



รายงาน

โครงการประสานงานเพื่อพัฒนากรอบแนวคิดสำหรับ

ชุดโครงการวิจัยด้านสหกรณ์

(เล่มที่2)

บทความทางวิชาการด้านสหกรณ์

รวบรวมโดย

จุฬาทิพย์ ภัตราวาท

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย : สกอ.

มีนาคม 2544

คำนำ

เอกสารเล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานโครงการประสานงานเพื่อพัฒนารอบแนวคิดสำหรับชุดโครงการวิจัยด้านสหกรณ์ ประกอบไปด้วยบทความทางวิชาการด้านสหกรณ์ทั้งสิ้น 8 บทความ ซึ่งเขียนโดยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญด้านสหกรณ์สาขาต่าง ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะนำเสนอทบทวนในที่ประชุมระดมความคิดในโครงการประสานงานฯ เพื่อเป็นการเปิดประเด็นสู่การอภิปรายและการหาข้อสรุปสำหรับวิสัยทัศน์ขบวนการสหกรณ์ ตลอดจนกรอบแนวคิดสำหรับชุดโครงการวิจัยเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปขบวนการสหกรณ์อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

บทความทั้งหลายเหล่านี้มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของขบวนการสหกรณ์ ได้แก่ ภาวะเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง กฎหมาย นโยบายรัฐ กลุ่มองค์กรประชาชน บทวิเคราะห์เกี่ยวกับสถานการณ์ในปัจจุบันของขบวนการสหกรณ์ ตลอดจนสถานการณ์การดำเนินการวิจัยด้านสหกรณ์ที่ผ่านมา ดังนั้นนอกจากจะเป็นประโยชน์สำหรับการดำเนินการโครงการประสานงานฯ แล้ว หวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความเหล่านี้จะเป็นประโยชน์สำหรับ นักเรียน นิสิต นักศึกษา และผู้ที่เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์ เพื่อการศึกษา และเป็นสารสนเทศในการวางแผนกำหนดนโยบายในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ด้วย

ในฐานะผู้ประสานงานโครงการฯ และผู้ร่วบรวมบทความ icos ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สกอ. ทีมที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิที่เขียนบทความ และผู้ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการทุกท่านที่ให้การสนับสนุนและให้ความร่วมมืองานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และหากมีสิ่งบกพร่องประการใดicos ขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

(รศ.จุฑาทิพย์ ภัตราวาท)

ผู้ประสานงานโครงการ

ธันวาคม 2544

สารบัญ

หน้า

คำนำ	I
บทความที่ 1 พัฒนาขบวนการสหกรณ์ไทย : อดีต ปัจจุบัน และแนวทางการพัฒนา	II
บทความที่ 2 การสหกรณ์ในบริบทไทย : เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม	III
บทความที่ 3 นโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ : โอกาส อุปสรรคที่มีต่อ ขบวนการสหกรณ์	IV
บทความที่ 4 หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ : โอกาส อุปสรรคที่มีต่อ ขบวนการสหกรณ์	V
บทความที่ 5 กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ : ข้อจำกัดของกฎหมายในปัจจุบัน และแนวทางแก้ไข	VI
บทความที่ 6 สถาบันการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์	VII
บทความที่ 7 บทบาทการดำเนินงานของกลุ่ม/องค์กรประชาชน : แนวทางการพัฒนา ระบบเครือข่ายกลุ่ม/องค์กรประชาชนและขบวนการสหกรณ์	VIII
บทความที่ 8 สถานการณ์วิจัยด้านสหกรณ์ที่ผ่านมาและแนวทางการวิจัยในอนาคต	IX

บทความที่ 1

**พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ไทย : อดีต ปัจจุบัน และ
แนวทางการพัฒนา**

โดย

เชิญ บำรุงวงศ์

พัฒนาการของบวนการสหกรณ์ไทย : อดีต ปัจจุบัน และแนวทางการพัฒนา

เชิญ บำรุงวงศ์*

ตอนที่ 1 กำเนิดของสหกรณ์ในประเทศไทย

สหกรณ์แรกในประเทศไทยถือกำเนิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2459 หลังจากสหกรณ์แรกของโลกได้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเมื่อ พ.ศ. 2387 เป็นเวลา 72 ปี หลังประเทศไทย 64 ปี (พ.ศ. 2395) หลังประเทศไทย 16 ปี (พ.ศ. 2443) หลังประเทศไทย 12 ปี (พ.ศ. 2447) และหลังประเทศไทย 7 ปี (พ.ศ. 2452)

แม้ว่า “การร่วมมือกัน” หรือ “งานร่วมมือกัน” ตามธรรมชาติมีมาในทุกภูมิภาคของโลก ตั้งแต่เมื่อยุคหินและผู้หญิงเริ่มนิริชิตแบบครอบครัว แสวงหาอาหาร ที่อยู่อาศัย ความปลอดภัยจากภัยต่างๆ มาตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ และได้วิวัฒนาการมาเป็นอย่างธรรมชาติในโลกในปัจจุบัน จากยุคล่าสัตว์จนถึงยุคตั้งถิ่นฐานทำการเกษตร สมาชิกในครอบครัวและชุมชนก็ร่วมกันทำงานอย่างโดยย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้อย่างดี และรวดเร็วกว่าต่างคนต่างทำ ดังจะเห็นได้จากการ “ลงแขก” ในการทำนาของชาวนาไทย ซึ่งเป็นวิถีชีวิตที่มีมาแต่โบราณจนกระทั่ง เมื่อ 20-30 ปีมานี้ หลังจากเครื่องจักรกลและเครื่องทุนแรงต่างๆ ได้เข้ามาแทนแรงงานคนและสัตว์พาหนะในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม การลงแขกจึงไม่ค่อยปรากฏให้เห็นบ่อยนัก การลงแขกที่เป็นการร่วมมือกันตามธรรมชาติอย่างหนึ่ง แต่เมื่อไหร่การร่วมมือกันแบบสหกรณ์ตามความหมายในปัจจุบัน ซึ่งจะต้องประกอบด้วยลักษณะพื้นฐาน 4 ประการ คือ

- เป็นกลุ่มนบุคคลที่มีความต้องการอย่างเดียวกัน
- มีความมุ่งหมายเพื่อช่วยตนเองโดยการร่วมมือช่วยเหลือกัน
- เป็นองค์กรธุรกิจหรือวิสาหกิจ
- มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิก

* อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ / นักสหกรณ์แห่งชาติ

สหกรณ์แรกของไทยได้รับการจดทะเบียนตั้งขึ้นเป็นสหกรณ์โดยทางราชการ (กรมพัฒนาชีวะและสหกรณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ) เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 ในชื่อ “สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้” สหกรณ์นี้มีลักษณะพื้นฐาน 4 ประการ ดังกล่าวข้างต้นแม้ว่าจะเกิดขึ้นจากการช่วยเหลือและสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเต็มที่มิได้เกิดขึ้นจากการริเริ่มของรายจูรหรือสมาชิกของสหกรณ์เองดังเช่นกรณีของร้าน สหกรณ์ผู้นำที่เที่ยงธรรมแห่งรอชเดล ไม่ว่าในเรื่องการรวมกลุ่มบุคคล การช่วยคนเองโดยการร่วมมือกัน การจัดตั้งและการดำเนินงานตลอดจนความเข้าใจและตระหนักในวัตถุประสงค์ของ สหกรณ์ จึงถือว่าสหกรณ์แรกของไทยถือกำเนิดขึ้นจากการริเริ่มและการช่วยเหลือของรัฐดังแต่แรก หรือเรียกว่าเป็นการเกิดขึ้น “จากบนลงล่าง” (Top-Down) ซึ่งแตกต่างจากร้านสหกรณ์ผู้นำแห่งรอชเดล และสหกรณ์แรกของประเทศอื่น ๆ ในยุโรป และอเมริกา ที่ถือว่า ถือกำเนิดจากความริเริ่มและการต่อสืบต่อรัตนเพื่อการช่วยคนเองโดยการร่วมมือกันหรือการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของรายจูรอย่างแท้จริง ซึ่งนักวิชาการสหกรณ์เรียกว่าเป็นการเกิดขึ้น “จากล่างขึ้นบน” (Bottom-Up)

กำเนิดของสหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ ของทวีปเอเชีย อฟฟิริกา และอเมริกาได้ ก็มีลักษณะ “จากบนลงล่าง” คือ จากการริเริ่มของรัฐบาลทั้งสิ้น

มูลเหตุแห่งกำเนิดของสหกรณ์ไทย

ในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า พระปิยมหาราช ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในประเทศไทยหลายประการ อันสืบเนื่องมาจากพระปริชาญของพระองค์ ในการนำประเทศเข้าสู่ความเจริญสมัยใหม่แบบตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาการศึกษา สาธารณูปโภค การสื่อสารมวลชน การติดต่อกับต่างประเทศ และการเดินทาง การเปลี่ยนแปลงนี้มีผลสำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิถีการทางเศรษฐกิจของไทยจาก “ระบบเศรษฐกิจเลี้ยงตัวเอง”(subsistence economy) เข้าสู่ “ระบบเศรษฐกิจแลกเปลี่ยน”(exchange economy)

ประชากรไทยในสมัยนั้นส่วนใหญ่เป็นชาวนา ปลูกข้าวเป็นอาชีพหลักและขายข้าวเปลือกให้แก่พ่อค้าข้าว หรือโรงสีซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในชนบทและหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนความต้องการของพ่อค้าส่งออกในกรุงเทพฯ ที่ขยายตัวขึ้นตามปริมาณความต้องการของประเทศผู้นำเข้า แม้ว่าข้าวส่วนมากใช้บริโภคภายในประเทศซึ่งกำลังเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน เพราะจำนวนพืชเมืองเพิ่มขึ้น

ชาวนาส่วนมากเป็นชาวนาขนาดเล็กใช้แรงงานในครอบครัว (family farmers) จะมีชาวนาขนาดใหญ่หรือขนาดปานกลางที่ใช้แรงงานรับจ้างมีไม่นักนัก เมื่อความต้องการข้าวทั้งเพื่อบริโภคภายในประเทศ และเพื่อส่งเป็นสินค้าออก มีปริมาณเพิ่มขึ้น ชาวนาเกิดต้องการทุนในการทำงานเพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนมากก็ต้องกู้ยืมจากพ่อค้าข้าว พ่อค้าขายของชำ และเจ้าของโรงสีในท้องถิ่นนั้นเอง จะมีชาวนาขนาดกลางหรือขนาดใหญ่เพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่จะมีเงินออม หรือทรัพย์สินของตนเองเพียงพอแก่การลงทุน

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการที่ชาวนาส่วนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลางของประเทศได้ค่อยๆ ปรับเปลี่ยนการผลิตเพื่อยังชีพมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า ทำให้มีความต้องการใช้ทุนจากภายนอกมากขึ้น ในปีที่การผลิตได้ผลดีและไม่มีการผันผวนในเรื่องราคาข้าวมากนัก ชาวนาเกิดมีรายได้พอจับจ่ายใช้สอย และออมเงินไว้สำหรับลงทุนทำงานในปีต่อไปได้ แต่โดยมากปีที่ได้ผลผลิตสูง ราคาข้าวมักจะตกต่ำตามกฎแห่งอุปสงค์-อุปทาน ชาวนาส่วนมากและโดยทั่วไปจึงต้องอาศัย การกู้ยืมเงินจากพ่อค้า หรือนายทุนเงินกู้ดังกล่าวแล้ว และต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราค่อนข้างสูง เว้นแต่จะมีทรัพย์สินเป็นหลักประกันที่มั่นคง

อย่างไรก็ตามในการทำสัญญากู้ยืมเงิน ชาวนาซึ่งเป็นผู้มีฐานะทางการเงิน และฐานะทางสังคมด้อยกว่าผู้ให้กู้ยืม มักจะถูกผูกมัดด้วยเงื่อนไขที่เสียเปรียบ เช่นเมื่อเก็บเกี่ยวข้าวเสร็จแล้วต้องขายข้าวส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดให้แก่พ่อค้า หรือเจ้าของโรงสีผู้ให้กู้ยืมในราคาน้ำผึ้ง ไม่ได้ทั้งหมดหรือบางส่วน ก็จะถูกยึดที่ดินทำกินหรือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เป็นต้น

ยิ่งกว่านั้น การทำงานโดยทั่วไปต้องอาศัยธรรมชาติหรือฝนฟ้าตามฤดูกาล หากปีได้ธรรมชาติไม่อำนวย เช่น ภาวะแห้งแล้งหรือน้ำท่วมผิดปกติ ผลผลิตข้าวก็จะได้น้อยหรือเสียหายหมด ในปีนั้นชาวนาเกิดไม่อาจชำระหนี้ได้ตามปกติ และต้องอาศัยการกู้ยืมเงินทั้งเพื่อลงทุนในการทำงาน และเพื่อจับจ่ายใช้สอยในสิ่งที่จำเป็น หากมีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นกับครอบครัวชาวนาคนใดบ่อยๆ ก็ทำให้ชาวนาคนนั้นตกอยู่ในภาวะที่เรียกว่า “สินเนื้อประดาตัว” เพราะถูกนายทุนเงินกู้ยึดที่นาที่จำของหรือขายฝากไว้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ หรือมีภัยน้ำท่วมที่จะทิ้งหนี้สินอพยพไปประกอบอาชีพในท้องที่อื่น บ้างก็เปลี่ยนสภาพจากเจ้าของนาเป็นผู้เช่าหรือเป็นลูกจ้างให้แก่นายทุนเจ้าของที่ดิน มีรายได้แบบไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ความยากจน การมีหนี้สินเรื่อรังที่มีภาระหนัก ประกอบกับการขาดการศึกษาซึ่งมีอยู่โดยทั่วไปในหมู่ชาวนาในสมัยนั้น ทำให้ชาวนาตกอยู่ในสภาพล้าหลังในสังคม

ภาพเช่นนี้มีให้เห็นอยู่ทั่วไปในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลางซึ่งเป็นอู่ข้าวอู่น้ำของประเทศไทยแต่ละมายกรุงศรีอยุธยา และเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลในสมัยนั้นคิดหาทางที่จะแก้ไขปัญหาแก่ชาวนาหรือชาวชนบททั่วไป

แนวคิดในการนำระบบสหกรณ์มาใช้

สิ่งแรกที่รัฐบาลในปลายรัชกาลที่ 5 คิดจะแก้ไขปัญหาของชาวนา คือ การจัดให้มีสินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำและเงื่อนไขที่เหมาะสมแก่ชาวนา โดยจะจัดตั้ง “ธนาคารเกษตร” ขึ้นในส่วนกลางและให้มีสาขาธนาคารขึ้นในภูมิภาค เพื่อดำเนินการให้เงินกู้แก่ชาวนา ความคิดนี้ต้องชะงักไป เพราะติดขัดด้วยปัญหาในเรื่องหลักประกันเงินกู้และมาตรการป้องกันมิให้ชาวนาที่กู้ยืมเงินทอดทิ้งนาและหลบหนีไป

ในปี พ.ศ.2456 สมัยรัชกาลที่ 6 รัฐบาลก็ยังคิดที่จะช่วยเหลือชาวนาให้ได้รับสินเชื่อเพื่อการทำงานและปลดปล่อยหนี้ก่ออันมีภาระหนัก โดยกระทรวงประคลังมาสนับสนุนคิดจะเปลี่ยนบริษัทแบงค์สยามกัมมาจล (ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัดในปัจจุบัน) จากธนาคารซื้อขายเงิน (exchange bank) เป็นธนาคารให้กู้ยืมเงิน (loan bank) ในขณะที่บริษัทแบงค์สยามกัมมาจลประสบภาวะวิกฤตไม่สามารถแบ่งขันกับธนาคารต่างชาติได้

ดังนั้นในปี 2457 รัฐบาลโดยกระทรวงประคลังฯ ได้เชิญนายเบอร์นาร์ด ชันเตอร์ เจ้ามาศิกษายุ่งการปรับเปลี่ยนบริษัทแบงค์สยามกัมมาจลเป็นธนาคารให้กู้ยืมเงินแก่ชาวนา นายชันเตอร์ได้แนะนำให้ตั้ง “ธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ” (National Loan Bank) โดยใช้ที่ดินและทรัพย์สินอื่นเป็นหลักประกัน และให้รายภูมิ (ชาวนา) รวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อกู้ยืมเงินจากธนาคารฯ มาให้สมาชิกของสมาคมได้กู้ยืมอีกทอดหนึ่งทั้งสมาคมจะควบคุมดูแลการใช้เงินกู้ของสมาชิกแต่ละคนตามหลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันปัญหาชาวนาผู้กู้ยืมเงินทอดทิ้นนาและหลบหนีสิน ตามที่รัฐบาลวิตกกังวลอยู่ สมาคมชนิดนี้นิยมชื่อชันเตอร์ (ต่อมาได้รับการสถาปนาเป็น “เชอร์เบอร์นาร์ดชันเตอร์”) เรียกว่า “Cooperative” ซึ่งกรมหนี้พิทักษ์ลงกรณ์ได้ทรงบัญญัติศัพท์ภาษาไทยว่า “สหกรณ์”

รัฐบาลเห็นด้วยกับการรวมกลุ่มชาวนาเป็นสมาคมเพื่อดำเนินกิจการร่วมกัน และควบคุมดูแลซึ่งกันและกัน แต่ไม่เห็นด้วยกับคำแนะนำให้ปฏิรูปบริษัทแบงค์สยามกัมมาจลเป็นธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ เพราะคณะกรรมการบริษัทให้ความเห็นว่าบริษัทฯ เป็นธนาคารพาณิชย์ของคนไทยเพียงธนาคารเดียวในขณะนั้น หากเปลี่ยนเป็นธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ ก็จะไม่มีธนาคารพาณิชย์ของคนไทยเหลืออยู่ ประกอบกับในขณะนั้นบริษัทฯ ดำเนินกิจการซื้อขายเงินตราต่าง

ประเทศไทยได้ผลดีขึ้น รัฐบาลจึงได้ล้มเลิกความคิดที่จะจัดตั้งธนาคารให้กู้เชื่อมแห่งชาติ แต่ความคิดที่จะส่งเสริมให้ชาวนารวมกลุ่มกันเป็นสมาคมเพื่อให้เงินกู้แก่สมาชิก และควบคุมดูแลซึ่งกันและกัน โดยใช้ที่ดินและทรัพย์สินอื่นเป็นหลักประกันนั้นยังมีอยู่ และนี่คือความคิดที่จะนำระบบสหกรณ์มาใช้ในประเทศไทย เพื่อแก้ไขภาระหนี้สินเรื้อรัง ปัญหาการประกอบอาชีพและความยากจนของชาวนา ซึ่งจะนำไปสู่ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่า

การจัดตั้งสหกรณ์แรกของไทย

รัฐบาลในขณะนั้นตระหนักรู้ว่า “การสหกรณ์” เป็นวิธีการดำเนินธุรกิจรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นในต่างประเทศ หากจะนำมาใช้ในประเทศไทยจะต้องมีหน่วยราชการให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนไปจนกว่าประชาชนจะมีความรู้ความเข้าใจในหลักการและวิธีการสหกรณ์และสามารถประยุกต์ใช้เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินงานด้วยตนเองได้ เพราะฉะนั้นในขั้นเริ่มนำหลักการและวิธีการสหกรณ์มาใช้นี้จะต้องมีการเตรียมการที่รอบคอบและรัดกุม ทั้งไม่พึงขยายการจัดตั้งสหกรณ์ออกไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว แต่ควรจะทำเป็นการทดลองก่อนและค่อย ๆ ติดตามศึกษาปัญหาและอุปสรรคเพื่อแก้ไขปรับปรุงจนเป็นที่พอใจเสียก่อน

ดังนั้นในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2458 รัฐบาลได้ยกฐานะกรมสหกรณ์พิพากรณ์ กระทรวงการคลังขึ้นเป็น “กรมพัฒน์และสหกรณ์” สังกัดกระทรวงการคลังตามเดิม และได้เพิ่ม “แผนกการสหกรณ์” ขึ้นในกรมนี้เพื่อเตรียมการทดลองจัดตั้งสหกรณ์ตามคำแนะนำของนายเบอร์นาร์ด อันเตอร์ เหตุผลในการจัดส่วนราชการสหกรณ์ในกรมพัฒน์และสหกรณ์ก็เพราะเห็นว่างานสหกรณ์เป็นงานใหม่ซึ่งเป็นแบบแผนของประเทศในทวีปยุโรป เช่นเดียวกับงานของแผนกอื่นในกรมใหม่นี้ และการจัดตั้งสหกรณ์ในระยะแรกนี้ก็ต้องอาศัยเงินกู้จากแบงค์สยามกัมมาจล ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน จึงควรให้อยู่ในความรู้เห็นและตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยมีกรมพัฒน์และสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินการและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดนอกจากนั้นกรมใหม่นี้มีพระราชวรวงศ์เชอกรัมหมื่นพิทักษ์ลงกรณ์ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีซึ่งเป็นผู้ทรงมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการศึกษาและเสนอความเห็นให้มีการจัดตั้ง “Cooperative” ที่ประสงค์ทรงบัญญัติศัพท์เป็นภาษาไทยเองว่า “สหกรณ์” ดังกล่าวมาแล้ว

ขั้นต่อมากระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะกรรมการเลือกสรรระบบวิธีการสหกรณ์ที่จะนำมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยมีพระราชวรวงศ์เชอกรัมหมื่นพิทักษ์ลงกรณ์ อธิบดีกรมพัฒน์และสหกรณ์ขณะนั้นเป็นประธานกรรมการ ในที่สุดได้เลือกเอา “สหกรณ์แบบไรฟ์

“ไฟเซ่น” ซึ่งมีกำหนดในประเทศไทย (ประเทศไทยมีในปัจจุบัน) ในปี พ.ศ. 2407 เป็นต้นแบบ เพราะว่าเป็นประเภทสหกรณ์ที่จัดทำทุนให้เกษตรกรขนาดเล็ก หรือเกษตรกรรายย่อย ได้กู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยให้สมาชิกทุกคนมีความรับผิดชอบกันอย่างไม่จำกัดในหนี้สินของสหกรณ์ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้ความมั่นใจแก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทุนแก่สหกรณ์ และทั้งสหกรณ์ประเภทนี้มีแผนดำเนินงานค่อนข้างแคบในระดับตำบล ทำให้สมาชิกรู้จักคุ้นเคยกันได้ทุกคน และด้วยเหตุนี้สามารถควบคุมดูแลกันเองได้ในเรื่องการใช้เงินกู้ให้ตรงกับความมุ่งหมาย ตลอดจนค่อยสอดส่องดูแลความประพฤติมิให้หลงใหลในอุบัติ ลักษณะของสหกรณ์ประเภทนี้จึงเหมาะสมสำหรับชาวนาหรือเกษตรกรไทยมากที่สุด ทางราชการได้กำหนดประเภทของสหกรณ์ลักษณะนี้ว่า “สหกรณ์หาทุน”

ในขั้นเตรียมการเบื้องต้นเพื่อจัดตั้งสหกรณ์แรกขึ้นนั้น แผนการสหกรณ์ได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การเผยแพร่ความรู้เรื่องการสหกรณ์ ทางราชการตระหนักรู้ว่า การสหกรณ์เป็น “ความเคลื่อนไหว” ของประชาชน เพราะฉะนั้นก่อนการจัดตั้งสหกรณ์ต้องให้บุคคลที่จะเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการสหกรณ์ตามสมควรและเห็นคุณค่าหรือประโยชน์ของสหกรณ์ การเข้าเป็นสมาชิกต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ ไม่ใช่โดยการบังคับหรือใช้กลอุบายชักจูง

การเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์ครั้งแรกได้เริ่มขึ้นอย่างเหมาะสมกับข้าราชการฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ เช่น อุปราช และสมุหเทศบาล หรือรัฐกรพิพัฒน์ เมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2458 โดยกระทรวงการคลังได้เชิญมาเพื่อปรึกษาหารือความเหมาะสมในการนำระบบสหกรณ์มาใช้ในประเทศไทยเป็นการทดลองก่อน หากมีลู่ทางว่าจะเป็นผลดี จึงจะขยายให้กว้างขวางออกไป ในการประชุมครั้งนั้นได้มีการแจกแบบสำรวจรายการทรัพย์สินของชาวนา เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรวบรวมตอบเป็นรายจังหวัดและอำเภอ ทั้งกรมพัฒนาชุมชนและสภากาชาดไทย ได้แจกหนังสือชื่อ “สหกรณ์” แก่ผู้เข้าประชุมเพื่อนไปแลกจ่ายแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย หนังสือ “สหกรณ์” เป็นเอกสารเผยแพร่ฉบับแรกซึ่งนิพนธ์โดยกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ด้วยคำปรึกษาแนะนำจากนาย เจ.เอ. เคเบิล (J.A.Cable) ที่ปรึกษารัฐบาลพัฒนาชุมชนและสภากาชาดไทย

2. การเลือกท้องที่เพื่อเริ่มจัดตั้งสหกรณ์ นับว่าเป็นความรอบคอบของทางราชการที่ยึดถือหลักปฏิบัติ 2 ประการ คือ 1) การริเริ่มจัดสหกรณ์ในประเทศไทยถือว่าเป็นการทดลองก่อนและ 2) การจัดตั้งสหกรณ์ในท้องที่ที่รายภูมิท้องที่ต้องมีความต้องการและมีลู่ทางที่จะประสบความสำเร็จ เพราะฉะนั้นในปลายปี 2458 กระทรวงการคลังจึงได้ให้นาย เจ.เอ.เคเบิล กับข้าราชการอีก 2 ราย

คือ นายเสริม ชูโต และนายประดิษฐ์ สุจิตรกุล (ภายหลังได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นพระเสริมพาณิชย์ และพระประดิษฐ์สหการ ตามลำดับ) เดินทางไปสำรวจภาวะความเป็นอยู่ของรายภูริในจังหวัดพิษณุโลก และเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์รวมทั้งดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ในจังหวัดนั้นด้วย โดยมีนายสตัม วีรเชียร (พระประกาศสหกรณ์) เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการในครั้งนั้น

การเลือกจังหวัดพิษณุโลกเพื่อจัดตั้งสหกรณ์ในระยะทดลองก็ เพราะจังหวัดพิษณุโลกยังมีรายภูริไม่นานແน่น โดยมากเป็นคนจนที่อพยพขึ้นมาจากการไฟฟ้าเพื่อบุกเบิกที่ดินทำกิน ซึ่งต้องใช้ทุนเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมากและปรากฏว่ามีหนี้สินท่วมตัว ตั้งตัวเป็นหลักฐานได้ยาก ปัญหาเหล่านี้สร้างความท้อถอยและเป็นอุปสรรคแก่คนที่คิดจะอพยพขึ้นมาใหม่ อนึ่งความสนใจในงานสหกรณ์ของสมุหเทศาภิบาลณฑลพิษณุโลก (พระยาสุรบดินทร์สุรินทร์ฤทธิ์ไชย) ถึงกับขอร้องให้ตั้งสหกรณ์ในจังหวัดพิษณุโลกได้มีส่วนในการตัดสินใจครั้นนั้นมาก ในการเลือกท้องที่ในจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งได้ประโภชัน 2 ประการ คือ เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินของเกษตรกรผู้บุกเบิกที่ดินใหม่ และเพื่อสร้างสิ่งจูงใจให้รายภูริที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีไม่เพียงพอได้อพยพขึ้นไปบุกเบิกที่ดินตั้งหลักฐานเพิ่มขึ้นในจังหวัดพิษณุโลกซึ่งยังมีที่ดินกรรจ่างรองการบุกเบิกอยู่อีกมาก

3. การจัดทำทุนสำหรับให้สหกรณ์กู้ยืม เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องการจัดตั้งธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติตามข้อเสนอแนะของนายబอร์นาร์ด ชันเตอร์ เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่สหกรณ์กู้ยืม ข้อจำกัดในเรื่องให้สหกรณ์ใช้ทุนจากภายในสหกรณ์เองโดยให้สมาชิกถือหุ้นและฝากในสหกรณ์ของตน และข้อจำกัดในเรื่องการกู้ยืมหรือรับฝากเงินจากนายทุนให้สหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นโดยใช้ความรับชนิดไม่จำกัดของสหกรณ์เป็นหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยของเงินกู้ ความรับผิดนี้ในที่สุดตกเป็นภาระของสมาชิกทุกคนที่ต้องผูกพันตนร่วมกันอย่างไม่จำกัดที่จะต้องชำระหนี้ให้แก่ธนาคารผู้ให้กู้จนเสร็จสิ้น หากสหกรณ์มีหนี้สินล้นพื้นตัวหรือล้มละลาย ผลสุดท้ายทรัพย์สินทั้งหมดของสมาชิกนั้นเอง ไม่ว่าที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นเป็นหลักประกันให้แก่ธนาคารผู้ให้กู้ยืม นอกจากนั้นในกรณีการริเริ่มจัดสหกรณ์นี้กระบวนการคลังเป็นผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ของสหกรณ์ผู้กู้อีกชั้นหนึ่ง

4. การตราภูมายรับสภาพและคุ้มครองสหกรณ์ โดยที่การนำระบบสหกรณ์เข้ามาใช้ในประเทศไทยเป็นการริเริ่มของรัฐบาล ซึ่งแตกต่างจากประเทศในยุโรปที่ริเริ่มโดยรายภูริหรือนักคิดนักมุ่ยธรรม การริเริ่มสหกรณ์ไทยจึงมีลักษณะ “จากบนลงล่าง” มีใช้จาก “ล่างขึ้นบน” ดังเช่นประเทศในยุโรป การเตรียมการโดยรัฐจึงค่อนข้างละเอียดและหลายด้าน รวมทั้งการเตรียมอุปกรณ์หมายก่อนการริเริ่มจัดตั้งสหกรณ์ เพื่อรับสภาพและคุ้มครอง สหกรณ์ให้สามารถขยายตัวออกไปได้อย่างมั่นคง พึงพาตนเองได้และเป็นอิสระในที่สุด ตรงกันข้ามกับการริเริ่ม

สหกรณ์ในประเทศไทยประดิษฐ์ไปประวัติศาสตร์ ซึ่งเป็นการกิจของรายภูมิและผู้นำที่ต้องการรวมกลุ่มกันดำเนินธุรกิจบนหลักการช่วยตนเองโดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และหลักการความเป็นธรรม ความเท่าเทียมกันและประชาธิปไตย ในประเทศไทยดังกล่าว รายภูมิได้จัดตั้งและขยายงานสหกรณ์ออกไปอย่างกว้างขวาง และรัฐบาลเห็นประโยชน์ของสหกรณ์ที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของบรรดาสมาชิกอย่างชัดเจนแล้วจึงได้ตรากฎหมายสหกรณ์ออกมารองรับภายหลัง

สำหรับประเทศไทย เมื่อรัฐบาลได้ตัดสินใจระบบสหกรณ์มาใช้ในปี 2458 แล้วจึงได้พิจารณาว่าจะใช้กฎหมายอะไรรองรับสภาพและคุณครองสหกรณ์ เมื่อได้เลือกรูปแบบสหกรณ์สินเชื่อแบบไฟฟ้าใช้ก็ได้พิจารณาเห็นว่าสหกรณ์รูปแบบนี้มีลักษณะคล้าย “สมาคมในทางแพ่ง” (Civil association) เพราะเป็นองค์การของประชาชนที่ไม่แสวงหากำไร แต่แยกต่างกันในสารสำคัญที่สมาคมทางแพ่งมีวัตถุประสงค์ในทางสังคม ศาสนา การกุศล วิชาการ หรือการบันเทิง ฯลฯ โดยไม่ทำธุรกิจ ในขณะที่สหกรณ์ทำธุรกิจเป็นหลักและดำเนินกิจการทางสังคมหรืออื่น ๆ ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วยก็ได้

ในขณะนั้นเรามีพระราชบัญญัติสมาคม พุทธศักราช 2457 ใช้บังคับอยู่แล้วซึ่งมีบทบัญญัติว่าสมาคมทุกสมาคมต้องจดทะเบียนตามกฎหมายข้อบังคับของเสนาบดีเจ้าพระทรวงผู้ปักธงชัยท้องที่ คือ กระทรวงศุลกาลสำหรับนิตยากรุงเทพฯ และกระทรวงมหาดไทยสำหรับหัวเมืองต่าง ๆ ในสมัยนั้นสมาคมต่าง ๆ ได้รับจดทะเบียนในนิตยากรุงเทพฯ ตามกฎหมายข้อบังคับของเสนาบดีกระทรวงศุลกาลเท่านั้น กระทรวงมหาดไทยยังไม่มีการรับจดทะเบียนสมาคมในต่างจังหวัด จึงยังไม่มีกฎหมายข้อบังคับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องนี้ อย่างไรก็ตามแม้กระทรวงมหาดไทยจะออกกฎหมายข้อบังคับ เพื่อรับจดทะเบียนสหกรณ์ในฐานะที่เป็น “สมาคม” ชนิดหนึ่ง ก็เป็นการไม่เหมาะสม เพราะว่าการส่งเสริมและตรวจสอบคุณภาพสหกรณ์เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาชีวภาพและสสติพยากรณ์ ซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงการคลัง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นรัฐบาลจึงตัดสินใจออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสมาคม พ.ศ. 2457 เรียกว่า “พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459” เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2459 เพื่อใช้เป็นกฎหมายคุ้มครองสหกรณ์ โดยกำหนดให้กรมพัฒนาชีวภาพและสสติพยากรณ์มีอำนาจหน้าที่รับจดทะเบียนสหกรณ์

เหตุผลอีกประการหนึ่งในการตราพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459 คือ เพราะเห็นว่าการเริ่มจัดสหกรณ์ในเวลานั้นเป็นการทดลองดูผลก่อนว่าจะใช้ได้สำหรับประเทศไทยหรือไม่ จึงไม่ประสงค์จะ “ประกาศเกรียวกวาว” ตั้งแต่แรก และยังไม่สมควรออกกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์โดยเฉพาะขึ้นในเวลานั้น นี้แสดงให้เห็นวิสัยทัศน์อันยาวไกลและลึกซึ้งของผู้บริเริ่ม

การสหกรณ์ในประเทศไทยที่ได้เริ่มต้นอย่างมั่นคง รอบคอบ และเจียมตัวที่สุด โดยเห็นว่า การสหกรณ์เป็น “งานใหญ่ส่วนหนึ่งของชาติ ...และนับวันจะไปถูกอกไปทุกที...” (กระทรวง สหกรณ์ : การจัดสหกรณ์ในประเทศไทย พ.ศ.2501 หน้า 15)

อย่างไรก็ตามกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติมพุทธศักราช 2459 เป็นกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ฉบับแรกของไทย แม้ว่าจะมีความมุ่งหมายเพื่อให้ใช้บังคับเป็นการชั่วคราว ในระยะเวลาทดลองจัดสหกรณ์ก็ตาม ดังจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้เชื่อ กรมหนี้นิติพิทักษ์ลงนาม นายทะเบียนสหกรณ์พระองค์แรกได้ทรงขอให้นาย เจ.เอ.เกเบิล ที่ปรึกษากำรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์เตรียมยกร่างกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์หลังจากนั้นไม่นาน และได้ยกร่างเสร็จตั้งแต่ พ.ศ.2461 แต่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายคราว จนกระทั่งได้ตราเป็น “พระราชบัญญัติสหกรณ์พุทธศักราช 2471

5. การเลือกเจ้าพนักงาน (เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์) ในการคัดเลือกเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติงานส่งเสริมสหกรณ์ในระยะเริ่มต้นนี้ กรมหมื่นพิทักษ์ลงกรณ์ อดีตกรรมการพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้ใช้พระปริชาสามารถและพิถีพิถันมากที่จะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและนิสัยใจดีอันเหมาะสมแก่การปฏิบัติงานในกรมใหม่นี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานส่งเสริมสหกรณ์

พระองค์ได้ทรงขอโอนเจ้าพนักงานรุนแรงเข้ามารับราชการ จากการตรวจสอบแล้วสารบัญชีชั่งพระองค์ทรงเป็นอธิบดีก่อนที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นอธิบดีกรมพัฒนาชีวะและสสติพยากรณ์ บุคคลเหล่านี้พระองค์ยื่นมีความมั่นใจในความรู้ความสามารถและอุปนิสัยใจคอเป็นอย่างดี และสามารถปฏิบัติงานใหม่ร่วมกับนาย เจ.เอ.เคเบิล อดีตเจ้ากรมสสติพยากรณ์เดิม (ต่อมาได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษาราชการพัฒนาชีวะและสสติพยากรณ์) และข้าราชการในกรมสสติพยากรณ์เดิม

ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2458 พระองค์ได้รับนักศึกษา 5 คน จากโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ชั้นพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (ต่อมานี้เป็นเจ้าพระยา) ผู้บัญชาการโรงเรียนฯ ได้คัดเลือกให้ตามที่พระองค์ทรงขอให้ช่วย แต่สิ่งที่น่าภูมิใจอย่างยิ่งคือพระองค์ได้จัดให้มีการสอบแข่ง เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในกรมพาณิชย์และสติ๊ติพยากรณ์ให้เพียงพอ กับงานใหม่ และท้าทายอย่างยิ่งนี้ คือ งานส่งเสริมสหกรณ์ หลักสูตรการสอบแข่งขันซึ่งมีทั้งการสอบข้อเขียน และการสัมภาษณ์ โดยพระองค์เองทุกคนนับว่าเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกในการนำวิธีการนี้มาใช้ในระบบราชการไทย

6.การรับจดทะเบียนสหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ เมื่อกรมพัฒน์และสหกรณ์

ฯ หลังจากการประชุมชี้แจงหลักและวิธีการสหกรณ์ พร้อมด้วยพิจารณาความเห็นชอบในการนำระบบสหกรณ์มาใช้ในประเทศไทย (ขณะนั้นประเทศไทย)แล้ว กรมพัฒนาชีว์และสหกรณ์ได้ตัดสินใจเลือกรูปแบบสหกรณ์ “โรฟีไฟเซน” ซึ่งมีกำหนดในประเทศไทย (เยอรมนีในปัจจุบัน) มาใช้

กรมพัฒนาชีว์และสหกรณ์ได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปสำรวจความต้องการและเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์อย่างง่าย ๆ แก่รายภูมิในอำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลกตั้งแต่กลางปี 2459 และดำเนินการจัดตั้งตลอดจนเสนอเรื่องให้ นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนสหกรณ์เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2459 ในชื่อ “สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้” ตั้งอยู่ในตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก มีสมาชิกแรกตั้ง 16 คน และใช้ทุนเงินกู้จากแบงก์สยามกัมมาจล 3,000 บาท สหกรณ์นี้จึงเป็นสหกรณ์แรกในประเทศไทย เป็นประเภทสหกรณ์ท่าทุน และยังคงดำเนินงานอยู่ในปัจจุบันในอำเภอเมืองพิษณุโลก แต่เปลี่ยนประเภทเป็น “ประเภท สหกรณ์การเกษตร” ในชื่อใหม่ “สหกรณ์การเกษตรเมืองพิษณุโลก จำกัด”

ในการประชุมใหญ่ครั้งแรกหลังการจดทะเบียนสหกรณ์นี้ พระราชนครองที่เชื้อ กรม หนึ่นพิทยาลงกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ ได้เดินทางไปทรงเป็นประธานในพิธีแยกใบสำคัญจดทะเบียนให้แก่สหกรณ์นี้ด้วย

ตอนที่ 2 การพัฒนาบวนการสหกรณ์ไทย

บวนการสหกรณ์ไทยประกอบด้วยสหกรณ์ประเภทต่างๆ ทั้งที่อยู่ในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร ได้ถือกำเนิดขึ้นจากการริเริ่มของรัฐบาล โดยการนำรูปแบบและวิธีของ สหกรณ์ “โรฟีไฟเซน” ของประเทศไทยเยอรมนี เข้ามาปรับใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2459 ต่อมารัฐบาลก็ได้ริเริ่มส่งเสริมให้ รายภูมิรวมกันตั้งสหกรณ์รูปแบบอื่นอีกมากมายทั้งในชนบทและในเมืองด้วยความมุ่งหมายที่ จะให้สหกรณ์เหล่านี้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนยกระดับความเป็นอยู่ของรายภูมิให้ดีขึ้น ดังได้กล่าวแล้วในตอนที่ 1

พัฒนาการของบวนการสหกรณ์ไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันอาจแยกพิจารณาเป็น 4 ระยะ คือ ระยะทดลอง (พ.ศ.2459-2470) ระยะปรับตัว (พ.ศ.2471-2494) ระยะขยายตัว(พ.ศ.2495-2514) และระยะปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (พ.ศ.2515-ปัจจุบัน)

1. ระยะทดลอง (พ.ศ.2459-2470)

เมื่อรัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้ตัดสินใจนำ วิธีสหกรณ์แบบใหม่ไฟเขียวมาใช้ โดยได้จัดตั้งสหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้ขั้นในตำบลวัด จันทร์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก เป็นสหกรณ์แรกของประเทศไทยในปี 2459 นั้น สหกรณ์ดังกล่าวเป็นประเภทสหกรณ์หาทุนมีสมาชิกแรกตั้ง 16 คน ใช้ทุนเงินกู้จากแบงค์สยามกัมมาจล (ธนาคารไทยพาณิชย์ในปัจจุบัน) เพียง 3,000 บาท สำหรับให้เงินกู้แก่สมาชิก และต่อมาในปี พ.ศ. 2461 ได้จัดตั้งสหกรณ์หาทุนเพิ่มขึ้นอีก 1 สหกรณ์ในจังหวัดเดียวกัน ในปี พ.ศ.2462-2463 ได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นอีกในจังหวัดพิษณุโลกและจังหวัดลพบุรี เป็นสหกรณ์หาทุนทั้งสิ้นรวมจำนวน 60 สหกรณ์ สมาชิกชาวนา 1,190 คน ใช้ทุนให้เงินกู้รวม 303,669 บาท

การจัดตั้งสหกรณ์หุ้นหุ้นส่วนในปี พ.ศ.2460 เพื่อรายละเอียดสหกรณ์ (กรรม หนี้นับพิทายางรัฐ-อธิบดีกรมพาณิชและสติติพยากรณ์) ในขณะนี้ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ชนชาติคัตตูร์ หลังจากประเทศไทยได้ประกาศเข้าร่วมกับฝ่ายพันธมิตรในสหกรณ์โลกครั้งที่ 1 และต้องดึงเข้าพนักงานส่งเสริมและจัดตั้งสหกรณ์ในท้องที่มาช่วยราชการพิเศษนี้

ปี พ.ศ.2464 ถึงต้องการจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มอีก 1 ปี เพื่อเงินทุนกู้ยืมจากธนาคาร หมวด ในปี พ.ศ.2465 จึงได้จัดตั้งสหกรณ์เพิ่มโดยใช้เงินทุนที่ได้รับชำระหนี้คืนจาก สหกรณ์รุ่นก่อน

สหกรณ์ทั้งหมดที่จัดตั้งขึ้นในยุคนี้เป็นประเภทสหกรณ์หาทุนเท่านั้น ทั้งนี้เพราะว่าเป็นนโยบายของนายทะเบียนสหกรณ์ที่ให้ใช้ความระมัดระวังและความรอบคอบในการจัดตั้งสหกรณ์ โดยหวังผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาของชาวนาที่เป็นสมาชิกสหกรณ์เป็นสำคัญ ความล้มเหลวของสหกรณ์เพียงจำนวนเล็กน้อยย่อมจะไม่เป็นผลดีแก่การขยายการสหกรณ์ให้แพร่หลาย ออกไปในอนาคตเพื่อประโยชน์แก่ชาวนาจำนวนมาก การจัดสหกรณ์ในระยะแรกถือว่าเป็นแต่เพียง “การทดลองและเพื่อวิเคราะห์คุณวิธีการให้ถ่องแท้...” เสียก่อน (experiment period)

แนวทางปฏิบัติในการจัดตั้งสหกรณ์ในระยะนี้ได้แก่

- 1) เป็นสหกรณ์ขนาดเล็กในชนบท ระดับหมู่บ้านหรือตำบล
- 2) ใช้หลักความรับผิดชอบชนิด “ไม่จำกัดสินใช้” โดยให้สมาชิกทุกคนมีความรับผิดร่วมกันและแทนกันโดยไม่จำกัดในหนี้สินของสหกรณ์

3) การเลือกท้องที่ที่จะจัดตั้งสหกรณ์ ให้มีการสำรวจความต้องการของรายภูมิ ภาวะเศรษฐกิจ และสังคม เส้นทางคุณน้ำคุณที่เจ้าพนักงานจะเข้าไปส่งเสริม แนะนำและตรวจสอบได้โดยสะดวกตามสมควร

4) ต้องเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์ในท้องที่ที่จะจัดตั้งสหกรณ์ และสามารถถ่ายทอดแก่คนอื่นได้

การพัฒนาสหกรณ์ในระยะทดลองนี้เริ่มดำเนินการโดย “แผนกการสหกรณ์” กรมพัฒนาชีวภาพและสหกรณ์ กระทรวงคลังมหาสมบัติ (กระทรวงการคลังในปัจจุบัน) ในปี พ.ศ.2459 ดังกล่าวในตอนที่ 1 กำหนดสหกรณ์ในประเทศไทย ต่อมาเมื่อกรมพัฒนาชีวภาพและสหกรณ์ได้รับการสถาปนาเป็นกระทรวงพัฒนาชีวภาพในปี พ.ศ.2463 แผนกสหกรณ์ก็ได้ถูกยกฐานะเป็น “กรมสหกรณ์” สังกัดกระทรวงนี้ และได้ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการวางแผนการส่งเสริมและตรวจสอบสหกรณ์ต่อไป จนกระทั่ง พ.ศ.2469 กรมสหกรณ์จึงได้ขยายสังกัดไปอยู่ใน “กระทรวงพัฒนาชีวภาพและคุณน้ำคุณ” โดยผลของการรวมกระทรวงพัฒนาชีวภาพและกระทรวงคุณน้ำคุณเข้าด้วยกัน

กล่าวได้ว่าการพัฒนาการสหกรณ์ในระยะนี้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มทั้งสิ้น ตั้งแต่การพัฒนาความคิดที่จะนำระบบสหกรณ์เข้ามาใช้ การเลือกรูปแบบและวิธีการสหกรณ์ การเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์ การสำรวจท้องที่และการจัดตั้งสหกรณ์ ตลอดจนการส่งเสริม ช่วยเหลือแนะนำ การกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ และการตรวจสอบหรือการสอนบัญชี สหกรณ์ รายภูมิ หรือสมาชิกสหกรณ์เป็นฝ่ายรับบริการเหล่านี้ทั้งสิ้นจากรัฐบาล ขณะนี้การพัฒนาสหกรณ์ในระยะทดลองจึงมีลักษณะ “จากบนลงล่าง” (top-down) ซึ่งตรงกันข้ามกับพัฒนาการสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นที่ “จากล่างขึ้นบน” (bottom-up) โดยรายภูมิริเริ่มจัดตั้ง และดำเนินการเองทั้งสิ้น รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและควบคุมดูแลให้ สหกรณ์ดำเนินงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย หลักการและวิธีการสหกรณ์ในภายหลัง

ความมุ่งมั่นและความจริงใจของรัฐบาลในสมัยนั้นที่จะวางแผนการสหกรณ์ในประเทศไทยให้มั่นคงแข็งแรงและพัฒนาต่อไปเป็นบวนการสหกรณ์ที่พึงตนเองได้อย่างแท้จริง จนเห็นได้จากการที่กรมหมื่นพิพาลงกรณ์ นายนะเปียนสหกรณ์พระองค์แรกได้ทรงนำที่ปรึกษากระทรวงพัฒนาชีวภาพ (นายอาร์.อส.เลอเมย์) และเจ้าพนักงานสหกรณ์อีก 2 ราย (นายสดับ วีรเชิรกับ นายพิจารณ์ ปันยวนิช) ไปดูงานสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นและประเทศอินเดียใน พ.ศ.2465 เพื่อนำ

ความรู้และประสบการณ์การจัดสหกรณ์ในประเทศไทยทั้งสอง ที่รัฐบาลอังกฤษได้ทรง ragazzi ไว้ก่อนแล้วมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

อนึ่งเป็นที่น่าภาคภูมิใจอย่างยิ่งสำหรับพี่น้องชาวสหกรณ์ที่ในหลวง รัชกาลที่ 7 และสมเด็จพระบรมราชินี ได้ทรงสนพระทัยในการสหกรณ์มาก ได้เสด็จเยี่ยมและทอดพระเนตรการประชุมของสหกรณ์บ้านดอน ไม่จำกัดสินใช้ ในจังหวัดพิษณุโลก เมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ.2469 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงบันทึกลายพระราชหัตถเลขาไว้ในสมุดบันทึกการตรวจสหกรณ์นั้นด้วย แล้วจึงได้ทรงพระราชนพะบรมราโชวาทแก่สมาชิกและกรรมการของสหกรณ์ อันเป็นที่ปลางปลื้มและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ข้าราชการและสมาชิกสหกรณ์เป็นอันมาก

เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2470 มีจำนวนสหกรณ์หาทุนดำเนินงานอยู่ในท้องที่จังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดพุบูรีรวมทั้งสิ้น 80 สหกรณ์

2. ระยะปรับตัว (พ.ศ.2471-2494)

เมื่อรัฐบาลมีความมั่นใจว่าการจัดสหกรณ์ในระยะทดลองเป็นประโยชน์แก่สมาชิก ชาวนาในการปลดปล่อยหนี้สินและการลงทุนประกอบอาชีพ จึงเห็นว่าควรขยายการจัดสหกรณ์สำหรับกิจกรรมอย่างอื่น เช่น การขายผลิตผลเกษตร การจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภค การจัดที่ดินให้ชาวนาได้ทำกินอย่างมั่นคงและเพียงพอ ฯลฯ ดังนั้นการจัดสหกรณ์ในระยะนี้จึงมีลักษณะเป็นการปรับตัว (adjustment) สหกรณ์ทั้งที่จัดตั้งขึ้นใหม่และที่ดำเนินงานอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และสามารถสนับสนุนความต้องการของสมาชิกด้วยกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น

ในระยะปรับตัวนี้ได้มีเหตุการณ์สำคัญ ๆ ที่อื้อต่อการพัฒนาสหกรณ์ให้ก้าวหน้าต่อไป เช่น การออกกฎหมายสหกรณ์ การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ การริเริ่มโครงการจัดสหกรณ์ระยะ 6 ปี (พ.ศ.2478-2484) การจัดหาแหล่งเงินทุนสำหรับสหกรณ์ และการขยายสหกรณ์รูปแบบอื่น ๆ นอกจากสหกรณ์หาทุน รวมทั้งความคิดที่จะจัดตั้งสหภาพสหกรณ์ ดังจะได้กล่าวโดยสังเขปต่อไป

2.1 การตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2471 เรายาประเมินว่าการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2459 เป็นมาตรการอันรับด่วนที่จะนำวิธีการสหกรณ์มาทดลองใช้แก่ไขปัญหาหนี้สินที่มีภาระหนัก และความต้องการใช้ทุนในการประกอบอาชีพของชาวนาที่กำลังขยายตัวเป็นการผลิตเพื่อการค้าอย่างกว้างขวางในขณะนั้น และทั้งทางราชการสมัยนั้นได้ตระหนักดีตั้งแต่แรกว่าจะใช้ พ.ร.บ.สหกรณ์พิมเดิม พ.ศ.2459 นั้นเป็นการชั่วคราวในระหว่างการทดลองจัดสหกรณ์เพียง 2 แห่ง เพื่อทดลองดูก่อนว่าจะจัดได้สำเร็จหรือไม่

แท้จริงหลังจากประเทศไทยใช้ พ.ร.บ. สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 ไม่นาน นายทะเบียนสหกรณ์ได้ทรงขอให้นาย เจ.เอ.เคเบิล ที่ปรึกษากิจการพาณิชย์และสหกรณ์เตรียมยกร่างกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์โดยเฉพาะขึ้น ซึ่งได้ยกร่างเสร็จตั้งแต่ พ.ศ. 2461 และได้มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายครั้ง จนกระทั่งได้ตรา “พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471” เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2471 โดยมีบัญญัติให้ยกเลิก พ.ร.บ. สมาคมเพิ่มเติม ตั้งแต่บัดนั้น

พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2471 มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมและคุ้มครองสหกรณ์โดยเฉพาะมีบัญญัติทั้งสิ้น 34 มาตรา นับว่าเป็นกฎหมายสหกรณ์ที่มีความสมบูรณ์และเหมาะสมกับการใช้บังคับในสมัยนี้ เช่นมีคำนิยามว่า “สมาคมซึ่งอาจด้วยการเบียนเป็นสหกรณ์ได้นั้น คือ สมาคมซึ่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจธุรกรรมกันเป็นประโภชน์สามัญแก่สมาชิกทั้งปวงในทางทรัพย์...” (มาตรา 5) ชนิดของสหกรณ์มี 4 ชนิด คือ

(1) สหกรณ์ซึ่งห้ามมิให้เฉลี่ยกำไรในหมู่สมาชิก หมายถึง สหกรณ์ขนาดเล็ก เช่น สหกรณ์หาทุนใช้ความรับผิดชอบ “ไม่จำกัดสินใช้”

(2) สหกรณ์ซึ่งเฉลี่ยกำไรได้ตามส่วนของธุรกิจ หมายถึง สหกรณ์ที่ต้องมีขนาดใหญ่ พอกสมควร เช่น สหกรณ์การขาย สหกรณ์ร้านค้า ฯลฯ ใช้ความรับผิดชอบ “จำกัดสินใช้”

(3) สหกรณ์ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อยังความสะดวกให้เกิดแก่กิจการของสหกรณ์อื่น หมายถึง ชุมนุมสหกรณ์

(4) สหกรณ์ตาม (2) และ (3) ซึ่งย้อมให้จ่ายเงินปันผลตามหุ้น ได้ไม่เกินร้อยละ 6 ต่อปี แต่การจดทะเบียนต้องได้รับอนุมัติจากเสนาบดี (รัฐมนตรี)

นอกจากนี้ พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2471 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม) มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่า จะรับจดทะเบียนสหกรณ์ชนิดใด และประเภทใดบ้าง รวมทั้งกำหนดบุคคลจำพวกใดอาจรวมกันตั้งสหกรณ์ และในเขตใดบ้าง (มาตรา 16) ซึ่งเป็นมาตรการแห่งความรอบคอบที่จะควบคุมดูแลการจัดตั้งสหกรณ์เฉพาะประเภทและชนิดที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่รายภูมิอย่างแท้จริง ในขณะที่ทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าเงินทุนและเจ้าพนักงานสหกรณ์ที่ทำหน้าที่ส่งเสริม แนะนำและตรวจสอบสหกรณ์ยังมีจำนวนจำกัด รวมทั้งระดับความรู้ความเข้าใจการสหกรณ์ของรายภูมิอย่างน้อย

อย่างไรก็ตาม ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2471 3 ครั้งภายในระยะเวลา 6 ปี หลังจากวันใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ

1) พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476 ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนแก้ไขเบียนที่ดินที่สหกรณ์เป็นผู้โอนหรือผู้รับโอน เพื่อช่วยเหลือสหกรณ์ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมให้รัฐบาล เท่ากับเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

2) พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 ให้เพิ่มเติมข้อจำกัด บางประการเกี่ยวกับอำนาจกระทำการของสหกรณ์ เช่น ในการให้เงินกู้แก่สมาชิก สหกรณ์ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับต้นเงิน ดอกเบี้ย การผ่อนใช้หนี้ และหลักประกันตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ถ้าสหกรณ์ยังเป็นหนี้เงินกู้จากรัฐบาลหรือรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ สหกรณ์ หรือในกรณีที่สหกรณ์มีข้อบังคับยอมให้เลี้ยงผลกำไรในหมู่สมาชิก สหกรณ์ต้องตั้งบัญชีไว้ต่างหากสำหรับเงินกู้ที่ได้รับจากรัฐบาลหรือรัฐบาลค้ำประกัน

3) พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 (ฉบับที่ 2) เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนแก้ไขเบียนที่ดินตาม พ.ร.บ.สหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2476 ให้กว้างขวางมากขึ้น โดยให้ครอบคลุมถึงทะเบียนที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด และทรัพย์สินที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ด้วย

2.2 การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ กรมสหกรณ์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมดูแลสหกรณ์ในระหว่าง พ.ศ.2471-2494 ได้เปลี่ยนกระทรวงเจ้าสังกัดหลายครั้ง โดยผลของการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ในปี 2473 ได้เปลี่ยนสังกัดจากกระทรวงพาณิชย์และคุณภาพเป็นกระทรวงเกษตรพัฒนาและเป็นกระทรวงเศรษฐกิจในปี 2476 และสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในปี 2478

ในขณะที่กรมสหกรณ์สังกัดกระทรวงเศรษฐกิจได้มีการปรับปรุงส่วนราชการ 2 ครั้ง ครั้งแรกโดยพระราชนูญกู้ใจจัดวางระเบียบกรม ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2476 ให้แบ่งส่วนราชการเป็น (ก) “ราชการส่วนกลาง” ประกอบด้วยกองกลาง กองบัญชี และกองสหกรณ์ (ข) “ราชการท้องถิ่น” ประกอบด้วยสหกรณ์มณฑล และสหกรณ์จังหวัด จะเห็นว่าในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ในสมัยนั้นรัฐบาลได้เริ่มกระจายอัตรากำลังข้าราชการสหกรณ์ไปประจำทำงานในระดับมณฑลและจังหวัด เพื่อความคล่องตัวและใกล้ชิดกับรายจูรและสหกรณ์มากขึ้น

ต่อมาในปีเดียวกัน ได้มีพระราชบัญญัติจัดวางระเบียบราชการ ลงวันที่ 29 มกราคม 2476 (ในสมัยนั้นวันที่ 1 เมษายน เป็นวันขึ้นปีใหม่) กรมสหกรณ์ได้แบ่งส่วนราชการใหม่ โดยไม่แบ่งแยกเป็นราชการส่วนกลาง และราชการท้องถิ่น แต่แบ่งเป็นกองใหม่ 8 กอง ได้แก่ (1) สำนักงานเลขานุการ (2) กองสหกรณ์ภาคพายัพ (3) กองสหกรณ์ภาคเหนือ (4) กองสหกรณ์ภาคกลาง (5)

กอง สหกรณ์ภาคตะวันออก (6) กองสหกรณ์ภาคใต้ (7) กองตรวจบัญชี และ (8) กอง อบรม สังเกต ได้ว่ามีการแบ่งประเภทออกเป็น 5 ภาค แต่ละภาคมีกองสหกรณ์ประจำภาคนั้น ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดตั้งสหกรณ์ (แผนกจัดตั้ง) และควบคุมสหกรณ์(แผนกควบคุม) เป็นการแบ่งกองในแนวราบทำหน้าที่เหมือนกันทุกกอง นอกจากนั้นมีกองที่ทำหน้าที่สนับสนุน 3 กอง คือ สำนักงานเลขานุการ สนับสนุนด้านงานธุรการและทะเบียน กองตรวจบัญชี สนับสนุนด้านบัญชีและการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ และกองอบรมสนับสนุนด้านการฝึกอบรม ให้การศึกษาและเผยแพร่ การสหกรณ์ ทั้งนี้ภายใต้บังคับบัญชาของอธิบดี ซึ่งรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติ สหกรณ์แต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ด้วย

อนึ่งในปี 2477 กระทรวงเศรษฐกิจได้แยกหน้าที่หลักเป็น 2 ทบวง คือ ทบวงเกษตรธิการ กับทบวงพาณิชย์และคมนาคม กองสหกรณ์ได้ถูกจัดเป็นสังกัดทบวงเกษตรธิการร่วมกับ กรมประมง กรมเกษตร กรมชลประทาน กรมที่ดินและโภคภัณฑ์ และกรมป่าไม้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผล การจัดสหกรณ์ในขณะนั้นเน้นหนักสหกรณ์สำหรับเกษตรกร หรือสหกรณ์ในชนบท ซึ่งจะได้รับ การสนับสนุนด้านอาชีพของสมาชิกได้โดยสะดวก

ในปี 2494 กรมสหกรณ์สังกัดกระทรวงเกษตรธิการ (ยกฐานะเป็นกระทรวงเมื่อ พ.ศ.2478) ได้มีการแบ่งส่วนราชการใหม่เป็น 9 กอง คือ 1) สำนักงานเลขานุการ 2) กองสหกรณ์ ธนกิจ 3) กองสหกรณ์ผู้ผลิต 4) กองสหกรณ์ผู้บริโภค 5) กองสหกรณ์นิคม 6) กองวิชาการและส่งเสริมสหกรณ์ 7) กองควบคุมสหกรณ์ 8) กองควบคุมเงินทุนส่งเสริมการสหกรณ์ และ 9) กองตรวจบัญชี

การปรับปรุงส่วนราชการกรมสหกรณ์ทั้ง 3 ครั้ง (พ.ศ.2476 2 ครั้ง และ พ.ศ.2494 อีก 1 ครั้ง) เป็นการปรับทั้งในด้านโครงสร้าง ด้านกำลังเจ้าหน้าที่ และงบประมาณของกรมสหกรณ์ ให้สอดคล้องกับการขยายตัวของสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ทั้งในชนบทและในเมืองทั่วราชอาณาจักร หลังจากได้ผ่านระยะเวลาดัง (พ.ศ.2459-2470) มาแล้ว และคาดว่าในอนาคตรายได้จะมีความรุ่งเรืองมากขึ้นและความนิยมในสหกรณ์เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แต่ยังไม่ปรากฏหลักฐานชัดแจ้งว่าการจัดสหกรณ์ที่ผ่านมาแล้วนั้นประสบความสำเร็จเพียงใดในด้านการส่งเสริมให้สหกรณ์พึ่งตนเอง ประกอบด้วยองค์กรและเป็นอิสระ

2.3 การริเริ่มโครงการจัดสหกรณ์ระยะ 6 ปี (พ.ศ.2478-2484) กระทรวงเกษตรธิการ ได้ให้ความเห็นชอบโครงการจัดสหกรณ์ระยะ 6 ปี (พ.ศ.2478-2484) ที่กรมสหกรณ์เสนอ และได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการรัฐมนตรีให้ดำเนินการได้ นับว่าเป็นโครงการพัฒนาการสหกรณ์ฉบับแรก แต่น่าเสียดายที่ยังค้นหาเอกสารสำคัญฉบับนี้ไม่ได้ (เข้าใจว่าอาจถูกทำลายหรือสูญหายไปในระหว่าง

การขยายสำนักงาน เมื่อมีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมหลายครั้งที่เกี่ยวกับราชการ สหกรณ์ในเวลาต่อมา) อย่างไรก็ตามโดยผลแห่งการดำเนินการตามโครงการนี้ กรมสหกรณ์คงได้รับการสนับสนุนด้านกำลังคนและงบประมาณ ในการจัดขยายสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ จำนวนมากขึ้นในระยะเวลาหนึ่ง

2.4 การจัดทำแหล่งเงินทุนสำหรับสหกรณ์ แหล่งเงินทุนแห่งแรกที่ได้ใช้เป็นทุนสำหรับให้กู้ยืมแก่สหกรณ์ คือ แบงก์สยามกัมมาจล ซึ่งได้ออนุมัติวงเงินกู้ไว้ไม่เกิน 300,000 บาท สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ สหกรณ์แรกได้กู้ยืม 3,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี โดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติคำประกัน สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ ให้สมาชิกกู้ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี กำหนดชำระคืนภายใน 3 ปี เงินกู้จากแบงก์สยามกัมมาจลสิ้นสุดลงในปี 2476 ซึ่งเป็นปีแรกที่รัฐบาลได้ออนุมัติเงินทุนจากงบประมาณประจำปี เพื่อการจัดขยายสหกรณ์ต่อไป

ต่อมาในปี 2483 เมื่อมีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทอื่นเพิ่มขึ้นตามลำดับ นอกเหนือจากสหกรณ์หาทุน รัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณเป็นปี ๆ ตามความจำเป็นให้กรมสหกรณ์ตั้งเป็น “ทุนส่งเสริมการสหกรณ์” ขึ้นเพื่อให้สหกรณ์ประเภทอื่นได้กู้ยืมไปใช้เป็นทุนหมุนเวียน และการลงทุนในทรัพย์สิน สหกรณ์ที่สามารถกู้ยืมเงินทุนนี้ เช่นสหกรณ์นิคมฝ่าย สหกรณ์นิคมเกลือ สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์หาทุนและบำรุงที่ดิน ฯลฯ ซึ่งกำลังขยายการจัดตั้งในช่วง พ.ศ.2478-2494 ทุนส่งเสริมการสหกรณ์นี้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนให้สหกรณ์ได้กู้ยืมตลอดมา จนกระทั่งได้ตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับ ซึ่งมีบทบัญญัติให้ตั้ง “กองทุนพัฒนาสหกรณ์” ขึ้นและกำหนดให้โอนทุนส่งเสริมการสหกรณ์เข้าไปอยู่ในกองทุนนี้

แหล่งทุนที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งที่รัฐบาลในสมัยนั้นมีวิสัยทัศน์ที่ยวิกฤตจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นแหล่งทุนที่ภาครและเป็นของuhnการสหกรณ์เองเมื่อถึงเวลาอันสมควร แหล่งทุนนี้คือ “ธนาคารเพื่อการสหกรณ์” ซึ่งรัฐบาลได้ตั้งขึ้นโดยตราพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการสหกรณ์ พ.ศ.2486 โดยมีความมุ่งหมาย 3 ประการคือ

(1) เพื่อเป็นศูนย์กลางทางการเงินของสหกรณ์ ทำหน้าที่ให้เงินกู้ รับเงินฝาก และบริหารสภาพคล่องให้สหกรณ์ทั่วประเทศ ซึ่งจะทำให้สหกรณ์สามารถอ่านวยบริการทางธุรกิจด้านต่างๆ ให้แก่สมาชิกได้อย่างพอเพียง สะดวกและรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิก สหกรณ์หาทุน

(2) เพื่อให้สหกรณ์เข้าถือหุ้นในธนาคารร่วมกับรัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่งให้สหกรณ์มีส่วนเป็นเจ้าของธนาคารร่วมกับรัฐบาล โดยการกำหนดทุนเรือนหุ้นของธนาคารไว้ 10

ล้านบาท ให้สหกรณ์ถือหุ้นตามความสามารถของสหกรณ์ เมื่อสหกรณ์ขอถือหุ้นเพิ่มขึ้นกระทรวงการคลังก็จะขายหุ้นของรัฐบาลให้ ผู้แทนของสหกรณ์ผู้ถือหุ้นมีสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่บริหารธนาคาร ได้ด้วย ธนาคารสหกรณ์กลางเพื่อการเกษตร ป้าไม์ และประมงของญี่ปุ่นก็ได้ก่อตั้งขึ้นมาโดยหลักการเช่นเดียวกันนี้

(3) เพื่อให้ธนาคารเพื่อการสหกรณ์เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา (development bank) มิให้ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไร เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ แต่เพื่อให้พอดีลงตัวได้และสะสมเงินสำรองเพื่อสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนในการให้บริการเงินกู้แก่สหกรณ์ ธนาคารจึงได้รับการสนับสนุนให้กู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ เช่น ธนาคารออมสิน และออกพันธบัตรเงินกู้โดยกระทรวงการคลังค้ำประกัน เป็นต้น

นอกจากนี้ในปี 2494 และ 2495 กรมสหกรณ์ได้ส่งเสริมให้สหกรณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์หาทุนในจังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดอุตรดิตถ์ จัดตั้งธนาคารสหกรณ์เชียงใหม่ จำกัดสินใช้ และธนาคารสหกรณ์อุตรดิตถ์จำกัดสินใช้ขึ้น ตามลำดับ โดยจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์พุทธศักราช 2471 ในรูป “ชุมนุมสหกรณ์” ธนาคารสหกรณ์จังหวัดทั้ง 2 ธนาคารได้ให้บริการเงินกู้และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเงินให้แก่บรรดาสหกรณ์ในจังหวัดทั้งสองได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นสถาบันการเงินของสหกรณ์ ทำหน้าที่ระดมทุนในชนบท มาใช้หมุนเวียนให้เงินกู้เพื่อการเกษตรในชนบทนั้นเอง โดยผ่านสหกรณ์และทั้งส่งเสริมนิสัยการออมในหมู่สมาชิกสหกรณ์และประชาชนทั่วไป เช่น พ่อค้าและวัดวาอาราม เพราะว่าในสมัยนั้น ธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสินยังไม่มีสาขาธนาคารในต่างจังหวัดมากนัก ธนาคารสหกรณ์จังหวัดให้เงินกู้แก่สหกรณ์ผู้ถือหุ้นเท่านั้น แต่รับเงินฝากได้จากประชาชนทั่วไป ทั้งเงินฝากประจำ เงินฝากออมทรัพย์ และเงินฝากกระแสรายวัน ซึ่งผู้ฝากสามารถถอนได้ด้วยเช็ค

การรับเงินฝากกระแสรายวัน ซึ่งขณะนี้ไม่มีกฎหมายห้ามมิให้สหกรณ์กระทำ ทำให้ธนาคารสหกรณ์จังหวัดได้รับความนิยมในหมู่พ่อค้าและข้าราชการเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เป็นการปลูกฝังนิสัยการใช้เช็คธนาคารให้แก่ชาวชนบทด้วย นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง แต่เป็นที่น่าเสียดายอย่างมากเมื่อรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากธนาคารพาณิชย์ดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์ และได้ให้คำนิยาม “การธนาคารพาณิชย์” ว่าได้แก่ กิจการ... “การรับเงินฝากที่ต้องใช้คืนเมื่อต้องถอน” ซึ่งหมายถึงการใช้เช็คในการถอนเงิน หรือเงินฝากกระแสรายวันนั้นเอง และยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากธนาคารใช้คำว่า “ธนาคาร” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจ ด้วยเหตุนี้กระทรวง สหกรณ์จึงสั่งให้ธนาคารสหกรณ์

จังหวัดทั้งสองหยุดรับเงินฝากกระแสรายวัน และให้เปลี่ยนชื่อเป็น “ชุมนุมสหกรณ์ชนกิจ” ตั้งแต่ พ.ศ.2505 เป็นต้นมา

2.5 การขยายจัดสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ

แม้ว่าการจัดสหกรณ์ท้าทุนได้ผ่านระยะทดลอง (พ.ศ.2459-2470) และเห็นผลแล้วว่าจะจัดขยายสหกรณ์ต่อไปได้สำเร็จ แต่ทางราชการก็ยังส่งเสริมการจัดสหกรณ์ท้าทุนแต่เพียงประเภทเดียวจนถึงสิ้นปี 2477 ซึ่งมีจำนวนสหกรณ์ท้าทุนทั้งหมด 440 สหกรณ์ ใน 14 จังหวัด มีสมาชิกเฉลี่ยสหกรณ์ละ 15 คน

ในปี 2478 รัฐบาลจึงเริ่มปรับบวนการสหกรณ์ให้สามารถอ่านวยบริการทางธุรกิจแก่สมาชิกได้หลายอย่างขึ้น โดยการทดลองจัดตั้งสหกรณ์รูปอื่นๆ นอกจากสหกรณ์ท้าทุน เช่น

(1) สหกรณ์เช่าซื้อที่ดินในบริเวณทุ่งหลวงรังสิต จังหวัดปทุมธานี เพื่อให้สมาชิกได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินอย่างถาวร โดยวิธีการเช่าซื้อในราคา และเงื่อนไขที่สมควร ซึ่งทำให้สมาชิกมีกำลังใจในการทำนาอย่างขยันขันแข็ง ไม่หักดอยเพราะลูกเรียกค่าเช่านาสูงและความไม่แน่นอน

(2) สหกรณ์นิคมกสิกรรมที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอสารคาม จังหวัดสุโขทัย และสหกรณ์นิคมเกลือที่จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อให้ชาวนาที่ไม่มีที่ดินของตนเองหรือมีไม่เพียงพอแก่การทำกินได้เข้าไปบุกเบิก ตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพกสิกรรมอย่างถาวร

(3) สหกรณ์ผู้บริโภค โดยตั้งร้านสหกรณ์ร้านแรก ชื่อ “ร้านสหกรณ์บ้านเกา” จำกัดสินใช้ (จสช.) ในอำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปี 2480 และต่อมาในปี 2482 ได้ตั้ง “ร้านสหกรณ์กรุงเทพ จสช.” ซึ่งยังดำเนินงานอยู่ทุกวันนี้

(4) สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล เพื่อให้ชาวนาสามารถรวมกันขายข้าวและพืชผลอื่นๆ ไปยังตลาดปลายน้ำ เช่น โรงสีได้โดยไม่ถูกกคราค หรือเอาเปรียบในเรื่องการซั่งน้ำหนักหรือการตวงผลิตผลที่ขาย ควรสังเกตว่าส่วนมากสมาชิกสหกรณ์ท้าทุนนั้นเองเป็นสมาชิกของสหกรณ์เหล่านี้ ซึ่งใช้ความรับผิดชอบ “จำกัดสินใช้” เพราะต้องการให้มีขนาดใหญ่ มีแผนดำเนินงานกว้าง อาจครอบคลุมทั้งอำเภอ หรือหลายตำบล

(5) สหกรณ์บำรุงที่ดิน เพื่อให้ชาวนาซึ่งมีนาอยู่ในเขตที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติได้ร่วมมือกันจัดทำแม่น้ำอย่าง หรือคุกคลองส่งน้ำในระดับไร่นา เพื่อให้สามารถเพิ่มผลผลิตและทำนาได้แม้กระตั้งนอกฤดูฝน

(6) สหกรณ์หาทุนและบำรุงที่ดิน สหกรณ์ประเภทนี้มีวัตถุประสงค์ทั้งจัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืมและจัดให้มีบริการคลประทานด้วย

(7) สหกรณ์อุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมชาวนาที่ประกอบอาชีพเสริม เช่น หัตถกรรม ได้รวมกันซื้อวัสดุอุปกรณ์ในราคาย่อมเยาว์ และรวมกันขายผลิตภัณฑ์หัตถกรรมนั้น หรือให้สมาชิกมาร่วมกันผลิตสินค้าอย่างโดยอย่างหนึ่งภายใต้ชื่อ หรือสำนักงานของสหกรณ์นั้นเอง

อนึ่งการขยายจัดสหกรณ์ในตอนปลายของระยะปรับตัวนี้ ประเทศไทยมีสภาพแวดล้อมที่ดี ประกอบด้วยผู้แทนรายวุฒิ ได้รับเลือกตั้งโดยทั่วไปจากรายวุฒิ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. 2475 การจัดตั้งสหกรณ์ในระยะนี้เริ่มมีความกดดันทางการเมือง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนรายวุฒิ และผู้แทนรายวุฒิอ้างการเรียกร้องของรายวุฒิให้มีการจัดตั้งสหกรณ์จำนวนมากในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ เช่น ในปี 2492 ปีเดียว มีการจัดตั้งสหกรณ์หาทุนถึง 1,100 สหกรณ์ และสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ อีก 69 สหกรณ์ รวมทั้งสิ้น 1,169 สหกรณ์ นอกจากนั้นในปีเดียวกัน ได้มีการจัดตั้งร้านสหกรณ์จำนวน 149 สหกรณ์ ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่จะใช้ร้านสหกรณ์เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการลดค่าครองชีพและบรรเทาความขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคบางอย่าง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสหกรณ์โอลิครั้งที่ 2 ซึ่งสิ้นสุดลงใน พ.ศ. 2488

สหกรณ์ตั้งใหม่โดยอิทธิพลทางการเมืองนี้มิได้มีการสำรวจความต้องการ และภาวะเศรษฐกิจและสังคมของรายวุฒิอย่างจริงจัง ทั้งขาดการให้การศึกษาและเผยแพร่ความเข้าใจการสหกรณ์อย่างแท้จริงเสียก่อน จึงทำให้สหกรณ์เหล่านี้อ่อนแอ ไม่สามารถดำเนินงานและควบคุมดูแลกันเองได้ โดยไม่มีพนักงานสหกรณ์อย่างเหลือ สหกรณ์เหล่านี้จึงต้องเลิกและชำระบัญชีเป็นจำนวนมากในปีต่อ ๆ มา ส่วนที่เหลือก็ต้องอยู่ในความดูแลช่วยเหลือของราชการต่อไป

เมื่อสิ้นปี 2494 มีสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ประมาณ 8 ประเภท ดำเนินงานอยู่ใน 69 จังหวัด รวม 8,680 สหกรณ์

2.6 การพัฒนาบุคลากรกรรมสหกรณ์และการศึกษาทางสหกรณ์

ก่อนถึงระยะปรับตัวนี้กรรมสหกรณ์ตระหนักดีแล้วว่า การจัดสหกรณ์ในประเทศไทย เป็นวิธีการที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มขึ้น มิได้เกิดจากความเคลื่อนไหวของประชาชนดังเช่นในประเทศตะวันตก สหกรณ์คงยังจำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน ตลอดจนการควบคุมและกำกับดูแลกรรฐบาลต่อไปเป็นระยะเวลาพอสมควร จนกว่าจะพัฒนาเป็นบวนการสหกรณ์ที่พึ่งตนเอง ปักครองตนเอง และเป็นอิสระจากกรรฐบาลได้ในที่สุด เพราะขณะนี้รัฐบาลโดยคณะกรรมการสหกรณ์ต้องมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบอันสำคัญในการปฏิบัติภารกิจนี้ให้บรรลุความสำเร็จ

ปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการปฏิบัติภารกิจนี้ ได้แก่ การสร้างบุคลากรของกรมฯ ให้เพียงพอและมีคุณภาพ ตลอดจนการให้การศึกษาและเผยแพร่การสหกรณ์ให้กับวัยห่วงอกไปในหมู่นักเรียน นักศึกษา และประชาชนให้มากที่สุดภายในกรอบเวลา และข้อจำกัดด้านทรัพยากร

กรรมสหกรณ์จึงเริ่มเปิดหลักสูตรฝึกอบรมเจ้าพนักงานสหกรณ์ขึ้นอย่างเป็นระบบในปี 2481 โดยแบ่งเป็น 2 หลักสูตร ได้แก่

1) หลักสูตรพนักงานอบรมประเทศ 1 เพื่อบรรจุเข้ารับราชการชั้นตรีในตำแหน่ง “พนักงานสหกรณ์ตรี” ผู้เข้ารับการอบรมต้องมีวุฒิปริญญาตรีในสาขาวิชาที่ต้องการ น้ำหนักทางด้านการบริหารและจัดการ หรือผู้ที่ได้รับราชการในกรมสหกรณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี เพื่อให้ได้ผู้ที่มีวุฒิภาวะความรู้พื้นฐานหรือประสบการณ์ในด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ การคลัง การปกครอง และระเบียบปฏิบัติราชการมาแล้วพอสมควร หลักสูตรนี้แบ่งเป็นภาควิชาการมีระยะเวลา 2 ปี และภาคปฏิบัติการ ระยะเวลา 4 เดือน ซึ่งต้องออกใบฝึกงานตามท้องที่ต่างๆ ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานสหกรณ์

2) หลักสูตรพนักงานอบรมประเทศ 2 เพื่อบรรจุเข้ารับราชการชั้นจัตวา อันดับ 4 ตำแหน่ง “สมิยนพนักงาน” ผู้เข้ารับการอบรมต้องมีวุฒิประกาศนียบัตรมัธยมบริบูรณ์ (มัธยม 8) ของกระทรวงศึกษาธิการ หรือเทียบเท่า กำหนดเวลาอบรมภาคทฤษฎี 6 เดือน และจึงสอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือน ผู้สอบได้จะได้รับบรรจุเป็นข้าราชการชั้นจัตวาอันดับ 4 และส่งออกไปฝึกงานในท้องที่กับเจ้าพนักงานสหกรณ์ท่านอง “การฝึกงานขณะประจำการ” (on-the-job training) แล้วให้เงินพนักงานประจำทำงานที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนั้นเอง

การฝึกอบรมทั้ง 2 หลักสูตรนี้มีเพียง 4 รุ่นแล้วเลิกไป เพราะเห็นว่ามีข้าราชการเพียง พอกลั่น การปฏิบัติราชการของกรมสหกรณ์แล้ว แต่กระทรวงเกษตรธารัชการในสมัยนั้นเห็นว่าการให้ การศึกษาวิชาการสหกรณ์ในระดับอุดมศึกษามีความสำคัญและจำเป็นแก่การสร้างบุคลากรที่มีคุณ ภาพของกรมสหกรณ์ ทั้งเป็นการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ระดับสูงด้านสหกรณ์ให้แก่บุคคลที่ จะไปประกอบอาชีพต่าง ๆ ด้วย กระทรวงเกษตรธารัชการจึงได้เริ่มให้มีการศึกษาวิชาการสหกรณ์ ใน “วิทยาลัยเกษตรศาสตร์” โดยตั้งเป็น “แผนกวิชาสหกรณ์” ในปี 2482 ต่อมาเมื่อวิทยาลัยได้ยก ฐานะขึ้นเป็น “มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์” ในปี 2486 แผนกวิชาสหกรณ์ได้ยกฐานะเป็น “คณะ เศรษฐศาสตร์สหกรณ์” (Faculty of Cooperative Economics)

อนึ่ง สมควรกล่าวด้วยว่า ในปี 2482 นั้น กรมสหกรณ์ได้เริ่มออกวารสาร 3 เดือนเพื่อ เผยแพร่ความรู้ด้านสหกรณ์ทั้งภาคทุกภูมิและปฏิบัติ รวมทั้งความรู้ทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการ สหกรณ์ ทั้งแก่ข้าราชการ ผู้นำสหกรณ์ นักศึกษา และประชาชนผู้สนใจ วารสารนั้นชื่อว่า “หนังสือพิมพ์สหกรณ์” ซึ่งได้ออกอยู่ปีละ 4 เล่ม ติดต่อกันมานานกระทั้งทุกวันนี้

2.7 การเตรียมจัดตั้งสหภาพสหกรณ์

ในปี 2492 กรมสหกรณ์ได้คำริที่จะให้มีการตั้ง “สหภาพสหกรณ์” ขึ้นในอนาคต เพราะ ตระหนักดีว่า กิจการสหกรณ์เป็นบวนการหรือความเคลื่อนไหวของประชาชนที่จะต้องช่วยตน เองและเพื่อพาตนเองโดยการร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล (สมาชิก บุคคลธรรมด้า) และระดับสหกรณ์ต่าง ๆ สำหรับประเทศไทย รัฐบาลเริ่มให้ก่อนและส่งเสริม ช่วยเหลือสหกรณ์ในระยะเวลาที่ประชาชนทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจการสหกรณ์อย่างเพียง พอ แต่ก็มิใช่ว่ารัฐบาลจะต้องช่วยเหลือและสนับสนุนสหกรณ์ตลอดไป ในสิ่งที่บวนการ สหกรณ์ จะพึงช่วยเหลือและสนับสนุนตนเองได้ในช่วงเวลาที่กำลังพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แห่งการช่วยเหลือของบวนการสหกรณ์จะต้องค่อย ๆ ลดลงจนกระทั่งบวนการสามารถพึ่งตนเองได้ การช่วยเหลือของรัฐต่อสหกรณ์จึงเปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์เช่นเดียวกับที่รัฐมีต่อองค์กรธุรกิจเอก ชนรูปอื่น เช่น ห้างหุ้นส่วนและบริษัท

ดังนั้น ในปี 2492 นั้นเอง กรมสหกรณ์ได้ยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมตรวจสอบ บัญชีสหกรณ์ประจำปี ซึ่งเก็บในอัตราพันละหนึ่งของยอดรวมสินทรัพย์ของสหกรณ์ ณ วันสิ้นปี ทางบัญชี และเปลี่ยนเป็นการเก็บ “เงินสะสมช่วยจัดสหภาพสหกรณ์” ในอัตราเดียวกันแทนเป็น ประจำปี เงินจำนวนนี้ทางราชการฝากไว้กับธนาคารเพื่อการสหกรณ์ และต่อมาเป็นธนาคารเพื่อ

การเกษตรและสหกรณ์การเกษตรด้วยความมุ่งหมายเพื่อเตรียมการส่งเสริมให้บรรดาสหกรณ์ทุกประเภททั่วประเทศได้รวมตัวกันจัดตั้งสหภาพสหกรณ์ (Cooperative Union) ขึ้น เช่นเดียวกับนานาประเทศที่บวนการสหกรณ์พัฒนาแล้ว เพื่อให้สหภาพสหกรณ์เป็นองค์การสหกรณ์สูงสุด ทำหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมด้านอุดมการณ์ การศึกษาอบรม การประสานงาน การประชาสัมพันธ์ การเป็นตัวแทนของสหกรณ์ในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐบาล องค์การสหกรณ์ต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ทั้งนี้โดยสหภาพสหกรณ์จะไม่ประกอบธุรกิจอันเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกันในหมู่สมาชิก

เมื่อการเตรียมการด้านการเงินมีจำนวนพอสมควรแล้วในด้านปี 2511 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งคุ้มครองการสหกรณ์ได้จัดให้มีการประชุมผู้แทนสหกรณ์ที่สมัครใจจะร่วมกันจัดตั้งสหภาพสหกรณ์ดังจะได้กล่าวในตอนต่อไป

3. ระยะขยายตัว (พ.ศ.2495 – 2514)

ในระยะขยายตัว (Expansion Period) นี้ การพัฒนาบวนการสหกรณ์ได้ผ่านเหตุการณ์ต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการเริ่มต้นหรือการกระทำการของรัฐบาล หรือส่วนราชการสหกรณ์แทนทั้งล้วน เช่น การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ การออกกฎหมายสหกรณ์ฉบับใหม่มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติสหกรณ์พุทธศักราช 2471 การขยายการจัดสหกรณ์ นโยบายรัฐบาลด้านการสหกรณ์ การปรับปรุงโครงสร้างของสหกรณ์ และปัจจัยสนับสนุนบวนการสหกรณ์บางประการ ดังจะได้กล่าวต่อไปตามลำดับ

3.1 การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ หลังจากกรมสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินการส่งเสริม จัดตั้ง และควบคุมดูแลการจัดสหกรณ์มาตั้งแต่ปี 2464 และได้เปลี่ยนสังกัดกระทรวงต่างๆ มาอยู่กระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่ พ.ศ.2495 ในขณะที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับการสถาปนาเป็น “กระทรวงการสหกรณ์” เมื่อวันที่ 12 มีนาคม ปีเดียวกัน และได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงสหกรณ์” ในปี 2496

รัฐบาลสมัยนี้เห็นความสำคัญของสหกรณ์ในการเป็นเครื่องมือเพื่อส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการปักครองแบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน ได้อย่างดี ประกอบกับรายภูมิ นักการเมือง และผู้แทนรายภูมิในสมัยนี้ก็เริ่กรองให้มีการจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้มีจำนวนสหกรณ์ จำนวนสมาชิก และประเภทของสหกรณ์มากขึ้น นอกจากสำนักงาน เลขานุการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงที่กระทรวงต่างๆ มีแล้ว กระทรวงสหกรณ์แบ่งส่วนราชการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงที่กระทรวงต่างๆ มีแล้ว กระทรวงสหกรณ์แบ่งส่วนราชการ

การตามหน้าที่เป็น 4 กรม คือ กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์ กรมสหกรณ์ ชานกิจ และ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เพื่อส่งเสริมและควบคุมดูแลสหกรณ์ประเภทต่างๆ รวม 3 กลุ่ม คือ

- กรมสหกรณ์ที่ดิน ส่งเสริมและควบคุมดูแลกลุ่มสหกรณ์ที่ดิน
- กรมสหกรณ์พาณิชย์ ส่งเสริมและควบคุมดูแลกลุ่มสหกรณ์พาณิชย์
- กรมสหกรณ์ชานกิจ ส่งเสริมและควบคุมดูแลกลุ่มสหกรณ์ชานกิจ

ส่วนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชี และการเงินของสหกรณ์ทุกกลุ่ม รวมทั้งทำหน้าที่สอนบัญชีประจำปีของสหกรณ์ทุกสหกรณ์ในนามนายทะเบียนสหกรณ์

ข้อดีของการตั้งกระทรวงสหกรณ์ ได้แก่ การได้อัตรากำลังข้าราชการสหกรณ์ และงบประมาณมากขึ้น การส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์อาจคล่องตัวและรวดเร็วขึ้น แต่ข้อเสียคือเหมือนจะมีมากกว่าเมื่อเหลียวหน้ามองหลังไปดูการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ในสมัยก่อน สหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) ความเป็นเอกภาพทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติราชการส่งเสริม สหกรณ์ แต่ละกรมมุ่งส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ในรูปแบบต่างๆ โดยขาดการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในท้องที่อย่างละเอียดรอบคอบ หรือไม่ได้ศึกษาความเหมาะสมของพื้นที่เพียงพอเสียก่อน ผลที่ตามมาก็คือปริมาณสหกรณ์เพิ่มขึ้นโดยเร็ว แต่มีสหกรณ์ที่อ่อนแอก่อนนายทะเบียนสหกรณ์ต้องสั่งเลิกในภายหลังก็มาก เช่น สหกรณ์อุตสาหกรรมยางแผ่น ร้านสหกรณ์ สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล เป็นต้น

(2) ความร่วมมือและการประสานงานระหว่างเจ้าพนักงานสหกรณ์ในกรมสหกรณ์ (เดิม) เจ้าพนักงานสหกรณ์ระดับกลางและระดับล่างได้รับแต่งตั้งเป็น “สหกรณ์จังหวัด” และ “สหกรณ์อำเภอ” ตามลำดับ เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ต่างๆ ในท้องที่ดำเนินงานของตน และอาจยกข่ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกับ “ผู้สอนบัญชีสหกรณ์” ได้ ภายใต้ผู้บังคับบัญชาคือธิบดีกรมสหกรณ์คนเดียวกัน ซึ่งส่วนมากได้รับแต่งตั้งเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ด้วย จนกระทั่งหลัง พ.ศ.2495 จึงแต่งตั้งนายทะเบียนสหกรณ์จากปลัดกระทรวง หรือรองปลัดกระทรวง การสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งระหว่างสหกรณ์จังหวัด สหกรณ์อำเภอ และผู้สอนบัญชี ทำให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานส่งเสริมสหกรณ์ ทั้งในด้านการสหกรณ์ การเงิน การบัญชี การให้การศึกษาฝึกอบรมและเผยแพร่ ฯลฯ และเมื่อสหกรณ์จังหวัดหรือผู้สอนบัญชีได้เลื่อนตำแหน่งเป็น “ผู้ตรวจการสหกรณ์” ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานระดับสูง ก็จะเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับงานส่งเสริมและควบคุมดูแลสหกรณ์ได้อย่างดี แต่เมื่อตั้งกระทรวงสหกรณ์แล้ว ตำแหน่ง สหกรณ์จังหวัด และสหกรณ์อำเภอ กับผู้สอนบัญชี ได้รับ

แต่งตั้งจากสายงานของตนคือสำนักงานปลัดกระทรวงสหกรณ์ สำหรับสหกรณ์จังหวัดและสหกรณ์อำเภอ และกรมตรวจบัญชี สหกรณ์สำหรับผู้สอบบัญชี ทำให้ขาดการสับเปลี่ยนหมุนเวียน ข้าราชการในตำแหน่งเหล่านี้ และต่างกับภูมิบัติหน้าที่เฉพาะของตนโดยไม่ค่อยคำนึงถึงการใช้ความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องของอีกฝ่ายหนึ่ง

(3) การส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ภายใต้กระทรวงสหกรณ์เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ ซึ่งตรงกันข้ามกับสมัยกรมสหกรณ์ เพราะว่าต่างกรมต่างก็พยายามสร้างผลงาน (ปริมาณ) เพื่อขยายอัตรากำลังคนและงบประมาณให้ได้มาก ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ในอัตราที่สูงขึ้น จนมีผู้กล่าวเปรียบเปรยว่ารัฐบาลกำลังส่งเสริมและพัฒนาบวนการ สหกรณ์หรือราชการสหกรณ์กันแน่

นอกจากนั้นในปี 2506 ได้มีการตั้ง “กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ” ขึ้น โดยยุบเลิกกระทรวงสหกรณ์หลังจากมีอายุเพียง 11 ปี และโอนส่วนราชการสหกรณ์ทั้งหมดมาสังกัดกระทรวงใหม่ร่วมกับกรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ เช่น กรมชลประทาน กรมทางหลวง กรมทรัพยากรธรนี การพลังงานแห่งชาติ ฯลฯ เนื่องจากส่วนราชการสหกรณ์ได้มีการรวมกรมสหกรณ์พาณิชย์กับกรมสหกรณ์ธนกิจเข้าด้วยกันเป็น “กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ” ส่วนกรมสหกรณ์ที่ดินและกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ยังคงอยู่ตามเดิม จึงมีการปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์จาก 4 กรมเหลือ 3 กรม และโอนราชการส่วนภูมิภาคจากสำนักงานปลัดกระทรวงสหกรณ์มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รวมทั้งกองเศรษฐกิจการสหกรณ์ และผู้ตรวจราชการกระทรวง

การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ครั้งนี้จึงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก นอกจากการรวมกรมสหกรณ์พาณิชย์กับกรมสหกรณ์ธนกิจเข้าด้วยกัน แต่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงหลายตำแหน่งที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ เช่น ตำแหน่งรองปลัดกระทรวง นายทะเบียนสหกรณ์ และผู้ตรวจราชการกระทรวง ซึ่งรับโอนหรือแต่งตั้งจากข้าราชการระดับสูงจากส่วนราชการอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ สหกรณ์ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของข้าราชการระดับสูงเหล่านี้เกี่ยวกับงานส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์จึงมีค่อนข้างจำกัด

อย่างไรก็ตามกระทรวงพัฒนาแห่งชาติก็มีอายุจำกัดเพียง 10 ปี และได้ถูกยุบเลิกในปี 2515 ซึ่งจะได้กล่าวในตอนต่อไป

3.2 การตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2471 ได้ใช้มาเป็นเวลา 40 ปี เมื่อกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.

ซึ่งรัฐบาลได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภาในสมัยรัฐบาลของคณะปฏิวัติ และได้ตราเป็นพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2511 โดยยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เดิมทุกฉบับ

เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ เพราพระบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว 3 ครั้ง ได้ใช้มานานถึง 40 ปี สหกรณ์ได้ขยายตัวขึ้นเป็นอันมากทั้งในด้านประเภทของสหกรณ์ จำนวนสหกรณ์ จำนวนสมาชิก และความหลากหลายของกิจกรรมสหกรณ์ บทบัญญัติของกฎหมายสหกรณ์เดิมจึงไม่เพียงพอแก่การใช้บังคับ เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์ให้ดีขึ้นทั่วระบบ

สาระสำคัญบางประการของพระบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ได้แก่ การจัดหมวดหมู่บทบัญญัติของกฎหมายให้ชัดเจนขึ้นเป็นส่วนๆ รวม 7 ส่วน คือ (1) สหกรณ์จำกัด (2) สหกรณ์ไม่จำกัด (3) ชุมนุมสหกรณ์ (4) การควบสหกรณ์ (5) การชำระบัญชี (6) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และ (7) บทกำหนดโทษ รวมทั้งสิ้น 119 มาตรา ในขณะที่พระบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 มี 34 มาตรา นับว่าเป็นการปรับปรุงโครงสร้างของกฎหมายแต่ยังคงใช้ “ระบบกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว” สำหรับใช้บังคับแก่สหกรณ์ทุกประเภท

สาระสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างและระบบของสหกรณ์ไทยในเวลาต่อมา คือ บทบัญญัติว่าด้วยการควบสหกรณ์ และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ซึ่งจะได้กล่าวในตอนที่เกี่ยวข้องต่อไป รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้

3.3 การขยายการจัดสหกรณ์ ในระยะขยายตัวของการจัดสหกรณ์นี้ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทใหม่ ๆ ขึ้นเป็นการทดลองอีกหลายประเภท แต่ยังคงเน้นการจัดตั้งสหกรณ์ในชนบท เพราะได้รับความคิดเห็นทางการเมืองจากผู้แทนรายภูมิในสมัยนั้นด้วยส่วนหนึ่ง

(1) สหกรณ์ประเภทใหม่ ๆ และชุมนุมสหกรณ์ ระหว่าง พ.ศ.2495 – 2497 ได้เริ่มจัดตั้งสหกรณ์รูปใหม่ขึ้น เช่น สหกรณ์บริการสาธารณูปโภค (สหกรณ์ไฟฟ้า สหกรณ์ประปา) สหกรณ์พาหนุนและการขาย (สหกรณ์ขายเกลือ และสหกรณ์ชานาถกุ้ง) สหกรณ์นิคมกสิกรรม สหกรณ์ขายพืชผลและผลิตผล รวมทั้งสหกรณ์พาหนุน ซึ่งยังตั้งขึ้นจำนวนมากในแต่ละปี เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี พ.ศ.2494 ได้มีการตั้งชุมนุมสหกรณ์ชนกิจขึ้น ชื่อ “ธนาคารสหกรณ์เชียงใหม่ จ.ส.ช.” โดยมีสหกรณ์พาหนุนในจังหวัดนั้นและจังหวัดลำพูนซึ่งอยู่ติดต่อกันเป็นสมาชิก และมีบุคคลธรรมด้าที่สนใจการสหกรณ์เป็นสมาชิกด้วย ธนาคารสหกรณ์จังหวัดเชียงใหม่จึงเป็น “ชุมนุมสหกรณ์แบบผสม” ต่อมาในปี พ.ศ.2495 ได้มีการตั้งธนาคารสหกรณ์ขึ้นอีกแห่งหนึ่งชื่อ “ธนาคารสหกรณ์จังหวัดอุตรดิตถ์” โดยใช้หลักการและวิธีดำเนินงานอย่างเดียวกัน ในปีเดียวกัน

นั้น ได้มีการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ขายข้าวและพืชผลชื่อ “สหกรณ์ขายข้าวและพืชผลเชียงใหม่ จสช.” มีแผนดำเนินงานครอบคลุมจังหวัดภาคเหนือตอนบนทั้งหมด ประกอบด้วยสหกรณ์ขายข้าว และสหกรณ์ทำทุนเป็นสมาชิก และมีบุคคลธรรมด้า(โดยมากเป็นสมาชิกสหกรณ์ทำทุนชั้นนำ)เป็นสมาชิกด้วย ทั้งนี้นักจากเพื่อระดมทุนเรื่องหุ้นให้ได้มากแล้ว ยังมุ่งหมายที่จะให้สมาชิกบุคคลธรรมด้าชั้นนำนี้ได้เข้ามาสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการดำเนินการด้วย

สหกรณ์ประเภทใหม่อีกประเภทหนึ่งที่เริ่มจัดตั้งขึ้นในจังหวัดพระนคร(กทม.) ในปี 2511 คือสหกรณ์แท็กซี่ เป็นการจัดตั้งขึ้นตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่จะควบคุมจำนวนรถแท็กซี่ในเขตนครหลวงไม่ให้มีมากเกินไป โดยออกใบอนุญาตให้มีรถแท็กซี่ 2 รูปแบบ คือ รถแท็กซี่บริษัทจำกัด และ รถแท็กซี่สหกรณ์ ให้มีจำนวนรถรูปแบบเท่ากัน โดยที่รถแท็กซี่บริษัท เป็นของนายทุนหรือเจ้าของอู่ซ่อมรถยนต์เป็นส่วนใหญ่ ส่วนรถแท็กซี่สหกรณ์นั้นประสงค์จะให้สมาชิกได้เป็นเจ้าของรถเองเมื่อได้ผ่อนส่งค่าเช่าซื้อรถจากสหกรณ์เสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งได้รับความช่วยเหลือจากการเงินจากรัฐบาล แต่เนื่องจากเป็นการจัดตั้งสหกรณ์อย่างเร่งรีบ คนขับรถแท็กซี่ยังไม่เข้าใจหลักการและวิธีการสหกรณ์เพียงพอ ประกอบกับนายทุนรถแท็กซี่มองเห็นประโยชน์ที่จะได้ซื้อรถแท็กซี่โดยเงื่อนไขและราคาที่ผ่อนปน จึงส่งผู้ช่างรถแท็กซี่ในเครือของตนสมัครเป็นสมาชิก เป็นจำนวนมาก ในที่สุดสหกรณ์แท็กซี่แบบทั้งหมดก็อยู่ภายใต้การบริหารและอิทธิพลของนายทุน สหกรณ์แท็กซี่ก็ไม่สามารถส่งเสริมให้สมาชิกมีกรรมสิทธิ์ในรถแท็กซี่ได้อย่างทั่วถึง โดยไม่ต้องพูดถึงการจัดสวัสดิการต่างๆให้แก่สมาชิก นี่คือตัวอย่างหนึ่งของการจัดตั้ง สหกรณ์อย่างเร่งรีบ กกน.ไปในขณะที่รายภูรังไม่พร้อมที่จะรับเอารัฐการสหกรณ์ไปใช้ ผลสุดท้ายเป็นการทำลายความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์นั่นเอง

(2) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ได้กล่าวมาแล้วใน 2.7 ว่าได้เตรียมการจัดตั้งสหภาพสหกรณ์ (cooperative union) ขึ้น ให้มีหน้าที่ส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของบวนการสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอุดมการณ์ โดยไม่ให้ทำธุรกิจเมื่อกรรมสหกรณ์ได้สะสมเงินทุนจัดสหภาพสหกรณ์ ซึ่งเก็บจากการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ทั้งหมด ได้เป็นจำนวนพอสมควรแล้ว จึงได้ให้เจ้าพนักงานสหกรณ์ทำการเผยแพร่หลักการและเหตุผลของการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ขึ้นสูงสุดขึ้น ในราปปายปี 2510 และเสนอขอความเห็นชอบจากกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในสมัยนั้น

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเห็นชอบให้จัดตั้งองค์การสหกรณ์สูงสุดนั้นได้ แต่ให้เปลี่ยนชื่อเป็น “สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย” ด้วยเหตุผลใดไม่ปรากฏชัดเจน แต่เข้าใจว่า เพราะคำว่า “สหภาพ” เป็นคำที่บวนการแรงงานในประเทศชาติปีไทยใช้กันอย่างแพร่หลาย

ว่า “สหภาพแรงงาน” หรือ “สหภาพกรรมกร” (trade union หรือ labour union) ผู้บริหารระดับสูง ในรัฐบาลเด็ดขาดมีการสมัยนี้จึงให้ใช้ชื่ออื่น ในที่สุดผู้ริเริ่มได้ใช้ชื่อ “สันนิบาตสหกรณ์” แทน เพราะมิใช้กันอยู่ในบางประเทศ เช่น “สันนิบาตสหกรณ์แห่งสหรัฐอเมริกา” (cooperative league of the United States of America) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย (ได้หัวน) เป็นต้น

คณะกรรมการจัดตั้งสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยได้ประชุมผู้แทนสหกรณ์ทุกประเภทที่สมัครใจเป็นสมาชิก รวม 89 สหกรณ์ และได้รับจดทะเบียนตามพรบ.สหกรณ์พ.ศ.2471 ในชื่อ “สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัดสินใช้” เป็นประเภทชุมนุมสหกรณ์ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2511 ก่อนที่จะประกาศใช้พรบ.สหกรณ์พ.ศ.2511 เพียงไม่กี่เดือน สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จสช.จึงมีสภาพเป็นสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นโดยความสมัครใจของสหกรณ์สมาชิกเช่นเดียวกับองค์การสหกรณ์สูงสุดของประเทศไทยอื่น ๆ

แต่เมื่อประกาศใช้ พรบ.สหกรณ์พ.ศ.2511 ในวันที่ 12 มิถุนายน 2511 ได้มีบทเฉพาะกาลมาตรา 119 (7) บัญญัติให้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัดสินใช้ที่ได้จดทะเบียนอยู่ ก่อนวันที่พระราชนบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตามพระราชนบัญญัตินี้ พรบ.สหกรณ์พ.ศ.2511 มีบทบัญญัติในส่วนที่ 6 ว่าด้วยสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ถึง 10 มาตรา (มาตรา 104 - 113)

บทบัญญัติสำคัญที่ทำให้เกิดความเข้าใจทั่วไปว่า สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ตามพระราชนบัญญัตินี้ใหม่นี้ขาดลักษณะของการเป็นสหกรณ์ คือ มาตรา 104 ที่ให้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นสหกรณ์ โดยไม่มีความชัดเจนว่า สหกรณ์สมาชิกนั้นต้องมีความสมัครใจหรือไม่ และได้อีกบัญญัติในเวลาต่อมาจនกระทั่งบัดนี้ว่า เมื่อสหกรณ์ได้ได้รับจดทะเบียนตั้งขึ้นแล้วต้องเป็นสมาชิกของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยโดยอัตโนมัติ การพ้นจากสมาชิกภาพก็มีกรณีเดียวคือ สหกรณ์สมาชิกนั้น ได้เลิกและชำระบัญชีแล้ว ไม่มีการลาออก

อีกมาตราหนึ่งคือ มาตรา 108 ที่ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการดำเนินสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยได้ไม่เกิน 5 คน ในขณะที่ที่ประชุมใหญ่ สสท.เลือกตั้งจากผู้แทนสหกรณ์สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 12 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการดำเนินการ สสท.

ความไม่ชัดเจนของพรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 และความเข้าใจโดยทั่วไปของนักสหกรณ์ และส่วนราชการสหกรณ์ว่า สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยไม่มีสภาพเป็นสหกรณ์ได้รับการตอกย้ำโดยมาตรา 10 ที่ห้ามมิให้ผู้ใดออกจากสหกรณ์และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ใช้

คำว่า”สหกรณ์” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจ หากสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย มีสภาพเป็นสหกรณ์ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในมาตราหนึ่ง

3.4 นโยบายด้านการสหกรณ์และการเปลี่ยนแปลงบางประการที่กระทบต่อโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ ในระยะขยายตัวนี้ การบริหารงานส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์อยู่ในช่วงของกระทรวงสหกรณ์และกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งมีโครงสร้างส่วนราชการ สหกรณ์แบ่งเป็นกรมต่างๆ หลายกรม จัดตามกลุ่มใหญ่ๆ ของสหกรณ์และหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีของทางราชการ บทบาทของรัฐบาลทั้งในด้านการกำหนดนโยบายสหกรณ์และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการดำเนินการตามนโยบาย ยังเป็นการริเริ่มจากรัฐบาลหรือส่วนราชการ สหกรณ์เป็นสำคัญ แม้ว่าหลังจากได้จัดตั้งสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย องค์กรสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ขึ้นมาแล้วในปี 2511 ก็ตาม รัฐบาลก็มิได้สอบถามหรือให้ตัวแทนของขบวนการสหกรณ์มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องหรือกระทบต่อขบวนการสหกรณ์แต่อย่างใด เช่นการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเงินซึ่งมีผลกระทบต่อสถาบันการเงินของสหกรณ์

ในปี 2509 ปีสุดท้ายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) รัฐบาลได้กำหนดนโยบายด้านการสหกรณ์ว่า “...รัฐบาลนี้จะส่งเสริมและปรับปรุงสหกรณ์ประเภทต่างๆ ให้แพร่หลายตามความต้องการของประชาชน และให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ เพื่อยกระดับการครองชีพและภาวะเศรษฐกิจให้ดีขึ้น” การจัดขยายสหกรณ์ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น และมีการตั้งสหกรณ์ประเภทต่างๆ เพิ่มขึ้นจริง แต่ในระยะเวลาใกล้เคียงกันนี้รัฐบาลได้ออกกฎหมาย 3 ฉบับที่กระทบต่อเศรษฐกิจของขบวนการสหกรณ์ที่จะมีและพัฒนาสถาบันการเงินของขบวนการสหกรณ์เอง นั่นคือพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 และพระราชบัญญัติประกันภัย พ.ศ.2510 ผลกระทบทางลบของกฎหมายการเงินทั้ง 3 ฉบับ กล่าวโดยย่อดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดคำนิยาม “การธนาคารพาณิชย์” ว่าให้หมายถึงการประกอบธุรกิจประเภทรับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์เงินนั้นได้ทางหนึ่งหรือหลายทาง เช่น ให้กู้ยืม ซื้อขายหรือเก็บเงินตามตัวแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นได ฯลฯ (มาตรา 4) และบัญญัติห้ามมิให้บุคคลในอกจากธนาคารพาณิชย์ประกอบการธนาคารพาณิชย์ (มาตรา 8) นอกจากนั้นได้ห้ามมิให้บุคคลในอกจากธนาคารพาณิชย์ใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในธุรกิจว่า “ธนาคาร” (มาตรา 9)

บทบัญญัติเหล่านี้มีผลให้สหกรณ์ไม่มีสิทธิ์ดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์และใช้คำว่า “ธนาคาร” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจได้ ธนาคารสหกรณ์จังหวัด 2 ธนาคาร ในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งกำลังดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์ตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ไปได้ด้วยดีจึงถูกสั่งให้ระงับการรับเงินฝากระยะรายวัน เพราะเป็นเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทางตามโดยการใช้เช็ค และให้เปลี่ยนชื่อเป็นชื่อนัมสหกรณ์ชนกิจ ตั้งแต่พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา

(2) พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 ผลของการออกพระราชบัญญัตินี้ทำให้มีการออกพระราชบัญญัติยกพระราชบัญญัติธนาคารสหกรณ์ พ.ศ.2486 พ.ศ.2509 และให้โอนบรรดาสินทรัพย์ หนี้สินและความรับผิดชอบธนาคารเพื่อการสหกรณ์เดิมไปเป็นของ ช.ก.ส. ทั้งยังบัญญัติให้ธนาคารนี้ให้เงินกู้แก่เกษตรกรรายคน นอกเหนือจากการให้เงินกู้แก่สหกรณ์ภาคเกษตร เพื่อดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรกับสมาชิกของ สหกรณ์ ด้วย ผลกระทบของพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประการแรกคือ ทำให้ธนาคารเพื่อการสหกรณ์เดิมซึ่งกำลังพัฒนาเป็นธนาคารกลางของสหกรณ์ทั่วประเทศต้องยุบเลิกไป และประการที่ 2 ทำให้ ช.ก.ส.เป็นคู่แข่งที่ได้เปรียบ สหกรณ์ภาคเกษตรเป็นอันมาก ในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร นี้คือสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระบบสินเชื่อการเกษตรแบบสหกรณ์ไม่เจริญเติบโตหรือก้าวหน้าท่าที่ควร รวมทั้งทำให้บวนการสหกรณ์ไม่สามารถพัฒนาธนาคารสหกรณ์กลางระดับภูมิภาค และระดับชาติได้เหมือนในประเทศที่ไม่ลิด落ตันสิทธิ์การดำเนินกิจการธนาคารของบวนการสหกรณ์

(3) พระราชบัญญัติประกันภัย พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติได้ตราขึ้นในสมัยรัชกาลของพระปภานิพัตติใช้เดียวกับพระราชบัญญัติที่ได้ก่อตั้งถึง 2 ฉบับแรก ในพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 กล่าวคือได้กำหนดว่าการดำเนินกิจการประกันภัย (ในขณะนั้นหมายความรวมถึงการประกันชีวิตและการประกันวินาศภัย) ให้ดำเนินการได้ในรูปบริษัทจำกัดเท่านั้น และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาภูมิภาคทั้ง 3 ฉบับแล้วจะเห็นว่าขัดกับนโยบายรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ว่าจะส่งเสริมและปรับปรุงสหกรณ์ประเภทต่างๆ ได้แพร่หลายดังได้ก่อตั้งแล้ว ในความเป็นจริงรัฐบาลสมัยนั้นส่งเสริมและคุ้มครองการผูกขาดธุรกิจการเงินและธนาคาร ให้อยู่ในมือของนายทุนมากกว่าที่จะส่งเสริมให้ประชาชนชั้นเลือดชั้นน้อยรวมกลุ่มกันทำธุรกิจประเภทนี้ในรูปสหกรณ์ พฤติกรรมและปรากฏการณ์อันนี้ยังมิให้เห็นอยู่ในปัจจุบันอย่างชัดแจ้ง

3.5 ปัจจัยสนับสนุนการขยายตัวของบวนการสหกรณ์

อย่างไรก็ตามในช่วง พ.ศ.2505 – 2514 นั้นมีปัจจัยสำคัญบางประการที่สนับสนุนการขยายตัวของบวนการสหกรณ์ในเวลาต่อมาดังนี้

(1) การปรับปรุงบริการเงินกู้ของสหกรณ์หาทุน ในปี 2504 กรมสหกรณ์ธนกิจ กระทรวงสหกรณ์ และธนาคารเพื่อการสหกรณ์ได้ร่วมกันพิจารณาว่าธนาคารฯ เริ่มน้ำเงินทุนหมุน เวียนสำหรับให้เงินกู้สหกรณ์หาทุนไม่เพียงพอแก่ความต้องการ เพราะมีจำนวนสหกรณ์หาทุนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก การที่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์จะหาแหล่งเงินกู้ใหม่เพิ่มเติมได้จะต้องแสดงผล การดำเนินงานของธนาคารให้เห็นว่าเป็นไปด้วยความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการชำระหนี้เงิน กู้ของสหกรณ์หาทุนต้องอยู่ในเกณฑ์ดี แม้ว่าอัตราการชำระหนี้ของสหกรณ์หาทุนระหว่างปี 2498- 2503 เคลื่อนย้ายในระดับร้อยละ 50 ของเงินกู้ที่ถึงกำหนดชำระ แต่ควรจะปรับปรุงให้สูงขึ้นถึงระดับ ร้อยละ 70-75

ในปี 2505 กระทรวงสหกรณ์จึงได้ออกรับนโยบายด้วยวิธีปฏิบัติในการปรับปรุงบริการ เงินกู้ของสหกรณ์หาทุน เพื่อให้สมาชิกได้รับเงินกู้อย่างรวดเร็ว สามารถเพิ่มผลผลิต รายได้และ สามารถชำระหนี้ได้ตรงตามสัญญามากขึ้น ซึ่งจะทำให้สหกรณ์หาทุนส่งชำระหนี้เงินกู้ให้แก่ ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ได้สูงขึ้นด้วย มาตรการสำคัญในการปรับปรุงบริการเงินกู้ประกอบด้วย การเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวนพิจารณาคำขอกู้ของสหกรณ์หาทุนในระดับท้องที่ การส่ง เสริมการประกอบอาชีพของสมาชิกชาวนา การพิจารณาและดำเนินการของธนาคารเพื่อการส หกรณ์เกี่ยวกับคำขอ กู้ของสหกรณ์หาทุน การตรวจสอบการใช้เงินกู้ของสมาชิก การเร่งรัดและ ติดตามการชำระหนี้เงินกู้ที่ถึงกำหนด การศึกษาอบรมสำหรับกรรมการดำเนินการและสมาชิก ของสหกรณ์หาทุน เป็นต้น

(2) การริเริ่มโครงการตามพระราชดำริโครงการแรก ในปี 2507 พระบาทสมเด็จพระ เจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันทรงดำริให้ชาวสวนผักในอำเภอชะอ้อ จังหวัดเพชรบูรณ์ จำนวน 82 ครอบครัว ซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินหรือมีที่ดินทำกินจำนวนจำกัดให้ได้ตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ มั่นคงในรูปหมู่บ้านสหกรณ์ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในขณะนั้นได้รับสนับสนุนจาก พระบาทสมเด็จพระ ปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ให้ก่อตั้งสหกรณ์เพื่อการผลิตและจัดการขายผลผลิตทางการเกษตร ให้กับชาวสวนผักเช่าที่ดิน จำนวน 1,500 ไร่ แต่เนื่องจากที่ดินมีลักษณะเป็นทรายไม่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก รัฐบาลจึงได้ขอความช่วยเหลือจากประเทศ อิสราเอลซึ่งมีประสบการณ์ในการปรับปรุงที่ดินเป็นทรายให้ใช้ในการเกษตรได้ และได้รับการ

**ตอบสนองด้วยคีเมื่อทราบว่าเป็นพระราชดำริที่จะให้รายภูรนำวิธีการ
ประกอบอาชีพ โดยจะพัฒนาเป็นหนูบ้านสหกรณ์ตัวอย่างขึ้น**

โครงการหนูบ้านสหกรณ์ตัวอย่างหรือ “โครงการพัฒนาชนบท ไทย-อิสราเอล” จึงได้เริ่มขึ้นในปี 2509 โดยความช่วยเหลือจากวัสดุอิสราเอลในการพัฒนาที่ดิน การจัดระบบชลประทานในที่ดินทุกแปลง การช่วยเหลือด้านผู้เชี่ยวชาญวัสดุอุปกรณ์และทุนฝึกอบรมในประเทศอิสราเอลสำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย โครงการนี้สิ้นสุดลงในปี 2514 เมื่อได้มีการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรหุบกะพง จำกัดขึ้น ภายใต้การส่งเสริมและกำกับแนะนำของ “ศูนย์สาธิต สหกรณ์โครงการหุบกะพง” กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จนกระทั่งทุกวันนี้

(3) การตั้งสถาบันการศึกษาทางสหกรณ์ ในปี 2510 กระทรวงพัฒนาแห่งชาติได้เห็นความสำคัญของการพัฒนากำลังคนด้านการสหกรณ์เพื่อบรรจุในส่วนราชการ สหกรณ์และเพื่อสนับสนุนความต้องการของสหกรณ์ประเทศต่างๆ ซึ่งกำลังมีความจำเป็นเพิ่มขึ้นตามจำนวนสหกรณ์ที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากขณะนี้ยังไม่มีองค์กรสหกรณ์สูงสุด (สันนิษัตสหกรณ์แห่งประเทศไทย) ทางราชการจึงได้ริเริ่มตั้งสถาบันการศึกษาทางสหกรณ์ขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ

สถาบันนี้ได้เริ่มดำเนินการในปี 2512 ให้การศึกษาฝึกอบรมหลักสูตร 1 ปี แก่ผู้ที่มีวุฒินักศึกษาปีที่ 8 ในสมัยนั้น ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติงานสหกรณ์ ต่อมาในปี 2515 เมื่อมีการยุบเลิกกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ สถาบันนี้ได้โอนไปสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สถาบันการศึกษาทางสหกรณ์นับว่าประสบความสำเร็จในการพัฒนากำลังคนให้แก่ส่วนราชการสหกรณ์ แต่ไม่ค่อยได้ผลมากนักในการสนับสนุนความต้องการของสหกรณ์ เพราะว่าผู้สำเร็จการศึกษาสนใจสัมภาระเข้ารับราชการสหกรณ์มากกว่าเข้ารับการบรรจุเป็นบุคลากรของสหกรณ์ ทุกปี (แต่ผู้สำเร็จการศึกษาก็มักจะทำงานในสหกรณ์ไม่ได้นาน เมื่อมีการสอบ แห่งขันเข้ารับราชการในกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือหน่วยงานอื่นที่มีอนาคตดีกว่า เนื่องจากสหกรณ์ ซึ่งโดยทั่วไปกำหนดอัตราเงินเดือนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับส่วนราชการหรือองค์กรเอกชนอื่นๆ)

ประสบการณ์ของสถาบันการศึกษาทางสหกรณ์น่าจะเป็นอุทาหรณ์อย่างดีที่กรมส่งเสริมสหกรณ์จะพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการเรียนการสอนของสถาบันให้เป็นวิทยาลัยสหกรณ์ และโอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของสันนิษัตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เมื่อมีความพร้อมที่จะรับการกิจกรรมที่สำคัญในต่างประเทศหลายประเทศ

3.6 การควบสหกรณ์หาทุน

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 มีบทบัญญัติอนุญาตให้สหกรณ์ชนิดเดียวกัน (สหกรณ์จำกัด หรือสหกรณ์ไม่จำกัด) ตั้งแต่ 2 สหกรณ์ความเข้ากันเป็นสหกรณ์เดียวได้ โดยมติแห่งที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสหกรณ์และต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ ในปี 2512 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในขณะนั้นมีนโยบายส่งเสริมให้สหกรณ์หาทุน ซึ่งเป็น สหกรณ์ชนิดไม่จำกัด และโดยทั่วไปมีขนาดเล็กในระดับหมู่บ้านหรือตำบล ได้ความเข้ากันและเปลี่ยนเป็นสหกรณ์ชนิดจำกัดในระดับอำเภอ ตามแบบสหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตกรรมในระดับอำเภอซึ่งได้เริ่มจัดมาตั้งแต่ปี 2502

กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์หาทุนให้ความเห็นว่าควรจะมีการสำรวจหรือศึกษาความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่เสียก่อนที่จะทำโครงการควบสหกรณ์หาทุนทั่วประเทศให้เสร็จภายในปี 2514 เพราะว่าความมุ่งหมายของการควบสหกรณ์นั้น ต้องการปรับขนาดของสหกรณ์ให้ใหญ่ขึ้นทั้งในด้านจำนวนสมาชิกและเดนดำเนินงาน เพื่อให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของธุรกิจที่กำลังเติบโตขึ้นของแต่ละสหกรณ์ที่ดำเนินงานอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งการควบสหกรณ์เป็นการปรับโครงสร้างของสหกรณ์ให้สอดคล้องกับปริมาณและคุณภาพของธุรกิจรวมทั้งจำนวนสมาชิก เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากการประยุกต์ด้วยขนาด (economy of scales) ซึ่งองค์การธุรกิจที่ดีทั้งหลายถือปฏิบัติ

โดยปราศจากการศึกษาความเหมาะสม กระทรวงฯ ได้สั่งการให้ทำโครงการควบสหกรณ์หาทุนในแต่ละอำเภอเป็นสหกรณ์เดียวทั่วประเทศ และเปลี่ยนชนิดเป็นสหกรณ์จำกัดให้เสร็จภายในปี 2514 การควบสหกรณ์หาทุนในช่วงเวลาหนึ่งจึงได้ดำเนินไปอย่างเร่งรีบ คณะกรรมการดำเนินการและสมาชิกสหกรณ์แบบไม่ได้รับการปรึกษาหรือสอบถามความเห็นล่วงหน้า สหกรณ์จังหวัดและสหกรณ์อำเภอดำเนินการจัดประชุมใหญ่อย่างรวดเร็ว เพื่อให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายสหกรณ์ แล้วเสนอขอจดทะเบียนเป็นสหกรณ์จำกัด ประเภทสหกรณ์ธนกิจ (ในขณะนั้น) เมื่อสิ้นปี 2514 จำนวนสหกรณ์หาทุนซึ่งลดลงเหลือ..... สหกรณ์เป็นประเภทสหกรณ์การธนกิจชนิดจำกัดตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511

ผลของการควบสหกรณ์หาทุนหลายสหกรณ์ในหนึ่งอำเภอเป็นสหกรณ์เดียวจึงไม่น่าแปลกใจที่ปรากฏว่าในหลายอำเภอเป็นการรวมสหกรณ์ที่ค่อนข้างอ่อนแอก (จำนวนสมาชิกและปริมาณธุรกิจน้อย เงินกู้ค้างชำระสูง ฯลฯ) เข้าด้วยกัน ซึ่งทำให้ฐานะของสหกรณ์ยิ่งอ่อนแอกขึ้น อันเป็นการผิดความมุ่งหมายของควบสหกรณ์ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งของความอ่อนแอกของสหกรณ์ภาคเกษตรจำนวนไม่น้อยในปัจจุบัน

แท้จริงน่าจะส่งเสริมให้สหกรณ์หาทุนระดับหมู่บ้านหรือตำบลรับเกณฑ์ตกรรเข้าเป็นสมาชิกให้หนาแน่นและให้การศึกษาอย่างทั่วถึง เพื่อปรับฐานของสหกรณ์ให้เข้มแข็ง ทำให้เกณฑ์ตกรรเข้าสู่มากในหมู่บ้านหรือตำบลให้คุณค่าและสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์เสียก่อนแล้วจึงดำเนินการควบสหกรณ์เข้ากันตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องวางแผนกฎหมายตัวว่าจะต้องเป็นสหกรณ์ระดับอำเภอังที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้

4. ระยะปรับปรุง (พ.ศ.2515-ปัจจุบัน)

การพัฒนาบวนการสหกรณ์ในระยะปรับปรุง (improvement period) นี้มีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นหลายประการ เช่น การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 การปรับโครงสร้างของบวนการสหกรณ์ นโยบายพัฒนาสหกรณ์ในภาคเกษตร และโครงการความช่วยเหลือจากประเทศญี่ปุ่น

4.1 การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์

มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และ 217 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ให้ยกเลิกกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โดยให้โอนส่วนราชการต่างๆ ไปอยู่ในสังกัดของกระทรวงต่างๆ เนื่องจากส่วนราชการสหกรณ์ให้ด้วย “กรมส่งเสริมสหกรณ์” ขึ้น โดยรวมงานที่เกี่ยวกับราชการสหกรณ์ในสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมสหกรณ์พัฒน์และธนกิจและกรมสหกรณ์ที่ดินเข้าด้วยกัน และให้โอนไปสังกัด “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์” ซึ่งเปลี่ยนชื่อจาก “กระทรวงเกษตรธารชิกการ” รวมทั้งให้โอนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ไปสังกัดกระทรวงนี้ด้วย

ส่วนราชการสหกรณ์จึงถูกยุบจาก 3 กรมเหลือ 2 กรม คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งต่อมาปรากฏว่าเป็นผลดีแก่ความเป็นเอกภาพของนโยบายและแผนปฏิบัติงานส่งเสริมสหกรณ์ทุกประเภทในความรับผิดชอบการดำเนินการของกรมส่งเสริมสหกรณ์และการสอบบัญชีสหกรณ์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงแบ่ง ส่วนราชการออกเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลางแบ่งเป็นกองที่ทำหน้าที่ด้านส่งเสริมและด้านพัฒนาการบริหารจัดการสหกรณ์ ซึ่งแยกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มสหกรณ์การเกษตรและประมง กลุ่มสหกรณ์พัฒน์และธนกิจและกลุ่มสหกรณ์ที่ดิน กับกองที่ทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ส่วนราชการส่วนภูมิภาคแบ่งเป็นสหกรณ์จังหวัดและสหกรณ์อำเภอทั่วราชอาณาจักร

ตั้งแต่ปี 2515-2522 ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับแต่งตั้งเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ตลอดมา หลังจากนั้นรัฐบาลได้เปลี่ยนนโยบายให้แต่งตั้งนายทะเบียนสหกรณ์จาก

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งทำให้นายทะเบียนสหกรณ์ไม่ค่อยได้สัมผัสและมีประสบการณ์กับสหกรณ์ในท้องที่เหมือนอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

อนึ่ง ในปี 2535 สำนักงานนายทะเบียนสหกรณ์ในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานพัฒนาสถาบันเกษตร” เพื่อทำหน้าที่ดูแลการทะเบียนทั้งของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ซึ่งมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตาม พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 พ.ศ.2511 คำว่า “สถาบันเกษตรกร” จึงเริ่มเข้ามานำดับงความแพร่หลายของคำว่า “สหกรณ์” ตั้งแต่บัดนั้น

4.2 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511

พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 13 มิถุนายน 2511 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง โดยประกาศของคณะปฏิวัติและพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

(1) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 (พ.ศ.2515) มีสาระสำคัญให้เพิ่มส่วนที่ 8 “กลุ่มเกษตรกร” เป็นบทบัญญัติใหม่ซึ่งให้สิทธิแก่คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่รวมกันดำเนินกิจการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่ยังไม่อาจจัดตั้งเป็น สหกรณ์ ได้ ก็อาจจัดตั้งเป็น “กลุ่มเกษตรกร” ขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติ ให้ กลุ่มเกษตรกรเป็นนิติบุคคล และอาจเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์ได้ เมื่อมีลักษณะและ ได้ดำเนินการขอจดทะเบียนเป็นสหกรณ์โดยถูกต้อง

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นมาตรฐานสำคัญของความแตกแยกระหว่างเกษตรกรที่รวมกลุ่มกันในรูปสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ทั้งๆ ที่กลุ่มเกษตรกรมีลักษณะเป็นสหกรณ์ กล่าวคือ เป็นองค์การเศรษฐกิจที่บุคคลหลายคนรวมกันดำเนินธุรกิจบนพื้นฐานการช่วยตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามหลักการสหกรณ์ สหกรณ์การเกษตรของไทยจึงแบ่งเป็น 2 ระบบ ขาดความเป็นปีกแผ่นดินตั้งแต่บัดนั้น

(2) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 247 (พ.ศ.2515) มีสาระสำคัญให้แก้ไขมาตรา 64 ของ พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 เรื่องทุนกลางของบรรดาสหกรณ์ไม่จำกัด โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจจ่ายเงินดอกผลที่เกิดขึ้นจากทุนกลางให้แก่สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เพื่อการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของสันนิบาตสหกรณ์ฯ ได้ ซึ่งนับว่าเป็นการแก้ไขที่เหมาะสม เพราะทุนกลางของบรรดาสหกรณ์ไม่จำกัดนี้ได้มาจากการจัดสรรกำไรสุทธิร้อยละ 5 ของ สหกรณ์หาทุนเดิมสะสมไว้และให้ทางราชการเก็บรักษาไว้เพื่อเป็นทุนประกันการชำระหนี้ของ สหกรณ์หาทุนที่มีหนี้สินล้นพื้นตัวหรือต้องเลิก โดยไม่ต้องบังคับให้สมาชิกต้องออกเงินสมทบ

ตามหลักความรับผิดไม่จำกัด สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีแหล่งรายได้จำกัดมากก็ได้รับอนิสังส์จาก การแก้ไขครั้งนี้

(3) พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พศ. 2524 มีสาระสำคัญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 มาตรา 24 และมาตรา 31 โดยมาตรา 6 ให้เปลี่ยนตำแหน่งข้าราชการที่รัฐมนตรีจะแต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียนสหกรณ์และรองนายทะเบียนสหกรณ์ จากข้าราชการในสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งได้ยุบเลิกไปแล้วเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

มาตรา 24 ให้คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์มีอำนาจมอบหมายให้ผู้จัดการสหกรณ์ทำการแทนคณะกรรมการดำเนินการ ได้ออกคนหนึ่ง นอกเหนือจากการดำเนินการหนึ่งคนหรือหลายคน ซึ่งทำให้การบริหารและการจัดการสหกรณ์มีความคล่องตัวมากขึ้น

4.3 การปรับโครงสร้างของบวนการสหกรณ์

โครงสร้างบวนการสหกรณ์ไทยประกอบด้วยสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนความต้องการอย่างเดียวกันของรายภูมิคุ้มต่าง ๆ โดยการริเริ่มและการส่งเสริมสนับสนุนของส่วนราชการสหกรณ์ตลอดมา เมื่อสิ้นปี 2505 มีสหกรณ์รวม 20 ประเภท หลังจาก พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ใช้บังคับรัฐบาลได้ออกกฎหมาย (พ.ศ.2511) ออกตามความใน พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ให้ปรับลดจำนวนประเภทสหกรณ์เหลือ 8 ประเภท โครงสร้างบวนการสหกรณ์ตั้งแต่ พ.ศ.2511 จึงประกอบด้วยสหกรณ์ 8 ประเภทคือ

- (1) สหกรณ์การชนกิจ ได้แก่ สหกรณ์หาทุน สหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตกรรม สหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิต
- (2) สหกรณ์การซื้อ ได้แก่ ร้านสหกรณ์และสหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย (ชุมนุมสหกรณ์)
- (3) สหกรณ์การขาย ได้แก่ สหกรณ์ขายข้าว สหกรณ์ขายพืชผล สหกรณ์ขายเกลือ สหกรณ์นำรุ่งและค้าสัตว์ สหกรณ์ประมงกกลาง และสหกรณ์การประมง
- (4) สหกรณ์บริการ ได้แก่ สหกรณ์บริการสาธารณูปโภค สหกรณ์อุตสาหกรรม สหกรณ์เดินรถ
- (5) สหกรณ์การเช่าที่ดิน ได้แก่ สหกรณ์ผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (6) สหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน ได้แก่ สหกรณ์ผู้เช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (7) สหกรณ์นิคม ได้แก่ สหกรณ์นิคมกสิกรรม สหกรณ์นิคมฝ่าย สหกรณ์นิคมเกลือ

(8) สหกรณ์อเนกประสงค์ เป็นการกำหนดประเภทขึ้นใหม่เพื่อรองรับสหกรณ์การ
ชนกิจ สหกรณ์การซื้อและสหกรณ์การขายที่ประกอบด้วยเกษตรกร เป็นสมาชิก
ทั้งหมดและรวมกันเป็นสหกรณ์อเนกประสงค์
ต่อมาในปี 2516 รัฐบาลได้ออกกฎหมายบัญชี 2 (พ.ศ.2516) ให้ยกเลิกกฎหมาย
กระทรวง (พ.ศ.2511) และกำหนดประเภทสหกรณ์ใหม่เป็น 6 ประเภทคือ

- (1) สหกรณ์การเกษตร ได้แก่ สหกรณ์ที่มีสมาชิกทั้งหมดประกอบด้วยเกษตรกร
- (2) สหกรณ์การประมง ได้แก่ สหกรณ์ที่มีสมาชิกทั้งหมดประกอบด้วยชาวประมง
- (3) สหกรณ์นิคม ได้แก่ สหกรณ์การเช่าที่ดิน สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินและสหกรณ์
นิคมเดิม
- (4) สหกรณ์ร้านค้า ได้แก่ สหกรณ์การซื้อเดิม
- (5) สหกรณ์บริการ ได้แก่ สหกรณ์บริการเดิม
- (6) สหกรณ์ออมทรัพย์ ได้แก่ สหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตเดิมและสหกรณ์เครดิต
ยูเนี่ยน

ประเภทสหกรณ์ที่มีปัญหามากที่สุดคือ สหกรณ์บริการซึ่งมิได้ประกอบด้วยกลุ่ม
สหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่สมาชิกผู้เป็นเจ้าของสหกรณ์เป็นหลัก เช่น สหกรณ์
ไฟฟ้า สหกรณ์ประปา แต่เป็นกลุ่มสหกรณ์ที่ประกอบด้วยผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งรวมตัวกัน
เป็นสหกรณ์เพื่อขายบริการให้แก่บุคคลทั่วไป เช่น สหกรณ์เดินรถโดยสาร สหกรณ์แท็กซี่
สหกรณ์ขายล็อตเตอรี่ เป็นต้น

น่าสังเกตว่าเป็นสิ่งสำคัญต้องที่สหกรณ์ขึ้นสูงหรือชุมนุมสหกรณ์ก็ถูกจัดให้เป็นสหกรณ์
ประเภทเดียวกันกับสหกรณ์ขึ้นปฐมที่เป็นสมาชิก เช่น “สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย จำกัดสิน
ใช้” ซึ่งจดทะเบียนดังขึ้นเมื่อ พ.ศ.2495 เป็นประเภทสหกรณ์ผู้บริโภค (ร้านสหกรณ์) ระดับ
ประเทศ ในขณะนั้นไม่มีชุมนุมสหกรณ์ผู้บริโภคระดับจังหวัด หรือ “สหกรณ์ขั้นมัชยม”
(secondary cooperative) ซึ่งไม่จำเป็น เพราะว่าร้านสหกรณ์ขึ้นปฐมหลายสหกรณ์อาจรวมกันตั้ง
ชุมนุมสหกรณ์ผู้บริโภคระดับประเทศ หรือ “สหกรณ์ขั้นตติยะ” (tertiary cooperative) โดยจะมี
หรือไม่มีร้านสหกรณ์ระดับจังหวัด (สหกรณ์ขั้นมัชยม) เป็นสมาชิกก็ได้

ต่อมาในปี 2512 สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย จำกัด ถูกทางราชการ (กระทรวง
พัฒนาการแห่งชาติ) ตั้งให้แก่ไปขึ้นบังคับให้เปลี่ยนชื่อเป็น “ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อ
แห่งประเทศไทย จำกัด” และเปลี่ยนโครงสร้างสมาชิกให้สหกรณ์หาทุน สหกรณ์เครดิตเพื่อผลิต
กรรม สหกรณ์ขายข้าว สหกรณ์ขายพืชผลและผลิตผล และสหกรณ์นิคม สมัครเป็นสมาชิกได้

ด้วย โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ชุมนุมสหกรณ์ในชื่อใหม่นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมผลิตผล หรือผลิตภัณฑ์เกษตรเพื่อส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และนำเข้าสินค้าอุปโภค ตลอดจนวัสดุ อุปกรณ์การเกษตร เพื่อจำหน่ายแก่สหกรณ์สมาชิกและบุคคลภายนอก ชุมนุมสหกรณ์นี้ยังมีวัตถุ ประสงค์เพื่อประกอบอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตการเกษตร กิจการทำเรือและคลังสินค้า กิจการ อบพืชและไฮโล ตลอดจนกิจการโรงพิมพ์ด้วย

โดยพฤตินัยจะเห็นว่าชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อขายแห่งประเทศไทย จำกัด ได้ เปลี่ยนเป็น “ประเภทสหกรณ์การเกษตร” โดยปริยาย แม้ว่ายังมีร้านสหกรณ์เป็นสมาชิกอยู่ถึง 73 สหกรณ์ ต่อมาในปี 2518 ชุมนุมสหกรณ์นี้จึงได้จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อและประเภทเป็น “ชุมนุม สหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด” ประเภทสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้เพื่อให้มีสิทธิ์ยื่นเงิน และใช้บริการเงินกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ได้ตามพระราชบัญญัติ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 จึงเป็นเรื่อง顺势สำหรับร้านสหกรณ์ สมาชิกที่ต้องการออกจากความเป็นสมาชิกของชุมนุมสหกรณ์ในชื่อและประเภทใหม่นี้โดยไม่เต็ม ใจ เพราะว่าชุมนุมสหกรณ์นี้เป็นของสหกรณ์ร้านค้า และอำนวยความสะดวกทางธุรกิจให้แก่ สหกรณ์ร้านค้าด้วยแต่ต้นในชื่อ สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย จำกัดสินใช้ ชุมนุมสหกรณ์ ระดับประเทศนี้ได้ดำเนินธุรกิจค้าส่งมาด้วยความมั่นคง มีทรัพย์สินทั้งที่ดินและอาคารเป็นของตน เอง มีทุนสำรองจำนวนพอสมควร และได้สะสมประสบการณ์การค้าส่ง รวมทั้งการส่งสินค้าเข้า และส่งออกกับต่างประเทศ แต่สหกรณ์การเกษตรได้รับ “ส้มหล่น” เมื่อชุมนุมสหกรณ์นี้ถูกเปลี่ยน ชื่อเป็นชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อขายแห่งประเทศไทย ในปี 2512 ในช่วงอายุของกระทรวง พัฒนาการแห่งชาติ (พ.ศ.2506-2515) ดังกล่าวแล้ว

โครงสร้างของบวนการสหกรณ์ไทยในขณะนี้นั้นแม้ว่าจะประกอบด้วยสหกรณ์ขั้น ปฐม หรือสหกรณ์ท้องถิ่น (Local cooperatives) สหกรณ์ขั้นมัธยมหรือสหกรณ์ระดับภูมิภาค (regional cooperatives) และสหกรณ์ขั้นตertiary หรือ (tertiary cooperatives) รวมทั้งได้แบ่งเป็น สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ แล้วก็ตามแต่ยังไม่อาจเรียกว่าเป็นโครงสร้างบวนการสหกรณ์ที่มั่นคง เพราะว่ายังไม่มีความแน่นอนหรือยังมีความเข้าใจไม่ถูกต้องอย่างแพร่หลายในเรื่องการจำแนก สหกรณ์เป็น “ขั้น” หรือ “ระดับ” (levels) และประเภท (types/categories) แม้กระทั้งในปัจจุบัน

4.5 แผนปรับปรุงสหกรณ์การเกษตร

พัฒนาการของบวนการสหกรณ์ไทยในระยะปรับปรุง (พ.ศ.2515-ปัจจุบัน) จะไม่ สมบูรณ์หากมิได้กล่าวถึงแผนปรับปรุงสหกรณ์การเกษตร โดยสังเขปดังต่อไปนี้

(1) การเน้นนโยบายพัฒนาสหกรณ์ในภาคเกษตร ในระยะทดลอง (พ.ศ.2459-2470) รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาสหกรณ์ในชนบท (ภาคเกษตร) เป็นสำคัญ และเริ่มทดลองจัด สหกรณ์ ประเภทอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการเกษตร เช่น ร้านสหกรณ์อย่างระมัดระวังในระยะปรับตัว (พ.ศ.2471-2494) แต่ในระยะขยายตัว (พ.ศ.2495-2514) รัฐบาลเริ่มมีความมั่นใจว่าจะใช้ระบบ สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการประกอบอาชีพและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนได้ จึงได้ตั้ง กระทรวงสหกรณ์ขึ้นใน พ.ศ.2495 และได้กำหนดนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับ ที่แห่งชาติ 1 (พ.ศ.205-2509) ว่า รัฐบาลจะส่งเสริมและปรับปรุงสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ให้เพร่ หลายตามความต้องการของประชาชน เพื่อยกระดับการประกอบชีพและภาวะเศรษฐกิจให้ดีขึ้น แผน พัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ก็ได้กำหนดนโยบายด้านสหกรณ์ว่ารัฐบาลจะเน้นให้ความ ช่วยเหลือทางวิชาการเพื่อส่งเสริมอุดมการณ์และความเป็นตัวของตัวเองของuhnการสหกรณ์

ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) รัฐบาลได้เน้นนโยบายการพัฒนา สหกรณ์ว่า “รัฐจะส่งเสริมการรวมกลุ่มของสถาบันในชนบท คือ สหกรณ์การเกษตรเพื่อช่วยเหลือ ซึ่งกันและกันในด้านการผลิต การจำหน่าย การเพิ่มรายได้ การขยายความรู้ การฝึกอบรม การจัด การให้มีประสิทธิภาพ และเป็นแกนนำในการพัฒนาการเกษตรในชนบทให้ดียิ่งขึ้น”

การเน้นนโยบายพัฒนาสหกรณ์ในภาคเกษตรตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้เป็นผลสืบ เนื่องมาจากความพยายามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ส.ศ.ช.) ในการยกร่าง “แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ พ.ศ.2523-2527” ซึ่ง เป็นแผน 5 ปี โดยได้รับความช่วยเหลือด้านผู้เชี่ยวชาญการสหกรณ์จากสันนิบาตสหกรณ์แห่ง สหรัฐอเมริกา (องค์การสหกรณ์สูงสุดของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น) ผู้เชี่ยวชาญการสหกรณ์และ ส.ศ.ช. ได้สำรวจและศึกษาปัญหาของ สหกรณ์ภาคเกษตรเป็นเวลา 1 ปีกว่า จึงได้ยกร่างแผนนี้ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างuhnการสหกรณ์การเกษตรให้มีเพียงระบบเดียว (รวมกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์การเกษตร) ปรับปรุงกระบวนการดำเนินธุรกิจด้านสินเชื่อ การซื้อ การตลาด และบริการ ปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการรวมทั้งบุคลากรของสหกรณ์ และ ปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์โดยยกเลิก พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ทั้งฉบับ

แผนพัฒนาuhnสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ พ.ศ.2523-2527 ได้รับความเห็นชอบ ในหลักการจากคณะกรรมการรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2522 และให้จัดตั้งสำนักงานปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตร ใน ส.ศ.ช. ต่อมาเมื่อปี 2523 รัฐบาลเห็นว่าควรพัฒนาuhnสหกรณ์ทุกประเภทให้ มีประสิทธิภาพ จึงได้ออกราบบบเป็นสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาสหกรณ์ พ.ศ.2523 กำหนดให้มีคณะกรรมการการพัฒนาuhnสหกรณ์ขึ้นคณะหนึ่งและสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ

พัฒนาการสหกรณ์ในสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี โดยให้โอนงานเกี่ยวกับการปรับปรุงสหกรณ์การเกษตรจาก ส.ศ.ช.มาเป็นของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ และได้เปลี่ยน ชื่อสำนักงานเลขานุการพัฒนาการสหกรณ์ เป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์ การดำเนินงานไม่ก้าวหน้าไปมากนัก คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ซึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาทบทวนและกำหนดแผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบขึ้น โดยอาศัยแผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบที่ ส.ศ.ช.ได้กำหนดขึ้นเป็นแนวทางในการพิจารณา

(2) แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตร คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้พิจารณาทบทวนแผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ โดยมีการตัดตอนรายละเอียดและมาตรการสำคัญออกไปหลายประการ เพื่อให้ทักษัตรดและเป็นที่ยอมรับของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน แผนปรับปรุงใหม่นี้เรียกว่า “แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตร” ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2525 เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป

2.1 แผนปรับปรุงงานสหกรณ์มีสาระสำคัญ 2 ประการคือ

- 2.1.1 เกษตรกรแตกแยกเป็นหลายพวก เช่น สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มลูกค้าชาวนาเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร
- 2.1.2 ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ที่สนับสนุนกลุ่มต่างๆ มีความเป็นเอกเทศต่อกัน และต่างกันให้การสนับสนุนกลุ่มของตนโดยปราศจากการประสานงานซึ่งกันและกัน
- 2.1.3 การดำเนินงานของกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกรดังกล่าว เป็นไปโดยปราศจากการเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน การดำเนินงานจึงไม่เป็นไปอย่างครบวงจรของผลิตและการจำหน่ายเท่าที่ควร
- 2.1.4 การให้การสนับสนุนของรัฐเป็นไปอย่างจำกัดกระจาย โดยผ่านส่วนราชการและหน่วยงานหลายหน่วย จึงเป็นการสืบเปลืองทรัพยากรและก่อให้เกิดความกินเน้นแคลงใจว่าการช่วยเหลือของรัฐเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม
- 2.1.5 การดำเนินงานของกลุ่มเกษตรและสหกรณ์การเกษตรส่วนมากยังขาดประสิทธิภาพ

- 2.1.6 สมาชิกเกย์ตระรยังไม่มีบทบาทจริงจังในการบริหารสถาบันของตน
- 2.1.7 ปัญหาความแตกแยกระหว่างสถาบันเกย์ตระรูปต่างๆ ได้ขยายตัวมากขึ้น เมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถาบันเหล่านั้นพยายามสนองนโยบายของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลซึ่งมาจากการเมืองต่างๆ
- 2.1.8 รัฐบาลยังขาดแนวนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในการปรับปรุงงานสหกรณ์ การเกย์ตระและสถาบันเกย์ตระรูปอื่นๆ
- 2.1.9 รัฐไม่มีกลไกที่จะก่อให้เกิดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับสหกรณ์และสถาบันเกย์ตระรูปอื่น

2.2 หลักการสำคัญในการแก้ปัญหา ประกอบด้วย

- 2.2.1 หลักเอกสารคือต้องสร้างเอกสารในโครงสร้างและการบริหารงานส่งเสริมสหกรณ์การเกย์ตระ และสถาบันเกย์ตระทุกรูปแบบ ให้เชื่อมโยงและเป็นระบบเดียวกัน
- 2.2.2 หลักประสิทธิภาพคือ ต้องเสริมสร้างประสิทธิภาพของพนักงาน และเจ้าหน้าที่บริหารของสหกรณ์การเกย์ตระและสถาบันเกย์ตระ ในการดำเนินธุรกิจการเกย์ตระ
- 2.2.3 หลักเจตนา�ั่นแน่วแน่ทางการเมือง คือ รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่อง สหกรณ์การเกย์ตระ และสถาบันเกย์ตระทุกรูปแบบให้ชัดเจนแน่นอน ไม่ร่วนเรไปตามแรงผลักดันของส่วนราชการและกลุ่มผลักดันต่างๆ
- 2.2.4 หลักการช่วยเหลือของรัฐคือ รัฐต้องให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นอย่างเพียงพอแก่ระบบสหกรณ์การเกย์ตระ ซึ่งรวมสถาบันเกย์ตระทุกรูปแบบเข้าด้วยกันทั้งระบบ เพื่อให้ส่งผลถึงสมาชิก เกย์ตระทุกคนอย่างเป็นกอบเป็นกำ
- 2.2.5 หลักการประสานงานและติดตามผล คือรัฐต้องมีกลไกสำหรับการประสานงานและติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรนี้ข้ามมาตราการและแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการรวมสถาบันเกษตรกรรูปต่าง ๆ ในบางจังหวัดนำร่องให้เป็นสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอ การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารการจัดการ สหกรณ์ และการเสนอร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ..... ให้ตราเป็นกฎหมายเพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 เป็นต้น ซึ่งมือญี่ในแผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ พ.ศ.2523-2527

(3) โครงการเสริมสร้างสหกรณ์การเกษตร เป็นโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตั้งแต่ปี 2524 โดยมีความมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและความสามารถในการพัฒนาอุตสาหกรรมสหกรณ์การเกษตร

โครงการนี้ประกอบด้วยโครงการย่อยหลายโครงการ เช่น โครงการอุดหนุนเงินเดือนผู้จัดการเพื่อให้สหกรณ์การเกษตรมีผู้จัดการที่มีความสามารถ โครงการเงินกู้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ADB) เพื่อเพิ่มผลผลิตสัตว์น้ำสำหรับสมาชิกสหกรณ์ในภาคเกษตรบางสหกรณ์ในบางจังหวัดภาคกลางและภาคใต้ โครงการเงินกู้จากธนาคารโลก เพื่อให้สินเชื่อการเกษตรสำหรับเพิ่มผลผลิตของสมาชิกสหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์นิคม และเพื่อขยายงานการฝึกอบรมทางสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ รวมทั้งการปรับปรุงการบริหารการเงินและการบัญชีของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

(4) โครงการความช่วยเหลือจากญี่ปุ่น เป็นโครงการที่รัฐบาลญี่ปุ่นด้วยความร่วมมือของบวนการสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่รัฐบาลไทย ในการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้แก่บวนการสหกรณ์การเกษตรไทย โครงการนี้ประกอบด้วย 2 โครงการย่อย คือ โครงการพัฒนาข้าวโพดในจังหวัดภาคกลางและภาคเหนือ โดยสร้างศูนย์ปรับปรุงและคัดเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดที่จังหวัดลพบุรี เพื่อจำหน่ายแก่สหกรณ์การเกษตรต่างๆ ระยะเวลาโครงการ 7 ปี ตั้งแต่ พ.ศ.2519-2522 และต่ออีกถึง พ.ศ.2525

โครงการย่อยที่ 2 ได้แก่ โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสหกรณ์การเกษตรโดยการเชื่อมโยงธุรกิจด้านต่างๆ ของสหกรณ์การเกษตรให้ครบวงจร ซึ่งเรียกว่า “ระบบรวม” (Total system) และใช้สหกรณ์การเกษตร 5 สหกรณ์ในจังหวัดราชสีมาเป็นต้นแบบ ผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นด้านสินเชื่อ การตลาดและการแปรรูปการจัดการ การส่งเสริมและเผยแพร่ รวม 5 คน เข้าไปฝึกอบรมและแนะนำผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ ตลอดจนกรรมการดำเนินการ โดยมีข้า

ราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้ประสานงาน หมุนเวียนไปในสหกรณ์ทั้ง 5 สหกรณ์ การปฏิบัติงานของผู้เชี่ยวชาญเป็นการสอนแนะ (coaching) อย่างใกล้ชิด

นอกจากนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ก่อสร้างศูนย์ฝึกอบรมที่ 3 ที่จังหวัดนราธิวาส มูลค่า 68 ล้านบาท ประกอบด้วยอาคาร 3 หลัง เชื่อมต่อกันโดยทางเดินมีหลังคาตลอดคือหอประชุมใหญ่ อาคารอำนวยการห้องประชุม ห้องเก็บอุปกรณ์ โถสุขทัศน์ปูร์ปาร์บ และอาคารหอพักขนาด 160 คน นับว่าเป็นศูนย์ฝึกอบรมที่ทันสมัยที่สุดของกรมส่งเสริมสหกรณ์ สร้างเสร็จและเปิดดำเนินการตั้งแต่ปี 2528 การก่อสร้างศูนย์ฝึกอบรมนี้เป็นส่วนหนึ่งของ โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสหกรณ์การเกษตร และมีความมุ่งหมายที่จะใช้ศูนย์นี้เพื่อฝึกอบรมบุคลากรและกรรมการดำเนินการสหกรณ์การเกษตรอื่นๆ เพื่อเป็นการขยายผลของโครงการนี้ต่อไป

ตอนที่ 3. สถานการณ์ของบวนการสหกรณ์ในปัจจุบัน

เมื่อสิ้นปี 2543 บวนการสหกรณ์ไทยประกอบด้วยสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ 6 ประเภท จำนวนสหกรณ์ รวมทั้งสิ้น 5,700 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 7.2 ล้านคน และมีสินทรัพย์รวม 410,437 ล้านบาท ในจำนวนสินทรัพย์รวมนี้จำแนกเป็นหนี้สินรวม 197,466 ล้านบาท กิตเป็นร้อยละ 48.11 ของสินทรัพย์รวม ในขณะที่มีทุนของสหกรณ์เอง (owned capital) รวม 212,971 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 51.89 ของสินทรัพย์รวม ในภาพรวมบวนการสหกรณ์ไทยสามารถพึ่งตนเองได้เกือบกับเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินงาน แต่เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายประเภทสหกรณ์ ดีกรีแห่งการพึ่งตนเองอาจแตกต่างกัน นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาจากมิติแห่งสัมฤทธิผลของการส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิกก็ได้ หรือบทบาทหน้าที่ในการมีส่วนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจสังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย เราจำเป็นต้องวิเคราะห์ผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนความสามารถในการพึ่งตนเองและปักกรองตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมตามหลักประชาธิปไตยของสหกรณ์เป็นรายประเภทด้วย

1. ประเภทสหกรณ์การเกษตร

การจัดสหกรณ์การเกษตรในปัจจุบันแบ่งเป็น 3 ระดับ หรือขั้นคือ สหกรณ์ขั้นปฐม หรือระดับท้องถิ่น สหกรณ์ขั้นมัชยมหรือระดับจังหวัด (ชุมชนสหกรณ์จังหวัด) และสหกรณ์ขั้น ตติยะหรือระดับประเทศ (ชุมชนสหกรณ์แห่งชาติ)

1.1 จำนวนสหกรณ์และจำนวนสมาชิก

สหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมเมื่อสิ้นปี 2543 ตามที่ปรากฏในทะเบียน มีจำนวน 3,424 สหกรณ์ แต่ที่สอบบัญชีได้มีจำนวน 2,835 สหกรณ์ มีเดนดำเนินงานอยู่ในอำเภอหนึ่งๆ ทั่วประเทศ ทั้ง 76 จังหวัด มีสมาชิกซึ่งเป็นเกษตรกรรวม 4.2 คน/ครัวเรือน เฉลี่ยสหกรณ์ละ 1,462 คน

สหกรณ์การเกษตรขั้นมัชยมหรือชุมชนสหกรณ์จังหวัดมีจำนวน 76 สหกรณ์ มีเดนดำเนินงานอยู่ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ทั่วประเทศ และมีสหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมในจังหวัดนั้น ๆ เป็นสมาชิก

สหกรณ์การเกษตรขั้นตติยะหรือชุมชนสหกรณ์ระดับประเทศ 1 สหกรณ์คือ ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด มีชุมชนสหกรณ์การเกษตรจังหวัดทั่วประเทศเป็น สมาชิก นอกจากนี้ยังมีชุมชนสหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษระดับประเทศอิกกาลัยสหกรณ์ เช่น ชุมชนสหกรณ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จำกัด ชุมชนสหกรณ์ผู้ปลูกหอมหัวใหญ่แห่งประเทศไทย จำกัด ชุมชนสหกรณ์โคนมแห่งประเทศไทย จำกัด ชุมชนสหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นต้น ชุมชนสหกรณ์ระดับประเทศรูปพิเศษเหล่านี้มีสหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษขั้น ปฐมและสหกรณ์การเกษตรทั่วไปเป็นสมาชิกด้วย สหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษขั้นปฐมมิได้รวมตัวกันเป็นชุมชนการเกษตรขั้นมัชยม แต่เป็นชุมชนสหกรณ์ขั้นตติยะหรือระดับประเทศโดยตรง

1.2 ฐานการเงินรวมและการดำเนินงาน

สหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมมีสินทรัพย์ทั้งสิ้น 51,179 ล้านบาท หนี้สินทั้งสิ้น 33,019 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 64.5 ของสินทรัพย์ทั้งสิ้น และมีทุนของสหกรณ์เอง 18,159 ล้านบาท หรือร้อยละ 35.5 ของสินทรัพย์ทั้งสิ้น ซึ่งประกอบด้วยทุนเรือนหุ้น 10,359 ล้านบาท ทุนสำรองและทุน

สะสมอื่น ๆ 4,698 ล้านบาท และกำไรสุทธิทั้งสิ้น 1,360 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.48 ของสินทรัพย์ทั้งสิ้น นับว่าสหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมมีฐานะการเงินรวมค่อนข้างมั่นคงและพึงคงอยู่ได้ตามสมควรในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ในด้านการดำเนินงานสหกรณ์การเกษตรมีวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการคือ ธุรกิจสินเชื่อ (รับเงินฝากและให้เงินกู้) ธุรกิจการซื้อ ธุรกิจการตลาด (รวมทั้งการแปรรูป) และธุรกิจบริการ เครื่องจักรกลและสิ่งอำนวยความสะดวก นอกจากนี้สหกรณ์การเกษตรที่มีฐานะการเงินเข้มแข็งจัดให้มีบริการส่งเสริมอาชีพ และเผยแพร่ข่าวสารความรู้แก่สมาชิกด้วย แต่โดยทั่วไปสหกรณ์การเกษตรส่วนมากดำเนินธุรกิจสินเชื่อกับธุรกิจการซื้อเป็นหลัก ส่วนธุรกิจการตลาดเป็นรอง สมาชิกสหกรณ์ส่วนมากจึงยังไม่ได้รับบริการทางธุรกิจแบบครบวงจรยังต้องอาศัยพ่อค้าคนกลางในการขายและการแปรรูปพืชผลและผลิตผลของตน

1.3 บทบาทและความสำเร็จในการส่งเสริมสมาชิก

ในภาพรวมยังไม่อาจกล่าวได้ว่าสหกรณ์การเกษตรประสบความสำเร็จในการส่งเสริมสมาชิกมากนัก ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากสหกรณ์ส่วนมากยังไม่อาจดำเนินธุรกิจเพื่อสนับสนุนความต้องการของสมาชิกได้อย่างครบวงจร สมาชิกยังต้องซื้อวัสดุอุปกรณ์การเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค และต้องขายผลิตผลของเข้าให้พ่อค้าคนกลาง เว้นแต่สหกรณ์โคนมและสหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษ การให้สินเชื่อเพื่อการผลิตแก่สมาชิกเมื่อพิจารณาในขั้นสุดท้ายจึงเป็นการส่งเสริมการผลิตเพื่อประโยชน์ของนายทุนที่สร้างรายได้ และความมั่งคั่งให้แก่ตนเอง ดังที่ทราบกันอยู่ แต่สมาชิกและเกษตรกรทั่วไปยังมีรายได้ต่ำและยากจน

ในด้านสังคม แม้ว่าสหกรณ์การเกษตรหรือสหกรณ์ทุกประเภทมีหน้าที่ในการให้การศึกษาอบรมแก่สมาชิกในเรื่องหลักการ วิธีการ และอุดมการณ์สหกรณ์ ตลอดจนให้ข่าวสารความรู้ด้านต่างๆ แต่ยังปรากฏโดยทั่วไปว่าสหกรณ์ส่วนมากยังไม่สามารถดำเนินการได้เอง แต่ยังคงเป็นหน้าที่ของทางราชการคือความตระหนักรและชานชีงในหลักการและอุดมการณ์สหกรณ์จึงยังหย่อนยาน ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมของสมาชิกในเรื่องความภักดีต่อสหกรณ์ การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน การเลือกตั้งกรรมการดำเนินการ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปสหกรณ์การเกษตรทั้งระบบยังแสดงบทบาททั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ไม่เด่นชัดหรือไม่แข็งขันพอที่จะยกระดับความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิต รวมทั้งมาตรฐานความรู้ และพฤติกรรมด้านการเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมของสมาชิก เกษตรกรทั้งที่เป็นสมาชิก

สหกรณ์และที่ไม่เป็นสมาชิกก็ยังไม่แตกต่างกันในเรื่องเหล่านี้ จิตสำนึกของสมาชิกเกย์ตระกรโดยทั่วไปในเรื่องการพึ่งตนเอง การร่วมมือช่วยเหลือกัน ความรับผิดชอบต่อตนเอง และต่อสังคม ตลอดจนความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส ความยุติธรรม การใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ก็ยังไม่แตกต่างจากรายภูมิทั่วไป ในปัจจุบันรัฐบาลยังไม่มั่นใจว่าจะใช้สหกรณ์การเกษตรเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการเกษตร และเศรษฐกิจของประเทศไทย ได้อย่างมีประสิทธิผล คำว่า “สหกรณ์การเกษตร” ก็กำลังถูกบดบัง โดยคำว่า “สถาบันเกษตรกร” และ “วิสาหกิจชุมชน”

2. ประเภทสหกรณ์ประมง

สหกรณ์ประมงเป็นประเภทสหกรณ์ที่เดิมโดยทั่ว แม้ว่าประเทศไทยมีผู้ประกอบกว่า 2,000 กิโลเมตร ทั้งในอ่าวไทยและฝั่งทะเลอันดามัน และยังมีแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นดินอีกมาก แม้ แต่การรวมกลุ่มของชาวประมงในรูปสหกรณ์ยังมีน้อย เมื่อสิ้นปี 2543 มีสหกรณ์ประมงที่ดำเนินงานอยู่ร่วม 56 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 11,470 คน/ครัวเรือน เนลี่ยสหกรณ์ละ 205 คน สหกรณ์ชาวประมงรวมตัวกันเป็นชุมชนสหกรณ์ระดับประเทศไทย 1 สหกรณ์

เมื่อสิ้นปี 2543 สหกรณ์ประมงทั้งหมดมีสินทรัพย์ทั้งสิ้น 493 ล้านบาท หนี้สิน 284 ล้านบาท และทุนของสหกรณ์เอง 208.61 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 57.6 และ 42.4 ตามลำดับ ในภาพรวมสหกรณ์ประมงแม้จะเป็นสหกรณ์ขนาดเล็กแต่มีฐานะการเงินค่อนข้างมั่นคง

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและความสำเร็จของสหกรณ์ประมงในการส่งเสริมสมาชิกก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าสมาชิกชาวประมงได้รับความพึงใจมากนักเช่นเดียวกับสหกรณ์การเกษตร เพราะสหกรณ์ยังมีบทบาทน้อยในด้านการตลาดซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่สมาชิก ในด้านสังคมก็เช่นเดียวกับสมาชิกชาวประมงก็มีได้มีฐานะความเป็นอยู่ ความสำนึกระหนักในเรื่องหลักการและอุดมการณ์สหกรณ์จนเป็นที่พ่อใจ รวมทั้งความรับผิดชอบของตนเองต่อส่วนรวมและการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลสูงกว่าชาวประมงทั่วไปแต่ยังคง

3. ประเภทสหกรณ์นิคม

สหกรณ์นิคมมี 3 รูปแบบคือ สหกรณ์นิคม ซึ่งรัฐจัดสรรที่ดินกรริ่งว่างเปล่าให้สมาชิก เก้าอี้ครองประกบกันอาชีพเกษตรกรรมและให้กรรมสิทธิ์แก่สมาชิก เมื่อสมาชิกได้ชำระค่าคืนทุน ในการบุกเบิกที่ดินและการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำให้เสร็จสิ้นแล้ว สหกรณ์นิคม ส่วนมากจัดขึ้นในรูปแบบนี้ สหกรณ์รูปแบบที่ 2 เป็นสหกรณ์ผู้เช่าที่ดินเกษตรกรรม ซึ่งรัฐบาลจัด ซื้อหรือเช่าจากเกษตรกรหรือหน่วยงานของรัฐเป็นแปลงใหญ่แล้วจัดสรรให้สมาชิกได้เช่าในอัตราที่ ย่อมเยา ส่วนสหกรณ์รูปแบบที่ 3 ได้แก่สหกรณ์ผู้เช่าซื้อที่ดินเกษตรกรรมซึ่งรัฐได้จัดสรรที่ดิน ให้สมาชิกได้เช่าซื้อและโอนกรรมสิทธิ์ให้เมื่อสมาชิกได้ชำระค่าเช่าซื้อ รวมทั้งปฏิบัติตามเงื่อนไข ต่างๆ ถูกต้องครบถ้วนแล้ว สหกรณ์ผู้เช่าหุ้นสหกรณ์ต่อน้ำได้เปลี่ยนเป็นสหกรณ์ ผู้เช่าซื้อ

เมื่อสิ้นปี 2543 มีสหกรณ์นิคมทั้ง 3 รูปแบบดำเนินงานอยู่ 78 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 110,326 คน/ครัวเรือน เนื้อที่สหกรณ์ละ 1,414 คน/ครัวเรือน สหกรณ์นิคมได้รวมตัวกันเป็น สหกรณ์ขั้นสูงเพียง 1 สหกรณ์ คือ ชุมนุมสหกรณ์นิคมภาคกลาง เป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาค ยังไม่มีชุมนุมสหกรณ์นิคมระดับประเทศ

ฐานะการเงินรวมของสหกรณ์นิคมขั้นปฐมเมื่อสิ้นปี 2543 มีสินทรัพย์ทั้งสิ้น 1,925 ล้านบาท หนี้สินทั้งสิ้น 1,111.34 ล้านบาท และทุนของสหกรณ์เอง 813.64 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 57.73 และ 42.26 ของสินทรัพย์ทั้งสิ้นตามลำดับ

วัตถุประสงค์และการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์นิคมเหมือนกับสหกรณ์การเกษตรทุก ประการ เว้นแต่การจัดสรรที่ดินทำกิน การตั้งค่าฐานและการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ รัฐบาล จัดทำเพื่อประโยชน์แก่สมาชิกสหกรณ์นิคมซึ่งไม่มีในสหกรณ์การเกษตร หากสหกรณ์นิคมได้มี การจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานเสร็จแล้วก็ควรจะถอนสภาพนิคมตาม พระราช บัญญัติจัดที่ดินเพื่อการรองรับ พ.ศ.2511 และเปลี่ยนประเภทเป็นสหกรณ์การเกษตรต่อไป

บทบาทและความสำเร็จของสหกรณ์นิคมในการส่งเสริมสมาชิกนี้ได้แตกต่างจาก สหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์ประมงที่ได้กล่าวมาแล้ว ในด้านการสนับสนุนด้านการทาง เศรษฐกิจและสังคมการที่สมาชิกได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินนั้นเป็นบทบาทของรัฐมากกว่า และยังมีได้ทำการสำรวจและศึกษาอย่างจริงจังว่าสมาชิกสหกรณ์นิคมที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไปแล้วนั้นยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้รับหรือไม่ หรือได้โอนให้กู้ภylanเข้าทำ กินและสืบทอดการเป็นสมาชิกสหกรณ์นิคมแทนตนเมื่อชราภาพ หรือเป็นมรดกทอดไปเมื่อตน

ได้ถึงแก่กรรม ขณะนี้มีแนวโน้มว่าที่ดินเกษตรกรรมที่สมาชิกได้กรรมสิทธิ์โดยผ่านสหกรณ์นิคมนี้ ส่วนหนึ่งได้โอนให้ลูกหลานเข้าทำกินและสืบทอดการเป็นสมาชิกสหกรณ์ต่อไป ซึ่งเป็นความมุ่งหมายของรัฐ แต่ที่ดินอีกส่วนหนึ่งได้โอนขายจำหน่ายให้แก่บุคคลภายนอก หรือลูกหลานซึ่งทั้ง 2 กรณีได้นำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อื่นที่มิใช่เกษตรกรรม ในกรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นความล้มเหลวของการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการเกษตรโดยสิ้นเชิงและสมควรจะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 เพื่อป้องกันปัญหาการนำที่ดินเกษตรกรรมไปใช้ผิดประเภท

4. ประเภทสหกรณ์ร้านค้า

สหกรณ์ร้านค้าเป็นสหกรณ์ชนิดจำกัด ซึ่งได้ริเริ่มเป็นเวลากว่า ตั้งแต่ พ.ศ.2480 และได้ล้มลุกคลุกคลานตลอดมา โดยอิทธิพลและความกดดันทางการเมืองทั้งในการจัดตั้งและการดำเนินงาน เมื่อสิ้นปี 2543 มีสหกรณ์ร้านค้าขึ้นปฐมประภูมิในทะเบียน 371 สหกรณ์ แต่ได้รับการตรวจสอบบัญชีเพียง 224 สหกรณ์ ซึ่งเป็นจำนวนที่ลดลงเป็นลำดับตั้งแต่ พ.ศ.2539 เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยริเริ่มเข้าสู่ภาวะวิกฤต ในจำนวนร้านสหกรณ์ที่สอบบัญชีได้นี้มีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 663,552 คน เนลี่ยสหกรณ์ละ 2,962 คน

การจัดสหกรณ์ขึ้นสูงของสหกรณ์ร้านค้าคือในข้าง杳ระบบที่ดีตั้งแต่ได้เปลี่ยนชื่อ “สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย จสช.” ซึ่งเป็นชุมนุมร้านสหกรณ์ระดับประเทศเป็น “สหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย จสช.” ในปี 2512 และต่อมาในปี 2518 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จก.” เป็นประเภทสหกรณ์การเกษตรและได้มีการจัดตั้ง “ชุมนุมร้านสหกรณ์แห่งประเทศไทย จก.” ขึ้นใหม่เป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศในเวลาต่อมาซึ่งยังดำเนินงานอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งชุมนุมร้านสหกรณ์เฉพาะส่วนเรียกว่า “ชุมนุมร้านสหกรณ์อาชีวศึกษา” ซึ่งจำกัดสมาชิกภาพสำหรับร้านสหกรณ์ในเครือของกรมอาชีวศึกษาเท่านั้น การผนึกกำลังของสหกรณ์ร้านค้าในระดับประเทศจึงไม่ค่อยเป็นเอกภาพนัก

สหกรณ์ร้านค้าขึ้นปฐม 224 สหกรณ์ มีสินทรัพย์ทั้งสิ้น 1,697.68 ล้านบาท หนี้สินทั้งสิ้น 620.79 ล้านบาท และทุนของสหกรณ์เอง 1,076.89 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.56 และ 63.43

ของสินทรัพย์ทั้งสิ้นตามลำดับ ในภาพรวมฐานะการเงินของสหกรณ์ร้านค้าทั้งระบบมีความมั่นคง
ดี เพราะใช้ทุนของตนเองสูงกว่าทุนเงินกู้จากภายนอก

ร้านสหกรณ์หลายร้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกทม. และชุมชนเมืองทั่วไปกำลังเผชิญกับ
การแข่งขันจากบริษัทภายนอกที่ใหญ่ค้าปลีกของต่างประเทศอย่างหนักคณะกรรมการดำเนินการ ซึ่ง
ประกอบด้วยคนชั้นกลางเป็นส่วนใหญ่ก็กำลังปรับปรุงแก้ไขการบริหารจัดการให้สามารถ ยืน
หยัดอยู่ได้ เช่น ร้านสหกรณ์กรุงเทพ จำกัด และร้านสหกรณ์พระนคร จำกัด

เมื่อกล่าวถึงบทบาทและความสำเร็จของร้านสหกรณ์ในการส่งเสริมสมาชิก ก็กล่าวได้
ว่ามีความสำเร็จตามสมควร แม้ว่าร้านสหกรณ์ไม่พยายามแข่งขันกับคู่แข่งในด้านราคา แต่ร้านส
หกรณ์ปลูกฝังจิตสำนึกของสมาชิกให้รู้ว่าร้านสหกรณ์เป็นของพวคเข้าเอง พวคเขางึงดองอุดหนุน
โดยการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคจากร้านสหกรณ์ ซึ่งเป็นหนทางที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้าง
ความเป็นธรรมด้านราคา คุณภาพ และมาตรฐานการซั่งตรวจปริมาณสินค้าที่ซื้อหาเกี่ยวกับเรื่อง
นี้ร้านสหกรณ์ในสถานศึกษา เช่น โรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย รวมทั้งร้านสหกรณ์ประจำ
สำนักงานในส่วนราชการต่างๆ ร้านสหกรณ์กรุงเทพ และร้านสหกรณ์ พระนครมีบทบาทที่เด่น
พอสมควร

ตอนที่ 4. ปัญหาและอุปสรรคของบวนการสหกรณ์ไทย

เราทราบกันแล้วว่าบวนการสหกรณ์ไทยเริ่มขึ้นโดยรัฐบาลได้นำแนวคิดและวิธีการสหกรณ์เข้ามายกต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมให้รายอุตสาหกรรมมีฐานะอ่อนแอกทางเศรษฐกิจและสังคมได้รวมกลุ่มกันดำเนินวิสาหกิจบนหลักการช่วยตนเองและการร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยรัฐบาลในสมัยนั้นได้ตระหนักดีว่าเป็นเรื่องยากมาก ซึ่งต้องอาศัยความพยายามและความอดทนอย่างสูงในการทดลองจัดสหกรณ์ประเภทต่างๆ ขึ้นจนเห็นผลแล้วว่ามี “สู่ทาง” ที่จะประสบความสำเร็จ จึงค่อยๆ ขยายการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทนั้นๆ ให้แพร่หลายต่อไป

ผลการศึกษาในตอนที่ 2 เรื่องการพัฒนาบวนการสหกรณ์ไทยได้แสดงว่าในระยะปรับตัว (พ.ศ.2471-2494) เรายังไม่ได้วางรากฐานที่มั่นคงเพียงพอแก่การแพร่ขยายสหกรณ์ในระบบขยายตัว (พ.ศ.2495-2514) ซึ่งมือทิชผลทางการเมืองเข้ามายกขึ้นอย่างมาก พระราชนูญติดสหกรณ์ พ.ศ.2471 ได้ใช้บังคับนานาภินิหาร 40 ปี จนยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ทั้งๆ ที่ข้าราชการสหกรณ์ที่มีความรู้ความสามารถด้านการสหกรณ์ตระหนักดีว่ากุญแจหมายสหกรณ์เป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญในการกำหนดโครงสร้างสหกรณ์ บวนการสหกรณ์ แล้หลักการบริหารจัดการสหกรณ์ตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อนำไปสู่สัมฤทธิผลของการพึ่งตนเอง การปักครองตนเอง และความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายในระยะเวลาอันสัมควร

ระยะเวลา 80 กว่าปีของพัฒนาการบวนการสหกรณ์ไทยจนถึงปัจจุบัน เราไม่อาจพูดได้อ่างมั่นใจจริงๆ ว่าบวนการสหกรณ์ได้บรรลุถึงสภาพการพึ่งตนเอง ปักครองตนเองและเป็นอิสระอย่างแท้จริง แม้แต่บวนการสหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งถือว่าเป็นประเภทสหกรณ์ที่มีความเจริญเติบโตก้าวหน้า และพึ่งตนเองทางการเงินได้ในดีกรีสูงกว่าสหกรณ์ประเภทอื่นก็ตาม สหกรณ์ออมทรัพย์โดยเฉลียวอย่างยิ่งสหกรณ์ขนาดเล็กและสหกรณ์ตั้งใหม่ไม่เกิน 5 ปี ก็ยังต้องกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดจากราชการสหกรณ์แทนที่จะส่งเสริมให้ชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จก. ซึ่งเป็นชุมชนสหกรณ์ระดับประเทศเข้ามายึดทบทวนในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์สามารถเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติอยู่ในนานาอารยประเทศทั้งนี้ยกเว้นสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนซึ่งมีชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนแห่งประเทศไทย จำกัด มีบทบาทในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์สามารถได้ดีพอสมควร

ปัญหาและอุปสรรคของขบวนการสหกรณ์ไทยจึงอาจพิจารณาใน 2 ประเด็นคือ
ปัญหาภายใน และปัญหาภายนอกของขบวนการสหกรณ์ และมูลเหตุของปัญหานั้นๆ

1. ปัญหาภายในขบวนการสหกรณ์

ปัญหาภายในขบวนการสหกรณ์กล่าวโดยสังเขปได้ดังนี้

1.1 ปัญหาโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ซึ่งเป็นแม่บทในการวางแผนฐานโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ไม่ว่า พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ที่ได้ยกเลิกไปแล้วหรือ พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 ที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบัน ข้อบกพร่องดังกล่าวได้แก่

1.1.1 **ขั้นหรือระดับของสหกรณ์** กฎหมายสหกรณ์ไทยไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าการรวมกลุ่มนบุคคลในรูปสหกรณ์อาจกระทำได้ใน 3 ขั้น หรือระดับคือ สหกรณ์ขั้นปฐมหรือสหกรณ์ท้องถิ่น (primary cooperatives/local cooperatives) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลธรรมดายังไม่เป็นสมาชิก สหกรณ์ขั้นมัธยมหรือสหกรณ์ระดับภูมิภาค (secondary cooperatives/regional cooperatives) ซึ่งมีสหกรณ์ขั้นปฐมเป็นสมาชิก และสหกรณ์ขั้นตระกูลหรือสหกรณ์ระดับประเทศ (tertiary cooperatives/national cooperatives)

สหกรณ์ประเภทใดจะจัดโครงสร้างให้มีกีระดับหรือขั้นกีสุดแต่ความเหมาะสมของสหกรณ์ประเภทนั้นๆ ว่ามีจำนวนสหกรณ์ขั้นปฐมมากน้อยเพียงใด มีความจำเป็นที่จะรวมตัวกันในแนวตั้ง (vertical integration) กี่ขั้นหรือระดับ เพื่อให้สามารถอ่านวิถีความต่อเนื่องและส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ข้อสำคัญ สหกรณ์ขั้นสูงจะต้องไม่ดำเนินงานอันเป็นการแข่งขันกับสหกรณ์สมาชิก กฎหมายสหกรณ์ไทยก็ไม่ได้กำหนดหลักการในเรื่องนี้ไว้ เรากำหนดเพียงว่าสหกรณ์ตั้งแต่ 5 สหกรณ์อาจรวมกันเป็นชุมนุมสหกรณ์ได้ คำว่า “ชุมนุมสหกรณ์” ได้ใช้อยู่ใน พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 ในขณะนั้นยังไม่มีคำว่า “สหพันธ์” ในปัจจุบันน่าจะที่ควรเปลี่ยนไปใช้คำว่า “สหพันธ์สหกรณ์” ซึ่งมีความหมายตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า cooperative federations ที่ประเทศต่างๆ ใช้อยู่ในปัจจุบัน

1.1.2 ประเภทของสหกรณ์ (types/categories of cooperatives) แม้ว่ากฏหมายสหกรณ์ปัจจุบันบัญญัติว่าประเภทของสหกรณ์ให้กำหนดโดยกฏกระทรวงแต่ยังมีความสับสนอยู่มากในส่วนราชการสหกรณ์และนักสหกรณ์ทั่วไปว่า เมื่อกฏหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดประเภทของสหกรณ์ ผู้มีอำนาจจะกำหนดประเภทของ สหกรณ์อย่างไรก็ได้ เช่น เคยมีผู้เสนอความคิดที่จะให้กำหนดประเภทสหกรณ์เพียง 2 ประเภท คือ ประเภทสหกรณ์ภาคเกษตร และประเภทสหกรณ์นอกรากเกษตรซึ่งเป็นเรื่องน่าทำและน่าสนใจยิ่ง

แท้จริงเมื่อกฏหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกต้อง เพราะการบัญญัติกฏหมายจะต้องมีความยืดหยุ่น จึงเป็นหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์และส่วนราชการสหกรณ์ที่จะเสนอแนะในการกำหนดประเภทสหกรณ์ให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงและธรรมชาติของสหกรณ์

ก่อนใช้ พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ผู้มีอำนาจได้กำหนดประเภทสหกรณ์ไว้อย่างเหมาะสม หลังจากนั้นได้ออกกฏกระทรวง (พ.ศ.2511) ตามความใน พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ให้กำหนดประเภทของสหกรณ์เสียใหม่เหลือ 8 ประเภท คือ สหกรณ์ธนกิจ สหกรณ์การซื้อ สหกรณ์การขาย สหกรณ์การบริการ สหกรณ์การเช่าที่ดิน สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน สหกรณ์นิคม และสหกรณ์เอกประสก การกำหนดประเภทสหกรณ์ชั้นนี้ทางราชการมองว่าต้องไปภายหน้าจะมีสหกรณ์เพียง 2 กลุ่ม คือ กลุ่มสหกรณ์อเนกประสงค์ และกลุ่มสหกรณ์อเนกประสงค์ทั้ง ๆ ที่ตามความเป็นจริงในขณะนั้นมีสหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตกรรม สหกรณ์นิคม สหกรณ์การเช่า และการเช่าซื้อที่ดินมีวัตถุประสงค์หลายอย่างเป็นสหกรณ์อเนกประสงค์อยู่แล้วตามธรรมชาติของสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นเกษตรกร ส่วนร้านสหกรณ์ถูกจัดเป็นประเภทสหกรณ์การซื้อซึ่งควรจะเป็นประเภทร้านสหกรณ์

ต่อมาในปี 2516 เมื่อมีการปรับปรุงวัตถุประสงค์และหน้าที่ของสหกรณ์ประเภทต่างๆ รัฐบาลจึงได้ออกกฏกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2516) ให้กำหนดประเภทสหกรณ์เสียใหม่เหลือ 6 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ และสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งนับว่าเป็นการปรับปรุงที่เหมาะสมขึ้นกว่าเดิม

ในปัจจุบัน (พ.ศ.2544) การจัดประเภทสหกรณ์เป็น 6 ประเภท เป็นการไม่เพียงพอและบางประเภทไม่เหมาะสมแก่ธรรมชาติและความจำเป็นของสหกรณ์ตามความต้องการของรายชื่อ เช่น ประเภทสหกรณ์การเกษตรควรแบ่งเป็นสหกรณ์การเกษตร (พืช) สหกรณ์ปศุสัตว์ (สัตว์)

และสหกรณ์ป้าไม้ ประเภทสหกรณ์นิคมกีตวงศ์ ไว้และนำสหกรณ์การเกษตรปัจจุบันที่คิดมาร่วมไว้ในประเภทนี้ ส่วนสหกรณ์ประมงก็ให้คงไว้ตามเดิม

ประเภทสหกรณ์ที่ควรเปลี่ยนแปลงอย่างเร่งด่วนคือ สหกรณ์บริการ เพราะว่าทางราชการเข้าใจผิดในการจัดสหกรณ์เป็นประเภทสหกรณ์บริการมาช้านานแล้ว โดยยึดหลักปฏิบัติว่า สหกรณ์ตั้งใหม่เมื่อไม่อาจจัดเข้าประเภทสหกรณ์อื่นๆ ประเภทได้ ก็ให้จัดเป็นประเภทสหกรณ์บริการ ทั้งๆ ที่ไม่เป็นสหกรณ์บริการ เพราะว่าสหกรณ์บริการที่แท้จริงต้องเป็นสหกรณ์ที่ผู้ใช้บริการของสหกรณ์นั้นเองเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น เช่น สหกรณ์โรงพยาบาล สหกรณ์ไฟฟ้า สหกรณ์ประปา สหกรณ์ร้อนน้ำโดยสาร (ระหว่างหมู่บ้านหรือตำบลในชนบท) ซึ่งรายจ่ายที่มีภูมิสำเนาในหมู่บ้านหรือตำบลนั้น ๆ รวมกกลุ่มกันตั้งขึ้นและพวกเขาก็เป็นผู้โดยสารเป็นส่วนใหญ่

สหกรณ์ร้อนน้ำโดยสารที่จัดอยู่ในประเภทสหกรณ์บริการในปัจจุบันแท้จริง สหกรณ์ของผู้ประกอบการขนส่งรายย่อย พวกเขาก็เป็นเจ้าของสหกรณ์แต่ไม่ได้เป็นผู้โดยสารเป็นส่วนใหญ่ ทั้งร้อนน้ำโดยสารที่ใช้กีบังคงเป็นกรรมสิทธิ์และอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของสมาชิกห้าใช้เป็นของสหกรณ์ไม่ สหกรณ์เหล่านี้จึงควรเปลี่ยนประเภทเป็นสหกรณ์การขนส่ง

สหกรณ์เกษตรสถานเป็นประเภทสหกรณ์บริการที่ถูกต้อง แต่ถ้ารัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้รายจ่ายรวมกกลุ่มกันจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับคนของตามหลักการพึ่งตนเอง โดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกันก็มีเหตุอันสมควรที่จะแยกสหกรณ์เกษตรสถานออกจากประเภท สหกรณ์บริการ และจัดเป็นประเภทสหกรณ์เกษตรสถาน เพื่อประโยชน์แก่การส่งเสริมและเผยแพร่ การจัดสหกรณ์เกษตรสถานที่ถูกวิธี เป็นการเสริมนโยบายของรัฐในการจัดทำหรือสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางในรูปรัฐวิสาหกิจ (การเกษตรแห่งชาติ) หรือสหกรณ์ เกษตรสถานอาจเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกว่าดังที่ได้จัดอยู่ในหลายประเทศ ทั้งในทวีปยุโรป อเมริกา และเชีย

อุตสาหกรรมขนาดย่อมหรือขนาดเล็ก หรืออุตสาหกรรมในครัวเรือนก็อาจจัดขึ้นในรูปสหกรณ์ในประเภทสหกรณ์อุตสาหกรรม ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เรื่องการสหกรณ์ และสหกรณ์ประเภทต่างๆ ให้ประชาชนมีความเข้าใจอย่างถูกต้อง และแท้จริง

1.1.3 องค์การสหกรณ์สูงสุด (apex cooperative organisation) ความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การนี้ในประเทศไทยนั่นๆ เป็นมาตรฐานก้าวหน้าและการพึ่งตนเองของบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยนั้น ๆ อย่างดี องค์การนี้ต้องมีลักษณะเป็นสหกรณ์ที่แท้จริง และสามารถแสดงบทบาทเป็นผู้นำ รวมทั้งเป็นตัวแทนและเป็นปากเสียงของบวนการสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นจะทำหน้าที่ส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ การให้คำแนะนำ

นำ การศึกษาฝึกอบรม และการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐบาล ส่วนราชการ หน่วยงานหรือองค์การที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนองค์การสหกรณ์ของต่างประเทศและระหว่างประเทศ เช่น องค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ไอซีเอ)

องค์การสหกรณ์สูงสุดทำหน้าที่ด้านการส่งเสริมอุดมการณ์สหกรณ์จะไม่ทำธุรกิจซึ่งเป็นหน้าที่ของสหพันธ์สหกรณ์แห่งชาติ (national cooperative federation) ยกเว้นในบางประเทศ เช่น เกาหลีใต้

องค์การสหกรณ์สูงสุดของไทยก็คือสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย หลังจากได้จัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ.สหกรณ์ 2511 ให้เป็น “สถาบันของสหกรณ์” แต่ไม่มีลักษณะเป็น สหกรณ์ที่แท้จริง เพราะการเป็นสมาชิกของสันนิบาตสหกรณ์ฯ มิได้เป็นไปโดยสมัครใจ ไม่มีข้อบังคับซึ่งจัดทำขึ้นโดยที่ประชุมใหญ่ คณะกรรมการดำเนินการบางส่วนก็มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ในประเด็นหลังนี้แม้จะได้ปรับปรุงแก้ไขโดย พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 แล้ว แต่ยังมีอิทธิพลอย่างประเด็นที่แสดงว่าสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยไม่เป็นสหกรณ์ และเป็นปัญหาโครงสร้างที่ทำให้สันนิบาตสหกรณ์ฯ ไม่ได้รับความเชื่อถือจากสหกรณ์สมาชิก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญแห่งความอ่อนแอกองสันนิบาตสหกรณ์ฯ จนกระทั่งทุกวันนี้

เมื่อขบวนการสหกรณ์ไทยขาดองค์การสหกรณ์สูงสุดที่เข้มแข็งและเป็นสหกรณ์ที่แท้จริงเช่นนี้ ความหวังที่รัฐบาลจะถ่ายโอนอำนาจในการส่งเสริมด้านอุดมการณ์เพื่อจะพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นขบวนการสหกรณ์ที่พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระจึงยังเลื่อนลงเต็มที่

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกสหกรณ์

โดยทั่วไปเรายังไม่อาจกล่าวได้อย่างมั่นใจว่าสมาชิกสหกรณ์ส่วนมากมีความรู้ความเข้าใจและได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์ของตนอย่างเพียงพอไม่ว่าของสหกรณ์ภาคเกษตรหรือนอกภาคเกษตร ทั้งนี้ เพราะสหกรณ์ขึ้นปฐมส่วนมากจะเลยหน้าที่ให้การศึกษาและเผยแพร่ข่าวสารการสหกรณ์แก่สมาชิกของตนตามหลักการสหกรณ์ข้อ 5 สาเหตุสำคัญของปัญหานี้สืบเนื่องมาจากความอ่อนแอกองสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยประการหนึ่ง และระบบการศึกษาอบรมทางสหกรณ์ที่ยังถูกรวบรวมสูน้อยที่ส่วนราชการสหกรณ์มาช้านานจนกระทั่งในปัจจุบันอีกประการหนึ่ง

สมาชิกซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานของสหกรณ์ ของตน รวมทั้งข่าวสารความเคลื่อนไหวของสหกรณ์ย่อมจะขาดความสนใจและไม่เห็นคุณค่าของสหกรณ์มากไปกว่าประโยชน์เฉพาะหน้าที่ตนจะได้รับจากสหกรณ์ สมาชิกมักจะขาดความสำนึกระและตระหนักราในการสอดส่องดูแลการบริหารการจัดการสหกรณ์ การเลือกตั้งสมาชิกที่ดีมีคุณภาพเป็นกรรมการดำเนินการ และการอุดหนุนสหกรณ์ของเขาก็ย่างแข็งขันด้วยความภักดีอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น สรุปได้ว่าสมาชิกโดยทั่วไปยังขาดจิตวิญญาณและอุดมการณ์สหกรณ์ที่แท้จริง

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับกรรมการดำเนินการหรือผู้นำในสหกรณ์

เมื่อสมาชิกส่วนมากขาดจิตวิญญาณและอุดมการณ์ก็ย่อมมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญ ในการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการที่มีคุณภาพ กรรมการดำเนินการในฐานะผู้บริหารและผู้นำในสหกรณ์ที่ขาดจิตวิญญาณและอุดมการณ์ รวมทั้งความรู้ความสามารถในการบริหารก็จะเป็นมูลเหตุให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ได้มากๆ เช่น การทุจริต ความไม่โปร่งใส การเล่นพรม เล่นพวง รักษาผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มตนเป็นสำคัญ ฯลฯ

เมื่อผู้บริหารหรือผู้นำในสหกรณ์ขาดความซื่อสัตย์สุจริต ความเป็นธรรม ความเข้มข้น ขันแข็งในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและเสียสละ เหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้การบริหารจัดการสหกรณ์ขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล การส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิกโดยรวมย่อมได้รับความกระทบกระเทือนและนำไปสู่การขาดความสนใจในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหกรณ์เช่น “นักสหกรณ์” หรือ “คนสหกรณ์” ที่แท้จริง ในที่สุดสหกรณ์อาจเดิบโตเชิงธุรกิจ แต่ขาดอุดมการณ์

1.4 ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรของสหกรณ์

ผู้จัดการและพนักงานเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสหกรณ์ซึ่งได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง เป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานในสหกรณ์ถือว่าเป็นบุคลากรของสหกรณ์ กรรมการดำเนินการ จึงมิใช่บุคลากร

ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรขาดความรู้ความสามารถและทักษะระดับมืออาชีพยังเป็นปัญหาสำคัญของสหกรณ์ขนาดเล็ก และสหกรณ์ตั้งใหม่ เพราะอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างต่ำไม่สูงใจ

ให้คนเก่งและดีมีคุณภาพเข้ามาเป็นผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์มากันนัก แม้สหกรณ์ที่ได้คนดีมีคุณภาพไว้แล้วอาจทำงานในสหกรณ์ได้ไม่นาน ทำให้ต่ำต่ำหมุนเวียนเข้าออกของบุคลากรค่อนข้างสูง การขาดบุคลากรที่มีคุณภาพทำให้เกิดปัญหาการบริหารและการจัดการตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหานี้ได้แก่ ระบบการศึกษาฝึกอบรมภายในขบวนการสหกรณ์ไม่คิดพอ เนื่องจากส่วนราชการสหกรณ์ไม่มีแผนพิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจนและแน่นอนในการพัฒนาวิทยาลัยสหกรณ์ (cooperative college) ขึ้นอย่างเป็นขั้นตอน แล้วค่อยๆ ถ่ายโอนการบริหารจัดการและกรรมสิทธิ์ให้เป็นของขบวนการสหกรณ์เมื่อมีความพร้อมเช่นเดียวกับในประเทศต่างๆ เช่น อินเดีย มาเลเซีย เกาหลีใต้ ฯลฯ

สันนิษัตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตั้งมาเป็นเวลากว่า 30 ปี แต่ไม่ได้รับการพัฒนาและสนับสนุนอย่างถูกต้องพิศทาง ระบบการศึกษาฝึกอบรมของขบวนการสหกรณ์จึงไม่เป็นเอกภาพ และอ่อนแอดลอดค่า การสร้างบุคลากรสหกรณ์ที่มีคุณภาพทั้งก่อนประจำการและในประจำการ จึงเป็นไปได้ยากมาก นอกจากได้อาศัยสถานบันระดับมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยดังที่เป็นอยู่

1.5 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดสถานบันการเงินสหกรณ์

ปัญหานี้ทำให้สหกรณ์ไม่สามารถพึ่งตนเองและเป็นอิสระในการบริหารการเงินของขบวนการสหกรณ์ แม้ว่าขบวนการสหกรณ์ออมทรัพย์สามารถพึ่งตนเองทางการเงินได้ แต่ก็ขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ เพราะมีกฏหมายและกฎหมายเบี่ยงบานหมายของทางราชการปิดกั้นไว้ โดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อความมั่นคงและปลอดภัยทางการเงินของสหกรณ์เอง

หากรัฐบาลไม่ยุบเลิกธนาคารสหกรณ์จังหวัดและธนาคารเพื่อการสหกรณ์เมื่อประมาณกึ่งศตวรรษมาแล้วดังได้กล่าวในตอนก่อน วันนี้สหกรณ์ภาคเกษตรคงได้มีระบบธนาคารสหกรณ์ที่เข้มทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศและอาจกล่าวด้วยความมั่นใจว่า สหกรณ์จะพึ่งตนเองและเป็นอิสระทางการเงินได้อย่างแน่นอนเช่นเดียวกับในต่างประเทศ ทั้งหลาย เช่น อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน และแม้แต่ประเทศเยอรมันนี ซึ่งได้เริ่มพัฒนาสหกรณ์การเงินหรือธนาคารสหกรณ์ทั้งในชนบทและเมืองมาประมาณ 100 ปีแล้ว รัฐบาลเยอรมันก็ได้ออกกฎหมายจัดตั้งธนาคารกลางของสหกรณ์ขึ้นและพัฒนาให้เป็นของขบวนการ สหกรณ์ และมีลักษณะเป็นสหกรณ์ทุกประการ ธนาคารสหกรณ์กลางของเยอรมันนีขณะนี้มีสาขาอยู่ในทุกทวีป และในประเทศที่เป็นศูนย์กลางการเงินประจำภูมิภาคทุกแห่งรวมทั้งในประเทศสิงคโปร์

2. ปัญหาภายนอกบวนการสหกรณ์

ปัญหาภายนอกของบวนการสหกรณ์ไทยหรือสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาและความเจริญเติบโตของบวนการสหกรณ์ที่สำคัญ ๆ อาจพิจารณาได้ 4 ประการ คือ (1) ปัญหานโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสหกรณ์ (2) ปัญหากฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (3) ปัญหาระบบงานส่งเสริมและพัฒนาบวนการสหกรณ์ของรัฐและ (4) ปัญหาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างส่วนราชการส่งเสริมสหกรณ์กับส่วนราชการส่งเสริมอาชีพ พัฒนาชุมชนและรัฐวิสาหกิจ จะได้กล่าวถึงปัญหาเหล่านี้ตามลำดับต่อไป

2.1 ปัญหานโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสหกรณ์ ตั้งแต่ปี 2515 ตลอดมา เมื่อกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้มาอยู่ในสังกัดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ งานสหกรณ์ดูเหมือนจะได้รับความสำคัญของจากงานเกษตรและงานที่เกี่ยวนี้อยู่แล้ว แต่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น การคลปะทาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการพัฒนาที่ดิน เป็นต้น ทั้ง ๆ ที่งานสหกรณ์ก็มีความเกี่ยวเนื่องกับงานเกษตรไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน จะแตกต่างกันก็แต่เพียงงานสหกรณ์เกี่ยวข้องกับทรัพยากรมนุษย์ ในขณะที่งานอื่น ๆ ของกระทรวง เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยี แท้จริงทรัพยากรมนุษย์น่าจะมีความสำคัญมากกว่าทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยีด้วยซ้ำ เพราะมนุษย์เป็นผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยี ปัญหานโยบายของรัฐเกี่ยวกับสหกรณ์มี 2 ประการ คือ

2.1.1 นโยบายด้านสหกรณ์ขาดทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจน นโยบายด้านสหกรณ์ของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะที่แลงต่อรัฐสภาไม่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมักจะขาดทิศทาง วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ชัดเจน อันจะนำไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมได้ ยกตัวอย่างเช่น

(1) นโยบายรัฐบาลนาย芻นินทร์ กรัยวิเชียร (29 ตุลาคม 2519) กล่าวถึง เนพะสหกรณ์การเกษตรเท่านั้น ได้ละเอียนสหกรณ์ประเภทอื่นโดยสิ้นเชิง โดยกล่าวว่า “_____ จะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ทุกระดับเป็นนโยบายสำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกร”

(2) นโยบายรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (20 พฤษภาคม 2526) ด้านเศรษฐกิจได้กล่าวว่า “_____ จะสนับสนุนสถาบันชาวะริชานา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์การ

เกษตรให้เป็นตัวแทนชาวไร่ชาวนาอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น ควบคู่กับการส่งเสริมภาคเอกชนในธุรกิจการเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร” ไม่มีการกล่าวถึงประชาชนที่อ่อนแอกและด้อยโอกาสอื่น ๆ ว่าจะส่งเสริมและพัฒนาให้เข้ารวมกลุ่มกันดำเนินธุรกิจตามหลักการและวิธีการสหกรณ์อย่างไร

(3) นโยบายรัฐบาลเพลอกเปรน ติณสูลานนท์ (7 สิงหาคม 2529) ด้านเศรษฐกิจ กล่าวว่า “_ _ ดำเนินการให้มีองค์กรที่รับผิดชอบในการวางแผน กำกับดูแล และการแก้ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในด้านการผลิต การแปรรูป การตลาด เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกรที่มีส่วนร่วมกันการตัดสินใจ” ไม่ระบุคำว่า “สหกรณ์การเกษตร” แต่ใช้คำว่า “สถาบันเกษตรกร”

ส่วนนโยบายด้านการพัฒนาชนบทได้กล่าวว่า “_ _ การพัฒนาชนบทแนวใหม่ที่มุ่งหมายให้ประชาชนช่วยตนเองได้ในที่สุด ตลอดจนเสริมสร้างองค์กรของประชาชนในชนบทให้เข้มแข็ง และมีบทบาทในการพัฒนามากยิ่งขึ้น” นโยบายด้านนี้ทั้ง ๆ ที่ตรงกับธรรมชาติหรือลักษณะของสหกรณ์ที่เป็นองค์การช่วยเหลือตนเองของประชาชน แต่นโยบายก็มิได้กำหนดให้ชัดเจนว่าจะเสริมสร้างสหกรณ์ในชนบท (ทั้งที่เป็นเกษตรและมิใช่เกษตร) ให้เข้มแข็งและมีบทบาทในการพัฒนาชนบท

(4) นโยบายรัฐบาลเพลอกสุจินดา ครับประยูร (6 พฤษภาคม 2535) ด้านการตลาด “สนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ” _ _ ละเว้นการใช้คำว่า “สหกรณ์การเกษตร” ทั้ง ๆ ที่เป็นองค์การของเกษตรกรที่มีการจัดการและวิธีการต่อรองด้านการตลาดโดยการพนักกำลังของเกษตรกรตามหลักและวิธีการสหกรณ์

(5) นโยบายรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (21ตุลาคม 2535) ด้านเศรษฐกิจการเกษตร “สนับสนุนสถาบันเกษตรกรที่เชื่อมโยงระบบสหกรณ์และองค์กรของเกษตรกรทุกรูปแบบให้เข้มแข็งขึ้น_ _” ระบุเพียงว่าจะสนับสนุนสถาบันเกษตรกรให้เข้มแข็ง โดยไม่รู้ว่าจะเชื่อมโยงกับระบบสหกรณ์อย่างไร

2.1.2 การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เป็นคุณให้เป็นโทษแก่บวนการสหกรณ์รัฐบาลในอดีตมีนโยบาย ทิศทาง และเป้าหมายที่ชัดเจน และได้ดำเนินการได้ผลดีในระดับหนึ่งมาแล้ว แต่รัฐบาลต่อมาได้ยกเลิกนโยบายเดิมที่เป็นคุณแก่บวนการสหกรณ์ และดำเนินนโยบายใหม่ที่เป็นโทษ ตัวอย่างเช่น

(1) รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งธนาคารสหกรณ์จังหวัดขึ้น 2 ธนาคาร ในจังหวัดเชียงใหม่ (พ.ศ. 2492) และจังหวัดอุตรดิตถ์ (พ.ศ. 2494) เป็นประเภทชุมนุม

สหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ประกอบด้วยสหกรณ์ท่องถินในจังหวัดนั้น ๆ เป็นสมาชิก แต่ส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์หาทุน ธนาคารสหกรณ์ทั้งสองทำหน้าที่ระดมเงินออมในท้องถินเพื่อให้กู้แก่สหกรณ์หาทุน สำหรับให้กู้แก่สมาชิกชาวนาอีกทอดหนึ่ง หรือทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเงินของสหกรณ์ต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ๆ แต่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนรัตช์ ได้ออก พรบ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งยังผลให้การดำเนินงานของธนาคารสหกรณ์จังหวัดขัดต่อบทบัญญัติของ พรบ. การธนาคารพาณิชย์ดังกล่าว จนต้องเลิกกิจการธนาคารสหกรณ์ และเปลี่ยนเป็นชุมชนสหกรณ์ชนกิจ ซึ่งมีขอบเขตและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานแคนกว่ามาก ธนาคารสหกรณ์จึงไม่สามารถพัฒนาได้ในประเทศไทย (เหมือนในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก)

(2) รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ.2486) ได้ออก พรบ. ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ พ.ศ. 2486 โดยให้สหกรณ์ทั่วประเทศร่วมทุนกับรัฐบาลจัดตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ขึ้นให้เป็นธนาคารกลางในระดับชาติของสหกรณ์ทั่วประเทศ และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปี 2490 แต่รัฐบาลจอมพลอนอม กิตติบูร (พ.ศ.2509) ได้ออก พรบ.ยกเลิกธนาคารเพื่อการสหกรณ์ พ.ศ. 2509 และออก พรบ. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มาใช้แทนจนทุกวันนี้ ธนาคารนี้มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ และดำเนินการให้สินเชื่อทั้งแก่สหกรณ์การเกษตรและเกษตรกรลูกค้ารายคน ซึ่งเป็นการแบ่งขันกับสหกรณ์การเกษตรโดยตรง ขบวนการสหกรณ์ซึ่งควรจะมีธนาคารกลางระดับประเทศของตนเองตั้งแต่ พ.ศ. 2490 ก็ยังไม่มีจังหวะทั่วทุกวันนี้

(3) รัฐบาลจอมพลอนอม กิตติบูร (พ.ศ.2511) ได้ออก พรบ. สหกรณ์ พ.ศ.2511 มีบทบัญญัติให้มีสถาบันเรียกว่า “สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าแก่กิจการสหกรณ์ทุกประเภททั่วประเทศ แต่ไม่มีสภาพเป็นสหกรณ์ ยังผลให้ยกเลิก “สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัดสินใช้” ซึ่งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ทั่วประเทศ จำนวน 89 สหกรณ์ ได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้นและจะทะเบียนเป็นประเทศไทยชุมชนสหกรณ์ตาม พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 จึงทำให้ขบวนการสหกรณ์ไทยมีองค์กรกลางหรือองค์กรสูงสุด (apex organisation) ที่ไม่เป็นสหกรณ์มาจนกระทั่งทุกวันนี้ และมีปัญหาในด้านการบริหารและการจัดการตลอดมา เพราะสหกรณ์สมาชิกรู้สึกว่าถูกบังคับตามกฎหมายให้เป็นสมาชิกขาดความสำนึกรักในความเป็นเจ้าของ และขาดความร่วมมืออย่างเพียงขั้นด้วยความสมัครใจ เช่น องค์การสหกรณ์สูงสุดของบวนการสหกรณ์ต่างประเทศทั่วโลก

(4) การเร่งรัดควบสหกรณ์หาทุน (สหกรณ์ระดับตำบล) และเปลี่ยนประเภทเป็นสหกรณ์การเกษตร (สหกรณ์ระดับอำเภอ) ตั้งแต่ปี 2512-2514 เป็นการรวมสหกรณ์ขนาดเล็ก

ที่ยังไม่เข้มแข็งในอดีตนั่น ๆ เข้าด้วยกันเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่สหกรณ์เดียว ผลก็คือสหกรณ์ขนาดใหญ่เหล่านั้นใหญ่แต่ชื้อ แต่อ่อนแอบทึ้งในด้านการบริหาร การจัดการและการควบคุมแบบประชาชาธิปไตย สหกรณ์การเกษตรส่วนมากจึงขังคงอยู่ในความอุปถัมภ์คำจุนและความช่วยเหลือจากรัฐบาลตลอดมาจนทุกวันนี้ เพราะไม่ปล่อยให้สหกรณ์หาทุนระดับตำบลค่อย ๆ เดินໂตขึ้นตามหลักการช่วยตนเองและการร่วมมือช่วยเหลือกัน จนมีเกษตรกรทุกครอบครัวเป็นสมาชิก มีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ แล้วจึงส่งเสริมให้มีการควบเข้ากันเป็นรายอาเภอที่มีความพร้อมตามหลักการควบคุมสหกรณ์

(5) สถาบันการศึกษาทางสหกรณ์ซึ่งได้ตั้งขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวง พัฒนาการแห่งชาติ และดำเนินงานมาตั้งแต่ปี 2512 และโอนไปสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ในปี 2515 ได้ดำเนินงานได้ผลดีพอสมควร แต่ได้ถูกยุบเลิกไปในปี 2533 โดยมิได้พยายามพัฒนาคุณภาพมาตรฐานและวัตถุประสงค์ให้เป็นวิทยาลัยสหกรณ์แล้วโอนให้บวนการสหกรณ์หรือสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยรับไปดำเนินการต่อไป การพัฒนาสถาบันการศึกษาทางสหกรณ์จึงแทนจะเรียกว่า “สูญเปล่า” เพราะการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

2.1.3 นโยบายด้านรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องหรือน่าจะเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ รัฐวิสาหกิจบางรายตั้งขึ้นเพราะเหตุผลแห่งความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีสินค้าหรือบริการที่ประชาชนบางอาชีพจำเป็นต้องใช้ แต่ไม่อาจดำเนินการโดยตนเองได้ หรือไม่มีเอกชนสนใจเข้ามาดำเนินการ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) องค์การส่งเสริมโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ค.ส.) องค์การสะพานปลา และองค์การห้องเย็น เป็นต้น ธ.ก.ส. เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง ในขณะที่รัฐวิสาหกิจ 4 รายหลัง สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

รัฐวิสาหกิจเหล่านี้รัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อให้บริการทางการเงินหรือการตลาดเพื่อส่งเสริมอาชีพของเกษตรกร นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นดังกล่าวแล้ว แต่รัฐบาลน่าจะมีนโยบายระยะยาว หรือระยะปานกลางให้สอดคล้องกับการพัฒนาสหกรณ์การเกษตร(ภาคเกษตร) ว่าเมื่อขบวนการสหกรณ์การเกษตรมีความเป็นปีกแผ่นและก้าวหน้าพอสมควรแล้วจะเปลี่ยนเป็นรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ให้เป็นองค์การสหกรณ์ระดับชาติของสหกรณ์การเกษตรหรือจะควบรวมกับชุมชนสหกรณ์ระดับชาติที่มีอยู่แล้วก็ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรเป็นเจ้าของและควบคุมวิสาหกิจระดับชาติประเภทนั้น ๆ ตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ประเภทหนึ่ง และอีกประการหนึ่งเพื่อลดภาระของรัฐที่จะต้องดำเนินวิสาหกิจเหล่านี้เสียเองต่อไปหลังจากได้ดำเนินการมาระยะเวลานั่นแล้ว และทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกร สหกรณ์และบวนการสหกรณ์การเกษตรสามารถดำเนิน

วิสาหกิจขนาดใหญ่ในระดับประเทศได้ บันทึกฐานของการช่วยตนเอง การพึ่งตนเอง การช่วยเหลือซึ่งกันและกันและความเป็นอิสระในการควบคุมดูแลกันเองตามหลักประชาธิปไตยอันเป็นปรัชญาและอุดมการณ์ของสหกรณ์

2.2 ปัญหาภัยหมายสหกรณ์และภัยหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กฎหมายสหกรณ์และภัยหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนับว่ามีความสำคัญแก่พัฒนาการของสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสหกรณ์ซึ่งเป็นกลไกในการกำหนดโครงสร้าง กระบวนการดำเนินงานและการควบคุม ตลอดจนการดำรงอยู่ของสหกรณ์ในฐานะที่เป็นสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมประเภทหนึ่ง ตัวนกฏหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์จะมีผลกระทบต่อสหกรณ์โดยทั่วไปในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบสหกรณ์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของตน

2.2.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากภัยหมายสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์ไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 เมื่อว่าจะเพิ่งใช้มาได้ไม่นาน แต่ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องบางประการ ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคแก่การพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ดังจะได้กล่าวต่อไป

(1) นโยบายภัยหมายสหกรณ์ (Policy objective) ไม่ชัดเจนหรือเกือบจะกล่าวได้ว่าไม่มีที่ในตัวบทบัญญัติและหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ กฎหมายสหกรณ์ที่จะเอื้อต่อการพัฒนาสหกรณ์อย่างน้อยต้องมีวัตถุประสงค์ด้านนโยบาย ดังนี้

- เป็นภัยหมายเพื่อการพัฒนา เพราะฉะนั้นต้องมีลักษณะที่ง่ายแก่การศึกษาและทำความเข้าใจของบุคคลธรรมชาติทั่วไป

- โดยที่สหกรณ์เป็นองค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน เพราะฉะนั้นบทบัญญัติของภัยหมายจะต้องเอื้อหรือให้ความสะดวกแก่การส่งเสริมหรือพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ให้พึ่งตนเอง ปกป้องตนเอง และเป็นอิสระเข่นเดียวกับองค์กรธุรกิจอื่น ๆ ในภาคเอกชน รัฐจะต้องค่อย ๆ ถ่ายโอนอำนาจกำกับดูแลและส่งเสริมสหกรณ์ให้ขบวนการสหกรณ์รับไปดำเนินการเองตามจิตความสามารถ

- สหกรณ์ต้องมีเสรีภาพในการดำเนินวิสาหกิจอย่างเท่าเทียมกับองค์กรธุรกิจอื่น ๆ ในภาคเอกชน เช่น การดำเนินกิจการธนาคาร การประกันชีวิตและวินาศภัย ฯลฯ

- ภัยหมายสหกรณ์ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของสหกรณ์ให้สามารถแข่งขันกับองค์กรธุรกิจอื่นได้ในตลาดเสรี

(2) โครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์ไม่เหมาะสม สำหรับระบบกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดิมที่ใช้อยู่ในประเทศไทย การจัดหมวดหมู่แห่งบทบัญญัติไม่เป็นไปตามลำดับขั้นตอนแห่งกำกันดหรือธรรมชาติของสหกรณ์ ซึ่งควรเริ่มจากการจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ สิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ สิทธิและความรับผิดชอบของสมาชิก การจัดองค์การและการจัดการสหกรณ์ การเลิกและการชำระบัญชีสหกรณ์ หน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ เป็นต้น โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ที่เป็นระบบที่ดีจะง่ายแก่การศึกษาและอ้างอิงของสมาชิกสหกรณ์และบุคคลที่สนใจทั่วไป

(3) กฎหมายสหกรณ์มีบทบัญญัติบางมาตราที่เป็นโทณมากกว่าเป็นคุณแก่การพัฒนาสหกรณ์ เช่น อำนาจกระทำการของสหกรณ์มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสหกรณ์มากกว่าส่งเสริมให้สหกรณ์มีอย่างเท่าเทียมกับห้างหุ้นส่วนและบริษัท

- อำนาจของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (กพช.) ตามมาตรา 10 (7) ซึ่งทำให้ กพช. มีอำนาจทางบริหารเหนือนายทะเบียนสหกรณ์และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย แท้จริง กพช. ควรจะมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและคำแนะนำด้านนโยบายสหกรณ์แก่คณะกรรมการตีเรื่องนั้นก็จะเพียงพอแล้ว ซึ่งถือว่าเป็น “คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบาย” (advisory Committee) ของรัฐบาล

ตอนที่ 5. แนวทางการพัฒนาบวนการสหกรณ์ไทย

1. วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาบวนการสหกรณ์

- เพื่อให้เป็นองค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจและสังคมที่เข้มแข็ง
- เพื่อให้เป็นบวนการสหกรณ์ที่พึ่งตนเอง ปักครองตนเองและเป็นอิสระ
- เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ
- เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม
- เพื่อให้สหกรณ์มีบทบาทในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และ สิ่งแวดล้อม
- เพื่อให้สหกรณ์มีบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองระบบ ประชาธิปไตย

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนา

- สร้างความเข้มแข็งให้แก่บวนการสหกรณ์
- ใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ
- ปฏิรูประบบงานส่งเสริมและพัฒนาบวนการสหกรณ์
- ปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาบวนการ สหกรณ์

3. แนวทางการพัฒนา

3.1 การสร้างความเข้มแข็งให้แก่บวนการสหกรณ์

(1) ด้านโครงสร้างของบวนการสหกรณ์

- กำหนดขั้น/ระดับสหกรณ์ให้ชัดเจน
- ปรับปรุงประเภทของสหกรณ์
- ส่งเสริมให้สหกรณ์แต่ละประเภทมีชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศ/สหกรณ์
- ปรับปรุงและพัฒนาสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

(2) ด้านการศึกษาฝึกอบรมและสารสนเทศ

- ปรับปรุงระบบการศึกษาฝึกอบรมทางสหกรณ์
- ปรับปรุงระบบสารสนเทศของส่วนราชการสหกรณ์ และของบวนการสหกรณ์ให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน
- พัฒนาวิทยาลัยสหกรณ์ให้เป็นของบวนการสหกรณ์

(3) ด้านวิสาหกิจสหกรณ์

- เสริมภาพของสหกรณ์ในการดำเนินวิสาหกิจต่างๆ ให้เชื่นเดียวกับองค์กร วิสาหกิจเอกชนรูปอื่น
- การส่งเสริมสนับสนุนและช่วยเหลือของรัฐต้องไม่ขัดต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์และควรได้รับความยินยอมหรือการปรึกษาจากสหกรณ์

(4) ด้านการกำกับแนะนำและตรวจสอบสหกรณ์

- จัดขึ้นสหกรณ์ตามระดับชีดความสามารถในการบริหารจัดการ
- รัฐค่อยๆ ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่นี้ให้แก่สันนิบาตสหกรณ์ฯ และชุมชนสหกรณ์ระดับชาติ

3.2 การใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ

- ด้านเศรษฐกิจ
- ด้านสังคมและวัฒนธรรม
- ด้านการเมือง
- ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.3 การปฏิรูประบบงานส่งเสริมและพัฒนาบวนการสหกรณ์

3.4 การปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์

ตอนที่ 6 โครงการวิจัยที่จำเป็นเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปบวนการสหกรณ์ไทย

1. โครงการวิจัยกฎหมายสหกรณ์และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
2. โครงการวิจัยระบบงานส่งเสริมและพัฒนาบวนการสหกรณ์
3. โครงการวิจัยประสิทธิภาพของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย
4. โครงการวิจัยสถาบันการเงินกลางของสหกรณ์

บทความที่ 2

การสหกรณ์ในบริบทไทย : เศรษฐกิจ การเมือง สังคม^{*} และวัฒนธรรม

โดย

สยุมพร โยธาสมุทร

* อาจารย์ประจำภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

การสหกรณ์ในบริบทไทย : เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

สมมพ ไยชาสมุทร*

ความนำ

การสหกรณ์นับเป็นนวัตกรรมทางสังคม (Social Innovation) ขึ้นสำคัญอีกชิ้น หนึ่งของมนุษยชาติที่ได้รับการถ่ายทอดสืบเนื่องมาอย่างไกลับศตวรรษ อันที่จริงแม้ปรากฏการณ์แห่งรูปแบบสหกรณ์ที่ยอมรับกันว่าเป็นรูปธรรมสำคัญมากที่สุดจะเพิ่งเริ่มต้นในโลก ตะวันตกช่วงศตวรรษที่ 18 แล้วแพร่ออกไปในสารทิศต่าง ๆ จนเข้าถึงไทยและดำรงอยู่จนท่า ทุกวันนี้ก็ตาม แต่การดำรงอยู่ ตลอดจนความเป็นมาและที่จะเป็นต่อไปในอนาคต ไม่ว่าจะด้านศักยภาพ การบรรลุความสำเร็จ หรือแม้กระทั่งความล้มเหลวของเหล่าบรรดาสหกรณ์ทั้งหลาย นี้ ล้วนย่อomba เกิดขึ้นได้โดยลำพังอย่างปราศจากการปรุงแต่ง แทรกซึม และเคลื่อนแฝงด้วยอิทธิพลและอำนาจแห่งบริบท (Contexts) ที่อยู่ในห้วงเวลาขณะนั้น ก่อนหน้านั้น และที่กำลังจะเกิดขึ้นเข้ามาอีกหลังจากนั้น

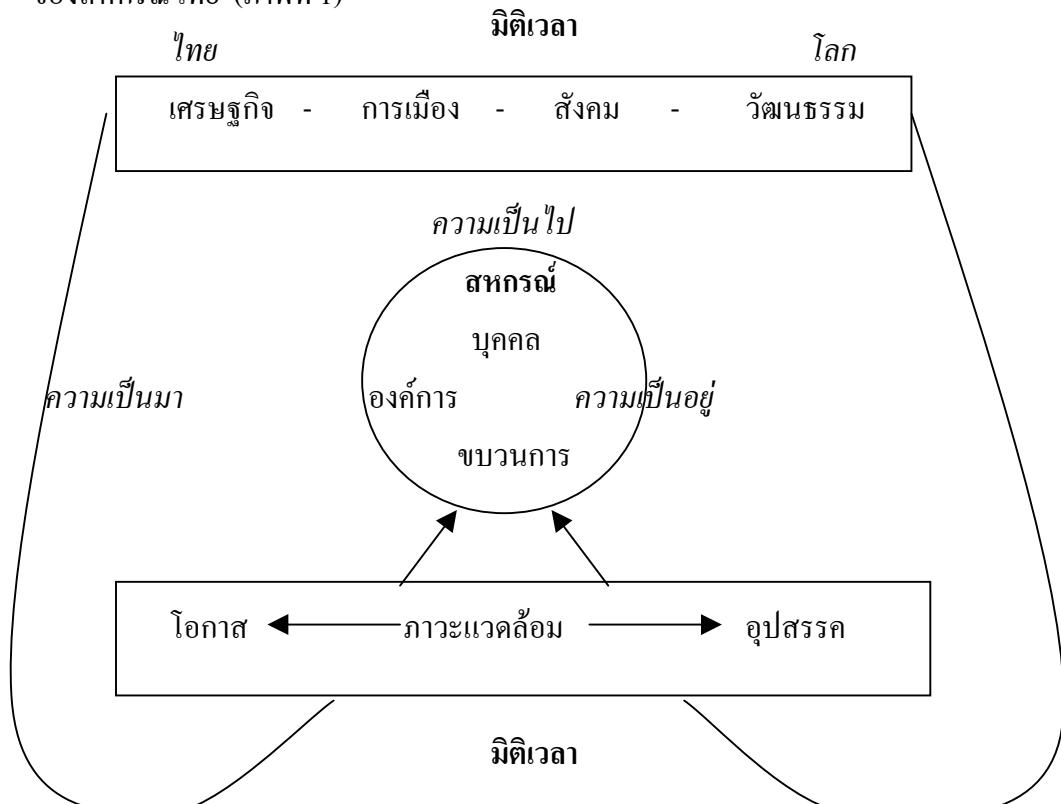
ด้วยเหตุนี้ หากแม้จะยังคงตระหนักดีว่าสหกรณ์ย่อมมีเอกลักษณ์ ค่านิยม หลักการ และวิธีการที่จำเพาะเจาะจงอยู่แล้วก็ตาม แต่ธรรมชาติแห่งการเปลี่ยนแปลงก็ยังคงเกิดขึ้นได้ กับสหกรณ์ โดยไม่มีข้อยกเว้น สหกรณ์ยังคงต้องอยู่กับความเป็นจริงซึ่งนำสู่การปรับตัวเพื่อ ความอยู่รอดและเติบโต โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงความจำเป็นที่ต้องเคลื่อนไปภายใต้บริบทที่นับวันจะยิ่ง สับสน ไร้ระเบียบ อิทธิพลแห่งเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม อันเป็นบริบทที่นับวันจะยิ่ง ทึ่งด้วยความซับซ้อนและซับซ้อน ตลอดจนทึ่งเป็นการคำนวณและบิดเบือนสหกรณ์ได้ในขณะเดียวกัน ซึ่ง ด้วยมูลเหตุดังกล่าวจึงเป็นที่มาแห่งบทความนี้ในอันที่จะพยายามพิจารณาทางลวงเข้าสู่บริบท ทึ่งหลายเหล่านั้น อันมีผลอย่างเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องต่อการสหกรณ์

วัตถุประสงค์ของบทความ

เนื่องจาก สภาวะทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมต่างพسانเชื่อมโยง อย่างมีอิทธิพลต่อกันและกันอยู่แล้วในสังคมแต่ละสังคม การศึกษาและทำการวิเคราะห์อย่าง แยกส่วนเป็นสิ่งที่ผู้เขียนตระหนักดีว่าแม้จะทำให้เข้าถึงความจริงบางส่วนในแง่มุมที่เฉพาะ เจาะจงได้ดีก็ตาม แต่ก็ทำให้ละเลยและขาดการเข้าถึงสภาวะตามที่เป็นจริงซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วมิ อาจหลุดพ้นจากการเชื่อมโยงระหว่างกันและกันของบริบทต่าง ๆ อย่างเป็นองค์รวมที่พسان สังเคราะห์เข้าเป็นบริบทไทยได้

ดังนั้น แม้การศึกษาวิเคราะห์แบบแยกส่วนจะเป็นการดึงภาพเชิงลึกเฉพาะส่วน ได้ดีในระดับหนึ่ง แต่การวิเคราะห์ที่ยึดมั่นในแต่ละส่วนแล้วมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น เป็นสิ่งที่ไม่เพียงพอเสียแล้ว ด้วยเหตุนี้จึงต้องตระหนักอยู่เสมอถึงความสำคัญของภาพรวมที่ เชื่อมโยงระหว่างกันและกันในทุกบริบทเป็นพื้นฐานไว้ด้วย ซึ่งในการศึกษา การวิเคราะห์ และ การสังเคราะห์เกี่ยวกับการสหกรณ์นั้นย่อมสามารถกระทำได้จากทั้งสองด้านประกอบกัน ประดุจดังการเชื่อมต่อระหว่างภาคริมแม่น้ำ ภาคที่ก่อให้เกิดภาพใหม่ และสามารถเติมเต็มความหมายของวงกลมให้ชัดเจนขึ้นนั้น

อย่างไรก็ตาม กรอบใหญ่ที่เป็นภาพรวมทั้งหมดสำหรับการนำเสนอแบ่ง成มุมต่าง ๆ เพื่อการศึกษาองค์ความรู้การสหกรณ์ไทยนั้น ความมีฐานคติที่ว่าองค์ความรู้ทางสหกรณ์ไทย ย่อมมีกำเนิดและพัฒนาการ ที่ไม่อาจหลีกพ้นจากสภาพแวดล้อมของสังคมไทยเอง และใน ความเป็นจริงก็หนีไม่พ้นจากปฏิสัมพันธ์กับสังคมโลกอีกด้วยพร้อมกัน ดังนั้น ปรากฏการณ์ ของการสหกรณ์ไทยไม่ว่าจะเกี่ยวกับ ความเป็นมา (has been) ความเป็นอยู่ (being) และ ความเป็นไป (will be) ของการสหกรณ์ไทยเอง เมื่อพิจารณาผ่านเงื่อนเวลาแล้วย่อมล้วนมีได้ บังเกิดขึ้นมาโดยปราศจากพื้นฐานความจำเป็นของสังคมเป็นเครื่องรองรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความจำเป็นในส่วนที่ผูกพันกับเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งมีผลต่อสหกรณ์ ทั้งในฐานะ โอกาสหรืออุปสรรค ไม่ว่าจะเป็นในระดับตัวบุคคลทั้งที่เป็นปัจเจกและกลุ่ม (Individual & Group) ระดับองค์การ (Organization) ตลอดจนระดับขบวนการ (Movement) ของสหกรณ์ไทย (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ต่อสหกรณ์
สำหรับในที่นี่จะเป็นเพียงการดึงบางประเด็นที่น่าจะนำมาพิจารณาข่ายต่อไป
โดยสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

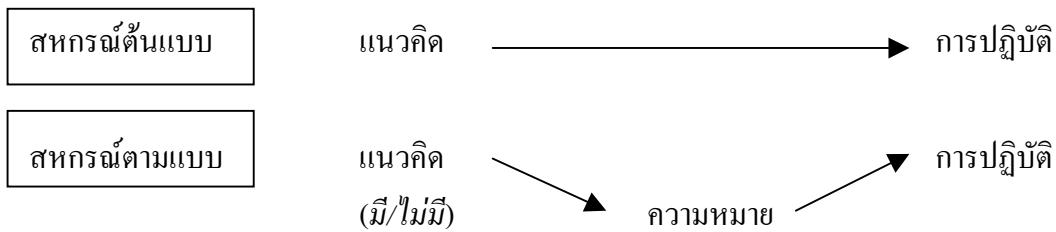
1. ภาพรวมสหกรณ์ในเชิงภาวะสภาพของสหกรณ์ อันเป็นลักษณะเด่นสำคัญ
ที่สหกรณ์ไทยคงสภาพอยู่ในแห่งมุ่งแห่งองค์ความรู้เชิงทฤษฎีที่เป็นขอบเขต
ของสหกรณ์ (Co - operative Sphere)
2. บริบทไทยในอตีตกับความเป็นมาของสหกรณ์
3. สถานการณ์ท้าทายอนาคตการสหกรณ์ไทย

ภาพรวมสหกรณ์ : ภาวะสภาพแห่งองค์ความรู้สหกรณ์ไทย

หากข้อนดุการสหกรณ์ของโลกนับตั้งแต่ที่มีการเริ่มต้นอย่างเป็นรูปธรรมบนเส้นทางที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยแห่งคุณผู้ริเริ่มการสหกรณ์ ซึ่งมักเป็นที่กล่าวขานกันในนามสหกรณ์รอชเดล (Rochdale Friendly Co-operative Society) นั้น ปรากฏการณ์สำคัญที่ไม่อาจมองข้ามไปของ สหกรณ์ต้นแบบก็คือ เพาะด้วยการตระหนักในคุณค่าแห่งนามธรรมที่เป็นความร่วมมือ (co-operation) ได้ก่อให้เกิดเป็นองค์กรรูปธรรมของสหกรณ์ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ จากแนวคิด (Concept) ลงลงสู่การปฏิบัติ (Practice) หรือจากสาระภายในผันเข้าสู่รูปแบบการกระทำ จนเป็นที่ยอมรับแพร่หลายว่าสามารถยังประ祐ชนได้จริงแก่มนุษย์ หลังจากนั้นกระบวนการผลิตซ้ำ (Reproduction) ทางความคิดจึงได้เข้ามายึดบทบาทในการกำหนดว่า หากปฏิบัติการตามครรลองเช่นนั้น และด้วยแนวคิดดังเช่นที่มีตัวอย่างแล้วนั้น จึงเรียกได้ว่า เป็น " สหกรณ์ " ซึ่งด้วยกระบวนการผลิตซ้ำทางความคิดนี้เองที่อำนวยแห่งความหมายของคำจำกัดความได้เริ่มเข้ามายืออิทธิพลต่อวงการ สหกรณ์

อันที่จริงความหมายหรือคำจำกัดความนั้น โดยตัวของมันเองย่อมมิได้มีขึ้นเพื่อตั้งตนเป็นอุปสรรคใด ๆ สำหรับผู้ไฟหำจะร่วมเดินบนเส้นทางเดียวกันกับสหกรณ์ ดังนั้น ในขณะที่ สหกรณ์ต้นแบบได้ก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาจากหน่อความคิดและขยายผลสู่การปฏิบัติ จึงไม่แปลกที่ในทางกลับกันสำหรับบรรดาสหกรณ์ตามแบบ ก็คือ สหกรณ์ที่ประสงค์จะทำตามอย่างสหกรณ์ต้นแบบดังกล่าวมาแล้วข้างต้นจึงสร้างเส้นทางของตน โดยบังกีอาจเริ่มจากแนวคิดที่เป็นนามธรรมแลกเปลี่ยนบรรดาผู้ริเริ่มการสหกรณ์รังการก่อน แต่ต่อจากนี้ก็มิอาจปฏิเสธได้ว่ายังคงมีอีกไม่น้อยที่จะโดยเด็ดขาดเข้าสู่สหกรณ์อย่างไม่มีแม้แต่แนวคิด ซึ่งไม่ว่าจะด้วยกรณีใดสหกรณ์เหล่านี้ต่างก็หนีไม่พ้นที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการกรองกลั่นกรองด้วยค่าธรรมเนียมที่มีความหมายเพื่อใช้ตรวจสอบให้แน่ชัดว่ายังเป็นผู้ร่วมเดินบนทางเดียวกัน ดังจากนั้นจึง梧เข้าสู่การปฏิบัติ (ภาพที่ 2) ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วเพื่อความชัดเจนแล้วน่าจะต้องผ่านเครื่องมือตรวจสอบ

อีกหลายชนิด นับตั้งแต่ ค่านิยม (Values) และหลักการ (Principles) เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อรองรับภารณ์ที่มีรากฐานมาจากประเพณีและภูมิปัญญาที่สหกรณ์ที่ตั้งต้นมามา



ภาพที่ 2 เปรียบเทียบแนวทางระหว่างสหกรณ์ต้นแบบกับสหกรณ์ตามแบบ

อย่างไรก็ตาม นับเนื่องแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ได้มีการให้ความหมายในเชิง "จำกัด" ความแก่สหกรณ์ไว้มากมายทั้งจากนักทฤษฎี นักปฏิบัติ แต่ดูเหมือนความหมายที่ทรงอำนาจมากที่สุดจะเป็นความหมายที่เป็นผลผลิตจากเวทีระดับโลกที่สร้างความน่าเชื่อถืออย่างมีพิพากษา ต้องสงสัยในการตีความเพื่อสร้างขอบเขตสหกรณ์ (Cooperative Sphere)

ล่าสุดด้วยผลงานโดย สัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Co-operative Alliance) ในการให้ความหมายแก่สหกรณ์จากการประชุมครั้งที่ 31 ณ เมืองแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ เมื่อ พ.ศ. 2538 (ค.ศ. 1995) ได้ให้คำจำกัดความ "สหกรณ์" ไว้ดังนี้

" สหกรณ์ เป็นองค์การอิสระของบุคคลซึ่งรวมกันโดยความสมัครใจเพื่อสนับสนุนความต้องการ และความมุ่งหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยการดำเนินวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของร่วมกันและควบคุมความต้องการประชาธิปไตย "²

แม้ในความเป็นจริงจะปรากฏว่าคำจำกัดความสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากองค์การสากลดังกล่าวจะมีชุดอื่น ๆ ก่อนหน้านี้มาแล้วก็ตาม แต่ก็คงมิอาจปฏิเสธได้ว่าคำจำกัดความทั้งหมดเหล่านี้รวมไปถึงการกำหนดหลักการประการต่าง ๆ สำหรับสหกรณ์ล้วนมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากอิทธิพลของบริบทแห่งยุคสมัย ดังเช่นในยุคหนึ่งที่องค์การดังกล่าวมีสมาชิกส่วนใหญ่มาจากบุคลากรทางการสหกรณ์ผู้บริโภคในยุโรป ผลประโยชน์ของบุคลากรสหกรณ์เหล่านี้จึงย่อมเป็นเครื่องโน้มน้าวทัศนะและจุดสนใจของคณะกรรมการ³ ที่มีบทบาทในการรับรองหลักการสหกรณ์บางประการให้เด่นชัด ซึ่งในที่นี้จะขอลงทะเบียนก่อตัวในรายละเอียด

แต่ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม เจตนาอันลุกระบูไว้เบื้องหลังคำจำกัดความเหล่านี้โดยสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ ก็คือ การให้สามารถครอบคลุมองค์การ สหกรณ์ทุกประเภทได้อย่างเป็นสากล โดยนัยยะทางการปฏิบัติตามครรลองแห่งหลักการของเดล⁴ ซึ่งสำหรับสหกรณ์ รองเดลเองในการเปิดตัวเป็นองค์การรูปธรรมในฐานะองค์การธุรกิจครั้งแรก เมื่อ พ.ศ. 2373 (ค.ศ. 1830) นั้น แน่นอนว่าแม้จะยังไม่มีคำจำกัดความ "สหกรณ์" แต่บรรดาผู้ริเริ่มการสหกรณ์ในยุคนั้นก็ได้นุกเบิกจนสามารถจัดตั้งสหกรณ์ได้สำเร็จ โดยตั้งอยู่บนแนวคิดที่สำคัญแห่งความร่วมมือกัน ด้วยเจตนาณณ์แน่วแน่แห่งการไฟสันติ เอื้อเฟื้อต่อกัน เสริมภาพความเสมอภาค ภราดรภาพ ความเที่ยงธรรม ความซื่อสัตย์ ความมีเอกภาพ เป็นน้ำหนึ่งใจเดียว กัน ความเป็นมิตรไม่ตรีต่อกัน ความรับผิดชอบ ขยันขันแข็ง จริงใจ โปร่งใส การพัฒนามนุษย์ ขัดความเหล่า ตลอดจนการใช้ให้เป็นประโยชน์ สมประโยชน์อย่างไม่ฟุ่มเฟือย พยายามให้เกิดความสมดุลในประเด็นขัดแย้งหลัก ๆ ที่มีกันมานานนนานในสังคมมนุษย์ เช่น ความขัดแย้งระหว่างเสรีภาพกับการพึงพิง ความขัดแย้งระหว่างความเห็นแก่ตัวกับการเห็นแก่ส่วนรวม ความขัดแย้งระหว่างการเอาตัวรอดกับความรับผิดชอบต่อสังคม⁵ ซึ่งเหล่านี้ได้เชิญกับความพยายามกรองกรอกมาจากการสหกรณ์ต้นแบบและถ่ายทอดลงด้วยภาษา (Language) เพื่อจัดวางให้เป็นที่เข้าใจถึงเอกลักษณ์การสหกรณ์ว่าเป็นอย่างไร

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้แม้จะอิงกับสหกรณ์ในบริบทดั้งเดิม อันเป็นบริบทตะวันตกที่ไม่ใช่บริบทไทยก็ตาม แต่แน่นอนว่าการทำความเข้าใจถึงตัวตนของการสหกรณ์ไทยที่อาศัยต้นแบบจากต่างชาตินั้นจำเป็นต้องพ acidic ไปยังสหกรณ์ต้นแบบดังกล่าวด้วย จะอาศัยเพียงมุ่งมองจากรูปแบบสหกรณ์ที่ผุดเป็นดอกเห็ดในสังคมไทยเท่านั้นหากพิยงพอไม่ ทั้งนี้พระราเม是一座จะเป็นสหกรณ์สัญชาติใหม่ๆ ต่างต้องพยายามด้วย " ความเป็นสหกรณ์ " และเป็นเพื่อนร่วมทางบนถนนสหกรณ์เดียวกัน

อันที่จริงหากพิจารณาในทางปฏิบัติย่อมเป็นที่ประกูชัดว่าบรรดาองค์การทั้งหลายที่ขานนามตน่ว่า " สหกรณ์ " หรือไม่ก็ตาม หากคำนิยมตามครรลองแห่งค่านิยมหลักการและวิธีการสหกรณ์แล้ว ย่อมไม่มีสิทธิปฏิเสธความเป็นสหกรณ์ขององค์การเหล่านี้ได้เลย ซึ่งปัจจุบันนี้แม้แต่สัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ ก็ยังเรียกงานองค์การสหกรณ์ ด้วยถ้อยคำต่างๆ เช่น User - oriented Organization, Member - controlled Enterprise, Community Enterprise เป็นต้น อันล้วนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล และแม้กระทั้งในมุมมองของสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศเองว่าเป็น " สหกรณ์ " เพราะโดยเหล่านี้ย่อมสะท้อนถึงความหมายแห่งความเป็น สหกรณ์ได้โดยนัยอยู่แล้ว แต่ในขณะเดียวกันก็มีองค์การต่างๆ ไม่น้อยที่พยายามให้เข้าอยู่ในความหมายโดยปราศจากการเข้าถึงแนวคิด ค่านิยม หลักการและวิธีการ ที่ตรงตามเจตนาณณ์เบื้องหลัง ดังนั้น ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจึงหนีไม่พ้นสภาพขององค์การที่กลับต้องพยายามด้วยความหมายอีกเช่นกัน

ดังนั้น เมื่อหันกลับมาพิจารณาสหกรณ์ไทยที่มีความเป็นสหกรณ์ องค์ความรู้ที่จะทำให้เข้าถึงและครอบคลุมทั้งหมดของความเป็นสหกรณ์ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาผ่านจากแนวทางต่างๆ อย่าง ไม่ เกาะติดกับความเป็นศาสตร์ที่ยึดอยู่กับแนวคิดปฏิฐานิยม (Positivism) ที่เป็นความคิดครอบงำโลกมาแล้วในศตวรรษก่อน การปรับกระบวนการทัศน์ในการพิจารณาภาพรวมสหกรณ์ชั่วขณะนี้ ย่อมเปิดเผยถึงองค์ความรู้ในขอบเขตของสหกรณ์ที่ขยายพร้อมแคนออกໄປได้ในหลายมิติ ต่อไปนี้

1. องค์ความรู้ว่าด้วยสหกรณ์ในฐานะกลไกเชิงอุดมการณ์
2. องค์ความรู้ว่าด้วยสหกรณ์ในฐานะองค์การประชาชน และขบวนการสังคม
3. องค์ความรู้ว่าด้วยสหกรณ์ในฐานะองค์การเศรษฐกิจและทางเลือกหนึ่งของรูปแบบธุรกิจ
4. องค์ความรู้ว่าด้วยสหกรณ์ในฐานะองค์การการเมืองประชาธิปไตย
5. องค์ความรู้ว่าด้วยสหกรณ์ในฐานะองค์การศึกษา
6. องค์ความรู้ว่าด้วยสหกรณ์ในฐานะวัฒนธรรม ทั้งที่เป็นวัตถุวิสัยและที่เป็นอุปลักษณ์ (Metaphor)

สำหรับในที่นี่แม่จะยังไม่ลงไปในรายละเอียดของแต่ละด้าน แต่ประเด็นที่ไม่ควรมองข้ามก็คือ ไม่ว่าองค์ความรู้ว่าด้านสหกรณ์จะขยายออกໄປอีกมากเท่าใดก็ตาม สหกรณ์ไทยย่อมต้องทำการบ้านอีกมากหากยังไม่ถึงผ่องและยังปราศจากการปฏิบัติให้บรรลุผล เพราะสหกรณ์คือการปฏิบัติทางการท่องเที่ยวนี้ บรรดาองค์ความรู้เหล่านี้จำเป็นต้องเดินควบคู่ไปกับการปฏิบัติ บนเงื่อนไขความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับการสหกรณ์

ฉะนั้น จึงนับเป็นอีกคำบนหนึ่งที่ย่อมไม่อาจปฏิเสธบทบาทและความสำคัญของความหมายสหกรณ์ลงไปได้ เพราะความหมายของสหกรณ์ย่อมมีความสำคัญต่อสหกรณ์ ณ ระดับหนึ่ง เพื่อเป็นการยึดโยงให้องค์การทั้งหลายบนเส้นทางสหกรณ์สามารถสะท้อนถึงเอกลักษณ์ (Identity) ร่วมในทิศทางเดียวกัน แต่ในขณะเดียวกันหากยึดอยู่เพียงการให้สอดคล้องเข้ากันกับความหมายอย่างละเอียดเบื้องหลังก็ย่อมมิอาจนำไปให้องค์การเหล่านี้ สัมผัสเจตนาณ์ที่แท้จริงของสหกรณ์ได้ นั่นคือ การมีความเป็นสหกรณ์แต่เพียงรูปแบบ (Form) ทั้งนี้โดยปราศจากเนื้อหาสาระ (Essence) อันเป็นจิตวิญญาณสหกรณ์ (Co - operative Spirit) ที่แท้จริง

ทั้งหมดข้างต้นนี้เป็นเสมือนสภาพอันเป็นพื้นฐานและที่ควรจะเป็นสำหรับสหกรณ์ ซึ่งจากสภาพดังกล่าวเมื่อเชื่อมโยงในมิติของเวลา (Time) และ พื้นที่ (Space) ย่อมจะมีส่วนช่วยในการวิเคราะห์ในเชิงบริบทดังที่จะกล่าวถึงต่อไป

บททวนอ่านจากแห่งบริบทในอดีตต่อการสหกรณ์ไทย

" ลงแขก " เป็นกิจกรรมที่มักยกมาใช้สนับสนุนอยู่เนื่อง ๆ ในการอ้างถึงความต่อเนื่องสัมพันธ์กันที่ดูกลมกลืนระหว่างวิธีการสหกรณ์กับร่องรอยวิถีไทย จนเป็นที่น่าสังเกตว่า ในสังคมไทยไม่มีข้อเท็จจริงใดอีกหรือที่สอดคล้องและที่พожะเป็นต้นทุนอันแข็งแกร่งสำหรับสหกรณ์ หรือหากยังคงมีอยู่แต่ก็เป็นไปได้หรือไม่ที่อาจลูกค้าทั้งหมดไม่เหลือพื้นที่ที่ควรกล่าวอ้างถึงในวงการสหกรณ์ ส่วนในทางกลับกันหากการสหกรณ์ไทยอาศัยเพียงประเพณีการลงแขกเป็นพื้นฐานที่ยึดโยงจากวิถีชีวิตไทยกับวิธีการสหกรณ์แล้ว ก็ดูน่าจะเป็นเพียงฐานที่ง่อนแง่นเต็มท่านสำหรับกิจกรรมสหกรณ์รูปแบบอื่นๆ ที่ใกล้เป็นเที่ยงจากภาคการเกษตร

หากข้อนกลับไปที่ต้นรากความคิดสหกรณ์ อันที่จริงผู้ได้รับการแนะนำนามว่าเป็นบิดาแห่งการสหกรณ์สากล คือ โรเบิร์ต โอลวัน (Robert Owen, 1771 - 1858) เชื่อว่า " ความจริงที่สำคัญที่สุด ก็คือ คุณลักษณะของบุคคลนั้นถูกสร้างมาเพื่อตัวเขา หาใช่โดยตัวของเขาวงไม่ " ⁶ ท่านจึงพยายามสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีและสอนสิ่งที่ดีผ่านระบบการศึกษา ทั้งที่ท่านเองเป็นผู้ต่อต้านศาสนากระแสหลัก (สายโรมันคาธอลิก) ในสมัยนั้นอย่างรุนแรง แต่ก็ยังคงรักษาศรัทธาริสุทธิ์ตามคำสอนคริสต์เตียนว่าสหสัสรรย়แห่งความสันติและอุดมสมบูรณ์นั้น ใกล้เข้ามานแล้ว ⁷ แนวทางที่ดูเหมือนจะร่วมทางกันไปได้กับสายโปรดेसแตนท์และพิวติันที่ขับเคี่ยวกับศาสนากระแสหลักดังกล่าวช่วยให้เกิดพลังการแสวงหาแบบใหม่ที่เป็นปรัชญาด้านจริยศาสตร์ของการพึ่งตนเอง มุ่งในการทำงานอย่างหนักและสุจริต ⁸ รักผู้อื่นเหมือนรักตนเอง และเข้ามานเป็นส่วนหนึ่งในรากฐานแนวคิดสหกรณ์

ครั้นหันมาสำรวจฐานทั่วไปในสังคมไทย การทำบุญสุนทาน การลงขัน การแบ่งปันอาหาร ซึ่งนักวิชาการบางท่านตีความว่าเป็นวิธีการเพิ่มความมั่นคงทางด้านอาหารสำหรับประชาชนที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคเขตต้อน ทำให้ประชาชนมีความโน้มเอียงในการห่วงใยและแบ่งปันซึ่งกันและกัน ⁹ ก็น่าจะเป็นรากฐานอีกจึงหนึ่งที่ทำให้มีส่วนในการคำนึงถึงการสหกรณ์ไทยนับตั้งแต่เริ่มต้น แต่จะเดียวกันก็น่าที่จะสืบคันต่อไปว่าบั้งมีกิจกรรมอีกหรือไม่อย่างไร ที่อีกอันนวยหรือชุดรั้งสหกรณ์

ดังกล่าวที่เป็นเพียงบางตัวอย่างของปัญหาที่จำเป็นต้องมีการขับเคลื่อนอยู่เบื้องต้นเพื่อใช้เป็นเส้นทางสู่การแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับการสหกรณ์ไทย ซึ่งการคลี่คลายปัญหาเหล่านี้หรือปัญหาอื่นทั่วไปที่มีคุณค่าเป็นสมมือนะพานที่นำพาสู่ความเข้าใจถึงความต้องการและปัญหาในอนาคตบนพื้นฐานของสังคมไทยได้จะจัดขึ้นอีกแห่งมุ่งหนึ่ง

ดังนั้น แนวทางสำหรับการศึกษาสหกรณ์ไทยนั้นหากจะทำในลักษณะอ่านประวัติศาสตร์เพียงการเรียนรู้และจำดับตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นภาพสถิติ (Static)

แม้จะทำให้เข้าใจความเป็นมาได้ในระดับหนึ่ง แต่การศึกษาประวัติศาสตร์อย่างเคลื่อนไหวที่สะท้อนสภาพความต่อเนื่องและมองเห็นความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงตามลำดับเวลา (Diachronic) ¹⁰ ที่มีความซับซ้อน และมีความเป็นพลวัตอยู่ภายใน ย่อมน่าจะทำให้ได้มุมมองที่กว้างขึ้นและเป็นประโยชน์ได้มากขึ้นในอีกระดับ

ย้อนรอยรือดีต่อสหกรณ์ไทย : การทบทวนเชิงบริบท - จากสาเหตุสู่ปรากฏการณ์

สำหรับการปลูกปั้นสหกรณ์ไทยที่ได้รับการบันทึกอย่างเป็นหลักเป็นฐานนับว่าเริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. 2459 ที่ถือกันว่าเป็นปีเกิดของการสหกรณ์ไทยนั้น ให้เป็นที่น่าสังเกตยิ่งว่าบริบทที่ดูเหมือนเอื้อต่อการสหกรณ์ให้ถือกำเนิดขึ้นนี้มีสถานการณ์อย่างไรจึงได้สามารถ "ปลูก" ให้มีองค์การสหกรณ์ปรากฏขึ้นได้ในสังคมไทย และมีกระบวนการต่อเนื่องมาอีกอย่างไรจึง "ปั้น" การสหกรณ์ไทยจนมีอัตลักษณ์เฉพาะแห่งความเป็น "สหกรณ์ไทย" ขึ้นมาได้

หากย้อนดูภาวะสภาพที่มีอยู่เดิมและตอกผลึกในสังคมไทยมาตั้งแต่ก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จนจนถึงยุคก่อนเดินสหกรณ์ไทย เช่น

- ระบบการผลิตของครอบครัวและชุมชนที่มิได้มุ่งสู่กำไรหรือค่าเช่า แต่ผู้สนองต่อการดำรงอยู่ของครอบครัวและชุมชนเป็นสำคัญ อันเป็นระบบชีวิตร่วมกันที่เชื่อมโยงครอบครัวและชุมชนเป็นสำคัญ ที่มีความต่อเนื่องและมีความต่อเนื่องต่อไป
- การหล่อหลอมความอดทนและความสามัคคีเพื่อเป้าหมายร่วมกันในยามวิกฤติ และกลับเข้าสู่การแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกันเมื่อพังกلي่กุ อันมักเกิดขึ้นทั่วทุกแห่งในทุกครั้งที่บุคคลเรียนจากกิจกรรมที่ได้เรียนรู้ไปจากการท่องเที่ยว
- ศาสนาธรรมและความเชื่อที่เชื่อมโยงระหว่างจิตใจกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีฐานแห่งความชอบธรรมโดยผ่านกระบวนการพสมพسانระหว่างพุทธศาสนา พระพุทธรูป วิหาร วัด ฯลฯ และการนับถือภูตวิญญาณ
- ความสุขในทัศนะแห่งภูมิปัญญาตะวันออกอันมีพื้นฐานจากคำสอนของศาสนาซึ่งมีความแตกต่างและขอบเขตที่กว้างกว่าแนวคิดที่ยอมรับกว้างขวาง ในประเทศตะวันตกซึ่งมักจำกัดแต่เพียงว่ามนุษย์พยาบาลที่จะแสวงหาความพึงพอใจ (Pleasure) สูงสุด และลดความเจ็บปวด (Pain) ลงให้เหลือน้อยที่สุด โดยตั้งอยู่บนประสบการณ์ของตนเองและยอมรับว่าพฤติกรรมของมนุษย์มีเหตุผล ¹¹
- การดำรงวิถีชีวิตที่ไม่มุ่งการสะสมทุน แต่จะเดียวกันกับใช้จ่ายเกินฐานะ ใช้เงินฟุ่มเฟือยให้หมดไปกับอนาคต

- ประเพณีที่มีการร่วมมือกันในการทำงาน เช่น การลงแขก โถนา ดำเนิน เกี่ยวข้าว ฯลฯ ในสังคมหมู่บ้านที่มีระบบสามัคคีธรรม¹²
- ธรรมเนียมที่สืบสานมาจากหน้าที่ในการส่งส่วยของไพร่ส่วยที่ถูกมอบหมายให้หาของป่าจำนวนแหน่นอนมาส่งรัฐ¹³ ในขณะที่รัฐเองก็มีประสบการณ์ผ่านวัฒนธรรม "จิ้มก้อง" เพื่อเป็นบรรณาการแก่รัฐที่ทรงอิทธิพลเหนือกว่า
- การฝังตัวของระบบอุปถัมภ์และเอื้อประโยชน์ต่างตอบแทนกัน อันเนื่องจาก การเข้าอยู่ในสังกัดมูลนิยม
- ความรู้สึกนึกคิดแบบทาสของประชาชนส่วนใหญ่ที่ทำให้การพนับถือเจ้าหน้าที่บ้านเมือง ยอมรับฐานะอันต่ำต้อยและสภาพที่ยากไร้ของตน พอกับ อนาคตของตน ไม่ว่าจะเป็นอย่างไร และมักจะพอยในรายได้ระดับพอเพียง¹⁴
- ระบบและกลไกตลาดที่ชาวไทยทั่วไปส่วนใหญ่ในสมัยนั้นไม่คุ้นเคยและไม่มี โอกาสเข้าถึงมากนัก หากแต่ระบบและกลไกเหล่านั้นตกลอยู่ในมือเชื้อชาติอื่น เป็นสำคัญ
- ความเป็นชุมชนที่ผู้คนอยู่ร่วมกันเป็นหมู่ เป็นบ้าน
- สภาพสังคมที่อบอุ่นด้วยการพนันและฟันซึ่งบังมืออยู่ทั่วประเทศ¹⁵
- ฯลฯ

เหล่านี้ล้วนเป็นฐานหรือต้นทุนซึ่งสหกรณ์จำต้องอยู่ร่วมด้วยนับตั้งแต่เริ่มต้นนับ หนึ่งในสังคมไทย โดยต้นทุนบางอย่างอาจเป็นการช่วยสร้างโอกาสทางสหกรณ์ แต่ใน ความเป็นจริงก็ยังมีต้นทุนอีกหลายอย่างที่กลับบ่อนทำลายเป็นภาระและเป็นอุปสรรคต่อ สหกรณ์เองได้

จริงอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการสหกรณ์ในขณะนั้น มิอาจปฏิเสธได้ว่าบริบทเฉพาะ หน้าซึ่งคุณเมื่อเป็นตัวกระตุ้นหลักให้ต้องมีการจัดตั้งสหกรณ์ก็คือ ภาระการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งเฉพาะกรณีแวดล้อมทางเศรษฐกิจไทยในสมัยนั้นก็ปรากฏชัดเจนว่า ขณะที่ข้าวเป็นสินค้า หลักที่ทำรายได้เข้าประเทศแต่สภาพของผู้ผลิตข้าวกลับตรงกันข้าม คือชาวนาตกลอยู่ในสภาพ แร้นแค้นยากจน ต้องเสียเปรียบเพราะมีทุนน้อย¹⁶ ประกอบกับการขาดการชลประทานเพื่อการ เกษตร ค่าครองชีพที่สูงขึ้น และการเอาด้วยเบรียบของพ่อค้าคนกลางที่ชูครีดหนักขึ้นทุกที¹⁷ ดังนั้น ความจำเป็นในการผูกโยงชีวิตเกษตรกรไทยเข้ากับเงินทุน จึงพึงเป็นเหตุผลที่พอยัง ในการริเริ่มสหกรณ์ แต่ภาระทางการเมืองภายในที่มีอิทธิพลไม่น้อยต่อความเป็นมาของ สหกรณ์ไทยก็ยังไม่ได้รับการตีแผ่ชัดเจนนัก กลับเป็นเพียงความจริงที่ถูกหันหลังให้ เช่น

- การร้องขอไม่ให้หนังสือทรัพยาศาสตร์ ของพระยาสุริyanุวัติ (เกิด บุนนาค , พ.ศ. 2405 - 2479) ที่มีการเสนอให้ใช้วิธีการ "ทำการร่วมกัน" หรือ " โคงอ เปอร์เรชั่น " งดการพิมพ์จำนวนน่ายอิกต่อไป หลังจากมีการพิมพ์ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2453 โดยถัดจากนั้นประมาณ 4 ปี กลับมีการเห็นชอบต่อคำแนะนำให้จัดตั้งสมาคมสหกรณ์ใน พ.ศ. 2457 โดย เชอร์ เบอร์นาร์ด แฮนเตอร์ (Sir Bernard Hunter) หัวหน้าราชการแห่งมัคราส ประเทศอินเดีย ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศ แม่ข่ายหลักสำหรับการขยายอิทธิพลจักรวรรดินิยมของอังกฤษในภูมิภาคเอเชีย
 - การต่อสู้เพื่อการสหกรณ์จากในสายราชสำนักหรืออิกรัฐหนึ่งคือฝ่ายรัฐ โดย พระอุตสาหะวิริยะของกวีสำคัญที่เปิดศักราชใหม่แห่งวรรณกรรมไทย คือ พระวงศ์เชอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ (พ.ศ. 2419 - 2488) ผู้ซึ่งถัดมาในอีก บทบาทหนึ่งคือ ผู้รับหน้าที่พิทักษ์ทรัพย์ศัตtruอันเนื่องจากสหกรณ์โลกครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2457 - 2461) โดยน่าจะมีนัยยะเชื่อมโยงกับการกำหนดจุดยืนของไทย ท่ามกลางสังคมโลก
 - การบุกเบิกแนวคิดของสำนักสหกรณ์ที่ใช้หลักของลัทธิโซลิดาริสต์ (Solidarist) ซึ่งถือว่ามนุษย์ที่เกิดมาอยู่ด้วยกันเป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ต่อกัน ต้อง ร่วมกันในการประกอบเศรษฐกิจ ประชาชนรวมกันเองจัดตั้งเป็นสหกรณ์และตามข่ายสหกรณ์¹⁸ จากที่มีของนักคิดสำคัญที่ถูกตีตราว่าเป็นฝ่าย ซ้าย เช่น ปรีดี พนมยงค์ (พ.ศ. 2443 - 2526) และ สด ภูรณะ โรหิต (พ.ศ. 2451 - 2518) เป็นต้น
 - การรณรงค์ด้านสหกรณ์ของผู้ซึ่งต่อมาได้รับพระมหากรุณารชีคุณ โปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งองค์มนตรีและประธานองค์มนตรีในภายหลัง คือ หลวง เดชสหกรณ์ (ม.ล. เดช สนิทวงศ์, พ.ศ. 2441- 2518) ซึ่งแม้จะขอพระราชทาน พระบรมราชานุญาตคืนบรรดาศักดิ์ แต่ก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในการจัด ระเบียบราชการเกี่ยวกับสหกรณ์ และผลักดันให้สหกรณ์มีสถาบันการ เงินของตนเอง โดยดำรงตำแหน่งในฐานะผู้จัดการธนาคารเพื่อการสหกรณ์ เมื่อ พ.ศ. 2490 และช่วงถัดมาได้รับตำแหน่งสำคัญในสำนักงานสถา พัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติที่มีบทบาทยิ่งต่อการวางแผนประเทศ
 - การจัดวางบุคคลสำคัญระดับนายกรัฐมนตรีไว้ในฐานะผู้รักษาการแทนรัฐ มนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์ อันเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ควรมองข้ามความ สำคัญในสมัยชาตินิยม

นอกจากนี้ หากถอยห่างออกจากสังคมไทยระดับหนึ่งเพื่อการวิเคราะห์ในมุมกว้าง แน่นอนว่าประเทศไทยในฐานะประชาชนโลก ไม่ว่าจะลูกขึ้นมาประกาศจุดยืนของตนอย่าง เปิดเผยหรือไม่ก็ตาม แต่ก็ประเมินได้ไม่ยากว่ามีการเลือกเส้นทางของตนเรียบร้อยแล้วภายใต้ การขับเคลื่อนระหว่างสองอุดมการณ์หลักของโลกในศตวรรษที่ 20 คือ ค่ายทุนนิยมและค่าย สังคมนิยม แม้ในช่วงแรกของการพลิกผันด้วยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 จะ มีความพยายามในการแสวงหาเอกลักษณ์ใหม่ตามเก้าโครงสร้างสหกรณ์เป็นผู้จัด การเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการวางแผนเศรษฐกิจโดยรัฐ แต่สังคมไทยโดยผู้มีอำนาจก็ปฏิเสธ อย่างประนีประนอมโดยยังคงให้แนวโน้มทางเศรษฐกิจในยุคสร้างชาติมีการใช้แนวทาง ของสหกรณ์ และสหกรณ์ก็ได้เริ่มทำหน้าที่ไปตามครรลองอย่างไม่ใช่สหกรณ์บริสุทธิ์ หาก แต่งองค์กรเครื่องเพื่อเข้าสู่การเป็นกลไกสังเคราะห์ที่ช่วยสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมภายใต้อุดมการณ์ที่ลูกเลือกแล้ว

ฉะนั้น ปรากฏการณ์ของการสหกรณ์ไทยที่มีการขยายเชิงปริมาณอย่างมากใน สมัยที่ผู้มีอำนาจมุ่งมั่นต่อการสร้างรัฐ (State) มากกว่าการสร้างชาติ (Nation) แม้จะเรียกงาน กันในนามชาตินิยมก็ดี แต่พระใน การสร้างรัฐนั้นเป็นการระดมทรัพยากรภายนอกสังคมเพื่อ ขยายอำนาจหน้าที่และบทบาทของรัฐ โดยไม่มีมิติของการเปิดช่องทางให้มีการมีส่วนร่วมจาก พลังส่วนอื่น ๆ นอกจากอำนาจรัฐ มีแต่คุณชนกำลังคนและทรัพยากรจากสังคมเข้ามาตอบสนอง เป้าหมายและการกิจของรัฐในการสร้างความแข็งแกร่ง และความเป็นปึกแผ่นแน่นหนาของ ศูนย์กลาง ¹⁹ เหล่านี้ย่อมเป็นตระกะที่อธิบายได้ชัดอยู่แล้วด้วยบริบท อันเป็นอีกตัวอย่างของ ข้อพิสูจน์ชัดเจนถึงอิทธิพลของสถานการณ์ของภาวะแวดล้อมต่างๆ ที่เป็นตัวกำหนดลักษณะ และทิศทางของพัฒนาการ สหกรณ์ไทยที่กลยุทธ์เป็นเครื่องมือรองรับในการสร้างรัฐ ซึ่ง พิจารณาในด้านหนึ่งอาจเป็นโอกาสอันดีในการช่วยให้ประชาชนในวงกว้างรู้จักสหกรณ์กัน มากขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นที่กังขาว่าสหกรณ์ที่ลูกส่งให้เป็นที่รู้จักนั้นเป็น "ของแท้" หรือ "ของเทียม" หรือ "ของแท้ปนเทียม" กันแน่ และหากวิเคราะห์โดยไปอีกรอบก็คือ เมื่อ ประชาชนได้รับรู้แล้ว ในมุมมองของประชาชนเข้าใจสหกรณ์อย่างไร มีทัศนคติต่อสหกรณ์ อย่างไรบ้าง ซึ่งที่จริงแล้วเหล่านี้ล้วนมีส่วนในการแต่งแต้มเติมสีและปั้นสหกรณ์ให้ทึ้งสื้น โดย หากผลที่ได้เป็นไปในมุมมองที่บิดเบือน แน่นอนว่าเหล่านี้อีกเช่นกันที่ย่อมเป็นอุปสรรคต่อ การสหกรณ์ไทย

เป็นที่น่าสังเกตว่าพลังของชุมชนที่เคยสร้างความเป็นปึกแผ่นมาแล้วสำหรับชุม ชนไทยในอดีต แม้จะมีอยู่เป็นจำนวนมาก และแตกต่างกันมากในแต่ละชุมชน แต่พลัง สำคัญที่สุดที่จะก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชุมชน คือ ระบบความเชื่อและพิธี กรรมทางศาสนา อันเป็นศูนย์รวมของคนทุกระดับในชุมชนนั้น²⁰ ก็พลอยไม่ได้รับการอ้างอิง

ถึงท่าไนนก หรือหากจะยังคงยกมาถ้วนถี่งอยู่บ้างก็เพียงการปลูกให้เข้าสู่กระแสวัฒนธรรม ของปลอม (Fake Culture) ซึ่งเป็นของคนกลุ่มหนึ่งที่คิดขึ้นมาเอง แล้วขัดแย้งให้ประชาชนส่วนใหญ่รับด้วยการดูถูกและการหลอกลวง ซึ่งนับว่าเป็นเครื่องทรมาน แทนที่จะเป็นวัฒนธรรมแท้ (Real Culture) ซึ่งเกิดจากประชาชน ประชาชนเป็นฝ่ายสร้างสรรค์ เป็นฝ่ายทะนุถนอมตามค่านิยมและฐานะทางเศรษฐกิจของตน²¹

ดังนั้น ความเป็นจริงทางประการที่มีมาช้านานในสังคมไทย เช่น ความเป็นเจ้าของ โดยชุมชนที่มีความสำคัญมากกว่าความเป็นเจ้าของโดยส่วนตัว²² อันสะท้อนถึงวิธีคิดเชิงญาณ วิทยาของไทย หรือแม้แต่ความเป็นอาณาเขตดินแดนไทยซึ่งรุ่มรวยไปด้วยวัฒนธรรมและศิลปะอันหลากหลายที่แฝงไว้ด้วยปัญญา และกระบวนการเรียนรู้อันทรงคุณค่า และสั่งสมมาเป็นเวลานานหลายชั่วคนอันเป็นเอกลักษณ์ที่เป็นเอกเทศในแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนบรรดาทั้งหลายทั้งปวงที่ต่อเมื่อไม่เอื้อต่อการใช้อำนาจรวมศูนย์ เหล่านี้จึงถูกกลบเกลื่อนให้จำต้องลดบทบาทลง

การเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์รัฐซึ่งเห็นได้ชัดเมื่อมีการติดต่อกันตั่งประเทศที่ได้รับเอ Böyleวิคิดรื่องการพัฒนาประเทศมาใช้ในการบริหารประเทศ เริ่มตั้งแต่การเปิดประเทศโดยสนธิสัญญาเบาริ่ง เมื่อ พ.ศ. 2398 การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 การเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 การยอมรับนิยมการพัฒนาแบบตะวันตกหลังทรงรามโลกครั้งที่ 2 และการร่างแผนพัฒนาประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา กล่าวได้ว่า อุดมการณ์รัฐ ได้เปลี่ยนจากอุดมการณ์ที่ได้รับอิทธิพลของศาสนาพุทธมาเป็นอุดมการณ์ทุนนิยมอย่างเป็นขั้นตอน²³ กระบวนการเพื่อการกรุยลู่ทางให้บริษัททุนนิยมขนาดใหญ่ก็เริ่มเดินเครื่องทำงานต่อเรื่อยมาเป็นลำดับ ซึ่งมีส่วนทั้งผลักและกดดันให้มีการพัฒนาท้องถิ่นในชนบทร่วมด้วย ในการนี้สหกรณ์ก็ได้เข้ามายieldพื้นที่ไว้ได้ส่วนหนึ่งในเวทีนี้อย่างขอบธรรมในฐานะ "เครื่องมือของรัฐ" โดยส่วนบทบาทกลไกสังเคราะห์ทุนนิยมอย่างแท้ ไม่รู้ตัว ด้วยการยึดกุมเอา "ทุน" เป็นแกนของกระบวนการ หรือปัจจัยหลักในการผลิต

ดังนั้น แม้จะเป็นความจริงว่าประเทศไทยมิได้ตกเป็นอาณานิคมทางดินแดนแก่ มหาอำนาจตะวันตก แต่ระบบการปกครองประเทศก็ได้ การศึกษา การสาธารณสุข การพัฒนาชุมชนและสังคมก็ได้ ล้วนมาจากปัจจัยเหล่านี้ ได้ว่า จำลองมาจากการของประเทศผู้ล่าอาณานิคม ดังตัวอย่างที่ปรากฏชัดด้วยบทพิสูจน์จากการปกครองท้องถิ่นซึ่งก็จำลองมาจากการปกครองอาณานิคมที่มหาอำนาจใช้ปกครองเพื่อบ้านของไทย อันมีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อสร้างความเข้าใจและเพื่อผลประโยชน์ในการสนับสนุนการปกครองของรัฐบาลกลาง²⁴

บริบทเชิงเศรษฐกิจโลกนับตั้งแต่ความรุ่งเรืองของพาณิชยนิยม (Mercantilism) และเลยเดิมงานเป็นจักรวรรดินิยม (Imperialism) ได้สร้างความเป็นโลกกว้าง (Globalization) มาแล้วตั้งแต่อดีต แม้จะมิใช่ด้วยอัตราเร่งเท่าในปัจจุบัน แต่คงสภาพต่าง ๆ

ก็ได้ถูกสร้างขึ้นและเสริมความเข้มแข็งเพื่อปูลادบนเส้นทางดังกล่าวมาซ้านาน ทิศทางการพัฒนาสำหรับบรรดานาประเทศที่ถูกบันนานามว่าด้วยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งทั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 1938 - 1945) ล้วนถูกความเข้าสู่กระแสแห่งการลอกเลียนแบบรัสเซียและสวัสดิการของยุโรป (Eucentric) และดำเนินการให้เข้าตามทฤษฎีการทำให้ทันสมัย (Modernization) ซึ่งในที่สุดแล้วก็หาใช่อื่นใดไม่ เว้นเสียแต่เป็นเพียงการเข้าสู่โปรแกรมการพัฒนาทางการค้าและการลงทุนหลักของบรรดารัฐอุตสาหกรรม ซึ่งมีแก่นสำคัญที่การสร้างรากฐานเงื่อนไขทางการค้าที่เป็นประโยชน์แก่พวคตน ²⁵ สถานการณ์ดังกล่าวมิได้ละเอเว้นแม้แต่ประเทศไทย ด้วยเหตุนี้การจัดรูปแบบสหกรณ์ในรูปต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามมา จึงไม่น่าจะหลุดพ้นจากเส้นทางที่ถูกตีกรอบไว้แล้วจากดังกล่าว การจัดสรรงรภัยในขอบเขตสหกรณ์นิยมเน้นไปตามกระแสความชำนาญเฉพาะด้าน

การขับเคลื่อนเชิงอุดมการณ์ยังคงดำเนินอยู่มิได้สูญหายไปจากการใด ๆ ไม่ใช่เว้นที่จะสามารถลีงวงการสหกรณ์โลก การกีดกันโดยข้อจำกัดเที่ยมยังคงมีอยู่แม้จะไม่เปิดเผยแพร่อนอกนอกหน้า ดังตัวอย่างที่ปรากฏว่าในช่วงเวลาแห่งการเผชิญหน้าระหว่างอุดมการณ์ 2 ค่าย ในองค์การกลางทางสหกรณ์ คือ สัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Cooperative Alliance) เอง ซึ่งก็ต้องเผชิญกับความยากลำบากที่จะเป็นกลางทางการเมือง โดยส่วนใหญ่ตระหนักว่าสัมพันธภาพจำเป็นต้องเป็นไปเพื่อการรักษาประชาธิปไตย ²⁶

แต่สำหรับในประเทศไทยสถานการณ์ที่ปรากฏดูออกจะชัดเจนในการกีดกันอุดมการณ์หนึ่งและกลุ่มอีกอุดมการณ์หนึ่งอย่างมีคิด ผลผลิตทางความคิดหรือแบบอย่างใด ๆ จากสหกรณ์ ในค่ายตรงข้ามอย่าง โซเวียต เช่น ความคิดริเริ่มของขบวนการนีโองารอดนิค (Neo - Narodnic) ซึ่งเป็นขบวนการของปัญญาชนที่อยู่ฝ่ายชาวนาและเสนอให้มีการรวมกันเป็นสหกรณ์สังคมนิยม ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ที่การร่วมกระทำการของแรงงาน หรือแนวคิดของเชอร์นี เชฟสกี้ (N.G. Chernyshevsky 1828 - 1889) ที่เสนอให้หลายชุมชนรวมเป็นเครือข่ายนาดใหญ่หรือสหกรณ์ ตลอดจนแนวคิดจากสำนักของค์กรการผลิต หรือองค์การชาวนาชาวไร่ (Peasant Farm Organization) โดยนักทฤษฎีสำคัญ เช่น ชาyanov (Alexander Vasil'evich Chayanov, 1888 - 1939) ²⁷ หรือแม้จากค่ายที่เหมาเอว่าเป็นทางผ่านสู่สังคมนิยมในอังกฤษเอง เช่น การสนับสนุนแนวคิดสหกรณ์ของสมาคมเฟบีียน (The Fabian Society) ซึ่งมีสามีภรรยา ชิดนีย์ และ บีทริซ เว็บบ์ (Sidney Webb ,1859 -1947 & Beatrice Webb, 1858 - 1943) และ จอร์จ เบอร์นาร์ด ชอว์ (George Bernard Shaw, 1856 - 1950) เจ้าของรางวัลโนเบลสาขาวรรณกรรม เป็นแก่นนำสำคัญ ก็ไม่เคยได้รับการเปิดเผยหรือแสดงบทบาทใดในการสหกรณ์ไทยเลย และไม่มีแม้แต่พื้นที่ (Space) อยู่ในวงการการศึกษาของไทยด้านสหกรณ์ ทั้งที่ในมุมมองสายสังคมนิยมด้วยกันเองแล้วบรรดานักคิดเหล่านี้เองก็ได้ถูกต่อต้านจากอำนาจรัฐโซเวียตว่าเป็นตัวแทนนายทุนน้อย มีไยที่จะกล่าวถึงบุคคลเหล่านี้ เพราะอันที่จริงแม้แต่นักคิด

และนักปฏิบัติซึ่งอยู่บ้านใกล้เรือนเคียงกับไทย เป็นผู้เห็นความสำคัญและให้ความหมายต่อสหกรณ์อย่างเข้าถึงสภาพที่แท้จริงของเด่นมาตุภูมิ เช่น มหาตมะ คานธี (Mohandas Karamchand Gandhi, 1869 - 1948) ก็ยังนับว่าปรากฏน้อยครั้งมากที่การสหกรณ์ไทยจะยกมาศึกษาเพื่อสถาบันเรียน

ดังนั้น จึงอาจสรุปในเบื้องต้น ได้ว่านับแต่มีการ "ปลูก" สหกรณ์ขึ้นในราชอาณาจักรไทยแล้ว กระบวนการ "ปั้น" สหกรณ์ตามติดตามด้วยการจัดรูปสหกรณ์ให้อยู่ในฐานะกลไกสังเคราะห์ของทุนนิยมมาโดยตลอด อันเป็นการเปิดช่องว่างให้ปรากฏการณ์ที่มีนัยยะสำคัญบางอย่างเปิดตัวขึ้น เป็นดังนี้ว่า

- ภาพลักษณ์สหกรณ์ในฐานะกลไกของรัฐใน "การพัฒนา" ประเทศตามกระแสทุนนิยม
- องค์กรจัดตั้งที่รัฐต้องอุ้มชูดูแล
- การรวมตัวของประชาชนที่ต้องเป็นไปตามแบบ ตามกรอบ ตามระเบียบที่กำหนด เพื่อให้สามารถรักษาสิทธิในการได้อุปการะจากรัฐ ในขณะที่บรรดาซึ่งแตกแคลวจากนีกับกลุ่มของอย่างแยกแยก และกลุ่มด้วยความเป็นอื่น
- วัฒนธรรมองค์การ (Organization Culture) ที่กลับยืนอยู่ฝั่งตรงข้ามและห่างไกลจากวัฒนธรรมที่ควรจะเป็นตามค่านิยมสหกรณ์
- การเร่งเครื่องสำหรับแต่ละสหกรณ์เพื่อการเดินโตรเชิงธุรกิจภายใต้กับดักของประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Effectiveness) แห่งกระบวนการการทำให้เป็น อุตสาหกรรม (Industrialization)
- การยกเครื่อง เพิ่มสมรรถนะ และตื่นตัวในระดับองค์การเพื่อการกรุยทางสู่เวทีประมวลสหกรณ์เชิงปริมาณ
- การเป็นสหกรณ์ผู้นำบนห้องและสามิคก์ต่อบัญชาของผู้มีเจตนาดีที่นำพาสหกรณ์เข้ารักษาพงโดยสุจริต
- ภาวะที่หลายสหกรณ์สูญเสียความมั่นใจที่จะคิดเอง – ทำเอง
- การปล่อยปละละเลยต่อวิธีคิดของมวลสมาชิกที่นับวันจะยิ่งห่างไกลจากค่านิยม สหกรณ์ เพียงเพื่อการรักษาฐานแบบสหกรณ์ไว้เท่านั้น
- ฯลฯ

สำหรับปรากฏการณ์สุดท้ายในปัจจุบัน ก็คือ การดันรนและงหาทางออกที่เป็นไปได้ของบรรดาองค์การประชาชน หรือองค์การชาวบ้านที่ไม่คล้อยไปกับทุนนิยม (แต่ก็ใช่ว่าจะเป็นสังคมนิยม) ด้วยการจัดตั้งองค์การธุรกิจ ที่เป็นของสมาชิก โดยสมาชิก เพื่อสมาชิก ปักธงอยู่กับกันเองตามครรลองประชาชนไทยที่ปรับเข้ากับท้องถิ่น อย่างยึดโยงเหนี่ยวแน่นอย่างจริง

หากับคุณธรรมที่ดูเหมือนว่าได้รับการกล่าวอ้างถึงใน "ค่านิยมสหกรณ์" องค์การเหล่านี้ฝ่ายจากประสบการณ์จริง ทั้งลองผิดลองถูก ทั้งล้มลุกคลุกคลาน บ้างก็มีอันเป็นไปต้องล้มหายตายจาก และก็มีบ้างที่ไม่น้อยที่เดียวซึ่งสามารถเดิมโตลีมตาอ้าปากໄได้มิหนำซ้ำยังเป็นบทเรียนสู่ชุมชนอื่นๆ อีกมาก many ให้ได้ไปปรับใช้ ความสำเร็จดังกล่าวช่างไม่แตกต่างจากที่สหกรณ์ต้นแบบได้บุกเบิกมาแล้ว จะต่างกันอยู่บ้างก็เพียงแต่ว่าองค์การทั้งหมดนี้มิได้ถูกเรียกว่าเป็น "สหกรณ์" เท่านั้น

เบ็ดเตล็ดสหกรณ์ไทย : ในอุปกรณ์ทางการเมือง

จริงอยู่แม่ไม่อาจปฏิเสธ ได้ว่าบันเป็นอัจฉริภาพที่สำคัญประการหนึ่งของมนุษย์ในการที่สามารถสร้างสัญลักษณ์ (Symbol) เชิงภาษาเพื่อแทนความคิดที่เป็นนามธรรมได้ แต่คำว่า "สหกรณ์" ในภาษาไทยดูจะมีความหมายที่ใกล้เกินไปกว่าบันอย่างเชื่อมโยงเข้าไปถึงการเป็นวาระ (Discourse) ชุดหนึ่งตามนัยยะที่นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส คือ มิเชล ฟูโก้ (Michel Foucault, 1926 - 1984) ได้วางไว้ อันเป็นระบบและกระบวนการสร้างหรือผลิตเอกสารลักษณ์และความหมายให้กับสรรพสิ่งต่างๆ ในสังคมที่ห่อหุ้มเร้อยู่ ไม่ใช่จะเป็นความรู้ ความจริง อำนาจหรือตัวตนของเราเอง หรือสิ่งที่สร้างขึ้นให้ดำรงอยู่และเป็นที่ยอมรับของสังคม ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เก็บกอดหรือปิดกันมิให้เอกสารลักษณ์และความหมายของบางอย่างเกิดขึ้น หรือไม่ก็ทำให้เอกสารลักษณ์และความหมายของบางสิ่งที่ดำรงอยู่แล้วในสังคมเลื่อนหายไปได้พร้อมกันด้วย²⁸ ดังปรากฏว่าสำหรับสหกรณ์ในประเทศไทยนับถึงปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับว่า เป็นการให้ความหมายจากภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยผ่านกระบวนการเชิงอำนาจที่ได้สร้างภาพของสหกรณ์ไว้ดังนี้

"สหกรณ์ หมายความถึง สมาคมซึ่งได้จดทะเบียนแล้วตามพระราชบัญญัตินี้ถูกพึงถือได้ว่าจดทะเบียนแล้วตามพระราชบัญญัตินี้"²⁹ (พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471)

ตามความหมายอย่างเป็นทางการในบริบทไทย สหกรณ์จึงได้รับการตีกรอบและถูกกำหนดพื้นที่ (Space) ไว้ชัดเจนด้วยคำสำคัญหนึ่ง คือ จดทะเบียน และความหมายดังกล่าว ยังคงได้รับการสำทับตอกย้ำที่จะเดินหน้าไปตามนัยยะเดิมอีกต่อไป โดยการให้ความหมายในเวลาต่อมา ดังนี้

"สหกรณ์ หมายความถึง คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันและได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์นี้"³⁰ (พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511)

แม่จวนจนปัจจุบันการให้ความหมายแก่สหกรณ์จะมีการขยายความเพิ่มขึ้น แต่ก็มิได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่สหกรณ์แต่อย่างใด ดังปรากฏจากความหมาย ต่อไปนี้

"สหกรณ์ หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทั่วไป ศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้" (พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542)

จะเห็นได้ชัดเจนว่ากระบวนการเชิงอำนาจได้ขึ้นมาที่จำพาะสำหรับสหกรณ์ ข้อเท็จจริงในสังคมไทยที่ตามมาจึงเป็นภาพที่ปรากฏว่ามีองค์การต่างๆ มากมาย โดยในจำนวนนั้นมีองค์การไม่น้อยที่มีความเป็นสหกรณ์แต่ไม่อ้างเรียกงานตนเองในนามสหกรณ์ได้ บรรดาองค์การที่มีวิญญาณ สหกรณ์เหล่านี้ได้ก่อตัวอย่างสงบเรียบร้อย และไม่ประณณจะต่อสู้กับอำนาจแห่งวاختกรรมที่สร้างความเป็นอื่น (Otherness) ให้แก่องค์การตัน เมื่อว่าการเติบโต และสมรรถนะที่ยังประโยชน์ได้อย่างแท้จริงสู่มวลมนษชาติจากองค์การที่กล่าวถึงข้างต้นเหล่านี้เป็นที่ประจักษ์อย่างมีความ แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่าด้วยอำนาจแห่งวاختกรรมทำให้การสหกรณ์ไทยจำต้องสูญเสียพลังอันเข้มแข็งเหล่านี้ไปอย่างที่ไม่น่าจะเป็น ทั้งที่การพนักองค์การเหล่านี้เข้าในขบวนการสหกรณ์ไทยน่าจะเป็นโอกาสอันดีในการช่วยสร้างความเป็นปึกแผ่นแข็งแกร่งแก่ ขบวนการเอง สมดังที่นักปรัชญาเริ่มสมัยท่านหนึ่ง คือ จัง โบดริลลาร์ด (Jean Baudrillard) "ได้กล่าวไว้ว่า " ใครก็ตามติดอยู่กับความหมายย่อมตายด้วยความหมาย " (Whoever lives by meaning dies by meaning) ซึ่งสภาพดังกล่าวดูจะไม่ไกลเกินความเป็นจริงที่ได้ปรากฏและกำลังปรากฏอยู่กับการสหกรณ์ไทยเท่าใดนัก

สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม : สิ่งท้าทายสหกรณ์ที่ไม่เคยหยุดนิ่ง

ดังที่กล่าวต่อไปนี้แล้วว่าการสหกรณ์ไทยมิใช่เป็นสิ่งที่อยู่ได้ด้วยมีพัฒนาการที่เฉพาะของตนจากภายในเท่านั้น หากเป็นส่วนหนึ่งของระดับมหภาค คือ รัฐชาติและโลกที่มีการเคลื่อนไหวปฏิสัมพันธ์กันตลอดเวลา อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการสหกรณ์ไทยยังคงต้องคำนึงถึงความต่อเนื่องกับสถานการณ์เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมมหภาคดังกล่าว สาระสำคัญของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีตคือ หรือที่กำลังห้อมล้อมการสหกรณ์ไทยในปัจจุบันนี้คือ ล้วนมีความหมายต่อการสหกรณ์ไทยอย่างหนัก ไม่ว่าจะเป็นการสหกรณ์ที่ต้องมีส่วนร่วมกับสหกรณ์ในทุกมิติแห่งกาลเวลา แต่สำหรับในที่นี้จะขอละเอียดแห่งอดีตและปัจจุบันซึ่ง

ได้กล่าวถึงไปบ้างแล้วในตอนต้น เพื่อทิ้งนำหันกลับยังภาพท้าทายที่รอการสหกรณ์ไทยอยู่เบื้องหน้านับแต่นี้เป็นต้นไป

ภาพสำคัญที่รออยู่เบื้องหน้าและคาดว่าจะปรากฏขึ้นในบริบทไทยอย่างต่อเนื่องไปอีกค่อนข้างยาวนานน่าจะผูกพันอยู่กับสถานการณ์ของโลก ดังนี้

1. กระแสโลกาภิวัตน์
2. การเคลื่อนย้ายกระบวนการทัศน์
3. แนวทางหลังสมัยใหม่
4. วิกฤติสิ่งแวดล้อมและอุบัติภัยธรรมชาติ

แม้ทั้งหมดที่กล่าวนี้ได้ส่อเค้าที่จะเกี่ยวโยงกับสังคมไทยและการสหกรณ์ในบริบทไทยมาแล้วตั้งแต่ก่อนหน้า แต่นับเนื่องจากนี้ต่อไปอีกนับวันจะเป็นความสัมพันธ์เข้มข้นที่สหกรณ์ต้องเตรียมพร้อมต่อการรับมือไม่ว่าจะดูดซูญหรือแทรกซึมเข้ามา

กระแสโลกาภิวัตน์ : คลื่นดูดใหญ่ที่ต้องสหกรณ์

โลกาภิวัตน์ เป็นกระบวนการผสมผสานระดับโลกที่กระบวนการเปลี่ยนแปลงผู้คน เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและการเมือง ขึ้นอยู่กับอิทธิพลระดับนานาชาติ และเป็นสิ่งที่ผู้คนตระหนักรู้ได้ถึงบทบาทของอิทธิพลเหล่านี้ในการใช้ชีวิตประจำวัน³¹ ปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เราນักเชื่อมโยงว่าเนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์นั้น แท้จริงเป็นผลพวงจากการหยั่งรากของโลกาภิวัตน์ที่มีมาตั้งแต่ครั้งโบราณกาล โดยสามารถกล่าวได้ว่ากระบวนการ โลกาภิวัตน์ได้เริ่มต้นมาหลายพันปีแล้วเมื่อครั้งที่ผู้คนจากต่างวัฒนธรรมเริ่มมีการติดต่อระหว่างกันด้วยการอพยพข้ามถิ่น การค้า การพิชิตปราบปราม และการเผยแพร่ศาสนา นักวิทยาศาสตร์สังคมบางท่านก็มุ่งประเด็นไปที่เทคโนโลยีโดยเฉพาะอย่างเชิงเทคโนโลยีการสื่อสารที่เป็นแรงผลักดันสำคัญสู่โลกาภิวัตน์³² แต่ไม่ว่าจะเริ่มต้นมาอย่างไร หรือเพราะเหตุใดก็ตามอาจประมวลลักษณะสำคัญของโลกาภิวัตน์ได้ดังนี้³³

1. โลกาภิวัตน์ คือ สภาพที่โลกอยู่ในสภาพที่ต้องพึ่งพาต่อกัน
2. โลกาภิวัตน์ คือ การเผยแพร่การของนักโลกาภิวัตน์ (Globalizers)
3. โลกาภิวัตน์ คือ การแผ่ขยายการครอบครองของนักโลกาภิวัตน์ ในเวลาเดียวกันก็แผ่ขยายการถูกครอบครอง (Globalized) ไปยังผู้ที่ถูกนักโลกาภิวัตน์ครอบครองด้วย
4. โลกาภิวัตน์ คือ รวมโลกให้สมกลมกลืนกัน (Homogenization) จนเป็นแบบเดียวกัน (Uniformity)

5. โลกาภิวัตน์ คือ การสร้างความเกี่ยว關係ระหว่างปัจจัยหรือตัวแปรที่ เหนือกันหรือต่างกันที่อยู่ในระบบเดียวกัน จะเป็นระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรืออื่นใดก็ได้ในระดับโลก
6. โลกาภิวัตน์ คือ การทำลายขอบเขตอธิปไตยเดิม และขยายขอบเขตใหม่ ซึ่งมี ผลเจือจางความเป็นอธิปไตยของรัฐ และความรู้สึกชาตินิยมของหมู่คนทั่วไป ในระดับกลาง และท้องถิ่นในขอบเขตตัวเอง

ในปัจจุบันนี้เรามักพูดการใช้คำว่าโลกาภิวัตน์ในความหมายเชิงเศรษฐศาสตร์เป็น ส่วนใหญ่ แต่ใช่ว่าโลกาภิวัตน์จะอยู่นอกประเด็นของการเมือง สังคมวัฒนธรรม และ เทคโนโลยีก็ห้ามได้ ดังนั้น จากกระแสโลกาภิวัตน์จึงย้อมสามารถแยกแจงลงไปในมิติต่างๆ ที่ จะกล่าวถึงต่อไปดังนี้

มิติทางเศรษฐกิจ

ในบริบทแห่งสังคมโลก ที่สะท้อนภาพกว้างของโลกาภิวัตน์ ได้แก่

- ชัยชนะของทุนนิยมและความพยายามในการรักษาตำแหน่งของผู้ชนะไว้ให้ ยาวนาน
- การขยายฐานเศรษฐกิจทุนนิยมที่มิใช่มีเพียงทุนการเงิน (Finance Capital) เท่านั้น แต่การเติบใหญ่ของทุนบริการ (Service Capital) ที่ไม่จำเพาะแต่ทุนการเงิน (Finance Capital) จะถูกตัวเขียนมาเป็นทุนหลัก แต่ก่อนจะถึงขั้นนั้น ทุนวัฒนธรรม (Cultural Capital) จะทวีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ³⁴
- ผลผลิตที่จับต้องไม่ได้จะเติบโตรวดเร็วกว่าสินค้าที่จับต้องได้ ซึ่งผลผลิตเช่นนี้แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ บริการ (Services) สารสนเทศ (Information) บริการที่เป็นองค์ประกอบของสินค้า (Service Component of Products) และ อารมณ์ (Emotion) เช่น ความเชื่อถือของรักภักดิตรายีห้อและความสัมพันธ์ ³⁵
- ความเร็ว (Speed) จะทำให้วงจรชีวิตผลิตภัณฑ์หดสั้นลงจากแรมปีเหลือแค่ เดือนหรือแม้กระทั่งชั่วสัปดาห์เท่านั้น ³⁶
- นิเวศเศรษฐศาสตร์ (Ecological Economics) และ ทุนนิยมธรรมชาติ (Natural Capitalism) ³⁷
- การขยายขอบข่ายการพัฒนาอันเกิดจากการจัดการระดับโลก โดยมีตลาดโลก (Global Marketplace) เป็นกลไกสำคัญในการเปลี่ยนแปลง ³⁸
- ความหลากหลายในกิจกรรมทางเศรษฐกิจในทุกภาคเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ อย่างยิ่งในภาคบริการ
- เครือข่ายการครอบคลุมของมาตรฐานการผลิตสากล ที่ส่งผลต่อกระบวนการ ผลิตสินค้าและบริการ

- การรณรงค์รักษากาลีเซรีแบบร่วมกันผูกขาดที่กระทบต่อธุรกิจความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ และโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธุรกิจที่คนแข็งแรงควรช่วยคนอ่อนแอด้วยปัจจัยภายนอกโครงสร้างใหม่ คือ การหากินกับคนอ่อนแอด้วยการรักษาความยากจน หากินกับความเมตตา วิ่งไล่ตามการค้าเสรีแบบร่วมกันผูกขาดที่ขัดต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ ความเป็นธรรมแก่มนุษย์และจริยธรรม
- ช่องว่างที่ถ่างกว้างขึ้นระหว่างความร่าวยกับความยากจนของประเทศที่ถือว่าเจริญแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนา
- เศรษฐกิจระหว่างประเทศนับวันจะส่งผลต่อรายได้ งาน และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในนานาประเทศ ด้วยความมุ่งมั่นที่การผลิตต้นทุนต่ำ การโยกย้ายฐานผลิตไปยังแหล่งแรงงานราคาถูก แหล่งแรงงานที่มีทักษะเหมาะสม แหล่งที่ใกล้ชิดกับทรัพยากร ทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุน และเทคโนโลยีการผลิตตลอดจนผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ จะยังคงสะพัดอยู่ต่อไป
- การผูกขาดในนานาการค้าเสรี จำกัดงานของบริษัทชื่อ โยงกับแนวคิดการเปิดการค้าเสรีที่พิสูจน์ให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าในโลกของธุรกิจการค้านั้น ล้วนแต่ต่างแสวงหาอำนาจแห่งการค้าให้แก่ตนทั้งสิ้น และภายใต้โครงสร้างระดับชาติ ระดับโลก ล้วนแต่มียกย่องให้ยืนยันว่ามีความคุ้มอยู่ทั้งสิ้น ³⁹
- ฯลฯ

ในบริบทสังคมไทยที่ยังคงอยู่กับการหมุนตามโลก หากพิจารณาจากแง่มุมระหว่างผู้กระทำ คือ นักโลกาภิวัตน์ กับผู้ถูกกระทำ คือ ผู้ถูกครอบงำ สถานภาพที่ขัดเจนของสังคมไทยดูจะค่อนไปทางฝ่ายของผู้ถูกกระทำเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยภาพสะท้อนแห่งสังคมไทยที่ถูกรุ่นเร้าด้วยกระแสโลกภิวัตน์ที่น่าจะปรากฏ ได้แก่

- การสร้างพื้นที่ในตลาดโลกด้วยการมุ่งสู่การผลิตเพื่อรับใช้สังคมอินบันตันทุนแห่งทรัพยากรในสังคมไทย
- แหล่งร่องรับแรงงานอพยพทั่วโลกและภูมิภาค และการอพยพเคลื่อนย้ายกันเองในเขตเด่น
- การถูกตีจากและโยกย้ายฐานการผลิตบางด้านออกจากไทย เพราะศักยภาพในการขยายตลาดภายในของสินค้าต่างชาติมีอัตราที่น้อยกว่าในเชิงเปรียบเทียบกับบรรดาประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศศีลธรรมสังคมนิยม เช่น เวียดนาม จีน
- การยึดมั่นในระบบทุนนิยมและข้อตกลงตามมาตรฐานสากล

- การร่วงตามเครื่องมือผลพวงของตลาดเสรี เช่น การแปรรูปธุรกิจสหกรณ์ (Privatization)
- ฯลฯ

มิติทางการเมือง

- ในบริบทแห่งสังคมโลกกระแสที่ชัดเจนภายใต้โลกาวิตน์ ได้แก่
- การครอบครองของระบอบโลกใหม่ (New World Order) อย่างเป็นเอกภาพ ของอุดมการณ์เศรษฐกิจทุนนิยม
 - การปกป้องค้ำชูประชาธิปไตยเพื่อการปกครองโดยคนส่วนใหญ่โดยมีรูปแบบ ที่จะเคลื่อนจากประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน สู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม มากขึ้น โดยอาศัยกลไกของประชาชนติ และประชาสังคม เป็นพลังขับเคลื่อน
 - ความยุ่งเหงิงของประชาธิปไตยในฐานะอีกด้านหนึ่งของหรือ ยุ่งเหงิง อันนำสู่ความ ร้ายกาจ ไม่ลงรอยกัน เพราะกติกาของเสียงข้างมากที่อยู่หนึ่นอีกหนึ่ง ความถูกต้อง
 - อุดมการณ์ทางการเมืองของโลกเสรีที่มาแรงหนีอุดมการณ์อื่น หากแต่ยังคง เผยแพร่องโหวที่ไร้ความเป็นธรรม ขาดความยุติธรรม และแหงไว้ซึ่งการทำลาย มนุษยธรรมตามแนวคิดอัตตประโภตันนิยม (Utilitarianism) การแสวงหา ความหลุดพ้นจากสภาพดังกล่าว ย่อมเป็นไปได้ที่จะเปิดโอกาสสู่การมาเยือน ของอุดมการณ์อื่น ดังนั้น การประทะและต่อสู้ไม่ว่าจะในหรือนอกรูปแบบยัง คงต้องเกิดขึ้นและทวีความรุนแรงยิ่ง ๆ ขึ้น
 - ฯลฯ

ในบริบทแห่งสังคมไทยซึ่งประกาศตนแนวโน้มในการยึดตามระบบการปกครอง แบบประชาธิปไตย ภาพปรากฏที่สำคัญน่าจะ ได้แก่

- พิมพ์เขียวการปกครองและการบริหารจัดการตามกรอบสหประชาชาติ (Decentralization)
- การแบ่งขึ้นชั้นระห่วงพวกรากฐานนิยม (Globalism) กับชุมชนนิยมหรือท้อง ถิ่นนิยม (Localism)
- สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสังคมท้องถิ่นที่ถูกทำลายด้วยการแฝ่อำนาจอิทธิ พลของทุนนิยมโลก
- การเสริมสร้างพลังอำนาจ (Empowerment) ในรูปแบบทางการ
- การตรวจสอบด้วยอำนาจประชาชน

มิติทางสังคมและวัฒนธรรม

ในบริบทแห่งสังคมโลกที่สูกเร่งด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้การเขื่อนโยงติดต่อสัมพันธ์กันทำได้อย่างรวดเร็ว และยั่นระยะเวลาในการรับรู้จากแหล่งข้อมูลที่ห่างไกล สภาพสังคมและวัฒนธรรมอย่างที่คุณเมื่อนกันทั่วโลก ได้แก่

- ครอบครัว คือ จุดศูนย์กลางที่เปร้าบ้างซึ่งต้องรับมือกับการโภตทับของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ยุทธศาสตร์การยึดกุมครอบครัวน่าจะเป็นหัวใจหลักในการป้องกันแก้ไขปัญหาสังคมถึงการบ่อนทำลายสังคม ที่โดยด้านหนึ่งจะก่อให้เกิดการพึงพิงภายนอกยิ่งๆ ขึ้น ซึ่งทำให้การเกาะเกี่ยวในครอบครัวไร้สมรรถภาพ หรืออีกทางด้านหนึ่งด้วยความแข็งแกร่งของครอบครัวคุณภาพก็จะเป็นการสร้างพลังความเข้มแข็งจากภายในของประชาสังคม (Civil Society) ดังนั้น นโยบายต่างๆ จึงไม่อาจละเลยไปจากเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ดีของครอบครัว
- การวิ่งตามกระแสบริโภคนิยม (Consumerism) อย่างไม่ลืม忽ลืมตา และลุ่มหลงในปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่นำพาสู่การให้ความสำคัญต่อประโยชน์ส่วนตน (Self - interest)
- การคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน (Human Rights) สำหรับทุกเพศ ทุกวัย ทุกเชื้อชาติ และการเรียกหาความโปร่งใสทุกพื้นที่ให้สถาปนาธรรมาภิบาล (Good Governance) ในทุกระดับของระบบสังคม ทั้งเพื่อมโนธรรมและเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองตลอดจนเพื่อเป็นเครื่องมือทางธุรกิจ
- การประทับนาระหว่างประโยชน์ส่วนตัว (Self - interest) กับ ประโยชน์ส่วนรวม (Mutual - interest) จะขยายตัวมากขึ้น
- การแพร่ขยายและประชาสัมพันธ์ค่านิยมและวัฒนธรรมที่เอื้อและที่สามารถเป็นสินค้าได้
- การพัฒนาสังคมในระดับชาติจะคำนึงถึงพื้นฐานความแตกต่างทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์มากขึ้น ส่วนในระดับท้องถิ่นจะเป็นต้องให้เป็นการตอบสนองต่อความต้องการและความปรารถนาเฉพาะของแต่ละชุมชน ⁴⁰
- สังคมแห่งความรุนแรงยังคงขยายตัวออกไปทั่วโลกแบบและความหนักหน่วงในทุกประมณฑลของสังคม อย่างมุข การกดขี่ทางุนกรรม และการรังเกียจเดิมพันที่ด้วยข้อจำกัดเที่ยมต่างยังคงไม่หยุดยั้ง

- การต่อสู้ระหว่างต่างเอกลักษณ์วัฒนธรรม ความแตกต่างอย่างแตกแยกและการกลุบ
รัศมีกันด้วยการกดปุ่มเชิงอำนาจกีบั่งคงดำเนินอยู่ต่อไป แม้ความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์จะ⁴¹
คลายลงไปมากแล้ว แต่ความขัดแย้งที่พัฒนาจากสายที่ผิด (Fault Lines) ระหว่าง
อารยธรรมยังคงถูกใช้เพื่อการแสวงหาประโยชน์แก่ผู้นำหรือกลุ่มทางการเมือง
- ฯลฯ

ในบริบทแห่งสังคมไทยซึ่งได้รับการส่งผ่านกระแสโลกมาเดิมๆ อย่างรวดเร็วโดย
เทคโนโลยีการสื่อสารที่ทุกคน ทุกครัวเรือน มีสิทธิเข้าถึงได้ง่ายขึ้นนั้น ย่อมเกิดการหล่อหลอม
ทางสังคมและวัฒนธรรมในทิศทางต่างๆ เช่น

- การติดอยู่กับปัญหาสังคมพื้นฐานซึ่งยังเรื่อยรังอย่างไม่จบสิ้น เช่น ความยากจน สุข
ภาพอนามัย การศึกษา อาชญากรรม สิ่งสภาพติด หมกมุ่นกามารมณ์ และความเสื่อม
โถรมทางศีลธรรม เป็นต้น
- ระบบสวัสดิการสังคมที่ถูกห่างจากฐานคุณธรรมแห่งความเมตตา กรุณา มาสู่การ
ปฏิบัติเพียงให้ลุล่วงตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ
- วัฒนธรรมบริษัท (Corporate Culture) ที่แพร่เข้าไปในการจัดการทุกองค์การ เช่น
โรงพยาบาล สถานสังคมสังเคราะห์ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ
เป็นต้น
- การประทะและขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรมต่างรุ่น เช่น วัฒนธรรมของรุ่นรือพื้นดิน
กับวัฒนธรรมเยาวชนรุ่นใหม่ที่คราคร่าไปด้วย น้ำเม้า ยาอี คนครี อิสระเสรี และ
ฟรีเชิ๊กซ์
- การดึงเอาค่านิยมมาเป็นจุดขายและใช้เป็นเครื่องมือการจัดการ
- การเอาตัวรอดไม่ได้ต่อปัญหาสังคม ไม่ว่าไกลีหรือไกลตัว
- การดื่นรนแสวงหาทางออกโดยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางขึ้น โดยมีประชาชน
เป็นฐานและศูนย์กลางการพัฒนา
- ภาระครอบครัวแต่ละสาย ซ้ำซากด้วยประเพณีความจำเจ (Routinization) ใน
ครอบครัวอย่างปราศจากความอบอุ่น และการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในครอบ
ครัว เช่น การดูแลтарก ผู้ป่วย และคนชรา ที่ส่งผ่านให้อยู่ในมือของผู้ที่มิใช่เครือ
ญาติ
- วัฒนธรรมการยอมรับความผิดพลาดบกพร่องโดยสุจริต
- การยกระดับและให้ความสำคัญอย่างเสมอภาคแก่ผู้อยู่ชายขอบสังคม
(Marginalised) เช่น ผู้พิการ กลุ่มนชนส่วนน้อย
- ฯลฯ

กระบวนการทัศน์ : อำนาจที่มองไม่เห็นที่กุมบังเหียนสหกรณ์

กระบวนการทัศน์ (Paradigm) หรือ ทัศนะแม่บท หมายถึง ความคิดหรือทัศนะพื้นฐานในการมองโลกที่เป็นต้นตอของเกิดของความคิดหรือทัศนะอื่นๆ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงทัศนะแม่บท จึงย่อมมีความหมายในเชิงการเปลี่ยนแปลงอย่างถึง根柢 แก่นในทางความคิด การรับรู้และคุณค่าต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดทัศนะการมองสภาพความเป็นจริงแบบหนึ่ง⁴² กระบวนการทัศน์ชุดหนึ่ง ๆ ได้ครอบคลุมวิธีคิดและขยายผลออกไปในทางปฏิบัติอย่างมากหมายถึงด้าน อย่างยาวนานนับศตวรรษ แต่ในช่วงปัจจุบันปรากฏการณ์ต่างๆ ได้สะท้อนถึงการเคลื่อนย้าย ในการเปลี่ยนจากกระบวนการทัศน์ชุดหนึ่งสู่อีกชุดหนึ่งอย่างชัดเจนขึ้นเรื่อยๆ เป็นต้นว่า

- ரากฐานความคิดอันมีต้นกำเนิดจากวัฒนธรรมวิทยาศาสตร์และอุดสาหกรรมที่กำกับ วัฒนธรรมการเรียนรู้อันยังผลให้เกิดองค์ความรู้และโลกทัศน์ที่แยกส่วน แม้จะยังคง สืบทอดต่อเนื่องไปอีก แต่ด้วยช่องโหว่ของฐานคิดดังกล่าวก็มีส่วนกระตุ้นให้เกิดการ เคลื่อนย้ายกระบวนการทัศน์ในการพิจารณาสาระอย่างเป็นองค์รวมมากขึ้น
- ความจริงทางวิทยาศาสตร์ เหตุผลทางวิทยาศาสตร์ และวิธีการทางวิทยาศาสตร์ กำลัง ถูกเขย่าบลั่งก์ การยึดติดในวิธีวิทยาแบบไดแบบหนึ่ง นอกจากจะเป็นมาหาก้าวแล้ว ยังเป็นตัวขัดขวางความก้าวหน้า ขณะนี้ สิ่งสำคัญที่สุดคือการเปิดโอกาสให้ใช้วิธีการ ต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระ ถึงแม้ว่าวิธีการนั้นจะดูนอกรดก็ตาม⁴³
- การเตือนถ่ายของปิตาริปไตย (Patriarchy) ที่ถูกทำลายด้วยกระแสสตรีนิยม (Feminism) และเปิดพื้นที่ให้ผู้หญิงมีบทบาทในการกำหนดระบบทั่วๆ เช่น พื้นฐาน ของระบบปรัชญา ระบบสังคมและระบบการเมือง มากขึ้น
- การเปลี่ยนเส้นทางจากวิธีคิดเชิงกล ไกแบบเดสคาตส์ - นิวตัน สู่การหยั่งถึงแก่นแท้ริ คิดของทฤษฎีควอนตัม (Quantum Theory) ที่ไม่มี "สิ่งใดสิ่งหนึ่ง" มีแต่การโยงไป ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ เป็นองค์รวม และสอดคล้องกับลักษณะทางนิเวศน์ วิทยา⁴⁴ ตลอดจนทฤษฎีอภิมหาโภลาหล (Chao Theory) ที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลง อย่างไม่ต่อเนื่อง ซึ่งความไม่ระเบียบແเมื่นอยครั้งแต่เมื่อเกี่ยวพันต่อสภาพแวดล้อมอย่าง เป็นลูกโซ่ ก็จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาล ได้ในที่อื่น ดังที่เรียกงานกันว่า ผลกระทบพลังฟีลีส์ (Butterfly Effect)
- จุดเน้นทางเศรษฐศาสตร์ที่เปลี่ยนจากการคิดแต่การเติบโตสู่ปัญหาในวิธีการจัดสรร กระบวนการเดินทาง หันมาชูประเด็นการจัดสรรงรัฐพยากรในปริมาณที่กำหนดในหมู่ผู้ บริโภคแต่ละรายและแต่ละกิจการ⁴⁵
- ความไม่ครอบคลุม และช่องโหว่ของบรรดาทฤษฎีหลักต่างๆ ที่พัฒนาขึ้นมากกว่า 200 ปี บนความจำเอียงที่เข้าข้างเสรีนิยมกีด วิทยาศาสตร์กีด และคริสตศาสนาบางช่วง

เวลาที่ดี กำลังถูกตั้งคำามนายเมื่อต้องเผชิญกับปัญหารูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิม เช่น การโคลนนิ่งมนุษย์ การดัดแปลงทางพันธุกรรมในพืชและสัตว์ การพิทักษ์สิทธิทางสังคม (Social Advocacy) แก่ผู้เสียเปรียบ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- ๑๖๗

สำหรับในบริบทไทยนั้นกล่าวได้ว่าการตอกยื่นฐานะเป็นผู้นำเข้าหรือผู้ถูกยัดเยียดกระบวนการทัศน์ต่างๆ ที่แปลกแยกจากพื้นฐานสังคมไทยได้นำพาสู่ทางแพร์ของกระบวนการทัศน์สำคัญ 2 ข้อ คือ กระบวนการทัศน์ที่นิยมและคล้อยตามตะวันตก กับการหันกลับมารื้อฟื้นกระบวนการทัศน์จากภูมิปัญญาตะวันออกที่มีศาสนาเป็นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ศาสนาพุทธที่มีอิทธิพลสูงในสังคมไทย การแสวงหาทางออกโดยการเชื่อมโยงปรัชญาทางศาสนา กับวิชาการต่างๆ ที่เกยนนำเข้าจากตะวันตกจะมีมากขึ้นในทุกสาขา

แนวทางหลังสมัยใหม่ : เส้นทางยาว ไกลสำหรับการสหกรณ์

วิถีชีวิตและโลกทัศน์ตามแนวทางหลังสมัยใหม่ หลังนวยุค หรือ แบบโพสต์โมเดรัน (Postmodern) เป็นสมือนอีกกระแสคลื่นที่พัดเข้ามาอย่างคานเกี่ยวกับคลื่นแห่งสมัยใหม่ (Modern) ที่เป็นกระแสร่วมสมัย การประทับนั่งระหว่าง 2 กระแสดังกล่าว ส่วนหนึ่งบ่อมก่อให้เกิดการแตกแยกรุนแรงแบ่งเป็นคนละฝ่ายประจำหน้ากัน แต่ก็ส่วนหนึ่งจะเกิดการผสมผสานเพื่อแสวงหาความกลมกลืนร่วมกัน

กระแสโพสต์โมเดรัน จะไม่เลื่อนใส่ในวรรณกรรมหลัก (Grand Narratives) ที่พยายามสร้าง " ทฤษฎีหลัก " (Grand Theory) สำหรับกำหนดองค์ความรู้ที่เป็นสากล สำหรับมนุษยชาติ ⁴⁶ คุณลักษณะสำคัญของสังคมหลังสมัยใหม่ ก็คือ ⁴⁷

1. ถือว่าความจริงทั้งหลายย่อมแตกต่างไปตามกาลเทศะ ในแต่ละท้องถิ่นมีชุดของความจริงของตนเอง
2. ไม่มีระบบความเชื่อชุดใดชุดเดียวที่จะสามารถอธิบายความจริงได้ ดังนั้น การมีหลายฝ่าย การมีส่วนร่วม การเสริมพลังอำนาจ และการยอมให้มีทางเลือก เป็นสิ่งที่ต้องได้รับการคำนึงถึง
3. การใช้เหตุผลอย่างเข้มข้น การสร้างมาตรฐานสากล การผูกขาดวิธีคิดโดยกลุ่มไดกุลุ่มนี้ไม่อาจนำพาให้เข้าสู่ความจริงทั้งหลายที่มีอยู่ได้
4. ความจำเป็นที่ต้องทำความเข้าใจร่วมกันในระหว่างต่างวัฒนธรรมอย่างไม่มีศูนย์กลาง ที่จะห้อนถึงตนเอง ไม่มีแม้แต่การจัดรูปแบบความคิด แต่จะยอมรับความแตกต่างความขัดแย้งอย่างไม่มีเกณฑ์ใดๆ ที่ถือว่าเป็นสากล

กระแสข้างต้นปรากฏชัดนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา อย่างเป็นกระแสที่แตกต่างจากยุคสมัยใหม่ โดยครอบครัว ชั้นทางสังคม ชุมชน ความจงรักภักดีต่อชาติ หรือความคาดหวังทางสังคมที่เชื่อมโยงกับประเพณีของเชื้อชาติ หรือ เพศ เหล่านี้จะมีส่วนน้อยลงๆ ทุกที่ในการกำหนดวิธีชีวิตผู้คน แต่ผู้คนจะเป็นอิสระที่จะนาบบั้นเพื่อสร้างอัตลักษณ์ของตนเอง ⁴⁸ แม้จะเป็นอัตลักษณ์ที่มั่นคงน้อยและเประนางมากก็ตามที่ ซึ่งในบางทัศนะก็ยังคงเห็นว่า ภาวะหลังสมัยใหม่นี้ยังไม่สามารถอธิบายชัดถึงกิจกรรมประจำวันที่ซับซ้อนได้ เพียงแต่ให้เห็นถึงภาวะทั่วๆ ไปที่ไม่ปรากฏข้อใจความ ⁴⁹

แนวทางดังกล่าวทำให้สังคมไทยจำเป็นที่ต้องเตรียมพร้อมรับกับภาวะพหุลักษณ์ (Pluralism) ที่เปิดทางให้ทุกความแตกต่างได้แสดงออก ให้วัฒนธรรมย่อใหญ่ที่แตกต่างกันเป็นที่ยอมรับอย่างเสมอภาคกัน ⁵⁰ และการกำหนดอัตลักษณ์ (Identity) ประกาศตัวตนอย่างมีความเป็นตัวของตัวเองมากขึ้น

ดังนั้น นับวันความหลากหลายแบบต่างๆ จะมีมากขึ้นในทุกวงการ ไม่ว่าจะเป็นด้าน ความคิด ความเป็นอยู่ จริยธรรม ศิลปะ อาชีพ การศึกษา เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม การสื่อสาร การพัฒนาอย่างใดๆ ล้วนอยู่ในสังคม ไม่อาจหยุดอยู่เพียงในแบบแผนตามประเภทหรือขั้นตอนตามที่เคยชินกันมาได้อีกต่อไป หากแต่จำเป็นต้องสกัดทิ่งบรรดาข้อจำกัดต่างๆ ที่ทำให้สหกรณ์ขาดความคล่องตัวในการแข่งขันกับกระแสเดิมกล่าว

สิ่งแวดล้อมและอุบัติภัยธรรมชาติ : ปัญหาร่วมสมัยทั้งอดีต ปัจจุบันและอนาคต

การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและการขยายตัวของมลภาวะจะเป็นปัญหาที่ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น ปฏิกริยาเรื่องการจราจรเป็นเพียงภาพสะท้อนเดียวให้โลกดำเนินตึงพลันน่าสะพรึงกลัวที่จะเกิดขึ้น แต่ผลพวงจากการปฏิวัติทางเทคโนโลยีชีวภาพ การปรับแต่งและตัดต่อทางพันธุกรรม ไม่ว่าจะเป็นในพืช สัตว์ หรือแม้กระทั่งในมนุษย์ ตลอดจนเทคโนโลยีทางอุตสาหกรรมและบริการ แม้ส่วนหนึ่งจะเป็นความพยายามของมนุษย์เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและประโยชน์มากที่สุด แต่ในทางกลับกันการคืนคลานของความไม่สอดคล้องสมดุลกับธรรมชาติย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การเกิดขึ้นของอุบัติภัยธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นพายุฝน ฝนแล้ง โคลนถล่ม ภูเขาทะลาย แผ่นดินไหว และทุพภิกขภัยตลอดจนโรคระบาดต่างๆ ย่อมเป็นภาวะที่มนุษยชาติต้องเผชิญอย่างมิอาจหลีกเลี่ยง แน่นอนว่าผลแห่งการกระทำในอดีตและปัจจุบันด้วยน้ำมือนุษย์ได้ตั้งเค้าทั่วมีนและอาจจู่โจมชาวโลกอย่างกระทันหัน ได้ไม่วันใดก็วันหนึ่ง

สำหรับในบริบทสังคมไทยซึ่งเคยเป็นอู่ข้าวอู่น้ำ เป็นแหล่งอันอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรและพืชพันธุ์ต่างๆ ก็กำลังถูกทำลายด้วยมือของสังคมไทย ทั้งในฐานะเป็นผู้กระทำการเอง เป็นผู้ดูดายปล่อยปะละเลย เป็นผู้สนับสนุนและเห็นดีเห็นงาม เท่านั้นยังไม่พอ แรงกระหน่ำจากอิทธิพลแห่งความวิกฤติของสิ่งแวดล้อมในระดับโลกยังเสริมแรงทำเข้ามาอีก

ดังนั้น ลำพังความห่วงใยและอนาทรอ้อนใจต่อปัญหาดังกล่าวคงไม่เพียงพอเสียแล้ว แต่การร่วมรังค์ด้วยการปฏิบัติอย่างจริงจังจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟู

โอกาสและอุปสรรคสำหรับการสหกรณ์ไทย

ในการประมวลภาพสถานการณ์ภาวะแวดล้อมทั้งหมดทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ที่เป็นบริบทสำหรับการสหกรณ์ไทยนั้น นับเป็นภาระงานที่มากมายເອາการและไม่รู้จักจบ ดังนั้น จากเพียงการมองผ่านอย่างรวดดังกล่าวข้างต้น ในทุกสถานการณ์ ล้วนมีความสามารถในการเป็นได้ทั้ง โอกาสและอุปสรรคต่อสหกรณ์ เปรียบดังลักษณะของเหรียญสองด้านที่สุดแต่ผู้ครอบครองจะรับหรือนำเสนอส่วนใดมาใช้ เนื่องจากผู้ที่ยินตัวอยู่บนฐานคิดที่ว่าในทุกสิ่งที่มองเห็นว่าเป็นโอกาสย่อมสามารถเป็นอุปสรรคได้ในตนเอง และในทางกลับกัน ในบรรดาอุปสรรคนั้นก็ล้วนมีส่วนในการสร้างโอกาส อิทธิพลของแต่ละสถานการณ์ มีอาจมีต่อสหกรณ์อย่างแยกขาดเป็นเดียวระหว่างโอกาสและอุปสรรค ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่า การสหกรณ์ไทยจะทำความเข้าใจกับแต่ละสถานการณ์นั้นอย่างไร ตีความและขยายมุมมองออกไปได้มากแค่ไหน ยกตัวอย่าง เช่น

- การหันมองออกข้างนอก (Outward - oriented) นุ่งไปที่ตลาดโลก (Global Marketplace) ในฐานะเป็นกลไกสำคัญในการเปลี่ยนแปลง แนวโน้มส่วนหนึ่งย้อมทำให้เห็นช่องทางและโอกาสทางธุรกิจที่ได้จากการคาดการณ์ทิศทางและอุปสงค์ - อุปทานของสินค้าในตลาดโลก ซึ่งหากสามารถพัฒนาได้กับความสามารถหลัก (Core Competencies) ที่ธุรกิจสหกรณ์นั้นๆ และที่แต่ละขบวนการสหกรณ์มี ย่อมสามารถเอื้อต่อการเติบโตและอำนวยประโยชน์กลับสู่สมาชิกได้มากขึ้น แต่ในทางกลับกัน จากบทเรียนในอดีตที่มีไม่น้อยที่สหกรณ์กลับเป็นผู้ทำลายสมาชิกเอง เพราะด้วยการตัดสินใจวิ่งตามตลาดโลก และพึ่งกับตลาดโลก
- การยกระดับและให้ความสำคัญอย่างเสมอภาคแก่ผู้อยู่ข้างบนสังคม เช่น ชนกลุ่มน้อย ผู้ติดเชื้อเอชไอวี คนพิการ ฯลฯ ส่วนหนึ่งย่อมเป็นโอกาสในการสร้างสรรค์สหกรณ์ใหม่ๆ ที่เป็นธุรกิจที่สนองตรงตามความต้องการเฉพาะของกลุ่มนั้นๆ ได้ด้วยกลุ่มตนเอง หรือการขยายโอกาสที่ในสหกรณ์อื่นจะดึงเข้าร่วมกิจกรรมเป็นเจ้าของร่วมกัน เพื่อประโยชน์ร่วมกัน แต่ในทางกลับ

กันก็อาจนำสู่ความแบ่งแยก แตกต่าง ด้วยอุดติพื้นฐานในข้อจำกัดเที่ยมต่างๆ ได้

- การเพชรชุมอุบัติภัยที่ยังความสูญเสียทั้งต่อผู้คน องค์การและชุมชน อาจจะทำให้ยากในการรื้อฟื้นสิ่งที่ได้ช่วยกันสร้างสรรค์มาแล้ว ความท้อแท้ หดหู่ หมดกำลังใจ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง แต่ท่ามกลางความพินาศเหล่านี้ก็ยังมีอีกมากที่เป็นการกระตุ้นให้เกิดพลังที่จะเข้มแข็ง และที่สำคัญคือ พลังแห่งความสามัคคี เอื้ออาทรต่อ กันและกันอย่างจริงใจที่ส่งผลให้เกิดการพลิกฟื้นหรือแม้กระทั่งสร้างใหม่ตามแนวทางสหกรณ์
- การเคลื่อนย้ายกระบวนการทัศน์ที่นำสู่การดึงปรัชญาศาสนาและภูมิปัญญาที่เคยถูกทอดทิ้งในห้องถินให้มีชีวิตชีวานี้ ย่อมเป็นโอกาสสำหรับสหกรณ์ที่จะนำพาสมาชิก องค์การและ bureaucracy ให้สามารถดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับวิถีที่หยังรากลึกในสังคมไทยได้มากขึ้น แต่ในทางกลับกัน หากด้วยมุ่งมองของการนำเอาปรัชญาหรือภูมิปัญญาเหล่านี้มาเป็นเพียงจุดขาย มาเป็นสินค้า มาเป็นการสร้างกำไรแก่สหกรณ์ ในที่สุดย่อมเป็นการทำลายรากเหง้าความคิดและอาจบ่อนทำลายสหกรณ์เอง ได้ในที่สุด
- ฯลฯ

แนวทางการปรับตัว

การปรับตัวที่เป็นไปได้สำหรับสหกรณ์อาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. การปรับตัวเพื่อกรร่างสหกรณ์ นั่นคือ ความพยายามให้องค์การอยู่รอดเป็นที่พึงพิงของมวลสมาชิกได้อย่างแท้จริง แน่นอนว่าเพื่อการนี้ความสำเร็จในเชิงธุรกิจจำเป็นต้องมี และต้องพยายามให้เกิดขึ้น ความสามารถในเชิงธุรกิจตามความสามารถหลัก (Core Competencies) ของสหกรณ์ที่สามารถปรับตัวและเท่าทันสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ไม่ว่าจะด้านใด ๆ นับว่ามีความสำคัญยิ่ง การยึดโยงอยู่กับการดำเนินธุรกิจตามมาตรฐานที่เคยทำๆ กันมา ย่อมไม่เป็นการพอดียัง หากแต่การดำเนินถึงความต้องการของสมาชิกสหกรณ์อย่างอาทรต่อรอบข้างเท่านั้นที่จะเป็นหัวใจสำคัญที่จะสร้างความมั่นคงแก่สหกรณ์ต่อไปได้ เพราะพลังผลักดันที่สำคัญของสหกรณ์มิใช่อยู่ที่กำไร แต่อยู่ที่ความต้องการของบุคคลเหล่านี้ต่างหาก นอกจากนี้ การแบ่งขั้วระหว่างสหกรณ์ของสมาชิกผู้เป็นผู้นำริโภค กับสหกรณ์ของสมาชิกผู้เป็นผู้ผลิต อาจไม่เพียงพอแล้วต่อการต่อสู้เพื่อความอยู่รอด และต่อความสามารถในการกำหนดชีวิตตนเอง ได้ของสมาชิก แม้อาจจะเป็นอุดมคติที่

ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคจะอยู่ในร่มเงาเดียวกัน แต่สถานการณ์ดังกล่าวเท่านั้นที่จะทำให้สมาชิกสหกรณ์ ผู้เป็นป้าหมายสุดท้ายของการสหกรณ์สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีเสรีภาพที่แท้จริง

2. **การปรับตัวเพื่อคงจิตวิญญาณสหกรณ์** นั่นคือ ความพยายามให้ทุกชีวิตที่ผ่านเข้ามาในการสหกรณ์อย่างน้อยที่สุดก็ได้เข้าถึงและสามารถสะสมห้อนออกซิเจนนิยมสหกรณ์ การเติบโตแต่เพียงร่างอย่างเดียวไม่เพียงแต่ไม่สามารถสะสมห้อนถึงความสำเร็จของสหกรณ์ได้เท่านั้น แต่ยังเป็นประจักษ์พยานที่แสดงถึงความเป็นอื่นจากสหกรณ์ ฉะนั้นในขณะที่ต้องเร่งสร้างธุรกิจให้ตรงตามความต้องการสมาชิกดังกล่าวแล้วตอนตน การอัดฉีดค่านิยมสำคัญสำหรับสหกรณ์ต้องควบคู่ไปด้วยพร้อมกันในทุกการตัดสินใจ ทุกการกระทำ และทุกกิจกรรม ทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม องค์การ และขบวนการ ซึ่งแนวทางที่สำคัญเพื่อการนี้ไม่มีอะไรจะดีไปกว่าการให้รู้ ให้เข้าใจ และให้ปฏิบัติ

ความส่งท้าย

ธรรมชาติของสรรพสิ่งทุกอย่างบนหน้าโลกล้วนเปลี่ยนแปลง การพยายามทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่ครอบคลุมสหกรณ์ไทยนั้นนับว่ามีความสำคัญและจำเป็นยิ่ง และความพยายามปรับตัวเปลี่ยนแปลงให้สหกรณ์อยู่รอดได้ปลอดภัยก็จะเป็นภารหนักหนาและสาหัสสากลรั้งพอตัวอยู่ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยภูมิปัญญาที่ต้องตั้งอยู่บนสติอย่างยิ่ง ยวด

แต่สิ่งที่ดูห้ามสติปัญญาจึงไปกว่านั้น ก็คือ การพยายามแสวงหาความเข้าใจให้ได้ว่าสิ่งเหล่านั้นหรือสถานการณ์เหล่านั้นเปลี่ยนแปลงไปทำไม่ ทุกอย่างกำลังเปลี่ยนแปลงเพื่อส่งเข้าสู่จุดใหม่ สหกรณ์ผู้มีจุดยืนอันมั่นคงในการยกระดับชีวิตมนุษย์ให้สูงกว่าวัตถุและเดรจจาน จำเป็นหรือไม่ต้องไล่กวดไปตามทุกการเปลี่ยนแปลงนั้น การหันมองออกข้างนอก (Outward - oriented) แม้เป็นสิ่งจำเป็น แต่การหันมองเข้ามาข้างใน (Inward - oriented) ก็จำเป็นไม่แพ้กัน

ท้ายสุดแม้ว่าการสหกรณ์ไทยจะหลีกหนีไม่พ้นที่จะต้องปรับตัวเปลี่ยนแปลงไปตามบางสถานการณ์ แต่สิ่งที่พึงสำเนียกในหัวใจนักสหกรณ์ทั้งหลายก็คือ จะเปลี่ยนแปลงไปทำไม่ และเพื่อคร

ในการนี้หากยังคงมีความเป็นสหกรณ์เหลืออยู่ในการสหกรณ์ไทย แน่นอนว่าสันติสุขในมวลสมาชิกผู้เป็นมหาชน ผู้เป็นพลเมืองโลก ย่อมเป็นคำอุบสุดท้าย

เชิงอรรถ

¹ Blomqvist, Kai. 1998. Towards A Human - scientific Theory of Action on Co - operation. (On line) .

<http://www.wisc.edu/uwcc/icic/orgs/ica/pubs/review/ICA-Review-Vol-91-No-1.../towards.htm>. p.9

² ICA.1995. Review of International Co - operative. Vol.88 , No. 3, p.3

³ สัมมนาตสาหกรณ์แห่งประเทศไทย. 2512. รายงานคณะกรรมการ องค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศเรื่อง หลักสหกรณ์. โรงพิมพ์ไทยແບນເວີຍນ. หน้า 8

⁴ Rhodes, Rita. 1996. The Role of Ideology and Organization in ICA's Survival between 1910 - 1950. (On line). <http://www.wisc.edu/uwcc/icic/orgs/ica/pubs/.../The-Role-of-Ideology-and-Organization-in1.htm>. p.2

⁵ สยามพร ไยชาสมุทร. 2540.แนวคิดสหกรณ์สู่คติธรรมที่ 21. ภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.หน้า 11

⁶ Owen, Robert. cited in Birchall, Johnston.1994. Co-op : The People's Business. Manchester University Press. p.20

⁷ Ibid.,p.21

⁸ จุฑาทิพย์ อุमะวิชนี(แปล). วิัฒนาการแห่งความคิดของมนุษย์ .จาก Huxley, Julian โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 56 - 57

⁹ อุทัย ม่วงศรีเมืองดี (แปล).2541. " วิกฤตเศรษฐกิจเอเชีย วิกฤตเศรษฐกิจกระแสหลัก". เศรษฐศาสตร์ กระແສຫວນ. จาก Puntasep Apichai. The Asain Economic Crisis and The Crisis of Analtsis : Critical Analysis through Buddhist Economics.บริษัท เอเดสันเพรส โปรดักส์. หน้า 75

¹⁰ ต่างจากการศึกษาความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นโดยตัดช่วงมาเพียงในขณะหนึ่งของเวลา (Synchronic)

¹¹ อุทัย ม่วงศรีเมืองดี (แปล).2541. อ้างแล้ว. หน้า 67

¹² ปรีดี พนมยงค์ อ้างใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ คณะ. 2541.ทฤษฎีและแนวคิดเศรษฐกิจชุมชนชาวนา. บริษัทอมรินทร์พринติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง จำกัด (มหาชน).หน้า 244

¹³ ลิขิต ธีรเวคิน.2542.วิัฒนาการการเมืองการปกครองไทย.พิมพ์ครั้งที่ 7. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.หน้า 47

¹⁴ บลลท. อ่อนคำ (แปล).2527. บทหลวงศรีลังกາมองสังคมไทย.รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์. หน้า 45

¹⁵ สยามพร ไยชาสมุทร.2527. การกำเนิดของสหกรณ์ในประเทศไทย. ภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.หน้า 6

¹⁶ พระยาสุริยนุวัติ อ้างใน สยามพร ไยชาสมุทร.เพิ่งอ้าง. หน้า 5

¹⁷ เพิ่งอ้าง. หน้า 3 - 4

¹⁸ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ คณะ .2541. อ้างแล้ว. หน้า 241

¹⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช.2538. 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ - วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด. หน้า 2

²⁰ สุเทพ สุนทรเกสช.2540. นานาชีวิทยากับประวัตศาสตร์. สำนักพิมพ์เมืองโภราณ. หน้า 113

²¹ ไม่เคลื่. ไรท์.2537. " วัฒนธรรมไทย คือ วิญญาณมนุษย์หรือเครื่องหมาย ". เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง วัฒนธรรมกับสังคมไทยในกระแสการเปลี่ยนแปลง. มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. หน้า 12 - 13

²² อุทัย ม่วงศรีเมืองดี (แปล). อ้างแล้ว. หน้า 75

²³ อมรา พงศ์พิชญ์. 2542. ความหลากหลายทางวัฒนธรรม : กระบวนการทัศน์และบทบาทในประชาสังคม. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 101

²⁴ สุเทพ สุนทรเกสช. 2540. อ้างแล้ว. หน้า 214 - 215

²⁵ Payne, Malcolm.1997. Modern Social Work Theory. 2nd ed. MACMILLAN PRESS Ltd. p.199

²⁶ Rhodes, Rita. 1996. Op.cit.p.9

²⁷ ฉัตรพิพัฒ์ นาดสุภา และคณะ.2541. อ้างแล้ว. หน้า 13 - 17

²⁸ Foucault, Mitchel อ้างใน ไซรัตต์ เจริญสินโภาร.2543. วิถีกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกลักษณ์ และความเป็นอื่น. พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์วิทยา. หน้า 19 - 20

²⁹ สันนิมาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย.2519. สารสนับสนุนนิมาตสหกรณ์ ฉบับพิเศษ. (ไม่ปรากฏที่พิมพ์). หน้า 51

³⁰ เพื่อ อ้าง. หน้า 2

³¹ Midgley, James.1997. Social Welfare in Global Context. SAGE Publications, Inc. p.21

³² Ibid.,p.22

³³ Mlinar, Zdravko. อ้างใน สุพัตรา สุกาน. 2541." โลกาภิวัตน์ ". รัฐศาสตร์ จุฬาฯ 50 ปี. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 6

³⁴ รังสรรค์ ธนพัฒน์.2539. ทุนวัฒนธรรม. บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด. หน้า 28

³⁵ Davis, Stan & Meyer, Christopher.1998. BLUR : The Speed of Change in The Connected Economy. Addison-Wesley Publishing Company. p.11-12

³⁶ Ibid.,p.10

³⁷ Hawken, Paul , Lovins, Amory & Lovins, L. Hunter. 1999. Natural Capitalism : Creating The Next Industrial Revolution. Hypercar, Inc. p. 4-9

³⁸ ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์.2543. " ปัญหาการพัฒนาสูญค่าโลกภิวัตน์ ", วิถีใหม่แห่งการพัฒนา : วิชีวิทยาศึกษาสังคมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 33

³⁹ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ). 2544." คำประกาศแห่งยุคสมัย ". เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) 16 : น้ำมัน. บริษัทออดิสันเพรส โปรดักส์ จำกัด. หน้า 35

⁴⁰ Payne, Malcom.1997. Op.cit. p.207

⁴¹ Huntington, Samuel. cited in Cohen, Robin & Kennedy, Paul.2000. op.cit.p.364

⁴² พระประชา ปสันนธรรม และคณะ (แปล). 2534. จุดเปลี่ยนแห่งศตวรรษ เล่ม 1 จาก Capra, Fritjof. The Turning Point. พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์มูลนิธิโภณลกีมทอง. หน้า 17

⁴³ วีระ สมบูรณ์ (แปล). 2532. วิทยาศาสตร์ในสังคมเสรี จาก Feyerabend, Paul. *Science in a Free Society*. โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. หน้า 20

⁴⁴ พระประชา ปสันนชอมโน และคณะ (แปล). อ้างແຕ່ວ. หน้า 87 - 91

⁴⁵ Ormerod, Paul. 1999. *Butterfly Economics : A New General Theory of Social and Economic Behaviour*. p.150 - 151

⁴⁶ Lyotard cited in Bishop, R. 1996. " Postmodernism ". *Encyclopedia of Cultural Anthropology*. Henry Holt & Co.Inc.p.994

⁴⁷ Howe, David. 1994. " Modernity, Postmodernity and Social Work ". *British Journal of Social Work*. Vol. 24.p. 513 - 532

⁴⁸ Cohen, Robin & Kennedy, Paul. 2000. *Global Sociology*. MACMILLAN PRESS LTD.p.67

⁴⁹ Tucker,Jr.,Kenneth H. 1998. *Anthony Giddens and Modern Social Theory*. SAGE Publications Ltd. p.143

⁵⁰ Giddens, Anthony. 1995. *Sociology*. 2nd ed. Blackwell Publishers Ltd.p.281

>0<>0<>0<>0<>0<>0<>0<

บทความที่ 3

นโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ : โอกาส
อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

โดย

วรรณะ เสนทองและคณะ

นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ : โอกาส อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

วรรณะ เสน่ห์ทอง* และคณะ

ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยก็เหมือนกับขบวนการสหกรณ์ในหลายประเทศ แถบเอเชีย กล่าวคือ รัฐเป็นผู้นำเอาระบบสหกรณ์มาเผยแพร่แก่ประชาชน และใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จากสภาพแวดล้อมดังกล่าว การพัฒนาขบวนการสหกรณ์จึงมีความสัมพันธ์กับรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ ย่อมส่งผลต่อความเจริญก้าวหน้าหรือหยุดชะงักของขบวนการสหกรณ์ ในบางกระแสเห็นว่าขบวนการสหกรณ์ไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร เพราะถูกครอบจำกัด แต่ในอีกกระแสหนึ่งกลับเห็นว่า รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือขบวน-การ สหกรณ์ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ จึงเกิดข้อคิดว่า วิธีใดจะเหมาะสม และเกิดผลดีที่สุดต่อการพัฒนาขบวนการ สหกรณ์

3.1 กระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์

3.1.1 องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์ รวมถึงนโยบายต่าง ๆ ของรัฐย่อมเกี่ยวข้องกับองค์กรและผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย ได้แก่

ก. ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมือง คือรัฐสภาและคณะกรรมการบริหารที่ถือว่าเป็นฝ่ายบริหารกำหนด หรือเสนอนโยบาย จัดสรรงบประมาณเพื่อให้ฝ่ายข้าราชการประจำรับไปปฏิบัติ หลังจากที่นโยบายดำเนินการไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง ฝ่ายการเมืองอาจจะเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในแง่ของการพิจารณาปรับปรุงนโยบายว่า นโยบายนั้นควรจะยุติ (terminate) หรือควรให้การสนับสนุนต่อไป

เนื่องจากการพัฒนาด้านการเมืองของประเทศไทยยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรทำให้มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง ทั้งโดยการปฏิวัติรัฐประหาร และตามวิถีทางรัฐธรรมนูญทำให้นโยบายด้าน สหกรณ์ขาดความต่อเนื่องทั้งด้านนโยบาย และด้านการปฏิบัติงาน

* ผู้ชี้ขาดกฎหมายพิเศษ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ด้านนโยบาย¹ การกำหนดนโยบายบางครั้งก่อให้เกิดผลในทางลบต่อการพัฒนา สหกรณ์ เช่น ในปี 2515 ได้มีการแก้ไข พ.ร.บ สหกรณ์ใน พ.ศ. 2511 ให้มีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร เป็นนิติบุคคลซึ่งทำธุรกิจ เช่นเดียวกับ สหกรณ์ และบันหลักการเดียวกันคือการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทำให้สถาบันทางธุรกิจเกษตรกรขาดความเป็นเอกภาพเพริ่ม 2 ระบบ คือระบบสหกรณ์ และระบบบุคคลกลุ่มเกษตรกรนิติบุคคล และในปัจจุบันนี้กำลังจะเกิด พ.ร.บ. วิสาหกิจชุมชน จะเป็นนโยบายเพิ่มการแข่งขันในการรวมกลุ่มของประชาชนในชุมชนขึ้นอีกเชิงการหนึ่ง ดังนั้นนโยบายเกิดจากความคิดของป้าเจกชนมิใช่แนวคิดทฤษฎีทางวิชาการที่มีการวิจัยและศึกษาอย่างเป็นระบบ

ด้านการปฏิบัติงาน

1. นักการเมืองบางคนสนับสนุนสหกรณ์การเกษตรเพื่อหวังจะใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้านการผลิตและการตลาด เพื่อลดความกดดันทางการเมืองหรือเพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าเพื่อความเลื่อมใสศรัทธาในหลักการและอุดมการณ์ สหกรณ์

2. พระครุการเมืองทั้งที่เป็นรัฐบาลและฝ่ายค้านมองว่า ราชการส่งเสริมสหกรณ์เป็นงานประจำอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ข้าราชการประจำ จึงไม่มีนโยบายใหม่ ๆ เชิงสร้างสรรค์และอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน นอกจากเป็นการรักษางานเดิม และการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องของสหกรณ์ นโยบายการพัฒนาสหกรณ์อย่างเป็นระบบเพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรที่เข้มแข็ง มีเอกภาพ ปักกรองตนเองและเป็นอิสระจึงแทนกล่าวได้ว่าไม่มี

3. เกษตรกรและสมาชิกสหกรณ์บางคนซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯ และบางคนได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองแต่มีจำนวนไม่มาก พอที่จะผลักดันให้มีนโยบายด้านสหกรณ์ที่โดยเด่นและเป็นรูปธรรมได้ แม้ว่าการการเมืองเหล่านี้จะคงสนับสนุน สหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ในด้านการของบประมาณประจำปีและอื่นๆ²

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

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

รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มาตรา 83 บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสหกรณ์” รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 37 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สภาพ สถาบันช์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น.....” มาตรา 67 บัญญัติว่า “.....และพึงส่งเสริมให้เกยตุறกรร่วมตัวกันเป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น” รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 45 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สภาพ สถาบันช์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น.....” มาตรา 85 บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบ สหกรณ์”

นโยบายของรัฐบาล

รัฐบาลชุด พล.อ.ชาติชาย ชุมหะวณ (พ.ศ. 2531) “ไม่ได้ระบุถึง สหกรณ์ เลย รัฐบาลชุด นายชวน พลีกภัย (พ.ศ. 2535) ระบุว่า “รัฐบาลสนับสนุนการพัฒนาสถาบันเกษตรกรที่เข้มแข็ง สามารถเพิ่มอำนาจต่อรองกับกลุ่มธุรกิจการค้าได้” รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ระบุว่า “ส่งเสริมการสหกรณ์ ธุรกิจชุมชน สถาบันเกษตรกร และองค์กรชุมชน ให้เข้มแข็ง และมีส่วนร่วมในการกำหนดและเสนอนโยบายและมาตรการด้านการเกษตร และการวิจัยพัฒนาด้านการเกษตร” และ “เพิ่มความหลากหลายของการท่องเที่ยวรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ การท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การท่องเที่ยวเพื่อสุขภาพ รวมทั้งการท่องเที่ยวเชิงเกษตรกรรม โดยการส่งเสริมการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวแห่งใหม่ และให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท่องเที่ยวมากขึ้น ทั้งในรูปแบบการจัดสหกรณ์การท่องเที่ยว และการพัฒนาพื้นที่ชุมชนเป็นแหล่งท่องเที่ยว”

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 6 ได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ให้ใช้ สหกรณ์ เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในชนบท แต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) “ไม่ได้กล่าวไว้ชัดเจนแต่กลับเน้นให้เป็นบทบาทของ “สถาบันเกษตรกร” หรือ “กลุ่มเกษตรกร” สหกรณ์ถูกกล่าวถึงแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ก็ใช้เครื่องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 คือเน้นที่บทบาทของ “สถาบันเกษตรกร” หรือ “กลุ่มเกษตรกร” ซึ่งไม่ครอบคลุมสหกรณ์ทุกประเภท

นโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นนโยบายที่เน้นหนักในการพัฒนาสหกรณ์ในภาคการเกษตร แต่ขณะเดียวกันยังมีภาระกิจที่สำคัญในการพัฒนาสหกรณ์นอกรัฐ ภาคการเกษตรด้วย จึงทำให้ขาดทิศทางในการส่งเสริมสหกรณ์

๔. ระบบราชการ

ผลการศึกษาสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ พบว่า ระบบราชการ ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐถือได้ว่าเป็นองค์กรที่สำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบาย เพราะระบบราชการเป็นผู้รับผิดชอบ วิเคราะห์ และป้อนข้อมูล ต่าง ๆ ให้ฝ่ายการเมือง ซึ่งปัญหาหลักของระบบราชการไทย คือ ระบบราชการไทยใช้การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางเป็นหลักการพื้นฐาน (basic principles) ของปรัชญาในการปกครองประเทศ ทำให้บทบาทของระบบราชการ มีการรวมอำนาจ (centralization of power) ขยายอำนาจ (power proliferation) ขยายฐานกำลัง (upsizing) สร้างกฎระเบียบ (regulation) ที่เน้นการควบคุมและการดำเนินการโดยภาคราช การผูกขาด (monopoly) และยัดเยียด (imposed) ความคิดและแนวทางในการให้บริการของรัฐ โดยขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและภาคเอกชน นโยบายด้าน สหกรณ์ซึ่งเป็นส่วนของนโยบายของรัฐก็อยู่ในกรอบปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งทำให้เกิดสภาพปัญหา สหกรณ์ถูกครอบจำกัด ในความเห็นของนักวิชาการบางส่วน

1. ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนสหกรณ์มีอยู่ประมาณ 63 หน่วยงาน แยกตามประเภทกิจกรรมที่เกี่ยวข้องได้ดังต่อไปนี้

1.1 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาอบรมทางสหกรณ์ รวมทั้งการเผยแพร่ความรู้และ ข่าวสาร สหกรณ์ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ สถาบันการศึกษา ทั้งระดับประเทศ มัธยมและอุดมศึกษาสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (สยช.)

1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมให้แก่ประชาชนซึ่งจะรวมกันตั้งสหกรณ์หรือจะเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ในอนาคต เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กองบัญชาการตำรวจนครบาล(ตชด.) กรมการพัฒนาชุมชน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชุมชน(รพช.)

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

1.4 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการซ่วยเหลือด้านเงินทุนและการเงิน เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) กรมบัญชีกลางสำนักงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย

1.5 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการซ่วยเหลือและสนับสนุนปัจจัยด้านพื้นฐาน เช่น กรมชลประทาน กรมทางหลวง กรมทรัพยากรธรรมี กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กรมพัฒนาที่ดิน ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักงานปัตติราษฎร์เพื่อเกษตรกรรม รพช.

1.6 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพ เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ศูนย์ศึกษาชีพ

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

1.8 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมธุรกิจและสนับสนุนด้านข่าวสารให้แก่ สหกรณ์ เช่น กรมต่าง ๆ ในกระทรวงพาณิชย์ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) องค์การส่งเสริมกิจการโภคภัณฑ์แห่งประเทศไทย (อสค.) องค์การคลังสินค้า องค์การสะพานปลา สำนักงานกองทุนส่งเสริมฯ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

2. ความร่วมมือและประสานงาน

2.1 การให้ความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานอื่นกับกรมส่งเสริมสหกรณ์และ สหกรณ์ต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นไปด้วยดี เมื่อกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือสหกรณ์ติดต่ออย่างเป็นทางการเพื่อว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ที่จะให้บริการหรืออำนวยความสะดวกให้แก่กรมฯ หรือสหกรณ์ที่ ขอความช่วยเหลือหรือความร่วมมือ ปัจจุบันหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นบ้าง มักจะเนื่องมาจากการส่งเสริมสหกรณ์ และ สหกรณ์ไม่ได้ติดต่อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าในระดับกรมหรือระดับหน่วยงานปัจจุบันในส่วนภูมิภาค สหกรณ์เองก็มีสิทธิเช่นเดียวกับประชาชนหรือองค์กรภาคเอกชนอื่น ๆ ที่จะติดต่อขอใช้บริการของหน่วยงานอื่นได้โดยตรง แต่ สหกรณ์ส่วนมากจะติดต่อหน่วยงานอื่นโดยผ่านกรมส่งเสริมสหกรณ์ทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ซึ่งจะเสียเวลามากและทำให้ได้รับบริการจากหน่วยงานอื่น ไม่ทันกับเหตุการณ์

2.2 หน่วยงานบางหน่วยดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริม หรือ สนับสนุนภารกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์และสหกรณ์เป็นอย่างดี แต่ก็มีหน่วยงานบางหน่วยที่ ทำงานบางอย่างซ้ำซ้อนหรือขัดแย้ง หรือแปร่งขันกับกรมส่งเสริมสหกรณ์และสหกรณ์ เช่น

(1) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ในกรณีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมฯ เป็นผู้ตรวจสอบสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชีสหกรณ์ รวมทั้งการฝึกอบรมการและพนังงานของสหกรณ์

(2) ธกส.ในกรณีการให้เงินกู้โดยตรงแก่เกษตรกรรายคนและการเข้าไปเป็นตัวกระทำการในสหกรณ์การตลาดเพื่อเกษตรกร ซึ่ง ธกส.สนับสนุนให้ตั้งขึ้นในระดับจังหวัดในหมู่ลูกค้า ธกส.โดยเฉพาะ นอกจากเป็นการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรแบ่งขันกับสหกรณ์แล้ว ยังทำให้ยากแก่การพัฒนาสหกรณ์ในภาคเกษตรให้เข้มแข็งและเป็นระบบเดียวกันอย่างเป็นเอกภาพ

(3) กรมส่งเสริมการเกษตร ในกรณีการจัดตั้งและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการทำธุรกิจเช่นเดียวกับสหกรณ์การเกษตร ทำให้เกษตรกรเกิดความสัมสัมและขาดการรวมตัวกันอย่างเป็นปึกแผ่นในสถาบันสหกรณ์เดียวกัน นอกจากนี้สามารถส่งเสริมการเกษตรจากกรมส่งเสริมการเกษตรในมาตรฐานเดียวกันกับสถาบันมาตรฐานเดียวกันกลุ่มเกษตรกร

(4) กรมประมง ในกรณีการจัดตั้งและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรทำประมง ในลักษณะเดียวกันกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นการชี้ช่องกับงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมองค์การธุรกิจของชาวประมงในรูปสหกรณ์

(5) กรมปศุสัตว์ ในกรณีการจัดตั้งและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ ในลักษณะเดียวกันกับกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งเป็นการชี้ช่องกับงานส่งเสริมสหกรณ์ปศุสัตว์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์

(6) กรมการพัฒนาชุมชน ในกรณีการตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตซึ่งเป็นการปูพื้นฐานที่ดี ถ้าหากได้มีการส่งเสริมให้กลุ่มออมทรัพย์เหล่านี้ขาดทะเบียนเป็นสหกรณ์ เมื่อกลุ่มมีความพร้อม

(7) กรมชลประทาน ในกรณีการตั้งกลุ่มใช้น้ำชลประทานซึ่งได้รับบริการโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ทำให้เกิดการเบริญกับสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ ซึ่งเก็บค่าบริการจากสมาชิก และเป็นการยากแก่การจัดขยายสหกรณ์ผู้ใช้น้ำให้แพร่หลายในเขตชลประทาน

(8) กรมประชาสงเคราะห์ ในกรณีการตั้งสมาคมชาวปักกิ่งในหมู่สมาชิกสหกรณ์ ทั้ง ๆ ที่สหกรณ์เคยดำเนินกิจการนี้ได้เงินมาก่อน และสมาคมฯ ถูกห้ามมิให้ฝึกเงินในสหกรณ์ ซึ่งขัดต่อหลักการส่งเสริมให้สมาชิกช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่การส่งเสริมให้จัดตั้งสหกรณ์ในนิคมสร้างตนเองนับว่าเป็นการส่งเสริมงานสหกรณ์

(9) รพช. ในกรณีการตั้งกลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มพัฒนากิจกรรมบางอย่าง เช่น การปลูกหม่อนเลี้ยงไหม การจำหน่ายสินค้า ฯลฯ ซึ่งถ้าหากส่งเสริมให้กลุ่มเหล่านี้

จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ เมื่อกลุ่มมีความพร้อมก็จะเป็นผลดีมากแก่การส่งเสริมให้ประชาชนช่วยตนเอง โดยการร่วมมือช่วยเหลือกันตามหลักการและวิธีการสหกรณ์

(10) กระทรวงสาธารณสุขในกรณีการจัดตั้งกองทุนยา ซึ่งเป็นกลุ่มขายยาและสิ่งของที่ประชาชนต้องการในหมู่บ้าน ล้าหากส่งเสริมให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์ในภายหลัง ก็จะเป็นผลดีแก่การแพร่ขยาย สหกรณ์ในชนบทเป็นอันมาก

ค. ข้าราชการ

ผลการศึกษาของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อกำหนดแผนทิศทางของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในทศวรรษหน้า (2537-2546) พบว่า

1. อัตรากำลังบุคลากรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีปริมาณลดลงอีกทั้งแนวโน้มราย ของ รัฐ ในเรื่อง การปฏิรูประบบราชการ แต่งงานสหกรณ์เพิ่มมากขึ้น

2. โดยภาคร่วมบุคลากรของกรมฯ มีศักยภาพ มีความหวังก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการและไม่มีปัญหาสมองไขลมากนัก

3. บุคลากรส่วนใหญ่ของกรมฯ มีความรู้พื้นฐานด้านการศึกษาหลากหลายสาขาวิชาโดยผ่านการสอบแข่งขัน หรือสอบคัดเลือกจาก ก.พ. ส่วนมากการบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กรมขอไปในบางครั้งอาจจะได้บุคลากรที่มีวุฒิไม่ตรงตามสายงานที่เดียวเนื่องจากกำหนดคุณลักษณะทางวิชาชีวากลางเดิม ผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางของกรมฯ เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นที่ยอมรับของส่วนราชการทั่วไป สำหรับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติส่วนใหญ่นั้น เนื่องจากการที่มีความรู้พื้นฐานหลากหลาย จึงจำเป็นที่จะต้องทำการฝึกอบรมงานในหน้าที่เพิ่มขึ้นในลักษณะ in-service training ซึ่งจะได้ดำเนินการไปบ้างแล้ว แต่ยังไม่เป็นการเพียงพอ

4. บุคลากรระดับปฏิบัติงานบางส่วน พบว่ายังขาดความคิดสร้างสรรค์ มีการพัฒนาตัวเองไม่มากนัก มีความคิดและมองปัญหาไม่กว้าง ยังมีทัศนคติที่ไม่กล้าแสดงออกและไม่ทราบสภาพข้อเท็จจริงที่ต้องการ มักจะยืดมั่นกับกฎ ระเบียบ คำสั่งมากเกินไป ไม่มีการยึดหยุ่นทำให้งานส่งเสริมสหกรณ์ไม่พัฒนาเท่าที่ควร

5. สหกรณ์การเกษตรเป็นสหกรณ์รูปแบบonenกประสงค์ ดำเนินธุรกิจให้บริการสมาชิกทั้งด้านสินเชื่อ ธุรกิจการซื้อ ธุรกิจการตลาด และธุรกิจบริการ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ ต้องมีความรู้ในด้านการส่งเสริมธุรกิจหลาย ๆ ด้านอย่างมีประสิทธิภาพพร้อม ๆ กันไป รวมทั้งการต้องใช้ชั้นนุյยสัมพันธ์ในการโน้มน้าวให้กรรมการดำเนินการ ผู้จัดการสหกรณ์และสมาชิกดำเนินงานไปในทางที่เป็นผลดีแก่สหกรณ์ ซึ่งบางแห่งมีปัญหาอยู่บ้าง ลักษณะงานส่งเสริมสหกรณ์ดังกล่าวเป็นงานที่ยากและหนักทำให้บุคลากรบางส่วนท้อแท้

นอกเหนือจากระบบราชการแล้ว ข้าราชการในฐานะบุคคลก็ถือว่ามีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต่างมีแรงจูงใจ เป้าหมาย และค่านิยมที่แตกต่างกัน ทำให้นโยบายมีความแตกต่างกันออกไป ในส่วนของข้าราชการ ผู้ปฏิบัติ จะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนผู้รับบริการย่อมมีอิสระและอำนาจในการตัดสินใจ โดยผู้บังคับบัญชาอาจจะควบคุมได้ไม่ทั่วถึง อาจจะไม่ยอมรับ หลีกเลี่ยง เพิกเฉย หรือตีความนโยบายเสียใหม่ก็ได้

วัลลภ ลำพาย 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

๗๖

๔. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ซึ่งได้แก่ผู้รับบริการ ผู้ได้รับประโยชน์ หรือผู้เสียผลประโยชน์ ทั้งในแง่บุคคลและกลุ่ม หากผู้ได้รับผลจากนโยบาย มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้น เพราะมีอำนาจในการต่อรองกับฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ

สำหรับขบวนการสหกรณ์เกี่ยวพันกับประชาชนนับล้านคน มีโครงสร้างบริหาร/จัดการ เป็นขบวนการตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับสมาชิกแต่ละคน น่าจะมีอำนาจในการต่อรองในการกำหนดนโยบายของรัฐไม่น้อย แต่ในสภาพที่เป็นจริงขบวนการสหกรณ์ไทยยังไม่เข้มแข็ง เพียงพอที่จะมีอำนาจในการต่อรองเพื่อให้รัฐกำหนดนโยบายที่ต้องการได้ อาจเป็นเพียงสหกรณ์ เกิดจากการรวมตัวกันของผู้มีปัญหาในการประกอบอาชีพ และเป็นผู้ที่ค่อนข้างจะมีฐานะอ่อนแอด้วยทางเศรษฐกิจซึ่งเมื่อร่วมกันเข้าแล้ว จะแยกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มสมาชิกสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินงานและฝ่ายจัดการ (ผลการศึกษาของ สป.ร. พบว่า)

ปัญหาด้านบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์³

1. สมาชิกสหกรณ์บางส่วน

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

2. กรรมการสหกรณ์บางส่วน

- มีความรู้เชิงธุรกิจน้อย
- ไม่คร่ำชุ่มเวลาให้สหกรณ์
- แสวงหาผลประโยชน์ในสหกรณ์ให้เกินตนเองและหมู่คณะ
- เล่นพรรคเล่นพวก
- ถัวถ่ายฝ่ายจัดการ

3. ฝ่ายจัดการ

- บางส่วนปฏิบัติการทวนกระแสคความชอบธรรม
- มีความรู้ในเชิงธุรกิจ การบริหาร การจัดการ ไม่เพียงพอ
- ไม่คร่ำชุ่มเวลาให้สหกรณ์อย่างเพียงพอ เพราะสวัสดิการและค่าตอบแทนต่ำ
- มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายจัดการบ่อย ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

3.1.2 กระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์

นโยบายด้านสหกรณ์ของรัฐมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ กระทรวง กรม ในแต่ระดับก็จะมีกระบวนการกำหนดนโยบายที่หลากหลายแตกต่างกัน อาจจะเป็นกระบวนการที่ไม่มีรูปแบบหรือมีรูปแบบที่ชัดเจน

ในที่นี้จะยกตัวอย่างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักของรัฐในการส่งเสริมพัฒนาขบวนการสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์มีภาระกิจหลักในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นสถาบันเศรษฐกิจและสังคมที่เข้มแข็ง มั่นคง พึ่งตนเองได้ ใน การปฏิบัติการกิจดังกล่าวต้อง แข็งแกร่ง กับ สภาพ แวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ในปี 2535 กรมฯ จึงได้ร่วมมือกับ สถาบันที่

³ แผนพิศทางของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษหน้า (พศ 2539-2546) โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ร่วมกับสถาบันที่ปรึกษา

พัฒนาประสิทธิภาพในราชกิจ (หน้า 47)

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

1) การศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างและสถานภาพองค์การของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และสหกรณ์

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

2) การศึกษาและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์การของกรมส่งเสริมสหกรณ์และสหกรณ์

สามารถสรุปข้อเท็จจริงออกเป็น 5 ด้านคือ ด้านประชาราษฎร์ สังคมและวัฒนธรรม 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 และประชาธิปไตย ด้วยวิธีการสหกรณ์

วัตถุประสงค์รวม

- สร้างเสริมให้กลุ่มเป้าหมายมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสหกรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิด การยอมรับ และเป็นแนวร่วมสนับสนุนงานสหกรณ์
- ทำให้สหกรณ์สามารถแข่งขันได้ในตลาด
- ทำให้สหกรณ์เป็นฐานพลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตยของประเทศ
- ให้มีการรวมพลังความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาล สหกรณ์ และภาคเอกชนเพื่อสนับสนุนกิจการสหกรณ์
- พัฒนาระบบและวิธีการส่งเสริมสหกรณ์ ให้มีการกำรกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายทุกระดับมากขึ้น

วัตถุประสงค์เฉพาะ

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

กลยุทธ์ต่าง ๆ อาทิ วัตถุประสงค์เฉพาะด้านการตลาด อาทิ สร้างพลัง อุปสงค์และเครือข่ายการตลาด มีกลยุทธ์ ดังนี้

- จัดให้มีตัวแทนจำหน่ายและศูนย์กลางขนส่งสินค้าและบริการของ สหกรณ์
- พัฒนารูปแบบการส่งเสริมการขายที่สอดคล้องกับความต้องการของ ตลาด รวมถึงการประชาสัมพันธ์และการรณรงค์โฆษณาสินค้า
- ปรับปรุงสินค้าและบริการให้มีคุณภาพ
- ศึกษาเพื่อพัฒนาวิธีการรวมกันขายให้มีรูปแบบต่าง ๆ
- จัดให้มีตัวแทนจำหน่ายและศูนย์กลางขนส่งสินค้าและบริการของ สหกรณ์
- พัฒนารูปแบบการซื้อขายกันเอง ระหว่างสหกรณ์กับสหกรณ์
- สนับสนุนให้มีการผลิตสินค้าและบริการอย่างต่อเนื่อง

ในภาพรวม การวางแผนเชิงกลยุทธ์ดังกล่าว เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายด้าน สหกรณ์ของกรมฯ ได้เป็นอย่างดี

3.1.3 ข้อจำกัด อุปสรรคโอกาสจุดแข็งและจุดอ่อนของระบบการกำหนดนโยบายด้าน สหกรณ์

เมื่อมองในภาพรวมจะเห็นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์มีข้อจำกัด อุปสรรคที่จำเป็นต้องแก้ไข ดังนี้

1. ความต่อเนื่องของนโยบายด้านสหกรณ์

จากการขาดเสียรภาพของรัฐบาล ทำให้การบริหารงานพัฒนาประเทศไม่ต่อเนื่อง ส่ง ผลให้หักห้าม นโยบายการพัฒนามีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ นโยบายที่ดีหลายประการขาดการดำเนิน

ต่อ การบริหารงานต้องมุ่งให้สอดคล้องกับ นโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย นโยบายด้านสหกรณ์จึงขาดความต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

2. ความสอดคล้องระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ

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

3. ความขาดแคลนระบบข้อมูล/สารสนเทศ

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

4. วัฒนธรรมองค์กร

จากการที่ระบบราชการไทยมีวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการควบคุมและขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและเอกชน ทำให้นโยบายต่าง ๆ มีลักษณะการผลักดันจากเบื้องบน (Top – down) เมื่อนำไปปฏิบัติจึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชน ทำให้นโยบายไม่เกิดผลตามที่ต้องการ ทั้ง ๆ ที่เป็นนโยบายที่ดี

5. วัฒนธรรมการทำงาน

การทำงานของแต่ละบุคคลในระดับกอง กรมหรือจังหวัดมีจิตความสามารถไม่เท่าเทียมกัน ระบบย่อย ๆ ในห้องอินที่เป็นสมาชิกหรือกลุ่มสหกรณ์จะไม่เข้าใจในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ระหว่างรัฐกับกลุ่มตนเอง การทำงานแบบเชิงรุกจึงเกิดขึ้นได้ช้า สมาชิกสหกรณ์จะรออยู่รับทางเดียว และคิดขึ้นเองไม่ได้

อุปสรรค (อันตราย)

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

2. หน่วยงานหลายหน่วยงาน ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือ กระทรวงมหาดไทย ได้ดำเนินงานข้ามกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในส่วนที่เกี่ยวกับพัฒนา และส่งเสริมการรวมกลุ่ม ที่เรียกว่ากลุ่มเกษตรกร กลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มอาชีพฯ ฯลฯ ซึ่งไม่มีการพัฒนากลุ่มชาวชนบทเหล่านี้เป็นสหกรณ์

3. นโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะเน้นในด้านการเกษตร ซึ่งสหกรณ์มีหลายรูปแบบไม่ได้รับการสนับสนุน

4. ขาดนโยบายทางการเมืองที่ชัดเจนในการส่งเสริมและสนับสนุนสหกรณ์ในภาคเกษตรให้เข้มแข็งเป็นที่พึงของเกษตรฯ ให้อ่ายมั่นคง นอกรากให้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

5. หน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจในการส่งเสริมอาชีพรายได้และสวัสดิการของประชาชนไม่เข้าใจปัจจัยของสหกรณ์ จึงไม่สนใจหรือสนับสนุนให้กลุ่มประชาชนที่หน่วยงานนั้นๆ ส่งเสริมได้จัดตั้งเป็นสหกรณ์

6. การรวมกลุ่มเศรษฐกิจ การค้าของโลกในระบบการค้าเสรี ทำให้องค์กรธุรกิจในประเทศปรับโศรังสร้างและกลยุทธ์ให้ใหม่ และสถาบัณชั้นชื่น หากสหกรณ์ปรับตัวไม่ทัน ก็จะไม่สามารถแข่งขันกับองค์กรธุรกิจรูปอื่น โดยเฉพาะภาคเกษตรของไทยจะล้าหลังประเทศอื่น

โอกาส

1. นักการเมืองที่มีความรู้ความเข้าใจสหกรณ์ หรือมีอุดมการสหกรณ์ จะสนับสนุนสหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในการของบประมาณเพื่อช่วยเหลือสหกรณ์

2. สามารถใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราค้าพืชผล ทำให้ได้รับการสนับสนุนเงินทุน ดอกเบี้ยต่ำ หรือไม่มีดอกเบี้ย

3. สหกรณ์เป็นองค์กรธุรกิจ ซึ่งดำเนินการตามหลักประชาธิปไตย และความเป็นธรรม รวมทั้งส่งเสริมการศึกษาและความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ทุกรัฐดับจนถึงระหว่างประเทศ จึงน่าจะได้รับการสนับสนุนจากพรบกการเมืองทุกพรม

4. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนา ปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม จะมีส่วนสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนรวมกลุ่มกันจัดตั้งสหกรณ์

5. กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวกับธุรกิจ ทำให้เป็นไปตามกฎหมายที่หรือมาตรฐานซึ่งสามารถแข่งขันกับองค์กรธุรกิจรูปอื่นได้

6. การแข่งขันจะกระตุ้นให้สหกรณ์ต่างๆ ร่วมมือกันมากขึ้น และปรับปรุงการจัดการเชิงธุรกิจมากขึ้น

7. สหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางสังคมจากรัฐบาล องค์การต่างประเทศ หรือ องค์กรระหว่างประเทศในรูปการฝึกฝน การประชุมสัมมนาและการศึกษาดูงานในต่างประเทศ ทำให้กรมฯ และสหกรณ์มีศักยภาพในการทำงานสูงขึ้นหากได้นำเทคโนโลยีเหล่านี้มาปรับใช้ให้เหมาะสม

จุดแข็ง

- นโยบายกรมฯ สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- นโยบายกรมฯ มีความยืดหยุ่น ค่อนข้างสูง สามารถปรับเปลี่ยน กับสภาวะแวดล้อมได้ค่อนข้างดี
- มีการกระจายอำนาจไปสู่ ภูมิภาคมากขึ้น
- เกิดความภาคภูมิใจ ในการแก้ปัญหาสหกรณ์ ได้สำเร็จ
- เกิดแนวทางในการแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

จุดอ่อน

- การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติยังไม่ได้ผล
- ไม่ได้นำแผนพิเศษที่กำหนดไว้แล้วมาใช้อย่างต่อเนื่องและจริงจัง
- การจัดตั้งกองหรือการแบ่งส่วนราชการยังไม่เหมาะสม
- การประสานงานกับหน่วยงานงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ดีพอ
- ทำให้กรมฯ ลุกมองว่าการส่งเสริมสหกรณ์ อย่างไม่มีประสิทธิภาพ

3.2 นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์

เนื่องจากกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักของรัฐในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ จึงขอกล่าวถึงนโยบายของกรมส่งเสริมสหกรณ์และผลที่ต่อการดำเนินงานของสหกรณ์และขบวนการดังนี้

3.2.1 นโยบายกรมส่งเสริมสหกรณ์

ในปี 2544 กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้กำหนดนโยบายพื้นฐานเพื่อเป็นแนวทาง สำหรับการปฏิบัติงานส่งเสริมและพัฒนาให้สหกรณ์เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจของสมาชิกจำแนกออกได้ 3 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการปฏิบัติงาน

1.1. สนับสนุนการจัดตั้ง “สหกรณ์” โดยเสริมความต้องการของประชาชน แต่สหกรณ์มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายสหกรณ์ หากจะเว้นจะขึ้นบัญชีดำรังับความช่วยเหลือ สนับสนุนจนกว่าได้รับการแก้ไขแล้ว

1.2. ส่งเสริมสนับสนุนคุณครอง “ระบบสหกรณ์” รวมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน โดยปรับปรุงการตรวจสอบกิจการและภาวะการเงินของสหกรณ์ รวมทั้งจัดซื้อคุณภาพสหกรณ์เพื่อประกอบการพิจารณาและสนับสนุน

1.3. ปรับเปลี่ยนบทบาทจากการปกครองควบคุณ กำกับดูแลสหกรณ์เป็นการส่งเสริมแนะนำและให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ กฎ ระเบียบและข้อบังคับ รวมทั้งให้การสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานหรือเครื่องจักรอุปกรณ์ตามความต้องการที่จำเป็น และใช้ประโยชน์จริงของสหกรณ์

1.4. จัดซื้อสหกรณ์เพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุนตามศักยภาพและพัฒนาสหกรณ์ให้ได้มาตรฐานปีละ 1 สหกรณ์ แต่ละจังหวัด

1.5. เร่งรัดพัฒนาให้มีระบบฐานข้อมูลของสมาชิกและสหกรณ์เพื่อสนับสนุนการเพิ่มผลผลิต การพัฒนาคุณภาพสินค้า การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการตลาด รวมทั้งเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาช่วยเหลือกรณีประสบภัยธรรมชาติ หรือราคากลิตผลตกต่ำ

1.6. จัดตั้งตลาดสหกรณ์ เพื่อให้บริการให้ผู้ซื้อและผู้ขายพบกัน รวมทั้งเป็นแหล่งกระจายปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพและสินค้าอุปโภค บริโภค โดยสนับสนุนให้ออกชนเมืองทบทวนในการบริหารจัดการให้แก่สหกรณ์ที่ได้รับการคัดเลือกจัดซื้อคุณภาพ

1.7. เร่งรัดเสริมสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือพึ่งพาซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะด้านการดำเนินงาน การบริหารจัดการองค์กรธุรกิจและการตลาด

1.8. ส่งเสริมและพัฒนาระบบการผลิตแบบยั่งยืน โดยสนับสนุนเงินจ่ายขาดและเงินทุนหมุนเวียนสำหรับสหกรณ์ที่ได้รับการคัดเลือกจัดซื้อคุณภาพเพื่อให้สมาชิกดำเนินการผลิตแบบยั่งยืนตามแนวพระราชดำริ

1.9. ปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจระบบสหกรณ์ ผลงานที่ประสบความสำเร็จและเครื่องหมายการค้าคุณภาพของสหกรณ์ รวมทั้งผลิตผลที่มีคุณภาพและกิจกรรมต่าง ๆ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์และสหกรณ์ต่าง ๆ โดยเพิ่มบทบาทเอกชน

2. ด้านเงินทุน

2.1. รณรงค์ร่วมกับสหกรณ์ให้สมาชิกมีการออมโดยสมัครใจ เพื่อพัฒนาเงินทุนของตนเองในอนาคต โดยจะสนับสนุนเงินสนับสนุนให้แก่สหกรณ์

2.2 สนับสนุนเงินทุนในอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมกับโครงการที่สมาชิกหรือสหกรณ์คิดด้วยตนเองและมีความเป็นไปได้ โดยเฉพาะเรื่องที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ หรือมีความเสี่ยงที่ สหกรณ์หรือสมาชิกไม่เคยทำ

2.3 เครื่องครดิการใช้เงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมสหกรณ์ หรือเงินกู้ยืมจากรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หากสหกรณ์ใช้เงินผิดวัตถุประสงค์จะขึ้นบัญชีดำรังับความช่วยเหลือสนับสนุนจนกว่าได้รับการแก้ไขแล้ว

3. ด้านบริหารบุคคล

3.1 ปรับปรุงการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพคนในสหกรณ์ให้มีความรู้ ความสามารถในการบริหารจัดการองค์กรและธุรกิจ รวมทั้งด้านการตลาด โดยปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการฝึกอบรมรวมทั้งสนับสนุนเงินทุนหลังฝึก อบรม

3.2 จ้างที่ปรึกษาศึกษาและบริหารจัดการวางแผนระบบบัญชี และการเงินของสหกรณ์ที่ได้รับการคัดเลือกจัดซื้อคุณภาพ และฝึกอบรมระบบการจัดการองค์การและธุรกิจให้แก่สหกรณ์

3.3 พัฒนาโครงการให้ชัดเจน จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน และผู้ปฏิบัติงานต้องจัดทำแผนปฏิบัติการทุกโครงการทุกระดับ เพื่อเป็นเครื่องมือทำงาน

3.4 การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงขึ้นจะพิจารณาจากความรู้ และความสามารถเป็นหลัก

3.3.2 ผลที่มีต่อการดำเนินงานของสหกรณ์และขบวนการ

จากนโยบายของกรมส่งเสริมสหกรณ์ดังกล่าวข้างต้นสามารถที่จะวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายในด้านต่าง ๆ ได้ 4 ด้าน ดังนี้

ก. ด้านโครงสร้างของสหกรณ์

1) นโยบายด้านการใช้สหกรณ์เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของการเกษตร

กิจการสหกรณ์ในประเทศไทยได้เริ่มนี้เมื่อ พ.ศ.2459 มีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากช่วงในปลายรัชกาลที่ 5 ซึ่งส่วนมากมีฐานะทรุดโทรมและมีหนี้สินล้นพ้นตัว มีความเป็นอยู่อย่างยากจน ขันแคน การที่ช่วงส่วนมากตกอยู่ในสภาพเช่นนี้ รัชกาลที่ 5 จึงมีพระราชนิริที่จะแก้ไขภาวะเศรษฐกิจและสังคมในการรองซึ่งพิชานาให้สูงขึ้นโดยให้กระทรวงประคลังมหาสมบัตินำอาวุธ การสหกรณ์เข้ามาใช้ในประเทศไทย⁴ แต่มีปัญหาอุปสรรคหลายประการ สหกรณ์ได้เริ่มจัดตั้งขึ้นครั้งแรก ในสมัยรัชกาลที่ 6 คือ “สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสื้นใช้” อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก

⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ เล่มที่ 1 หน่วย 1 – 7, หน้า 49

โอกาส อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

ต่อมาได้มีการจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้นในจังหวัดอื่น ๆ อีก ปรากฏว่าการจัดสหกรณ์เป็นผลดี จึงได้ตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2471 ขึ้นเป็นกฎหมาย เพื่อคุ้มครองการสหกรณ์

2) นโยบายของรัฐในการแพร่ขยายงานสหกรณ์

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ปรากฏว่าสหกรณ์ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพราะรัฐบาลเกือบทุกยุค มีนโยบายที่จะขยายและส่งเสริมการสหกรณ์ให้กว้างขวางขึ้น จึงได้จัดตั้งสหกรณ์ประเภทอื่น ขึ้นอีก เช่น ร้านสหกรณ์ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ขายข้าว สหกรณ์ที่ดิน ฯลฯ ต่อมารัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ขยายงานสหกรณ์จากระดับกรมขึ้นมาเป็นระดับกระทรวงเรียกว่า กระทรวงสหกรณ์ เมื่อปี 2495 โดยมีความมุ่งหมายที่จะขยายกิจการสหกรณ์ให้กว้างขวางออกไปเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศส่งผลให้การสหกรณ์ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว จนเห็นได้ว่าเมื่อสิ้นปีการเงิน 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

การจัดตั้งชุมชนสหกรณ์ ในปี 2494 กรมสหกรณ์ (เดิม) ได้ส่งเสริมสหกรณ์ให้หาทุน และ สหกรณ์ในจังหวัดเชียงใหม่และลำพูนจัดตั้ง “ธนาคารสหกรณ์เชียงใหม่ จำกัดสินใช้” ทำหน้าที่เป็นธนาคาร สหกรณ์กลางของบรรดาสหกรณ์ใน 2 จังหวัดขึ้น กล่าวคือ รับฝากเงินจากสหกรณ์ และบุคคลทั่วไป จากผลการดำเนินงานที่ดีของสหกรณ์เชียงใหม่ กรมสหกรณ์ก็ให้ส่งเสริมบรรดาสหกรณ์ต่าง ๆ (ส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์หาทุน) รวมกันตั้ง “ธนาคารสหกรณ์อุตรดิตถ์ จำกัดสินใช้” ขึ้นอีกธนาคารในจังหวัดอุตรดิตถ์ ในปี 2496 และการดำเนินงานก็เป็นผลดีตลอดมา

ในปี 2505 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มีบทบัญญัติ มาตรฐานว่า “ธนาคารพาณิชย์จะจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่ในรูปบริษัท จำกัด.....” การดำเนินงานของธนาคารสหกรณ์จังหวัดทั้งสองจึงเข้ามายกการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ทางราชการจึงได้ส่งให้เปลี่ยนธนาคารสหกรณ์ทั้งสองเป็น “ชุมชนสหกรณ์ชนกิจ” ในปลายปี 2505 นั่นเอง

3) นโยบายของรัฐในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสหกรณ์ ปี 2511 - ปัจจุบัน

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

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

เหตุผลในการขยายขนาดของสหกรณ์นั้นเป็นเรื่องของการดำเนินธุรกิจ กล่าวคือ ประการแรก สหกรณ์ขนาดเล็ก ๆ นั้นนุ่งให้บริการอย่างหนึ่งอย่างใดเพียงอย่างเดียวและมีจำนวนมาก หากจัดให้เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ย่อมเป็นการสิ้นเปลืองทั้งด้านการจัดองค์การของสหกรณ์ที่จะต้องมีคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่มากมายหลายคณะ และในด้านสมาชิกก็จะต้องมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับสหกรณ์หลาย ๆ สหกรณ์ในเวลาเดียวกัน เป็นการไม่ประยุตตามหลักองค์กรธุรกิจที่ดี ประการที่สอง โครงสร้างของสหกรณ์หาทุนนั้นจำกัดให้มีขนาดเล็กจึงมีธุรกิจและรายได้น้อยซึ่งควรเพิ่มขนาดขึ้น เพื่อให้ธุรกิจมีรายได้มากขึ้นสามารถเดียงด้วยตัวเอง ได้ สหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอเหล่านี้ได้รับความมุ่งหมายให้บริการด้านสินเชื่อ ด้านการซื้อ ด้านการขายและด้านการส่งเสริมการเกษตร เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ โดยหวังว่าธุรกิจของสหกรณ์จะได้เป็นปีกแผ่นมั่นคงยิ่งขึ้น⁶ ขนาดของสหกรณ์การเกษตรระดับห้องถินมีความล้มเหลวโดยตรงกับประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสหกรณ์ทั้งในด้านธุรกิจและอุดมการณ์สหกรณ์ สหกรณ์ขนาดใหญ่อาจมีประสิทธิภาพสูงในด้านธุรกิจ เพราะว่าสามารถใช้เจ้าหน้าที่หรือผู้จัดการที่มีความรู้ความสามารถและดำเนินงานโดยประยุตได้ แต่อาจมีข้อบกพร่องในด้านอุดมการณ์สหกรณ์ เพราะว่าสมาชิกจำนวนมากซึ่งอยู่กันอย่างกระจัดกระจายในห้องถินที่กว้างขวางไม่สามารถติดต่อและ 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 สหกรณ์ภาคการเกษตรจำนวน 1,940 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 3,114,234 คน/ครอบครัว

สำหรับชุมชนสหกรณ์ซึ่งจัดตั้งเมื่อปลายปี 2505 เกิดการรวมตัวเพื่อทำธุรกิจด้านการเงินให้กับสหกรณ์นั้น ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 เพื่อเป็นการขยายงานของชุมชนสหกรณ์ให้แพร่หลายยิ่งขึ้น ได้กำหนดให้สหกรณ์ตั้งแต่สามสหกรณ์ขึ้นไป ที่ประสงค์จะร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์สหกรณ์ที่เข้าร่วมกัน ต่อมาก

⁶ ประมูน วิทยานนท์, การสหกรณ์ (กรุงเทพ.สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2517) หน้า 86-87

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 กำหนดให้เพิ่มเติมจากสามสหกรณ์เป็นห้าสหกรณ์ และกำหนดเพิ่มเติมให้สหกรณ์ระดับภูมิภาคและระดับประเทศจะต้องตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยประโยชน์แก่บรรดาสหกรณ์ในส่วนภูมิภาค หรือ ทั่วประเทศ ที่เป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกัน หรือประกอบธุรกิจผลิต 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

บ.ด้านธุรกิจและการดำเนินงานของสหกรณ์

สหกรณ์เป็นองค์การเศรษฐกิจรูปหนึ่ง จึงต้องแข่งขันองค์การเศรษฐกิจรูปอื่นในทุกธุรกิจ กรรมทางเศรษฐกิจ เช่น การผลิต การตลาด การเงินและการธนาคาร ฯลฯ แต่เนื่องจากสหกรณ์ดำเนินธุรกิจตามหลักประชาธิปไตย และมีความมุ่งหมายในการส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิก ทั้งในทางเศรษฐกิจและ สังคมบนพื้นฐานของการช่วยตนเองและร่วมมือช่วยเหลือกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับกลุ่มนบุคคลที่มีฐานะอ่อนแอบและด้อยโอกาส เช่น เกษตรกร รัฐบาลจึงให้การสนับสนุนและส่งเสริมสหกรณ์ โดยมุ่งที่จะให้สหกรณ์ มีความเข้มแข็งและมั่นคงในการอำนวยบริการทางธุรกิจให้แก่สมาชิกอย่างกว้างขวาง

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.จัดทำสินค้ามาจำหน่าย	15,444.66	17,684.57	17,067.60	16,109.86
4.รวมรวมผลิตผล	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 โดยการสนับสนุนและส่งเสริมจากรัฐบาลสหกรณ์ ประสบความสำเร็จเนื่องจากนโยบายของรัฐสนับสนุนโดยมีโครงการต่าง ๆ ดังนี้

1. โครงการตามพระราชดำริ

สถาบันพระมหาศรีมหาธาตุวิทยาลัยที่ต่อ กระบวนการนโยบายส่งเสริม สหกรณ์นับตั้งแต่เริ่มนโยบายและการกำหนดนโยบายผ่านทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์โดยตรง ดังจะเห็นได้จากการส่งเสริมสหกรณ์มีโครงการตามพระราชดำริและพระราชประสงค์อยู่ในความรับผิดชอบถึง 34 โครงการ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงศึกษาและหารือแก่ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรทั่วทุกภาคของประเทศไทย แนวทางการแก้ปัญหาของพระองค์ท่านจะดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอน คือ ในขั้นแรกพระองค์จะให้ความช่วยเหลือด้านทรัพย์สินให้เกษตรกร ได้พอมีพอกินและพออยู่ โดยในบางครั้งจะทรงพระกรุณาพระราชทานทรัพย์สินส่วนพระองค์เพื่อช่วยเหลือส่วนหนึ่งในขั้นที่สองจะทรงพยายามหาทางให้เกษตรกรเหล่านั้นสามารถประกอบอาชีพได้ โดยให้รู้จักช่วยเหลือตัวเองทรงพยายามจัดหาที่ดินที่รกร้างว่างเปล่ามาจัดสรรให้เกษตรกรผู้ยากไร้ได้เข้าไปทำประโยชน์ ในลักษณะไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ให้สิทธิ์ทำกินที่สามารถตอกทอดไปถึงลูกหลานได้ นอกจากการจัดที่ดินแล้วยังทรงให้ความช่วยเหลือในด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่และเงินทุนจำนวนหนึ่งเพื่อให้เกษตรกรเหล่านั้นสามารถดำเนินธุรกิจได้ ขั้นตอนสุดท้ายพระองค์จะทรงส่งเสริมให้ทุกคนรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ เพราะทรงเห็นว่า วิธีการสหกรณ์นั้นเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะช่วยแก้ปัญหาของประเทศไทย

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ร่วมสนับสนุนพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยดำเนินการและร่วมดำเนินการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามโครงการพระราชดำริต่าง ๆ ดังนี้

1.1 โครงการเพื่อการศึกษาและพัฒนา ได้แก่'

- ศูนย์ศึกษาการพัฒนาเข้าหินซ้อนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.ฉะเชิงเทรา
- ศูนย์ศึกษาการพัฒนาหัวใจทรายตอนบนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.เพชรบุรี
- ศูนย์ศึกษาการพัฒนาภูพาน อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.สกลนคร
- ศูนย์ศึกษาการพัฒนาพิกุลทองอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.นราธิวาส
- ศูนย์ศึกษาการพัฒนาหัวใจห้องไครอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.เชียงใหม่
- ศูนย์ศึกษาการพัฒนาอ่าวคุกกระเบนอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.จันทบุรี

1.2 โครงการจัดและพัฒนาที่ดิน ได้แก่'

- โครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชประสงค์ป้องกระทรวง จ.ราชบุรี
- โครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชประสงค์ค่อนบุนหัวย จ.เพชรบุรี

โอกาส อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

- โครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชประสงค์หุบกะพง จ.เพชรบูรณ์
- โครงการจัดพัฒนาที่ดินหมู่บ้านสหกรณ์ห้วยสัตว์ใหญ่ ป่าเต็ง-ป่าละอู จ.ประจวบคีรีขันธ์
- โครงการจัดที่ดินหมู่บ้านสหกรณ์ห้วยมณฑาตามพระราชดำริ จ.เชียงใหม่
- โครงการพัฒนาที่ดินในท้องที่หมู่บ้านทุ่งลุยลาย จ.ชัยภูมิ
- โครงการจัดพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์หนองพลับ จ.ประจวบคีรีขันธ์

1.3 โครงการพระราชดำริอื่น ๆ

- พัฒนาพื้นที่ป่าบุนแม่กวาง จ.เชียงใหม่
- หมู่บ้านสหกรณ์สันกำแพง จ.เชียงใหม่
- เพื่อความมั่นคงพื้นที่ อ.ละพานทราย จ.บุรีรัมย์
- พัฒนาพื้นที่ลุ่มแม่น้ำห้วยบางทราย จ.มุกดาหาร
- สถานบันวิจัยฯพากรณ์ จ.นครศรีธรรมราช
- พัฒนาพื้นที่ลุ่มแม่น้ำปากพนัง จ.นครศรีธรรมราช
- ฝึกอาชีพสตรีและเยาวชนสหกรณ์จ.สกลนคร
- พัฒนาพื้นที่ท่าโปงแดง จ.แม่ฮ่องสอน
- พัฒนาพื้นที่บุนบวน จ.แม่ฮ่องสอน
- พัฒนาพื้นที่ห้วยหินสิวและห้วยทอน จ.หนองคาย
- ศูนย์ศิลปชีพบ้านโขคคำนวย จ.หนองคาย
- พัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก จ.ลพบุรีและสระบุรี
- พัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำแม่อ่าว จ.ลำพูน
- เมืองสหกรณ์อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.นครนายก กาฬสินธุ์และน่าน
- เพื่อความมั่นคงลุ่มแม่น้ำน่าน จ.น่าน
- ห้วยองคตอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.กาญจนบุรี
- บ้านพุเย จ.กาญจนบุรี
- ศูนย์พัฒนาการเกษตรภูสิงห์ จ.ศรีสะเกษ
- พัฒนาพื้นที่ราบเชิงเขา จ.สระแก้ว ตามพระราชดำริ
- ทุ่งลิปะสะ โง อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.ปัตตานี
- พัฒนาพื้นที่ป่าดงใหญ่ จ.อุบลราชธานี