

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันภาคเกษตรของประเทศไทยได้เปลี่ยนจากการผลิตเพื่อการบริโภคในครัวเรือนเป็นการผลิตเพื่อการค้ามากขึ้น ผลผลิตส่วนเกินจากความต้องการภายในประเทศถูกส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ เป็นการสร้างรายได้ให้กับประเทศนอกจากนี้ภาคเกษตรยังเป็นภาคที่สนับสนุนเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเป็นแหล่งผลิตอาหารผลิตและวัตถุดิบเพื่อสนับสนุนภาคการผลิตอื่นๆ รวมถึงเป็นแหล่งรองรับแรงงานที่ว่างงาน อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาภาคเกษตรยังประสบกับปัญหาหลายด้าน ได้แก่ ปัญหาด้านการผลิต ด้านการตลาดรวมถึงไปถึงปัญหาด้านราคา เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่ขาดแคลนเงินทุนและการพัฒนาความรู้ทางเทคโนโลยีการเกษตรที่ทันสมัย ประกอบกับเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อยไม่ค่อยมีการรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มอำนาจการต่อรองทางการตลาด การที่ภาคเกษตรจะสามารถช่วยพวงภาวะเศรษฐกิจและประชากรที่เข้ามาพึ่งพาทศนี้ได้ ภาคเกษตรเองต้องมีความเข้มแข็งทั้งด้านการผลิต ด้านการจัดการและด้านการตลาด ซึ่งระบบที่มีบทบาทสำคัญที่จะช่วยสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกรและช่วยพัฒนาธุรกิจชุมชนในระดับรากหญ้าของประเทศได้นั้น ได้แก่ ระบบสหกรณ์ เนื่องระบบสหกรณ์มีลักษณะการดำเนินงานที่ชัดเจนในเรื่องของการมีส่วนร่วมพัฒนาเศรษฐกิจและชุมชนอย่างครบวงจร และเน้นหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาปรับใช้ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เติบโตอย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

สหกรณ์ภาคการเกษตรประกอบด้วย 1)สหกรณ์การเกษตร 2)สหกรณ์ประมง 3)สหกรณ์นิคม เมื่อพิจารณาจำนวนสหกรณ์และจำนวนสมาชิกสหกรณ์ภาคการเกษตรในรอบสิบปีที่ผ่านมา (ปี 2545 - 2554) เห็นได้ว่าสหกรณ์การเกษตรเป็นสหกรณ์ที่มีจำนวนสหกรณ์มากที่สุดอย่างต่อเนื่องมาตลอดระหว่าง ปี 2544 - 2554 โดยใน ปี 2545 มีจำนวนสหกรณ์ทั้งหมด 3,419 แห่ง เพิ่มขึ้นเป็น 3,777 แห่ง เมื่อสิ้นปี 2554 และมีจำนวนสมาชิกมากที่สุดระหว่างปี 2544 - 2554 เช่นกัน ถึงแม้ว่าในบางปีจะมีจำนวนสมาชิกลดลงก็ตาม โดยปี 2554 มีสมาชิกเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 57.90 ของสมาชิกสหกรณ์ทั้งหมด (รวมนอกภาคการเกษตร) (ตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1 จำนวนและสมาชิกสหกรณ์ภาคการเกษตรในประเทศไทย

ปี	ประเภท					
	สหกรณ์การเกษตร		สหกรณ์ประมง		สหกรณ์นิคม	
	จำนวน	สมาชิก	จำนวน	สมาชิก	จำนวน	สมาชิก
2545	3,419	5,095,554	71	14,113	98	156,502
2546	3,748	5,340,436	67	12,389	95	158,362
2547	3,787	5,419,250	71	13,615	93	153,001
2548	3,945	5,654,384	80	16,299	93	160,751
2549	3,958	5,697,773	86	13,969	93	177,570
2550	3,993	5,865,178	84	14,294	91	184,059
2551	3,885	5,995,263	85	14,699	91	182,632
2552	3,854	6,079,005	80	14,291	92	187,128
2553	3,850	5,968,358	86	15,018	91	189,469
2554	3,777	6,116,121	83	15,379	92	183,402

ที่มา : ข้อมูลสารสนเทศกรมส่งเสริมสหกรณ์, 2554

สหกรณ์การเกษตรเป็นองค์กรธุรกิจที่เกษตรกรรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นมา เพื่อให้เกษตรกรที่เป็นสมาชิกดำเนินกิจการร่วมกันช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แก้ปัญหาความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพรวมไปถึงยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้น การให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรผู้เป็นสมาชิกประกอบด้วย การให้สินเชื่อ การจัดหาวัสดุทางการเกษตรและสิ่งของที่จำเป็นมาจำหน่าย การจัดหาตลาดจำหน่ายผลผลิตและแปรรูปผลิตภัณฑ์ของสมาชิก การรับฝากเงินของสมาชิก การจัดบริการบำรุงที่ดิน และการให้บริการส่งเสริมความรู้ทางการเกษตร จากบทบาทที่สำคัญของสหกรณ์การเกษตรที่มีต่อการพัฒนาภาคเกษตร รัฐบาลได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของระบบสหกรณ์ จึงให้กรมส่งเสริมเริ่มจัดทำมาตรฐานสหกรณ์ขึ้นเป็นครั้งแรกในปี 2545 เพื่อเร่งพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้แก่สหกรณ์ พร้อมกับเป็นแนวทางการปรับปรุงแก้ไขระบบบริหารจัดการสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และสามารถนำข้อมูลพื้นฐานไปเป็นประโยชน์แก่ภาครัฐในการเข้าไปช่วยเหลือแต่ละสหกรณ์ได้ตรงความต้องการอย่างที่แท้จริง แต่การจัดมาตรฐานยังมีปัญหาและอุปสรรคเนื่องจากสหกรณ์ยังขาดความพร้อม ต่อมาในปี 2551 กรมส่งเสริมได้ออกประกาศเรื่อง กำหนดระดับมาตรฐานสหกรณ์ อย่างเป็นทางการโดยใช้หลักเกณฑ์ตัวชี้วัดระดับ

มาตรฐานสหกรณ์ 7 ข้อ¹ และกำหนดระดับมาตรฐานออกเป็น 2 ระดับ คือ สหกรณ์ผ่านมาตรฐาน และสหกรณ์ไม่ผ่านมาตรฐาน ต่อมาในปี 2553 ได้มีการปรับปรุงการจัดระดับมาตรฐานสหกรณ์ใหม่ และได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดมาตรฐานสหกรณ์ โดยกำหนดระดับมาตรฐานสหกรณ์ออกเป็น 4 ระดับคือ 1)มาตรฐานดีเลิศ 2)มาตรฐานดีมาก 3)มาตรฐานดี และ 4)ไม่ผ่านมาตรฐาน โดยใช้หลักเกณฑ์ตัวชี้วัดมาตรฐาน 7 ข้อ ตามเดิม และได้เพิ่มหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการภายในของสหกรณ์เข้าไปรวมทั้งสิ้น 137 ข้อ ดังนั้นเมื่อสหกรณ์ได้รับการจัดมาตรฐานตามที่กรมส่งเสริมกำหนดทำให้สหกรณ์ถูกแบ่งเป็น 4 ระดับ (1.มาตรฐานดีเลิศ 2.มาตรฐานดีมาก 3. มาตรฐานดี และ 4.ไม่ผ่านมาตรฐาน) 2 กลุ่มมาตรฐานคือ กลุ่มสหกรณ์ที่ผ่านมาตรฐานและกลุ่มสหกรณ์ที่ไม่ผ่านมาตรฐาน ด้วยเหตุนี้จึงนำมาสู่ประเด็นปัญหาในการวัดประสิทธิภาพของสหกรณ์ที่ว่าควรวัดประสิทธิภาพของสหกรณ์ทั้งสองกลุ่มแยกออกจากกัน เนื่องจากผลการจัดมาตรฐานสหกรณ์ข้อ 1) 3) 4) 5) และ 6) ซึ่งให้เห็นแล้วว่าสหกรณ์ทั้งสองกลุ่มมีโอกาสการเข้าถึงเทคโนโลยีที่ได้เท่าเทียมกันแต่กลับแตกต่างกัน เนื่องจากการมีชุดเทคโนโลยีที่แตกต่างกัน (technology sets differ)² ส่งผลให้สหกรณ์ทั้งสองกลุ่มมีการจัดการส่วนผสมปัจจัยการผลิตเพื่อให้ได้ผลผลิต (input-output combination) ต่างกัน การศึกษาประสิทธิภาพของสหกรณ์นำไปสู่แนวทางการปรับปรุง

¹ 1.ผลการดำเนินงานในรอบสองปีบัญชีย้อนหลัง สหกรณ์มีผลการดำเนินงานไม่ขาดทุนเว้นแต่ปีใดมีอุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติจนเกิดความเสียหายต่อสมาชิกและสหกรณ์โดยรวม ให้ตัดปีนั้นออกไป 2.ผลการดำเนินงานในรอบสองปีบัญชีย้อนหลังไม่มีการกระทำอันถือว่าทุจริตต่อสหกรณ์ 3.ผลการดำเนินงานในรอบปีบัญชีสุดท้าย สหกรณ์ต้องจัดทำงบการเงินแล้วเสร็จและส่งให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบแล้วนำเสนอเพื่ออนุมัติในที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ภายใน หนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชี 4. ผลการดำเนินงานในรอบปีสุดท้าย สหกรณ์ต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละหกสิบของสมาชิกทั้งหมด มาทำธุรกิจกับสหกรณ์ 5. ต้องจัดจ้างเจ้าหน้าที่สหกรณ์ปฏิบัติงานประจำ รับผิดชอบดำเนินการและธุรกิจของสหกรณ์ หากไม่มีการจัดจ้างต้องมีกรรมการหรือสมาชิกที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ประจำ 6.ผลการดำเนินงานในรอบสองปีย้อนหลังสหกรณ์ต้องมีการจัดสรรกำไรสุทธิและจ่ายเงินทุนสวัสดิการสมาชิกหรือทุนสาธารณะประโยชน์อย่างน้อยหนึ่งครั้ง 7.ผลการดำเนินงานในรอบปีบัญชีสุดท้าย สหกรณ์ต้องไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์

² Battese, Rao and O'Donnell (2004) ได้อธิบายว่า ความแตกต่างของชุดเทคโนโลยี เป็นผลมาจาก ความแตกต่างของทุนมนุษย์ ทุนทางการเงิน จำนวนหุ้น (ตัวอย่างเช่น ชนิดของเครื่องจักร ขนาดและปริมาณของแรงงาน เป็นต้น) โครงสร้างทางเศรษฐกิจ (ตัวอย่างเช่น จำนวนท่าเรือ การเข้าถึงตลาด เป็นต้น) แหล่งที่มาของทรัพยากร (เช่น คุณภาพของดิน สภาพอากาศ แหล่งพลังงาน เป็นต้น) และลักษณะทางกายภาพอื่นๆ รวมไปถึงสิ่งแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจที่ซึ่งทำให้เกิดช่องว่างทางการผลิตได้ ในกรณีของสหกรณ์การเกษตรที่ศึกษานี้ สหกรณ์ทั้งสองกลุ่มแสดงให้เห็นถึงการมีทุนมนุษย์ ทุนทางการเงินที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน เช่น สหกรณ์ที่ผ่านมาตรฐานมีผู้จัดการที่มีความรู้ความสามารถ ทักษะและประสบการณ์ในการทำงานที่ดีกว่า จากการศึกษาที่ผู้จัดการส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีและมีระดับการศึกษาสูงสุดถึงระดับปริญญาโทในบางสหกรณ์ มีประสบการณ์ในการทำงานมานานกว่า 15 ปี ในขณะที่สหกรณ์ที่ไม่ผ่านมาตรฐานมีผู้จัดการจบการศึกษาในระดับ ปวช/ปวส. เท่านั้น และมีประสบการณ์ในการทำงานน้อยกว่าโดยมีประสบการณ์ในการทำงานเพียง 11 – 15 ปีหรือน้อยกว่านั้น

ระบบการดำเนินงานของสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะสหกรณ์ที่ยังไม่ผ่านมาตรฐาน การที่สหกรณ์การเกษตรมีระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานที่ดีเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสนับสนุนให้เกษตรกรมีความเข้มแข็งในด้านการผลิต ด้านเงินทุน ด้านการตลาด และการเพิ่มอำนาจในการต่อรองด้านราคา

อย่างไรก็ตามการศึกษาที่เกี่ยวกับการวัดประสิทธิภาพของสหกรณ์การเกษตรที่ผ่านมาตรฐานที่นำมาศึกษามักจะถูกสมมติว่าเป็นสหกรณ์ที่มีชุดเทคโนโลยีที่เหมือนกัน จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ผลของการจัดมาตรฐานสหกรณ์ชี้ให้เห็นว่าสหกรณ์ที่ผ่านและไม่ผ่านมาตรฐานมีชุดเทคโนโลยีที่แตกต่างกัน เพราะฉะนั้นการวัดประสิทธิภาพของสหกรณ์การเกษตรที่ถูกนำมาจัดมาตรฐานด้วยวิธีการวัดประสิทธิภาพแบบเดิมที่มีข้อสมมติฐานสำคัญว่า การวัดประสิทธิภาพของหน่วยธุรกิจ หน่วยธุรกิจนั้นจะต้องมีชุดเทคโนโลยีเดียวกันจึงจะสามารถทำการวัดประสิทธิภาพร่วมกันได้ หากหน่วยธุรกิจมีชุดเทคโนโลยีที่แตกต่างกันจะไม่สามารถนำมาวัดประสิทธิภาพร่วมกันได้ เพราะฉะนั้นหากต้องการวัดประสิทธิภาพหน่วยธุรกิจที่มีชุดเทคโนโลยีแตกต่างกันหรือมีการบริหารจัดการแตกต่างกันตามกลุ่มต่าง ๆ อาทิเช่น ธนาคารหรือมหาวิทยาลัยในประเทศต่างๆ การวัดประสิทธิภาพที่เหมาะสม ได้แก่ วิธีการวิเคราะห์ metafrontier ซึ่งวิธีการนี้ได้ยึดแนวคิดการวัดประสิทธิภาพแบบเดิมแต่มีข้อสมมติฐานที่แตกต่างกันกล่าวคือ การวัดประสิทธิภาพของหน่วยธุรกิจที่มีชุดเทคโนโลยีแตกต่างกัน หน่วยธุรกิจจะต้องมีโอกาสเข้าถึงชุดเทคโนโลยีได้เท่าเทียมกันจึงจะสามารถนำมาวัดประสิทธิภาพร่วมกันได้ ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงมีความสนใจการวัดประสิทธิภาพของสหกรณ์การเกษตรที่ถูกนำมาจัดมาตรฐานสหกรณ์ในปี 2553 ด้วยวิธีการวิเคราะห์ metafrontier ที่นำเสนอโดย Rao, O'Donnell and Battese (2003) และ Rao, O'Donnell and Battese (2008)

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

วัตถุประสงค์หลักของการศึกษาครั้งนี้เพื่อวัดประสิทธิภาพและช่องว่างทางเทคโนโลยีของสหกรณ์การเกษตรในจังหวัดเชียงใหม่ที่ถูกนำมาจัดมาตรฐานในปี 2553 โดยมีวัตถุประสงค์ย่อยดังนี้

1. เพื่อศึกษาลักษณะของสหกรณ์การเกษตรตัวอย่าง ผลการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน
2. เพื่อวิเคราะห์ประสิทธิภาพและช่องว่างระหว่างเทคโนโลยีของสหกรณ์ฯตัวอย่าง
3. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของสหกรณ์ฯตัวอย่างทั้งสองกลุ่ม

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลลัพธ์ที่ได้จากการศึกษาค้างนี้เป็นประโยชน์กับหน่วยงานที่สนับสนุนและส่งเสริม สหกรณ์ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน โดยสามารถช่วยในการกำหนดทิศทางของนโยบายการพัฒนาและ การส่งเสริมปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานของสหกรณ์โดยเฉพาะกลุ่มที่ไม่ผ่านมาตรฐาน สำหรับสหกรณ์แต่ละกลุ่มยังสามารถนำผลลัพธ์ที่ได้ไปใช้วางแผนกลยุทธ์ของสหกรณ์เพื่อ ปรับปรุงการดำเนินงานและการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในอนาคต หรือวางนโยบาย สำหรับจัดการความรู้ทั้งภายในและระหว่างกลุ่มสหกรณ์ที่ได้รับมาตรฐานแตกต่างกัน

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้างนี้ทำการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรในจังหวัด เชียงใหม่ ทั้งนี้เนื่องจากสหกรณ์การเกษตรในจังหวัดเชียงใหม่มีความหลากหลายในการประกอบ ธุรกิจ และมีปริมาณการทำธุรกิจอยู่ในเกณฑ์สูง รวมถึงมีสหกรณ์จำนวนมากที่ทำการรวมรวม ผลผลิตทางการเกษตรจากสมาชิกเพื่อส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ มีโอกาสเติบโตได้สูงในอนาคต สำหรับสหกรณ์ที่ใช้เป็นตัวอย่างในการศึกษาค้างนี้คือ สหกรณ์การเกษตร ประเภท การเกษตรทั่วไป ซึ่งเป็นสหกรณ์ที่สามารถนำมาจัดมาตรฐานในปี 2553 จำนวนทั้งสิ้น 95 สหกรณ์ แบ่งเป็นสหกรณ์การเกษตรที่ผ่านมาตรฐานจำนวน 69 สหกรณ์ และสหกรณ์การเกษตรที่ไม่ผ่าน มาตรฐาน 26 สหกรณ์