนาดของหน่วยราชการที่ส่งเสริมลงมาตามลำดับ

3.4.3 ขบวนการสหกรณ์มีความเข้มแข็ง

โครงสร้างของขบวนการสหกรณ์มีการจัดและปรับโครงสร้างที่เหมาะสมต่อการดำเนินกิจกรรมด้านเศรษฐกิจและสังคม นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้ได้แก่ การจัดตั้งและส่งเสริมการบริหารจัดการธุรกิจของสหกรณ์ การส่งเสริมด้านการศึกษา การฝึกอบรมและสารสนเทศ ตลอดจนด้านเงินทุน อุปกรณ์การตลาด และเทคโนโลยีที่ทันสมัย เนื่องจากสหกรณ์ในภาคการเกษตรเป็นสหกรณ์ซึ่งมีสมาชิกที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอ่อนแอ รัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทช่วยเหลือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเงินทุนและปัจจัยพื้นฐานทางการผลิตและการตลาด เพื่อให้สหกรณ์มีความเข้มแข็งและสามารถยืนหยัดต่อผลกระทบของการแข่งขันในเวทีธุรกิจโลก แต่การช่วยเหลือดังกล่าว โดยเฉพาะด้านเงินทุน จะต้องมีการจัดระบบที่ทำให้เกิดผลประโยชน์แก่สหกรณ์อย่างแท้จริง และการเพิ่มพูนของเงินทุนควรจัดให้อยู่ในรูปของกองทุนซึ่งสามารถขยายขอบเขตความช่วยเหลือออกไปตามความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้น

3.4.4 ขบวนการสหกรณ์มีสถาบันการเงินของตนเอง

เพื่อเป็นแหล่งสะสมเงินทุนของสหกรณ์ทุกประเภท ใช้สถาบันการเงินของสหกรณ์ดังกล่าวเป็นกลไกในการปรับระบบการเงินของสหกรณ์ และเพิ่มสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ขบวนการสหกรณ์โดยส่วนร่วม

3.4.5 ขบวนการสหกรณ์มีบทบาทในการพัฒนาในด้านสังคม วัฒนธรรม การศึกษา การมีส่วนร่วมทางการเมืองควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ

เน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิกสหกรณ์และเพิ่มบทบาทของสหกรณ์ในการพัฒนาชุมชนทั้งในชนบทและเมือง ปลูกฝังจิตสำนึกเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในสังคม อีสรภาพ เสรีภาพ ความเป็นธรรมในสังคม และสิทธิมนุษยชนให้เป็นวิถีชีวิตของประชาชน สหกรณ์มีบทบาทเข้าไปในระบบการศึกษาเพื่อทำหน้าที่เป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตย เลือกลงผู้แทนที่บริสุทธิ์ยุติธรรม และพัฒนาคนให้เป็นคนดีในสังคมประชาธิปไตย ในส่วนของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจควรประยุกต์จากทฤษฎีใหม่หรือปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย

3.4.6 ขบวนการสหกรณ์มีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เน้นให้สหกรณ์ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติที่มีต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของมนุษย์ รวมทั้งการใช้ การอนุรักษ์ และการพัฒนาทรัพยากรอย่างถูกต้องและยั่งยืน ตลอดจนปกป้องภัยของมลภาวะที่เกิดจากการสลายหรือการใช้ทรัพยากรที่ไม่ถูกต้อง จากความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนผลกระทบที่เกิดจากพิษภัยของมลภาวะดังกล่าว

สหกรณ์ควรเพิ่มบทบาทในการใช้ทรัพยากรเชิงอนุรักษ์และพัฒนาเพื่อความอุดมสมบูรณ์และไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมและไม่ก่อให้เกิดมลพิษหรือระบบนิเวศวิทยาเสียหาย

3.5 ข้อเสนอโครงการวิจัยที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการปฏิรูป

ขบวนการสหกรณ์ไทย

3.5.1 ปัจจัยแวดล้อมสำคัญในการส่งเสริมขบวนการสหกรณ์ให้ช่วยเหลือตนเองได้ ปรัชญาสหกรณ์

ความสำคัญของปัญหา

ปรัชญาสำคัญของสหกรณ์คือการช่วยเหลือตนเองและการช่วยเหลือกันและกันนั้น เป็น พื้นฐานสำคัญในการพัฒนากลุ่มคนที่มีพื้นฐาน ความรู้ต่ำ การประกอบอาชีพที่พอมีพอกินฐานะทางการเงินยากจน จึงหารวมกลุ่มกันเป็นรูปสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรที่ยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

ปัญหาอันเกิดจากการช่วยเหลือตนเองของสมาชิกไม่ได้ ส่งผลต่อสถาบันสหกรณ์ในด้านต่าง ๆ เช่น เรื่องเงินทุน ปัจจัยทางด้านการตลาด การขยายฐานทางธุรกิจ การส่งเสริมทางการ การบริหารจัดการภายในสหกรณ์และในที่สุดทำให้ขบวนการและองค์กรสหกรณ์อ่อนแอตามไปด้วย จนกลายเป็นปัญหาสังคมในที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยแวดล้อมสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นตัวกระตุ้นให้สมาชิกเกิดพฤติกรรมการช่วยเหลือตนเองได้
2. เพื่อศึกษาและสร้างมาตรฐานในการกำหนดระดับการช่วยเหลือตนเองแต่ละกลุ่มของสมาชิก และของสหกรณ์ทุกประเภท

3. เพื่อศึกษาถึงผลทางธุรกิจของสหกรณ์จากการที่สมาชิกสหกรณ์สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ในระดับต่าง ๆ

ขอบเขตของการศึกษา

1. ตัวแปรเหตุ – กำหนดให้ปัจจัยแวดล้อมรบกวนตัวสมาชิก เช่น ขนบธรรมเนียม ความเชื่อถือ ฐานะทางเศรษฐกิจสังคม ที่ส่งผลให้เกิดการช่วยเหลือตนเองได้ ตามปรัชญาสหกรณ์
2. ตัวแปรผล – ลักษณะการพึ่งตนเองและระดับการพึ่งตนเองของสมาชิกในสหกรณ์ แต่ละขนาดและแต่ละประเภท

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงปัจจัยแวดล้อมสำคัญของแต่ละพื้นที่ในการสนับสนุนให้เกิดการพึ่งพาตนเองของสมาชิก
2. เพื่อทราบถึงตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานที่เที่ยงตรงในการวัดระดับการช่วยเหลือตนเองของสมาชิกซึ่งสามารถใช้ได้เป็นสากล
3. เพื่อทราบผลทางธุรกิจขององค์กรที่สมาชิกสามารถรู้จักช่วยเหลือตนเองได้ในพื้นที่ที่แตกต่างกันและประเภทของสหกรณ์ที่แตกต่างกัน

ระเบียบวิธีการศึกษา

แหล่งข้อมูล : ใช้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสหกรณ์ 6 ประเภท จัดแบ่งขนาดของสหกรณ์ และเก็บข้อมูลทั้งจากผลการดำเนินงานและปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ

ประชากรศึกษา : ใช้วัดระดับการช่วยเหลือตนเองจากสมาชิกและกรรมการสหกรณ์ ในแต่ละขนาด โดยประมาณสมาชิก 1,500 คน และกรรมการสหกรณ์ 500 คน จากทุกประเภท ทุกขนาดของสหกรณ์ทั่วประเทศ

เครื่องมือที่ใช้วัด : แบบทดสอบเบื้องต้นเพื่อหาระดับการช่วยเหลือตนเองของสมาชิก และปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่อ้างถึง

: แบบทดสอบขั้นที่สอง เพื่อหารายละเอียดของปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือตนเองของสมาชิกในรูปของการค้นคว้าหาความรู้ การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า การรวมกลุ่ม ความเสียสละ การถ่ายทอดสู่บุคคลอื่น การสร้างเครือข่าย ฯลฯ

3.5.2 นโยบายของรัฐที่เหมาะสมต่อการพัฒนาขบวนการสูงสุดของสหกรณ์กรณีศึกษา สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ

ความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากการสนับสนุนของรัฐยังไม่สามารถสะท้อนถึงความเพียงพอในการเข้าช่วยเหลือ สนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของขบวนการสูงสุดของสหกรณ์ อันได้แก่ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ ชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์ ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียน ชุมชนสหกรณ์โคนม ชุมชนสหกรณ์ประมง ชุมชนสหกรณ์กองทุนสวนยาง ฯลฯ

สำหรับบทบาทของขบวนการระดับสูงสุดของสหกรณ์ที่กล่าวถึงข้างต้น ส่วนใหญ่มีภาพผูกพันต่อองค์กร เช่น มีค่าใช้จ่ายสูง มีปัญหาการบริหารจัดการภายใน การบริการสมาชิกไม่ทั่วถึง และขาดความชัดเจนในการช่วยเหลือสหกรณ์สมาชิก

ดังนั้นเพื่อให้ขบวนการสูงสุดของสหกรณ์ช่วยเหลือบริการสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ควรมีการสนับสนุนจากรัฐในบางเรื่องบางปัจจัยที่เหมาะสม เพื่อให้องค์กรระดับสูงสุดสามารถบริหารจัดการภายในได้อย่างเกิดประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการใช้นโยบายของรัฐที่ถูกต้องต่อขบวนการในการพัฒนาขบวนการสูงสุดทางสหกรณ์
2. เพื่อศึกษาปัจจัยการบริหารจัดการที่เกิดจากการสนับสนุนจากรัฐ ขององค์กรสูงสุดของ สหกรณ์
3. เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานขององค์กรสูงสุดของสหกรณ์ต่อการบริการสมาชิกว่าเกิดประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดตัวแปรปัญหาไว้ดังนี้

1. การใช้นโยบายของรัฐต่อการพัฒนาองค์กรสูงสุดทางสหกรณ์
2. การบริหารจัดการขององค์กรสูงสุดของสหกรณ์ต่อการสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ จาก
รัฐ
3. การดำเนินงานขององค์กรสูงสุดของสหกรณ์ต่อการบริการสมาชิก

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงการใช้นโยบายรัฐในการสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ ต่อองค์กรสูงสุดของสหกรณ์
2. เพื่อทราบปัญหาและแนวทางแก้ไข การวางแผนพัฒนาองค์กรสูงสุดของสหกรณ์ให้มีความพร้อมในการบริการสมาชิกและเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ระเบียบวิธีการศึกษา

1. แหล่งข้อมูล – เก็บรวบรวมจากเอกสารและการสัมภาษณ์บุคคลในระดับผู้นำที่เกี่ยวข้องจากองค์กรสูงสุดของสหกรณ์ต่าง ๆ ในขบวนการสหกรณ์
2. กลุ่มประชากรศึกษา–เก็บจากบุคคลในแวดวงการเมืองและที่เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยการสัมภาษณ์เจาะลึกในประเด็นปัญหาต่าง ๆ
3. กลุ่มประชากร – ที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ในระดับล่างทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนกลางทั่วประเทศ ประมาณ 1,200 คน รวม 4 ภาค

3.5.3 การกระจายงบประมาณตามนโยบายรัฐในการส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษ

วรรณ

ความสำคัญของปัญหา

การส่งเสริมกิจการสหกรณ์ในปัจจุบันและอดีตที่ผ่านมามักจะกล่าวถึงงบประมาณที่จำเป็นตามที่ต้องการของสหกรณ์แต่ละท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณ จะนำไปใช้ในเรื่องของกิจการของสมาชิกซึ่งออกมาในรูปเงินกู้ เงินชดเชยต่อการทำอาชีพเกษตรตามโครงการต่าง ๆ อีกส่วนหนึ่งจะนำไปก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานของสหกรณ์ และสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานทางการตลาด เพื่อให้เกิดการธุรกิจอันจะแบ่งปันได้กับเอกชนในท้องถิ่นนั้น

การกระจายงบประมาณดังกล่าว ยังเป็นการกระจุกตัวโดยขึ้นอยู่กับตัวผู้บริหารของสหกรณ์ใดใกล้ชิดกับอำนาจทางการเมือง ก็จะได้เม็ดเงินไปเป็นจำนวนมากว่าแห่งอื่น ๆ อันจะนำไปสู่การแจกจ่ายงบประมาณแผ่นดินที่ไม่ยุติธรรม และเป็นการสร้างปัญหาให้กับขบวนการสหกรณ์ในที่สุดเนื่องจากเม็ดเงินดังกล่าวบางครั้งก็เกิดการทุจริตระหว่างผู้บริหารสหกรณ์หรือระหว่างผู้บริหารสหกรณ์กับหน่วยราชการและนักการเมือง จนทำให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่เกิด

ประสิทธิภาพ จึงควรศึกษาว่าในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา น่าจะมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณ
ในด้านใดที่นำไปสู่สหกรณ์แล้วก่อให้เกิดปัญหามากกว่าประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิธีการจัดสรรงบประมาณลงสู่สหกรณ์ต่าง ๆ ในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมา
2. เพื่อศึกษาใช้ปฏิบัติของสหกรณ์ต่อหน่วยงานภาครัฐและนักการเมืองเพื่อให้ได้งบประมาณตามที่ต้องการ
3. เพื่อศึกษาปริมาณงบประมาณที่สหกรณ์ได้รับเปรียบเทียบแต่ละภาค ระหว่างสหกรณ์ประเภทเดียวกัน.

ขอบเขตของการวิจัย

ด้านตัวแปรศึกษา

- ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการใช้งบประมาณในการส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมสหกรณ์ย้อนหลัง 10 ปี

- ศึกษาผลที่เกิดจากการใช้งบประมาณทั้งที่เป็นสิ่งของวัตถุและเป็นความรู้วิชาการ เช่น งบที่ใช้ในการฝึกอบรมสมาชิกหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์

ด้านแหล่งข้อมูล

- กำหนดขอบเขตข้อมูลจากหน่วยราชการ เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่ได้ให้การสนับสนุนเงินงบประมาณ

การจัดประสิทธิภาพ

- โดยการกำหนดเกณฑ์เฉลี่ยที่สามารถใช้ประโยชน์จากสิ่งก่อสร้างหรือปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ อันเกิดจากงบประมาณ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบวิธีการจัดสรรงบประมาณลงสู่สหกรณ์ต่าง ๆ จำนวนและระยะเวลาที่งบประมาณลงสู่พื้นที่
2. เพื่อทราบประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของสหกรณ์ ต่อการได้รับวัสดุอุปกรณ์หรือสิ่งก่อสร้างตามงบประมาณ ย้อนหลัง 10 ปี
3. เพื่อทราบปัญหาและนำสู่การแก้ไขปัญหามานระยะยาวต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

เครื่องมือในการศึกษา – ใช้แบบสอบถามที่คณะผู้วิจัยสร้างขึ้นและทดสอบจนมีความเที่ยงตรง แล้วจึงนำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูล

กลุ่มตัวอย่าง - เป็นข้าราชการ นักการเมืองและกรรมการสหกรณ์ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดทำ การรับงบประมาณจากหน่วยราชการต่าง ๆ จำนวน รวม 600 คน ทั่วประเทศ

ระยะเวลาดำเนินการ - สหกรณ์ค้นคว้าข้อมูล รวมถึงการแปลผลและนำเสนอรายงานใช้เวลาทั้งสิ้น 18 เดือน

บรรณานุกรม

- 1) วรเดช จันทรศร. การพัฒนาระบบราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2540.
- 2) กรมส่งเสริมสหกรณ์และสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. แผนทิศทางของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2537 – 2546) และแผนปฏิบัติการกรมส่งเสริม สหกรณ์ (พ.ศ. 2538 – 2540). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2538.
- 3) วัลลภ ลำพาย. รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการ กรมส่งเสริม สหกรณ์, 2539.