



## รายงาน

โครงการประสานงานเพื่อพัฒนารอบแนวคิดสำหรับ  
ชุดโครงการวิจัยด้านสหกรณ์  
(เล่มที่ 2)

## บทความทางวิชาการด้านสหกรณ์

รวบรวมโดย

จุฑาทิพย์ ภัทราวาท

เสนอต่อ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย : สกว.

ธันวาคม 2544

## คำนำ

เอกสารเล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานโครงการประสานงานเพื่อพัฒนากรอบแนวคิดสำหรับชุดโครงการวิจัยด้านสหกรณ์ ประกอบไปด้วยบทความทางวิชาการด้านสหกรณ์ทั้งสิ้น 8 บทความ ซึ่งเขียนโดยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญด้านสหกรณ์สาขาต่าง ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะนำเสนอบทความในที่ประชุมระดมความคิดในโครงการประสานงานฯ เพื่อเป็นการเปิดประเด็นสู่การอภิปรายและการหาข้อสรุปสำหรับวิสัยทัศน์ขบวนการสหกรณ์ ตลอดจนกรอบแนวคิดสำหรับชุดโครงการวิจัยเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปขบวนการสหกรณ์อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

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

ในฐานะผู้ประสานงานโครงการฯ และผู้รวบรวมบทความ ใคร่ขอขอบคุณสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สกว. ทีมที่ปรึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิที่เขียนบทความ และผู้ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินการโครงการทุกท่านที่ให้การสนับสนุนและให้ความร่วมมือจนงานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และหากมีสิ่งบกพร่องประการใดใคร่ขออภัยไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

(รศ.จุฑาทิพย์ ภัทราวาท)  
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 สถาบันการศึกษากับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์	VII
บทความที่ 7 บทบาทการดำเนินงานของกลุ่ม/องค์กรประชาชน : แนวทางการพัฒนา ระบบเครือข่ายกลุ่ม/องค์กรประชาชนและขบวนการสหกรณ์	VIII
บทความที่ 8 สถานการณ์วิจัยด้านสหกรณ์ที่ผ่านมาและแนวทางการวิจัยในอนาคต	IX

บทความที่ 1

**พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ไทย : อดีต ปัจจุบัน และ  
แนวทางการพัฒนา**

โดย

**เชิญ บำรุงวงศ์**

## พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ไทย : อดีต ปัจจุบัน และแนวทางการพัฒนา

เชิญ บำรุงวงศ์\*

### ตอนที่ 1 กำเนิดของสหกรณ์ในประเทศไทย

สหกรณ์แรกในประเทศไทยถือกำเนิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2459 หลังจากสหกรณ์แรกของโลกได้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเมื่อ พ.ศ. 2387 เป็นเวลา 72 ปี หลังประเทศเยอรมัน 64 ปี (พ.ศ. 2395) หลังประเทศแคนาดา 16 ปี (พ.ศ. 2443) หลังประเทศอินเดีย 12 ปี (พ.ศ. 2447) และหลังประเทศสหรัฐอเมริกา 7 ปี (พ.ศ. 2452)

แม้ว่า “การร่วมมือกัน” หรือ “งานร่วมมือกัน” ตามธรรมชาติมีมาในทุกภูมิภาคของโลก ตั้งแต่มนุษย์ผู้ชายและผู้หญิงเริ่มมีชีวิตแบบครอบครัว แสวงหาอาหาร ที่อยู่อาศัย ความปลอดภัยจากภัยอันตรายต่าง ๆ มาตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ และได้วิวัฒนาการมาเป็นอารยธรรมของโลกในปัจจุบัน จากยุคล่าสัตว์จนถึงยุคตั้งถิ่นฐานทำการเกษตร สมาชิกในครอบครัว และชุมชนก็รู้จักการร่วมมือกันทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้อย่างดี และรวดเร็วกว่าต่างคนต่างทำ ดังจะเห็นได้จากการ “ลงแขก” ในการทำนาของชาวนาไทย ซึ่งเป็นวิถีชีวิตที่มีมาแต่โบราณจนกระทั่ง เมื่อ 20-30 ปีมานี้ หลังจากเครื่องจักรกลและเครื่องทุ่นแรงต่าง ๆ ได้เข้ามาแทนแรงงานคนและสัตว์พาหนะในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม การลงแขกจึงไม่ค่อยปรากฏให้เห็นบ่อยนัก การลงแขกก็เป็นการร่วมมือกันตามธรรมชาติอย่างหนึ่ง แต่มิใช่การร่วมมือกันแบบสหกรณ์ตามความหมายในปัจจุบัน ซึ่งจะต้องประกอบด้วยลักษณะพื้นฐาน 4 ประการ คือ

- เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความต้องการอย่างเดียวกัน
- มีความมุ่งหมายเพื่อช่วยตนเองโดยการร่วมมือช่วยเหลือกัน
- เป็นองค์การธุรกิจหรือวิสาหกิจ
- มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิก

---

\* อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ / นักสหกรณ์แห่งชาติ

สหกรณ์แรกของไทยได้รับการจดทะเบียนตั้งขึ้นเป็นสหกรณ์โดยทางราชการ (กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ) เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 ในชื่อ “สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้” สหกรณ์นี้มีลักษณะพื้นฐาน 4 ประการ ดังกล่าวข้างต้นแม้ว่าจะเกิดขึ้นจากการช่วยเหลือและสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเต็มที่มิได้เกิดขึ้นจากการริเริ่มของราษฎรหรือสมาชิกของสหกรณ์เองดังเช่นกรณีของร้าน สหกรณ์ผู้นำที่เที่ยงธรรมแห่งรอซเซล ไม่ว่าในเรื่องการรวมกลุ่มบุคคล การช่วยตนเองโดยการร่วมมือกัน การจัดตั้งและการดำเนินงาน ตลอดจนความเข้าใจและตระหนักในวัตถุประสงค์ของ สหกรณ์ จึงถือว่าสหกรณ์แรกของไทยถือกำเนิดขึ้นจากการริเริ่มและการช่วยเหลือของรัฐตั้งแต่แรก หรือเรียกว่าเป็นการเกิดขึ้น “จากบนลงล่าง” (Top-Down) ซึ่งแตกต่างจากร้านสหกรณ์ผู้นำแห่งรอซเซล และสหกรณ์แรกของประเทศอื่น ๆ ในยุโรป และอเมริกา ที่ถือว่า ถือกำเนิดจากความริเริ่มและการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อการช่วยตนเองโดยการร่วมมือกันหรือการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของราษฎรอย่างแท้จริง ซึ่งนักวิชาการสหกรณ์เรียกเป็นการเกิดขึ้น “จากล่างขึ้นบน” (Bottom-Up)

กำเนิดของสหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ ของทวีปเอเชีย แอฟริกา และอเมริกาใต้ ก็มีลักษณะ “จากบนลงล่าง” คือ จากการริเริ่มของรัฐแทบทั้งสิ้น

#### มูลเหตุแห่งกำเนิดของสหกรณ์ไทย

ในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า พระปิยมหาราช ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในประเทศไทยหลายประการ อันสืบเนื่องมาจากพระปรีชาญาณของพระองค์ ในการนำประเทศเข้าสู่ความเจริญสมัยใหม่แบบตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาการศึกษา สาธารณูปโภค การสื่อสารคมนาคม การติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ และการเลิกทาส การเปลี่ยนแปลงนี้มีผลสำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจของไทยจาก “ระบบเศรษฐกิจเลี้ยงตัวเอง”(subsistence economy) เข้าสู่ “ระบบเศรษฐกิจแลกเปลี่ยน”(exchange economy)

ประชากรไทยในสมัยนั้นส่วนใหญ่เป็นชาวนา ปลูกข้าวเป็นอาชีพหลักและขายข้าวเปลือกให้แก่พ่อค้าข้าว หรือโรงสีซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในชนบทและหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของพ่อค้าส่งออกในกรุงเทพฯ ฯ ที่ขยายตัวขึ้นตามปริมาณความต้องการของประเทศผู้นำเข้า แม้ว่าข้าวส่วนมากใช้บริโภคภายในประเทศซึ่งกำลังเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกันเพราะจำนวนพลเมืองเพิ่มขึ้น

ชาวนาส่วนมากเป็นชาวนาขนาดเล็กใช้แรงงานในครอบครัว (family farmers) จะมีชาวนาขนาดใหญ่หรือขนาดปานกลางที่ใช้แรงงานรับจ้างมีไม่มากนัก เมื่อความต้องการข้าวทั้งเพื่อบริโภคภายในประเทศ และเพื่อส่งเป็นสินค้าออก มีปริมาณเพิ่มขึ้น ชาวนาก็ต้องการทุนในการทำนาเพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนมากก็ต้องกู้ยืมจากพ่อค้าข้าว พ่อค้าขายของชำ และเจ้าของโรงสีในท้องถิ่นนั่นเอง จะมีชาวนาขนาดกลางหรือขนาดใหญ่เพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่จะมีเงินออม หรือทรัพย์สินของตนเองเพียงพอแก่การลงทุน

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการที่ชาวนาส่วนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลางของประเทศได้ค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนการผลิตเพื่อยังชีพมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า ทำให้มีความต้องการใช้ทุนจากภายนอกมากขึ้น ในปีที่การผลิตได้ผลดีและไม่มีการผันผวนในเรื่องราคาข้าวมากนัก ชาวนาก็มีรายได้พอจบบ้างใช้สอย และออมเงินไว้สำหรับลงทุนทำนาในปีต่อไปได้ แต่โดยมากปีที่ได้ผลผลิตสูง ราคาข้าวมักจะตกต่ำตามกฎแห่งอุปสงค์-อุปทาน ชาวนาส่วนมากและโดยทั่วไปจึงต้องอาศัย การกู้ยืมเงินจากพ่อค้า หรือนายทุนเงินกู้ดังกล่าวแล้ว และต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราค่อนข้างสูง เว้นแต่จะมีทรัพย์สินเป็นหลักประกันที่มั่นคง

อย่างไรก็ตามในการทำสัญญากู้ยืมเงิน ชาวนาซึ่งเป็นผู้มีฐานะทางการเงิน และฐานะทางสังคมด้อยกว่าผู้ให้กู้ยืม มักจะถูกผูกมัดด้วยเงื่อนไขที่เสียเปรียบ เช่นเมื่อเก็บเกี่ยวข้าวเสร็จแล้วต้องขายข้าวส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดให้แก่พ่อค้า หรือเจ้าของโรงสีผู้ให้กู้เงินในราคาที่ผู้ให้กู้เงินเป็นผู้กำหนด เพื่อหักชำระหนี้เงินกู้ทั้งดอกเบี้ยและเงินต้น หากผู้ชำระหนี้ไม่ได้ทั้งหมดหรือบางส่วน ก็จะถูกยึดที่ดินทำกินหรือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เป็นต้น

ยิ่งกว่านั้น การทำนาโดยทั่วไปต้องอาศัยธรรมชาติหรือฝนฟ้าตามฤดูกาล หากปีใดธรรมชาติไม่อำนวย เช่น ภาวะแห้งแล้งหรือน้ำท่วมผิดปกติ ผลผลิตข้าวก็จะได้น้อยหรือเสียหายหมด ในปีนั้นชาวนาก็ไม่อาจชำระหนี้ได้ตามปกติ และต้องอาศัยการกู้ยืมเงินทั้งเพื่อลงทุนในการทำนา และเพื่อจบบ้างใช้สอยในสิ่งที่จำเป็น หากมีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นกับครอบครัวชาวนาคนใดบ่อย ๆ ก็ทำให้ชาวนาคนนั้นตกอยู่ในภาวะที่เรียกว่า “สิ้นเนื้อประดาตัว” เพราะถูกนายทุนเงินกู้ยึดที่ดินทำกินหรือขายฝากไว้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ หรือมีหนี้สินก็จะทิ้งหนี้สินอพยพไปประกอบอาชีพในที่อื่น บ้างก็เปลี่ยนสภาพจากเจ้าของนาเป็นผู้เช่าหรือเป็นลูกจ้างให้แก่นายทุนเจ้าของที่ดิน มีรายได้แทบไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ความยากจน การมีหนี้สินเรื้อรังที่มีภาระหนัก ประกอบกับการขาดการศึกษาซึ่งมีอยู่โดยทั่วไปในหมู่ชาวนาในสมัยนั้น ทำให้ชาวนาคอยอยู่ในสภาพล้าหลังในสังคม

ภาพเช่นนี้มีให้เห็นอยู่ทั่วไปในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลางซึ่งเป็นอู่ข้าวอู่น้ำของประเทศมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา และเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลในสมัยนั้นคิดหาทางที่จะแก้ไขปัญหาแก่ชาวนาหรือชาวชนบททั่วไป

#### แนวคิดในการนำระบบสหกรณ์มาใช้

สิ่งแรกที่รัฐบาลในปลายรัชกาลที่ 5 คิดจะแก้ไขปัญหของชาวนา คือ การจัดให้มีสินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำและเงื่อนไขที่เหมาะสมแก่ชาวนา โดยจะจัดตั้ง “ธนาคารเกษตร” ขึ้นในส่วนกลางและให้มีสาขาราชการขึ้นในภูมิภาค เพื่อดำเนินการให้เงินกู้แก่ชาวนา ความคิดนี้ต้องชะงักไปเพราะติดขัดด้วยปัญหาในเรื่องหลักประกันเงินกู้และมาตรการป้องกันมิให้ชาวนาที่กู้ยืมเงินทอดทิ้งนาและหลบหนีไป

ในปี พ.ศ.2456 สมัยรัชกาลที่ 6 รัฐบาลก็ยังคิดที่จะช่วยเหลือชาวนาให้ได้รับสินเชื่อเพื่อการทำนาและปลดปล่อยหนี้เก่าอันมีภาระหนัก โดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติคิดจะเปลี่ยนบริษัทเบงก์สยามกัมมาจล (ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัดในปัจจุบัน) จากธนาคารซื้อขายเงิน (exchange bank) เป็นธนาคารให้กู้ยืมเงิน (loan bank) ในขณะที่บริษัทเบงก์สยามกัมมาจลประสบภาวะวิกฤตไม่สามารถแข่งขันกับธนาคารต่างชาติได้

ดังนั้นในปี 2457 รัฐบาลโดยกระทรวงพระคลัง ฯ ได้เชิญนายเบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ เข้ามาศึกษาหาวิธีการปรับเปลี่ยนบริษัทเบงก์สยามกัมมาจลเป็นธนาคารให้กู้ยืมเงินแก่ชาวนา นายฮันเตอร์ได้แนะนำให้ตั้ง “ธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ”(National Loan Bank) โดยใช้ที่ดินและทรัพย์สินอื่นเป็นหลักประกัน และให้ราษฎร(ชาวนา) รวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อกู้ยืมเงินจากธนาคาร ฯ มาให้สมาชิกของสมาคมได้กู้ยืมอีกทอดหนึ่งทั้งสมาคมจะควบคุมดูแลการใช้เงินกู้ของสมาชิกแต่ละคนตามหลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันปัญหาชาวนาผู้กู้ยืมเงินทอดทิ้งนาและหลบหนีสิน ตามที่รัฐบาลวิตกกังวลอยู่ สมาคมชนิดนี้นายฮันเตอร์(ต่อมาได้รับการสถาปนาเป็น “เซอร์เบอร์นาร์ดฮันเตอร์”) เรียกว่า “Cooperative” ซึ่งกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ได้ทรงบัญญัติศัพท์ภาษาไทยว่า “สหกรณ์”

รัฐบาลเห็นด้วยกับการรวมกลุ่มชาวนาเป็นสมาคมเพื่อดำเนินกิจการร่วมกัน และควบคุมดูแลซึ่งกันและกัน แต่ไม่เห็นด้วยกับคำแนะนำให้ปฏิรูปบริษัทเบงก์สยามกัมมาจลเป็นธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ เพราะคณะกรรมการบริษัทให้ความเห็นว่าบริษัท ฯ เป็นธนาคารพาณิชย์ของคนไทยเพียงธนาคารเดียวในขณะนั้น หากเปลี่ยนเป็นธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ ก็จะไม่มีการพาณิชย์ของคนไทยเหลืออยู่ ประกอบกับในขณะนั้นบริษัท ฯ ดำเนินกิจการซื้อขายเงินตราต่าง



ประเทศได้ผลดีขึ้น รัฐบาลจึงได้ล้มเลิกความคิดที่จะจัดตั้งธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ แต่ความคิดที่จะส่งเสริมให้ชาวนารวมกลุ่มกันเป็นสมาคมเพื่อให้เงินกู้แก่สมาชิก และควบคุมดูแลซึ่งกันและกัน โดยใช้ที่ดินและทรัพย์สินอื่นเป็นหลักประกันนั้นยังมีอยู่ และนี่คือความคิดที่จะนำระบบสหกรณ์มาใช้ในประเทศไทย เพื่อแก้ไขภาระหนี้สินเรื้อรัง ปัญหาการประกอบอาชีพและความยากจนของชาวนา ซึ่งจะนำไปสู่ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่า

### การจัดตั้งสหกรณ์แรกของไทย

รัฐบาลในขณะนั้นตระหนักดีว่า “การสหกรณ์” เป็นวิธีการดำเนินธุรกิจรูปแบบหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นในต่างประเทศ หากจะนำมาใช้ในประเทศไทยจะต้องมีหน่วยราชการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนไปจนกว่าประชาชนจะมีความรู้ความเข้าใจในหลักการและวิธีการสหกรณ์และสามารถประยุกต์ใช้เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินงานด้วยตนเองได้ เพราะฉะนั้นในขั้นแรกจึงเริ่มนำหลักการและวิธีการสหกรณ์มาใช้นี้จะต้องมีการเตรียมการที่รอบคอบและรัดกุม ทั้งไม่เพียงขยายการจัดตั้งสหกรณ์ออกไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว แต่ควรกระทำเป็นการทดลองก่อนและค่อย ๆ ติดตามศึกษาปัญหาและอุปสรรคเพื่อแก้ไขปรับปรุงจนเป็นที่พอใจเสียก่อน

ดังนั้นในวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2458 รัฐบาลได้ยกฐานะกรมสถิติพยากรณ์ กระทรวงการคลังขึ้นเป็น “กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์” สังกัดกระทรวงการคลังตามเดิม และได้เพิ่ม “แผนกการสหกรณ์” ขึ้นในกรมนี้เพื่อเตรียมการทดลองจัดตั้งสหกรณ์ตามคำแนะนำของนายเบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ เหตุผลในการจัดส่วนราชการสหกรณ์ในกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ก็เพราะเห็นว่างานสหกรณ์เป็นงานใหม่ซึ่งเป็นแบบแผนของประเทศในทวีปยุโรป เช่นเดียวกับงานของแผนกอื่นในกรมใหม่นี้ และการจัดตั้งสหกรณ์ในระยะแรกนี้ก็ต้องอาศัยเงินกู้จากแบงก์สยามกัมมาจล ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน จึงควรให้อยู่ในความรู้เห็นและตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยมีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์เป็นผู้ดำเนินการและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ในกรมใหม่นี้มีพระราชวรรังสรรค์กรมหมื่นพิทยาลงกรณทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีซึ่งเป็นผู้ทรงมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการศึกษาและเสนอความเห็นให้มีการจัดตั้ง “Cooperative” ที่พระองค์ทรงบัญญัติศัพท์เป็นภาษาไทยเองว่า “สหกรณ์” ดังกล่าวมาแล้ว

ขึ้นต่อมากระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะกรรมการเลือกสรรระบบวิธีการสหกรณ์ที่จะนำมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยมีพระราชวรรังสรรค์กรมหมื่นพิทยาลงกรณ อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ขณะนั้นเป็นประธานกรรมการ ในที่สุดได้เลือกเอา “สหกรณ์แบบไรฟ

“ไฟเชน” ซึ่งมีกำเนิดในประเทศปรัสเซีย (ประเทศเยอรมนีในปัจจุบัน) ในปี พ.ศ. 2407 เป็นต้นแบบ เพราะว่าเป็นประเภทสหกรณ์ที่จัดหาทุนให้เกษตรกรขนาดเล็ก หรือเกษตรกรรายย่อยได้กู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยให้สมาชิกทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกันอย่างไม่จำกัดในหนี้สินของสหกรณ์ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้ความมั่นใจแก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทุนแก่สหกรณ์ และทั้งสหกรณ์ประเภทนี้มีแผนดำเนินงานค่อนข้างแคบในระดับตำบล ทำให้สมาชิกรู้จักคุ้นเคยกันได้ทุกคน และด้วยเหตุนี้สามารถควบคุมดูแลกันเองได้ในเรื่องการใช้เงินกู้ให้ตรงกับความต้องการตลอดจนคอยสอดส่องดูแลความประพฤติมิให้หลงไหลในอบายมุข ลักษณะของสหกรณ์ประเภทนี้จึงเหมาะสมสำหรับชาวนาหรือเกษตรกรไทยมากที่สุด ทางราชการได้กำหนดประเภทของสหกรณ์ลักษณะนี้ว่า “สหกรณ์หาทุน”

ในขั้นเตรียมการเบื้องต้นเพื่อจัดตั้งสหกรณ์แรกขึ้นนั้น แผนกการสหกรณ์ได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การเผยแพร่ความรู้เรื่องการสหกรณ์ ทางราชการตระหนักดีว่า การสหกรณ์เป็น “ความเคลื่อนไหว” ของประชาชน เพราะฉะนั้นก่อนการจัดตั้งสหกรณ์ต้องให้บุคคลที่จะเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการสหกรณ์ตามสมควรและเห็นคุณค่าหรือประโยชน์ของสหกรณ์ การเข้าเป็นสมาชิกต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ มิใช่โดยการบังคับหรือใช้กลอุบายชักจูง

การเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์ครั้งแรกได้เริ่มขึ้นอย่างเหมาะสมกับข้าราชการฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ เช่น อุปราช และสมุหเทศาภิบาล ณ หอรัษฎากรพิพัฒน์ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2458 โดยกระทรวงการคลังได้เชิญมาเพื่อปรึกษาหารือความเหมาะสมในการนำระบบสหกรณ์มาใช้ในประเทศไทยเป็นการทดลองก่อน หากมีผู้ทางว่าจะได้ผลดี จึงจะขยายให้กว้างขวางออกไป ในการประชุมครั้งนั้นได้มีการแจกแบบสำรวจรายการทรัพย์สินของชาวนา เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรวบรวมตอบเป็นรายจังหวัดและอำเภอ ทั้งกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้แจกหนังสือชื่อ “สหกรณ์” แก่ผู้เข้าประชุมเพื่อนไปแจกจ่ายแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย หนังสือ “สหกรณ์” เป็นเอกสารเผยแพร่ฉบับแรกซึ่งนิพนธ์โดยกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ด้วยคำปรึกษาแนะนำจากนาย เจ.เอ. เคเบิล (J.A.Cable) ที่ปรึกษากรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์

2. การเลือกท้องที่เพื่อเริ่มจัดตั้งสหกรณ์ นับว่าเป็นความรอบคอบของทางราชการที่ยึดถือหลักปฏิบัติ 2 ประการ คือ 1) การริเริ่มจัดสหกรณ์ในประเทศไทยถือว่าการทดลองก่อนและ 2) การจัดตั้งสหกรณ์ในท้องที่ที่ราษฎรจะต้องมีความต้องการและมีผู้ทางที่จะประสบความสำเร็จ เพราะฉะนั้นในปลายปี 2458 กระทรวงการคลังจึงได้ให้นาย เจ.เอ.เคเบิล กับข้าราชการอีก 2 นาย

คือ นายเสริม ชูโต และนายประดิษฐ์ สุจริตกุล (ภายหลังได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นพระเสริมพนาพิชัย และพระประดิษฐสุหการ ตามลำดับ) เดินทางไปสำรวจภาวะความเป็นอยู่ของราษฎรในจังหวัดพิษณุโลก และเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์รวมทั้งดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ในจังหวัดนั้นด้วย โดยมีนายสลับ วีรเธียร (พระประกาศสหกรณ์) เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการในครั้งนั้น

การเลือกจังหวัดพิษณุโลกเพื่อจัดตั้งสหกรณ์ในระยะทดลองก็เพราะจังหวัดพิษณุโลกยังมีราษฎรไม่หนาแน่น โดยมากเป็นคนจนที่อพยพขึ้นมาจากทางใต้เพื่อบุกเบิกที่ดินทำกิน ซึ่งต้องใช้ทุนเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมากและปรากฏว่ามีหนี้สินท่วมตัว ตั้งตัวเป็นหลักฐานได้ยาก ปัญหาเหล่านี้สร้างความท้อถอยและเป็นอุปสรรคแก่คนที่คิดจะอพยพขึ้นมาใหม่ หนึ่งความสนใจในงานสหกรณ์ของสมุหเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลก (พระยาสุรพดินทร์สุรินทรฤาไชย) ถึงกับขอร้องให้ตั้งสหกรณ์ในจังหวัดพิษณุโลกได้มีส่วนในการตัดสินใจครั้งนั้นมาก ในการเลือกท้องที่ในจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งได้ประโยชน์ 2 ประการ คือ เพื่อแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรผู้บุกเบิกที่ดินใหม่ และเพื่อสร้างสิ่งจูงใจให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีไม่เพียงพอได้อพยพขึ้นไปบุกเบิกที่ดินตั้งหลักฐานเพิ่มขึ้นในจังหวัดพิษณุโลกซึ่งยังมีที่ดินรกร้างรอการบุกเบิกอยู่มาก

3. การจัดหาทุนสำหรับให้สหกรณ์กู้ยืม เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องการจัดตั้งธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติตามข้อเสนอแนะของนายเบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่สหกรณ์กู้ยืม ข้อจำกัดในเรื่องให้สหกรณ์ใช้ทุนจากภายในสหกรณ์เองโดยให้สมาชิกถือหุ้นและฝากในสหกรณ์ของตน และข้อจำกัดในเรื่องการกู้ยืมหรือรับฝากเงินจากนายทุนให้สหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นโดยใช้ความรับผิดชอบไม่จำกัดของสหกรณ์เป็นหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยของเงินกู้ ความรับผิดชอบนี้ในที่สุดตกเป็นภาระของสมาชิกทุกคนที่ต้องผูกพันตนร่วมกันอย่างไม่จำกัดที่จะต้องชำระหนี้ให้แก่ธนาคารผู้ให้กู้จนเสร็จสิ้น หากสหกรณ์มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือล้มละลาย ผลสุดท้ายทรัพย์สินทั้งหมดของสมาชิกนั่นเอง ไม่ว่าที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นเป็นหลักประกันให้แก่ธนาคารผู้ให้กู้ยืม นอกจากนั้นในกรณีการริเริ่มจัดสหกรณ์นี้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ของสหกรณ์ผู้กู้ยืมชั้นหนึ่ง

4. การตรากฎหมายรองรับสภาพและคุ้มครองสหกรณ์ โดยที่การนำระบบสหกรณ์เข้ามาใช้ในประเทศไทยเป็นการริเริ่มของรัฐบาล ซึ่งแตกต่างจากประเทศในยุโรปที่ริเริ่มโดยราษฎรหรือนักคิดนักมนุษยธรรม การริเริ่มสหกรณ์ไทยจึงมีลักษณะ “จากบนลงล่าง” มิใช่จาก “ล่างขึ้นบน” ดังเช่นประเทศในยุโรป การเตรียมการโดยรัฐจึงค่อนข้างละเอียดและหลายด้าน รวมทั้งการเตรียมออกกฎหมายก่อนการริเริ่มจัดตั้งสหกรณ์ เพื่อรองรับสภาพและคุ้มครอง สหกรณ์ให้สามารถขยายตัวออกไปได้อย่างมั่นคง พึ่งพาตนเองได้และเป็นอิสระในที่สุด ตรงกันข้ามกับการริเริ่ม

สหกรณ์ในประเศยุโรปตะวันตก ซึ่งเป็นภารกิจของราษฎรและผู้นำที่ต้องการรวมกลุ่มกันดำเนินธุรกิจบนหลักการช่วยตนเองโดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และหลักการความเป็นธรรม ความเท่าเทียมกันและประชาธิปไตย ในประเทศดังกล่าว ราษฎรได้จัดตั้งและขยายงานสหกรณ์ออกไปอย่างกว้างขวาง และรัฐบาลเห็นประโยชน์ของสหกรณ์ที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของบรรดาสมาชิกอย่างชัดเจนแล้วจึงได้ตรากฎหมายสหกรณ์ออกมารองรับภายหลัง

สำหรับประเทศไทย เมื่อรัฐบาลได้ตัดสินใจนำระบบสหกรณ์มาใช้ในปี 2458 แล้วจึงได้พิจารณาว่าจะใช้กฎหมายอะไรรองรับสภาพและคุ้มครองสหกรณ์ เมื่อได้เลือกรูปแบบสหกรณ์สินเชื่อบนไฟฟ้าไฟเซามาใช้ก็ได้พิจารณาเห็นว่าสหกรณ์รูปแบบนี้มีลักษณะคล้าย “สมาคมในทางแพ่ง” (Civil association) เพราะเป็นองค์กรของประชาชนที่ไม่แสวงหากำไร จะแตกต่างกันในสาระสำคัญที่สมาคมทางแพ่งมีวัตถุประสงค์ในทางสังคม ศาสนา การกุศล วิชาการ หรือการบันเทิง ฯลฯ โดยไม่ทำธุรกิจ ในขณะที่สหกรณ์ทำธุรกิจเป็นหลักและดำเนินกิจการทางสังคมหรืออื่น ๆ ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วยก็ได้

ในขณะนั้นเรามีพระราชบัญญัติสมาคม พุทธศักราช 2457 ใช้บังคับอยู่แล้วซึ่งมีบทบัญญัติว่าสมาคมทุกสมาคมต้องจดทะเบียนตามกฎหมายของเสนาบดีเจ้ากระทรวงผู้ปกครองท้องที่ คือ กระทรวงนครบาลสำหรับมณฑลกรุงเทพ ฯ และกระทรวงมหาดไทยสำหรับหัวเมืองต่าง ๆ ในสมัยนั้นสมาคมต่าง ๆ ได้รับจดทะเบียนในมณฑลกรุงเทพ ฯ ตามกฎหมายของเสนาบดีกระทรวงนครบาลเท่านั้น กระทรวงมหาดไทยยังไม่มีมารับจดทะเบียนสมาคมในต่างจังหวัด จึงยังไม่มีกฎหมายของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องนี้ อย่างไรก็ตามแม้กระทรวงมหาดไทยจะออกกฎหมายของเสนาบดี เพื่อรับจดทะเบียนสหกรณ์ในฐานะที่เป็น “สมาคม” ชนิดหนึ่ง ก็เป็นการไม่เหมาะสม เพราะว่าการส่งเสริมและตรวจตราควบคุมสหกรณ์เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ ซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงการคลัง

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

เหตุผลอีกประการหนึ่งในการตราพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459 ก็เพราะเห็นว่าการเริ่มจัดสหกรณ์ในเวลานั้นเป็นการทดลองดูผลก่อนว่าจะใช้ได้สำหรับประเทศไทยหรือไม่ จึงไม่ประสงค์จะ “ประกาศกริ้วกราว” ตั้งแต่แรก และยังไม่สมควรออกกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์โดยเฉพาะขึ้นในเวลานั้น นี่แสดงให้เห็นวิสัยทัศน์อันยาวไกลและลึกซึ้งของผู้ริเริ่ม

การสหกรณ์ในประเทศไทยที่ได้เริ่มต้นอย่างระมัดระวัง รอบคอบ และเจียมตัวที่สุด โดยเห็นว่าการสหกรณ์เป็น “งานใหญ่ส่วนหนึ่งของชาติ ...และนับวันจะไพศาลออกไปทุกที...” (กระทรวงสหกรณ์ : การจัดสหกรณ์ในประเทศไทย พ.ศ.2501 หน้า 15)

อย่างไรก็ตามกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติมพุทธศักราช 2459 เป็นกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ฉบับแรกของไทย แม้ว่าจะมีความมุ่งหมายเพื่อให้ใช้บังคับเป็นการชั่วคราวในระยะเวลาทดลองจัดสหกรณ์ก็ตาม ดังจะเห็นได้ว่าพระราชวรรังสรรค์ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์พระองค์แรกได้ทรงขอให้ นาย เจ.เอ.เคเบิล ที่ปรึกษากรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์เตรียมร่างกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์หลังจากนั้นไม่นาน และได้ร่างเสร็จตั้งแต่ พ.ศ.2461 แต่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายคราว จนกระทั่งได้ตราเป็น “พระราชบัญญัติสหกรณ์พุทธศักราช 2471

5.การเลือกเจ้าพนักงาน (เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์) ในการคัดเลือกเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติงานส่งเสริมสหกรณ์ในระยะเริ่มต้นนี้ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้ใช้พระปรีชาสามารถและพินิจพิเคราะห์ที่จะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและนิสัยใจคออันเหมาะสมแก่การปฏิบัติงานในกรมใหม่นี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานส่งเสริม สหกรณ์

พระองค์ได้ทรงขอโอนเจ้าพนักงานรุ่นแรกจำนวนหนึ่ง จากกรมตรวจและสารบาณูซึ่งพระองค์ทรงเป็นอธิบดีก่อนที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นอธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ บุคคลเหล่านี้พระองค์ย่อมมีความมั่นใจในความรู้ความสามารถและอุปนิสัยใจคอเป็นอย่างดี และสามารถปฏิบัติงานใหม่ร่วมกับนาย เจ.เอ.เคเบิล อดีตเจ้ากรมสถิติพยากรณ์เดิม (ต่อมาได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษากรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์) และข้าราชการในกรมสถิติพยากรณ์เดิม

ในเดือนมกราคม พ.ศ.2458 พระองค์ได้รับนักศึกษา 5 คน จากโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ซึ่งพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (ต่อมาเป็นเจ้าพระยา) ผู้บัญชาการโรงเรียนฯ ได้คัดเลือกให้ตาม ที่พระองค์ทรงขอให้ช่วย แต่สิ่งที่น่าภูมิใจอย่างยิ่งคือพระองค์ได้จัดให้มีการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ให้เพียงพอกับงานใหม่และท้าทายอย่างยิ่งนี้ คือ งานส่งเสริมสหกรณ์ หลักสูตรการสอบแข่งขันซึ่งมีทั้งการสอบข้อเขียน และการสัมภาษณ์ โดยพระองค์เองทุกคนนับว่าเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกในการนำวิธีการนี้มาใช้ในระบบราชการไทย

6.การรับจดทะเบียนสหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ เมื่อกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้รับแบบสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นมาจากสมุหเทศาภิบาลมณฑลต่าง

ๆ หลังจากการประชุมชี้แจงหลักและวิธีการสหกรณ์ พร้อมด้วยพิจารณาความเหมาะสมในการนำระบบสหกรณ์มาใช้ในประเทศไทย (ขณะนั้นประเทศสยาม)แล้ว กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้ตัดสินใจเลือกรูปแบบสหกรณ์ไฟฟ้าเฟรนช์ ซึ่งมีกำเนิดในประเทศปรัสเซีย (เยอรมนีในปัจจุบัน) มาใช้

กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปสำรวจความต้องการและเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์อย่างง่าย ๆ แก่ราษฎรในอำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลกตั้งแต่มิถุนายนปี 2459 และดำเนินการจัดตั้งตลอดจนเสนอเรื่องให้นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนสหกรณ์เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2459 ในชื่อ “สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้” ตั้งอยู่ในตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก มีสมาชิกแรกตั้ง 16 คน และใช้ทุนเงินกู้จากแบงก์สยามกัมมาจล 3,000 บาท สหกรณ์นี้จึงเป็นสหกรณ์แรกในประเทศไทย เป็นประเภทสหกรณ์หาทุน และยังคงดำเนินงานอยู่ในปัจจุบันในอำเภอเมืองพิษณุโลก แต่เปลี่ยนประเภทเป็น “ประเภท สหกรณ์การเกษตร” ในชื่อใหม่ “สหกรณ์การเกษตรเมืองพิษณุโลก จำกัด”

ในการประชุมใหญ่ครั้งแรกหลังการจดทะเบียนสหกรณ์นี้ พระราชวรพงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ ได้เสด็จไปทรงเป็นประธานในพิธีแจกใบสำคัญจดทะเบียนให้แก่สหกรณ์นี้ด้วย

## ตอนที่ 2 การพัฒนาขบวนการสหกรณ์ไทย

ขบวนการสหกรณ์ไทยประกอบด้วยสหกรณ์ประเภทต่างๆ ทั้งที่อยู่ในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรได้ถือกำเนิดขึ้นจากการริเริ่มของรัฐบาล โดยการนำรูปแบบและวิธีของ สหกรณ์ไฟฟ้าเฟรนช์ ของประเทศเยอรมนี เข้ามาปรับใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2459 ต่อมารัฐบาลก็ได้ริเริ่มส่งเสริมให้ราษฎรรวมกลุ่มกันตั้งสหกรณ์รูปแบบอื่นอีกมากมายทั้งในชนบทและในเมืองด้วยความมุ่งหมายที่จะให้สหกรณ์เหล่านี้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนยกระดับความเป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้น ดังได้กล่าวไว้ในตอนที่ 1

พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันอาจแยกพิจารณาเป็น 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)**

เมื่อรัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ตัดสินใจนำวิธีสหกรณ์แบบโรฟไฟเซนเข้ามาใช้ โดยได้จัดตั้งสหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้ขึ้นในตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก เป็นสหกรณ์แรกของประเทศไทยในปี 2459 นั้น สหกรณ์ดังกล่าวเป็นประเภทสหกรณ์หาทุนมีสมาชิกแรกตั้ง 16 คน ใช้ทุนเงินกู้จากเบงก์สยามกัมมาจล (ธนาคารไทยพาณิชย์ในปัจจุบัน) เพียง 3,000 บาท สำหรับให้เงินกู้แก่สมาชิก และต่อมาในปี พ.ศ. 2461 ได้จัดตั้งสหกรณ์หาทุนเพิ่มขึ้นอีก 1 สหกรณ์ในจังหวัดเดียวกัน ในปี พ.ศ.2462-2463 ได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นอีกในจังหวัดพิษณุโลกและจังหวัดลพบุรี เป็นสหกรณ์หาทุนทั้งสิ้นรวมจำนวน 60 สหกรณ์ สมาชิกชวนา 1,190 คน ใช้ทุนให้เงินกู้รวม 303,669 บาท

การจัดตั้งสหกรณ์หยุดชะงักไปหนึ่งปีใน พ.ศ.2460 เพราะนายทะเบียนสหกรณ์ (กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์-อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์) ในขณะที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์สินชาติศัตรู หลังจากประเทศไทยได้ประกาศเข้าร่วมกับฝ่ายพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 1 และต้องดึงเจ้าหน้าที่ไปส่งเสริมและจัดตั้งสหกรณ์ในท้องที่มาช่วยราชการพิเศษนี้

ปี พ.ศ.2464 ก็ต้องงดการจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มอีก 1 ปี เพราะเงินทุนกู้ยืมจากธนาคารหมด ในปี พ.ศ.2465 จึงได้จัดตั้งสหกรณ์เพิ่มโดยใช้เงินทุนที่ได้รับชำระหนี้คืนจาก สหกรณ์รุ่นก่อน

สหกรณ์ทั้งหมดที่จัดตั้งขึ้นในยุคนั้นเป็นประเภทสหกรณ์หาทุนเท่านั้น ทั้งนี้เพราะว่าเป็นนโยบายของนายทะเบียนสหกรณ์ที่ให้ความระมัดระวังและความรอบคอบในการจัดตั้งสหกรณ์ โดยหวังผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาของชาวนาที่เป็นสมาชิกสหกรณ์เป็นสำคัญ ความล้มเหลวของสหกรณ์เพียงจำนวนเล็กน้อยย่อมจะไม่เป็นผลดีแก่การขยายการสหกรณ์ให้แพร่หลายออกไปในอนาคตเพื่อประโยชน์แก่ชาวนาจำนวนมาก การจัดสหกรณ์ในระยะแรกถือว่าเป็นแต่เพียง “การทดลองและเพื่อวิเคราะห์วิธีการให้ลองแท้...” เสียก่อน (experiment period)

แนวทางปฏิบัติในการจัดตั้งสหกรณ์ในระยะนี้ได้แก่

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

3) การเลือกท้องที่ที่จะจัดตั้งสหกรณ์ ให้มีการสำรวจความต้องการของราษฎร ภาวะเศรษฐกิจ และสังคม เส้นทางคมนาคมที่เจ้าพนักงานจะเข้าไปส่งเสริม แนะนำและตรวจตราได้ โดยสะดวกตามสมควร

4) ต้องเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์ในท้องที่ที่จะจัดตั้งสหกรณ์ และสามารถหาชาวนาผู้นำที่เข้าใจหลักการและวิธีการสหกรณ์และสามารถถ่ายทอดแก่คนอื่นได้

การพัฒนาสหกรณ์ในระยะทดลองนี้เริ่มดำเนินการโดย “แผนกการสหกรณ์” กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (กระทรวงการคลังในปัจจุบัน) ในปี พ.ศ.2459 ดังกล่าวในตอนที 1 กำเนิดสหกรณ์ในประเทศไทย ต่อมาเมื่อกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้รับการสถาปนาเป็นกระทรวงพาณิชย์ในปี พ.ศ.2463 แผนกสหกรณ์ก็ได้ถูกยกฐานะเป็น “กรมสหกรณ์” สังกัดกระทรวงนี้ และได้ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการวางรากฐานการส่งเสริมและตรวจสอบสหกรณ์ต่อไป จนกระทั่ง พ.ศ.2469 กรมสหกรณ์จึงได้ย้ายสังกัดไปอยู่ใน “กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม” โดยผลของการรวมกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงคมนาคมเข้าด้วยกัน

กล่าวได้ว่าการพัฒนาการสหกรณ์ในระยะนี้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มทั้งสิ้น ตั้งแต่การพัฒนาความคิดที่จะนำระบบสหกรณ์เข้ามาใช้ การเลือกรูปแบบและวิธีการสหกรณ์ การเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์ การสำรวจท้องที่และการจัดตั้งสหกรณ์ ตลอดจนการส่งเสริม ช่วยเหลือแนะนำ การกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ และการตรวจสอบหรือการสอบบัญชี สหกรณ์ ราษฎร หรือสมาชิกสหกรณ์เป็นฝ่ายรับบริการเหล่านี้ทั้งสิ้นจากรัฐบาล ฉะนั้นการพัฒนาสหกรณ์ในระยะทดลองจึงมีลักษณะ “จากบนลงล่าง” (top-down) ซึ่งตรงกันข้ามกับพัฒนาการสหกรณ์ในประเทศยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ ที่เรียกว่า “จากล่างขึ้นบน” (bottom-up) โดยราษฎรผู้ริเริ่มจัดตั้งและดำเนินการเองทั้งสิ้น รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและควบคุมดูแลให้ สหกรณ์ดำเนินงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย หลักการและวิธีการสหกรณ์ในภายหลัง

ความมุ่งมั่นและความจริงใจของรัฐบาลในสมัยนั้นที่จะวางรากฐานการสหกรณ์ในประเทศไทยให้มั่นคงแข็งแรงและพัฒนาต่อไปเป็นขบวนการสหกรณ์ที่พึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง จะเห็นได้จากการที่กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์พระองค์แรกได้ทรงนำที่ปรึกษากระทรวงพาณิชย์ (นายอาร์.เอส.เลอเมย์) และเจ้าพนักงานสหกรณ์อีก 2 นาย (นายสดับ วีระธีรกับนายพิจารณ์ ปิ่นยวนิช) ไปดูงานสหกรณ์ในประเทศพม่าและประเทศอินเดียใน พ.ศ.2465 เพื่อนำ



ความรู้และประสบการณ์การจัดสหกรณ์ในประเทศทั้งสอง ที่รัฐบาลอังกฤษได้วางรากฐานไว้ก่อนแล้วมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

อนึ่งเป็นที่น่าภาคภูมิใจอย่างยิ่งสำหรับพี่น้องชาวสหกรณ์ที่ในหลวง รัชกาลที่ 7 และสมเด็จพระบรมราชินี ได้ทรงสนพระทัยในการสหกรณ์มาก ได้เสด็จเยี่ยมและทอดพระเนตรการประชุมของสหกรณ์บ้านคอน ไม่จำกัดสินใช้ ในจังหวัดพิษณุโลก เมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ.2469 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงบันทึกลายพระราชหัตถเลขาไว้ในสมุดบันทึกการตรวจสหกรณ์นั้นด้วย แล้วจึงได้ทรงพระราชทานพระบรมราโชวาทแก่สมาชิกและกรรมการของสหกรณ์ อันเป็นที่ปลาบปลื้มและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ข้าราชการและสมาชิกสหกรณ์เป็นอันมาก

เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2470 มีจำนวนสหกรณ์หาทุนดำเนินงานอยู่ในท้องที่จังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดลพบุรีรวมทั้งสิ้น 80 สหกรณ์

## **2.ระยะปรับตัว (พ.ศ.2471-2494)**

เมื่อรัฐบาลมีความมั่นใจว่าการจัดสหกรณ์ในระยะทดลองเป็นประโยชน์แก่สมาชิก ชวนาในการปลดปล่อยหนี้สินและการลงทุนประกอบอาชีพ จึงเห็นว่าควรขยายการจัดสหกรณ์สำหรับกิจกรรมอย่างอื่น เช่น การขายผลิตผลเกษตร การจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภค การจัดที่ดินให้ชาวนาได้ทำกินอย่างมั่นคงและเพียงพอ ฯลฯ ดังนั้นการจัดสหกรณ์ในระยะนี้จึงมีลักษณะเป็นการปรับตัว (adjustment) สหกรณ์ทั้งที่จัดตั้งขึ้นใหม่และที่ดำเนินงานอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และสามารถสนองความต้องการของสมาชิกด้วยกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น

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

**2.1 การตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2471** เราทราบแล้วว่าการตราพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459 เป็นมาตรการอันรีบด่วนที่จะนำวิธีการสหกรณ์มาทดลองใช้แก้ไขปัญหาหนี้สินที่มีภาระหนัก และความต้องการเงินทุนในการประกอบอาชีพของชาวนาที่กำลังขยายตัวเป็นการผลิตเพื่อการค้าอย่างกว้างขวางในขณะนั้น และทั้งทางราชการสมัยนั้นได้ตระหนักดีตั้งแต่แรกว่าจะใช้ พ.ร.บ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 นั้นเป็นการชั่วคราวในระหว่างที่ทดลองจัดสหกรณ์เพียง 2 แห่ง เพื่อทดลองดูก่อนว่าจะจัดได้สำเร็จหรือไม่

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

พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ. 2471 มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมและคุ้มครองสหกรณ์โดยเฉพาะมีบทบัญญัติทั้งสิ้น 34 มาตรา นับว่าเป็นกฎหมายสหกรณ์ที่มีความสมบูรณ์และเหมาะสมกับการใช้บังคับในสมัยนั้น เช่นมีคำนิยามว่า “สมาคมซึ่งอาจจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ได้นั้น คือสมาคมซึ่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันเป็นประโยชน์สามัญแก่สมาชิกทั้งปวงในทางทรัพย์...” (มาตรา 5) ชนิดของสหกรณ์มี 4 ชนิด คือ

- (1) สหกรณ์ซึ่งห้ามมิให้เฉลี่ยกำไรในหมู่สมาชิก หมายถึง สหกรณ์ขนาดเล็ก เช่น สหกรณ์หาทุนใช้ความรับผิดชอบ “ไม่จำกัดสินใช้”
- (2) สหกรณ์ซึ่งเฉลี่ยกำไรได้ตามส่วนของธุรกิจ หมายถึง สหกรณ์ที่ต้องมีขนาดใหญ่พอสมควร เช่น สหกรณ์การขาย สหกรณ์ร้านค้า ฯลฯ ใช้ความรับผิดชอบ “จำกัดสินใช้”
- (3) สหกรณ์ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อยังความสะดวกให้เกิดแก่กิจการของสหกรณ์อื่น หมายถึง ชุมชุมสหกรณ์
- (4) สหกรณ์ตาม (2) และ (3) ซึ่งยอมให้จ่ายเงินปันผลตามหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 6 ต่อปี แต่การจดทะเบียนต้องได้รับอนุมัติจากเสนาบดี (รัฐมนตรี)

นอกจากนั้น พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2471 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม) มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่า จะรับจดทะเบียนสหกรณ์ชนิดใด และประเภทใดบ้าง รวมทั้งกำหนดบุคคลจำพวกใดอาจรวมกันตั้งสหกรณ์ และในเขตใดบ้าง (มาตรา 6) ซึ่งเป็นมาตรการแห่งความรอบคอบที่จะควบคุมดูแลการจัดตั้งสหกรณ์เฉพาะประเภทและชนิดที่เหมาะสมและจะเป็นประโยชน์แก่ราษฎรอย่างแท้จริง ในขณะที่ทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าเงินทุนและเจ้าพนักงานสหกรณ์ที่ทำหน้าที่ส่งเสริม แนะนำและตรวจสอบสหกรณ์ยังมีจำนวนจำกัด รวมทั้งระดับความรู้ความเข้าใจการสหกรณ์ของราษฎรยังน้อย

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

1) พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476 ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนแก่ทะเบียนที่ดินที่สหกรณ์เป็นผู้โอนหรือผู้รับโอน เพื่อช่วยเหลือสหกรณ์ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมให้รัฐบาล เท่ากับเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

2) พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 ให้เพิ่มเติมข้อจำกัด บางประการเกี่ยวกับอำนาจกระทำการของสหกรณ์ เช่น ในการให้เงินกู้แก่สมาชิก สหกรณ์ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับต้นเงิน ดอกเบี้ย การผ่อนใช้หนี้ และหลักประกันตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ถ้าสหกรณ์ยังเป็นหนี้เงินกู้จากรัฐบาลหรือรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ สหกรณ์ หรือในกรณีที่สหกรณ์มีข้อบังคับยอมให้เฉลี่ยผลกำไรในหมู่สมาชิก สหกรณ์ต้องตั้งบัญชีไว้ต่างหากสำหรับเงินกู้ที่ได้รับจากรัฐบาลหรือที่รัฐบาลค้ำประกัน

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

2.2 การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ กรมสหกรณ์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมดูแลสหกรณ์ในระหว่าง พ.ศ.2471-2494 ได้เปลี่ยนกระทรวงเจ้าสังกัดหลายครั้งโดยผลของการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ในปี 2473 ได้เปลี่ยนสังกัดจากกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมเป็นกระทรวงเกษตรพาณิชย์การและเป็นกระทรวงเศรษฐกิจในปี 2476 และสังกัดกระทรวงเกษตรราชการในปี 2478

ในขณะที่กรมสหกรณ์สังกัดกระทรวงเศรษฐกิจได้มีการปรับปรุงส่วนราชการ 2 ครั้งครั้งแรกโดยพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรม ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2476 ให้แบ่งส่วนราชการเป็น (ก) “ราชการส่วนกลาง” ประกอบด้วยกองกลาง กองบัญชี และกองสหกรณ์ (ข) “ราชการท้องถิ่น” ประกอบด้วยสหกรณ์มณฑล และสหกรณ์จังหวัด จะเห็นว่าการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ในสมัยนั้นรัฐบาลได้เริ่มกระจายอำนาจกำลังข้าราชการสหกรณ์ไปประจำทำงานในระดับมณฑลและจังหวัด เพื่อความคล่องตัวและใกล้ชิดกับราษฎรและสหกรณ์มากขึ้น

ต่อมาในปีเดียวกันได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการ 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 สังเกตได้ว่าการแบ่งประเทศออกเป็น 5 ภาค แต่ละภาคมีกองสหกรณ์ประจำภาคนั้น ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดตั้งสหกรณ์ (แผนกจัดตั้ง) และควบคุมสหกรณ์(แผนกควบคุม) เป็นการแบ่งกองในแนวราบทำหน้าที่เหมือนกันทุกกอง นอกจากนั้นยังมีกองที่ทำหน้าที่สนับสนุน 3 กอง คือ สำนักงานเลขานุการกรม สนับสนุนด้านงานธุรการและทะเบียน กองตรวจบัญชี สนับสนุนด้านบัญชีและการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ และกองอบรมสนับสนุนด้านการฝึกอบรม ให้การศึกษาและเผยแพร่การสหกรณ์ ทั้งนี้ภายใต้บังคับบัญชาของอธิบดี ซึ่งรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์แต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ด้วย

อนึ่งในปี 2477 กระทรวงเศรษฐกิจได้แยกหน้าที่หลักเป็น 2 ทบวง คือ ทบวงเกษตรรา ธิการ กับทบวงพาณิชย์และคมนาคม กรมสหกรณ์ได้ถูกจัดเข้าสังกัดทบวงเกษตรราธิการร่วมกับ กรมประมง กรมเกษตร กรมชลประทาน กรมที่ดินและโลหกิจ และกรมป่าไม้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผล การจัดสหกรณ์ในขณะนั้นเน้นหนักสหกรณ์สำหรับเกษตรกร หรือสหกรณ์ในชนบท ซึ่งจะได้รับ การสนับสนุนด้านอาชีพของสมาชิกได้โดยสะดวก

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

การปรับปรุงส่วนราชการกรมสหกรณ์ทั้ง 3 ครั้ง ( พ.ศ.2476 2 ครั้ง และ พ.ศ.2494 อีก 1 ครั้ง ) เป็นการปรับทั้งในด้านโครงสร้าง ด้านกำลังเจ้าหน้าที่ และงบประมาณของกรมสหกรณ์ ให้สอดคล้องกับการขยายตัวของสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ทั้งในชนบทและในเมืองทั่วราชอาณาจักร หลังจากได้ผ่านระยะทดลอง (พ.ศ.2459-2470) มาแล้ว และคาดว่าในอนาคตราษฎรจะมีความรู้ความเข้าใจและความนิยมในสหกรณ์เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่ยังไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าการ จัดสหกรณ์ที่ผ่านมาแล้วนั้นประสบความสำเร็จเพียงใดในด้านการส่งเสริมให้สหกรณ์พึ่งตนเอง ปกครองตนเองและเป็นอิสระ

2.3 การริเริ่มโครงการจัดสหกรณ์ระยะ 6 ปี (พ.ศ.2478-2484) กระทรวงเกษตรราธิการ ได้ให้ความเห็นชอบโครงการจัดสหกรณ์ระยะ 6 ปี (พ.ศ.2478-2484) ที่กรมสหกรณ์เสนอ และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการได้ นับว่าเป็นโครงการพัฒนาการสหกรณ์ฉบับแรก แต่น่าเสียดายที่ยังค้นหาเอกสารสำคัญฉบับนี้ไม่ได้ (เข้าใจว่าอาจถูกทำลายหรือสูญหายไปในช่วง

การย้ายสำนักงาน เมื่อมีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมหลายครั้งที่เกี่ยวข้องกับราชการ สหกรณ์ใน  
เวลาต่อมา) อย่างไรก็ตามโดยผลแห่งการดำเนินการตามโครงการนี้ กรมสหกรณ์คงได้รับการ  
สนับสนุนด้านกำลังคนและงบประมาณ ในการจัดขยายสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ จำนวนมากขึ้นใน  
ระยะเวลานั้น

2.4 การจัดหาแหล่งเงินทุนสำหรับสหกรณ์ แหล่งเงินทุนแห่งแรกที่ได้ใช้เป็นทุน  
สำหรับให้กู้ยืมแก่สหกรณ์ คือ เบงกัลสยามกัมมาจล ซึ่งได้อนุมัติวงเงินกู้ไว้ไม่เกิน 300,000 บาท  
สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ สหกรณ์แรกได้กู้ยืม 3,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี  
โดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติค้ำประกัน สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ ให้สมาชิกกู้ใน  
อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี กำหนดชำระคืนภายใน 3 ปี เงินกู้จากเบงกัลสยามกัมมาจลสิ้นสุดลง  
ในปี 2476 ซึ่งเป็นปีแรกที่รัฐบาลได้อนุมัติเงินทุนจากงบประมาณประจำปี เพื่อการจัดขยาย  
สหกรณ์ต่อไป

ต่อมาในปี 2483 เมื่อมีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทอื่นเพิ่มขึ้นตามลำดับ นอกเหนือ  
จากสหกรณ์หาทุน รัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณเป็นปี ๆ ตามความจำเป็นให้กรมสหกรณ์ตั้งเป็น  
“ทุนส่งเสริมการสหกรณ์” ขึ้นเพื่อให้สหกรณ์ประเภทอื่นได้กู้ยืมไปใช้เป็นทุนหมุนเวียน และการ  
ลงทุนในทรัพย์สิน สหกรณ์ที่สามารถกู้ยืมเงินทุนนี้ เช่น สหกรณ์นิคมฝ้าย สหกรณ์นิคมเกลือ  
สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์หาทุนและบำรุงที่ดิน ฯลฯ ซึ่งกำลังขยายการ  
จัดตั้งในช่วง พ.ศ.2478-2494 ทุนส่งเสริมการสหกรณ์นี้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนให้สหกรณ์ได้  
กู้ยืมตลอดมา จนกระทั่งได้ตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับ ซึ่งมีบทบัญญัติให้  
ตั้ง “กองทุนพัฒนาสหกรณ์” ขึ้นและกำหนดให้โอนทุนส่งเสริมการสหกรณ์เข้าไปอยู่ในกองทุนนี้

แหล่งทุนที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งที่รัฐบาลในสมัยนั้นมีวิสัยทัศน์ที่ยาวไกลจัดให้มีขึ้นเพื่อ  
เป็นแหล่งทุนที่ถาวรและเป็นของขบวนการสหกรณ์เองเมื่อถึงเวลาอันสมควร แหล่งทุนนั้นคือ  
“ธนาคารเพื่อการสหกรณ์” ซึ่งรัฐบาลได้ตั้งขึ้นโดยตราพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการสหกรณ์  
พ.ศ.2486 โดยมีความมุ่งหมาย 3 ประการคือ

(1) เพื่อเป็นศูนย์กลางทางการเงินของสหกรณ์ ทำหน้าที่ให้เงินกู้ รับเงินฝาก และ  
บริหารสภาพคล่องให้สหกรณ์ทั่วประเทศ ซึ่งจะทำให้สหกรณ์สามารถอำนวยความสะดวกทางธุรกิจด้าน  
ต่างๆ ให้แก่สมาชิกได้อย่างพอเพียง สะดวกและรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิก สหกรณ์หาทุน

(2) เพื่อให้สหกรณ์เข้าถือหุ้นในธนาคารร่วมกับรัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่งให้  
สหกรณ์มีส่วนเป็นเจ้าของธนาคารร่วมกับรัฐบาล โดยการกำหนดทุนเรือนหุ้นของธนาคารไว้ 10

เส้นทาง ให้สหกรณ์ถือหุ้นตามความสามารถของสหกรณ์ เมื่อสหกรณ์ถือหุ้นเพิ่มขึ้นกระทรวงการคลังก็จะขายหุ้นของรัฐบาลให้ ผู้แทนของสหกรณ์ผู้ถือหุ้นมีสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่บริหารธนาคารได้ด้วย ธนาคารสหกรณ์กลางเพื่อการเกษตร ป่าไม้ และประมงของญี่ปุ่นก็ได้ก่อตั้งขึ้นมาโดยหลักการเช่นเดียวกันนี้

(3) เพื่อให้ธนาคารเพื่อการสหกรณ์เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา (development bank) มิให้ดำเนินการเพื่อกำไรเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ แต่เพื่อให้พอเลี้ยงตัวได้และสะสมเงินสำรองเพื่อสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนในการให้บริการเงินกู้แก่สหกรณ์ ธนาคารจึงได้รับการสนับสนุนให้กู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ เช่น ธนาคารออมสิน และออกพันธบัตรเงินกู้โดยกระทรวงการคลังค้ำประกัน เป็นต้น

นอกจากนั้นในปี 2494 และ 2495 กรมสหกรณ์ได้ส่งเสริมให้สหกรณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์หาทุนในจังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดอุดรดิตถ์ จัดตั้งธนาคารสหกรณ์เชียงใหม่ จำกัดสินใช้ และธนาคารสหกรณ์อุดรดิตถ์ จำกัดสินใช้ขึ้น ตามลำดับ โดยจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์พุทธศักราช 2471 ในรูป “ชุมนุมสหกรณ์” ธนาคารสหกรณ์จังหวัดทั้ง 2 ธนาคารได้ให้บริการเงินกู้และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเงินให้แก่บรรดาสหกรณ์ในจังหวัดทั้งสองได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นสถาบันการเงินของสหกรณ์ ทำหน้าที่ระดมทุนในชนบทมาใช้หมุนเวียนให้เงินกู้เพื่อการเกษตรในชนบทนั่นเอง โดยผ่านสหกรณ์และตั้งส่งเสริมนิสัยการออมในหมู่สมาชิกสหกรณ์และประชาชนทั่วไป เช่น พ่อค้าและวัดวาอาราม เพราะว่าในสมัยนั้นธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสินยังไม่มีสาขาธนาคารในต่างจังหวัดมากนัก ธนาคารสหกรณ์จังหวัดให้เงินกู้แก่สหกรณ์ผู้ถือหุ้นเท่านั้น แต่รับเงินฝากได้จากประชาชนทั่วไป ทั้งเงินฝากประจำ เงินฝากออมทรัพย์ และเงินฝากกระแสรายวัน ซึ่งผู้ฝากสามารถถอนได้ด้วยเช็ค

การรับเงินฝากกระแสรายวัน ซึ่งขณะนั้นไม่มีกฎหมายห้ามมิให้สหกรณ์กระทำ ทำให้ธนาคารสหกรณ์จังหวัดได้รับความนิยมในหมู่พ่อค้าและข้าราชการเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เป็นการปลุกฝืนนิสัยการใช้เช็คธนาคารให้แก่ชาวชนบทด้วย นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง แต่เป็นที่น่าเสียดายอย่างมากเมื่อรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากธนาคารพาณิชย์ดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์ และได้ให้คำนิยาม “การธนาคารพาณิชย์” ว่าได้แก่กิจการ... “การรับเงินฝากที่ต้องใช้คืนเมื่อทวงถาม” ซึ่งหมายถึงการใช้เช็คในการถอนเงิน หรือเงินฝากกระแสรายวันนั่นเอง และยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากธนาคารใช้คำว่า “ธนาคาร” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจ ด้วยเหตุนี้กระทรวง สหกรณ์จึงสั่งให้ธนาคารสหกรณ์

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

## 2.5 การขยายจัดสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ

แม้ว่าการจัดสหกรณ์หาทุนได้ผ่านระยะทดลอง (พ.ศ.2459-2470) และเห็นผลแล้วว่า จะจัดขยายสหกรณ์ต่อไปได้สำเร็จ แต่ทางราชการก็ยังส่งเสริมการจัดสหกรณ์หาทุนแต่เพียงประเภทเดียวจนถึงสิ้นปี 2477 ซึ่งมีจำนวนสหกรณ์หาทุนทั้งหมด 440 สหกรณ์ ใน 14 จังหวัด มีสมาชิกเฉลี่ยสหกรณ์ละ 15 คน

ในปี 2478 รัฐบาลจึงเริ่มปรับขบวนการสหกรณ์ให้สามารถอำนวยความสะดวกทางธุรกิจแก่สมาชิกได้หลายอย่างขึ้น โดยการทดลองจัดตั้งสหกรณ์รูปแบบอื่นๆ นอกจากสหกรณ์หาทุน เช่น

(1) สหกรณ์เช่าซื้อที่ดินในบริเวณทุ่งหลวงรังสิต จังหวัดปทุมธานี เพื่อให้สมาชิกได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินอย่างถาวร โดยวิธีการเช่าซื้อในราคา และเงื่อนไขที่สมควร ซึ่งทำให้สมาชิกมีกำลังใจในการทำอย่างขยันขันแข็ง ไม่ทอดทิ้งเพราะถูกเรียกค่าเช่านาสูงและความไม่แน่นอน

(2) สหกรณ์นิคมกสิกรรมที่อำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย และสหกรณ์นิคมเกลือที่จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อให้ชาวนาที่ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีไม่เพียงพอแก่การทำกินได้เข้าไปบุกเบิก ตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพกสิกรรมอย่างถาวร

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

(4) สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล เพื่อให้ชาวนาสามารถรวมกันขายข้าวและพืชผลอื่นๆ ไปยังตลาดปลายทาง เช่น โรงสีได้โดยไม่ถูกกดราคา หรือเอาเปรียบในเรื่องการชั่งน้ำหนัก หรือการตวงผลิตผลที่ขาย ควรสังเกตว่าส่วนมากสมาชิกสหกรณ์หาทุนนั่นเองเป็นสมาชิกของสหกรณ์เหล่านี้ ซึ่งใช้ความรับผิดชอบ “จำกัดสินไช้” เพราะต้องการให้มีขนาดใหญ่ มีแผนดำเนินงานกว้าง อาจครอบคลุมทั้งอำเภอ หรือหลายตำบล

(5) สหกรณ์บำรุงที่ดิน เพื่อให้ชาวนาซึ่งมีนาอยู่ในเขตที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติได้ร่วมมือกันจัดทำเหมืองฝาย หรือคูคลองส่งน้ำในระดับไร่นา เพื่อให้สามารถเพิ่มผลผลิตและทำนาได้แม้กระทั่งนอกฤดูฝน

(6) สหกรณ์หาทุนและบำรุงที่ดิน สหกรณ์ประเภทนี้มีวัตถุประสงค์ทั้งจัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืมและจัดให้มีบริการชลประทานด้วย

(7) สหกรณ์อุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมชาวนาที่ประกอบอาชีพเสริมเช่น หัตถกรรมได้ร่วมกันซื้อวัสดุอุปกรณ์ในราคาย่อมเยา และร่วมกันขายผลิตภัณฑ์หัตถกรรมนั้น หรือให้สมาชิกมาร่วมกันผลิตสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่งภายในโรงงานขนาดเล็ก หรือสำนักงานของสหกรณ์นั่นเอง

อนึ่งการขยายจัดสหกรณ์ในตอนปลายของระยะปรับตัวนี้ ประเทศไทยมีสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยทั่วไปจากราษฎร หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. 2475 การจัดตั้งสหกรณ์ในระยะนั้นเริ่มมีความกดดันทางการเมือง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร และผู้แทนราษฎรอ้างการเรียกร้องของราษฎรให้มีการจัดตั้งสหกรณ์จำนวนมากในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ เช่น ในปี 2492 ปีเดียว มีการจัดตั้งสหกรณ์หาทุนถึง 1,100 สหกรณ์ และสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ อีก 69 สหกรณ์ รวมทั้งสิ้น 1,169 สหกรณ์ นอกจากนั้นในปีเดียวกันได้มีการจัดตั้งร้านสหกรณ์จำนวน 149 สหกรณ์ ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่จะใช้ร้านสหกรณ์เป็นเครื่องมือของรัฐบางในการลดค่าครองชีพและบรรเทาความขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคบางอย่าง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งสิ้นสุดลงใน พ.ศ. 2488

สหกรณ์ตั้งใหม่โดยอิทธิพลทางการเมืองนี้มิได้มีการสำรวจความต้องการ และภาวะเศรษฐกิจและสังคมของราษฎรอย่างจริงจัง ทั้งขาดการให้การศึกษาและเผยแพร่ความเข้าใจการสหกรณ์อย่างแท้จริงเสียก่อน จึงทำให้สหกรณ์เหล่านี้อ่อนแอไม่สามารถดำเนินงานและควบคุมดูแลตนเองได้ โดยไม่มีพนักงานสหกรณ์คอยช่วยเหลือ สหกรณ์เหล่านี้จึงต้องเลิกและชำระบัญชีเป็นจำนวนมากในปีต่อ ๆ มา ส่วนที่เหลือก็ต้องอยู่ในความดูแลช่วยเหลือของราชการต่อไป

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



## 2.6 การพัฒนาบุคลากรกรมสหกรณ์และการศึกษาทางสหกรณ์

ก่อนถึงระยะปรับตัวนี้กรมสหกรณ์ตระหนักดีแล้วว่า การจัดสหกรณ์ในประเทศไทย เป็นวิธีการที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มขึ้น มิได้เกิดจากความเคลื่อนไหวของประชาชนดังเช่นในประเทศตะวันตก สหกรณ์คงยังจำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน ตลอดจนการควบคุมและกำกับดูแลจากรัฐบาลต่อไปเป็นระยะเวลาพอสมควร จนกว่าจะพัฒนาเป็นขบวนการสหกรณ์ที่พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระจากรัฐบาลได้ในที่สุด เพราะฉะนั้นรัฐบาลโดยเฉพาะกรมสหกรณ์ต้องมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบอันสำคัญในการปฏิบัติภารกิจนี้ให้บรรลุความสำเร็จ

ปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการปฏิบัติภารกิจนี้ ได้แก่ การสร้างบุคลากรของกรม ฯ ให้เพียงพอและมีคุณภาพ ตลอดจนการให้การศึกษาและเผยแพร่การสหกรณ์ให้กว้างขวางออกไปในหมู่นักเรียน นักศึกษา และประชาชนให้มากที่สุดภายในกรอบเวลา และข้อจำกัดด้านทรัพยากร

กรมสหกรณ์จึงเริ่มเปิดหลักสูตรฝึกอบรมเจ้าพนักงานสหกรณ์ขึ้นอย่างเป็นระบบในปี 2481 โดยแบ่งเป็น 2 หลักสูตร ได้แก่

1) หลักสูตรพนักงานอบรมประเภท 1 เพื่อบรรจุเข้ารับราชการชั้นตรีในตำแหน่ง “พนักงานสหกรณ์ตรี” ผู้เข้ารับการอบรมต้องมีวุฒิปริญญาธรรมศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองในขณะนั้น หรือผู้ที่ได้รับราชการในกรมสหกรณ์มาแล้ว ไม่น้อยกว่า 4 ปี เพื่อให้ได้ผู้ที่มีวุฒิภาวะความรู้พื้นฐานหรือประสบการณ์ในด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ การคลัง การปกครอง และระเบียบปฏิบัติราชการมาแล้วพอสมควร หลักสูตรนี้แบ่งเป็นภาควิชาการมีระยะเวลา 2 ปี และภาคปฏิบัติการ ระยะเวลา 4 เดือน ซึ่งต้องออกไปฝึกงานตามท้องที่ต่าง ๆ ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานสหกรณ์

2) หลักสูตรพนักงานอบรมประเภท 2 เพื่อบรรจุเข้ารับราชการชั้นจัตวา อันดับ 4 ตำแหน่ง “เสมียนพนักงาน” ผู้เข้ารับการอบรมต้องมีวุฒิประกาศนียบัตรมัธยมบริบูรณ์ (มัธยม 8) ของกระทรวงศึกษาธิการ หรือเทียบเท่า กำหนดเวลาอบรมภาคทฤษฎี 6 เดือน แล้วจึงสอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือน ผู้สอบได้จะได้รับบรรจุเป็นข้าราชการชั้นจัตวาอันดับ 4 และส่งออกไปฝึกงานในท้องที่กับเจ้าพนักงานสหกรณ์ทำนอง “การฝึกงานขณะประจำการ” (on-the-job training) แล้วให้เงินพนักงานประจำทำงานที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนั้นเอง

การฝึกอบรมทั้ง 2 หลักสูตรนี้มีเพียง 4 รุ่นแล้วเลิกไป เพราะเห็นว่ามีการจัดการเพียงพอแก่การปฏิบัติราชการของกรมสหกรณ์แล้ว แต่กระทรวงเกษตรธิการในสมัยนั้นเห็นว่าการให้การศึกษาวิชาการสหกรณ์ในระดับอุดมศึกษามีความสำคัญและจำเป็นแก่การสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพของกรมสหกรณ์ ทั้งเป็นการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ระดับสูงด้านสหกรณ์ให้แก่บุคคลที่จะไปประกอบอาชีพต่าง ๆ ด้วย กระทรวงเกษตรธิการจึงได้ริเริ่มให้มีการศึกษาวิชาการสหกรณ์ใน “วิทยาลัยเกษตรศาสตร์” โดยตั้งเป็น “แผนกวิชาสหกรณ์” ในปี 2482 ต่อมาเมื่อวิทยาลัยได้ยกฐานะขึ้นเป็น “มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์” ในปี 2486 แผนกวิชาสหกรณ์ได้ยกฐานะเป็น “คณะเศรษฐศาสตร์สหกรณ์” (Faculty of Cooperative Economics)

อนึ่งสมควรกล่าวด้วยว่าในปี 2482 นั้น กรมสหกรณ์ได้เริ่มออกวารสาร 3 เดือนเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านสหกรณ์ทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติ รวมทั้งความรู้ทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการสหกรณ์ ทั้งแก่ข้าราชการ ผู้นำสหกรณ์ นักศึกษา และประชาชนผู้สนใจ วารสารนั้นชื่อว่า “หนังสือพิมพ์สหกรณ์” ซึ่งได้ออกอยู่ปีละ 4 เล่ม ติดต่อกันมาจนกระทั่งทุกวันนี้

## 2.7 การเตรียมจัดตั้งสหภาพสหกรณ์

ในปี 2492 กรมสหกรณ์ได้ดำริที่จะให้มีการตั้ง “สหภาพสหกรณ์” ขึ้นในอนาคตเพราะตระหนักดีว่า กิจการสหกรณ์เป็นขบวนการหรือความเคลื่อนไหวของประชาชนที่จะต้องช่วยตนเองและพึ่งพาตนเองโดยการร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล (สมาชิกบุคคลธรรมดา) และระดับสหกรณ์ต่าง ๆ สำหรับประเทศไทย รัฐบาลริเริ่มให้ก่อนและส่งเสริมช่วยเหลือสหกรณ์ในระยะเวลาที่ประชาชนทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจการสหกรณ์อย่างเพียงพอ แต่ก็มีใ้ชาวรัฐบาลจะต้องช่วยเหลือและสนับสนุนสหกรณ์ตลอดไป ในสิ่งที่ขบวนการสหกรณ์ จะพึ่งช่วยเหลือและสนับสนุนตนเองได้ในช่วงเวลาที่กำลังพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการช่วยเหลือของรัฐบาลจะต้องช่วยเหลือและสนับสนุนสหกรณ์ตลอดไป ในสิ่งที่ขบวนการสหกรณ์ จะพึ่งช่วยเหลือและสนับสนุนตนเองได้ในช่วงเวลาที่กำลังพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการช่วยเหลือของรัฐบาลจะต้องช่วยเหลือและสนับสนุนสหกรณ์ตลอดไป ในสิ่งที่ขบวนการสหกรณ์ จะพึ่งช่วยเหลือและสนับสนุนตนเองได้ในช่วงเวลาที่กำลังพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการช่วยเหลือของรัฐบาลจะต้องช่วยเหลือและสนับสนุนสหกรณ์ตลอดไป ในสิ่งที่ขบวนการสหกรณ์ จะพึ่งช่วยเหลือและสนับสนุนตนเองได้ในช่วงเวลาที่กำลังพัฒนา

ดังนั้น ในปี 2492 นั้นเอง กรมสหกรณ์ได้ยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ประจำปี ซึ่งเก็บในอัตราพันละหนึ่งของยอดรวมสินทรัพย์ของสหกรณ์ ณ วันสิ้นปีทางบัญชี และเปลี่ยนเป็นการเก็บ “เงินสะสมช่วยจัดสหภาพสหกรณ์” ในอัตราเดียวกันแทนเป็นประจำปี เงินจำนวนนี้ทางราชการฝากไว้กับธนาคารเพื่อการสหกรณ์ และต่อมาเป็นธนาคารเพื่อ

การเกษตรและสหกรณ์การเกษตรด้วยความมุ่งหมายเพื่อเตรียมการส่งเสริมให้บรรดาสหกรณ์ทุกประเภททั่วประเทศได้รวมตัวกันจัดตั้งสหภาพสหกรณ์ (Cooperative Union) ขึ้นเช่นเดียวกับนานาประเทศที่ขบวนการสหกรณ์พัฒนาแล้ว เพื่อให้สหภาพสหกรณ์เป็นองค์การสหกรณ์สูงสุดทำหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมด้านอุดมการณ์ การศึกษาอบรม การประสานงาน การประชาสัมพันธ์ การเป็นตัวแทนของสหกรณ์ในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐบาล องค์การสหกรณ์ต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ทั้งนี้โดยสหภาพสหกรณ์จะไม่ประกอบธุรกิจอันเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกันในกลุ่มสมาชิก

เมื่อการเตรียมการด้านการเงินมีจำนวนพอสมควรแล้วในต้นปี 2511 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งดูแลราชการสหกรณ์ได้จัดให้มีการประชุมผู้แทนสหกรณ์ที่สมัครใจจะรวมกันจัดตั้งสหภาพสหกรณ์ดังกล่าวในตอนต่อไป

### 3. ระยะขยายตัว (พ.ศ.2495 – 2514)

ในระยะขยายตัว (Expansion Period) นี้ การพัฒนาขบวนการสหกรณ์ได้ผ่านเหตุการณ์ต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการริเริ่มหรือการกระทำของรัฐบาล หรือส่วนราชการสหกรณ์แทบทั้งสิ้น เช่น การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ การออกกฎหมายสหกรณ์ฉบับใหม่มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติสหกรณ์พุทธศักราช 2471 การขยายการจัดสหกรณ์ นโยบายรัฐบาลด้านการสหกรณ์ การปรับปรุงโครงสร้างของสหกรณ์ และปัจจัยสนับสนุนขบวนการสหกรณ์บางประการ ดังจะได้กล่าวต่อไปตามลำดับ

**3.1 การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์** หลังจากกรมสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินการส่งเสริม จัดตั้ง และควบคุมดูแลการจัดสหกรณ์มาตั้งแต่ปี 2464 และได้เปลี่ยนสังกัดกระทรวงต่างๆ มาหลายกระทรวงจนกระทั่ง พ.ศ.2495 ในขณะที่สังกัดกระทรวงเกษตรธิการ กรมสหกรณ์ได้รับการสถาปนาเป็น “กระทรวงการสหกรณ์” เมื่อวันที่ 12 มีนาคม ปีเดียวกัน และได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงสหกรณ์” ในปี 2496

รัฐบาลสมัยนั้นเห็นความสำคัญของสหกรณ์ในการเป็นเครื่องมือเพื่อส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองแบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนได้อย่างดี ประกอบกับราษฎร นักการเมือง และผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นก็เรียกร้องให้มีการจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้มีจำนวนสหกรณ์ จำนวนสมาชิก และประเภทของสหกรณ์มากขึ้น นอกจากสำนักงาน เลขาธิการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงที่กระทรวงต่างๆ มีแล้ว กระทรวงสหกรณ์แบ่งส่วนราชการ

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

- กรมสหกรณ์ที่ดิน ส่งเสริมและควบคุมดูแลกลุ่มสหกรณ์ที่ดิน
- กรมสหกรณ์พาณิชย์ ส่งเสริมและควบคุมดูแลกลุ่มสหกรณ์พาณิชย์
- กรมสหกรณ์ธนกิจ ส่งเสริมและควบคุมดูแลกลุ่มสหกรณ์ธนกิจ

ส่วนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชี และการเงินของสหกรณ์ทุกกลุ่ม รวมทั้งทำหน้าที่สอบบัญชีประจำปีของสหกรณ์ทุกสหกรณ์ในนามนายทะเบียนสหกรณ์

ข้อดีของการตั้งกระทรวงสหกรณ์ ได้แก่ การได้อัตรากำลังข้าราชการสหกรณ์ และงบประมาณมากขึ้น การส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์อาจคล่องตัวและรวดเร็วขึ้น แต่ข้อเสียดูเหมือนจะมีมากกว่าเมื่อเหลียวหน้ามองหลังไปดูการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ในสมัยกรม สหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) ความเป็นเอกภาพทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติราชการส่งเสริม สหกรณ์ แต่ละกรมมุ่งส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ในรูปแบบต่างๆ โดยขาดการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในท้องที่อย่างละเอียดรอบคอบ หรือไม่ได้ศึกษาความเหมาะสมอย่างเพียงพอเสียก่อน ผลที่ตามมาคือปริมาณสหกรณ์เพิ่มขึ้นโดยเร็ว แต่มีสหกรณ์ที่อ่อนแอและนายทะเบียนสหกรณ์ต้องสั่งเลิกในภายหลังก็มาก เช่น สหกรณ์อุตสาหกรรมยางแผ่น ร้านสหกรณ์ สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล เป็นต้น

(2) ความร่วมมือและการประสานงานระหว่างเจ้าพนักงานสหกรณ์ในกรม สหกรณ์ (เดิม) เจ้าพนักงานสหกรณ์ระดับกลางและระดับล่างได้รับแต่งตั้งเป็น “สหกรณ์จังหวัด” และ “สหกรณ์อำเภอ” ตามลำดับ เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ต่าง ๆ ในท้องที่ ดำเนินงานของตน และอาจโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกับ “ผู้สอบบัญชีสหกรณ์” ได้ ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาคืออธิบดีกรมสหกรณ์คนเดียวกัน ซึ่งส่วนมากได้รับแต่งตั้งเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ด้วย จนกระทั่งหลัง พ.ศ.2495 จึงแต่งตั้งนายทะเบียนสหกรณ์จากปลัดกระทรวง หรือรองปลัดกระทรวง การสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งระหว่างสหกรณ์จังหวัด สหกรณ์อำเภอ และผู้สอบบัญชี ทำให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานส่งเสริมสหกรณ์ ทั้งในด้านการสหกรณ์ การเงิน การบัญชี การให้การศึกษาฝึกอบรมและเผยแพร่ ฯลฯ และเมื่อสหกรณ์จังหวัดหรือผู้สอบบัญชีได้เลื่อนตำแหน่งเป็น “ผู้ตรวจการสหกรณ์” ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานระดับสูง ก็จะเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับงานส่งเสริมและควบคุมดูแลสหกรณ์ได้อย่างดี แต่เมื่อตั้งกระทรวงสหกรณ์แล้ว ตำแหน่ง สหกรณ์จังหวัด และสหกรณ์อำเภอ กับผู้สอบบัญชี ได้รับ

แต่งตั้งจากสายงานของตนคือสำนักงานปลัดกระทรวงสหกรณ์ สำหรับสหกรณ์จังหวัดและสหกรณ์อำเภอ และกรมตรวจบัญชี สหกรณ์สำหรับผู้สอบบัญชี ทำให้ขาดการสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการในตำแหน่งเหล่านี้ และต่างก็ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะของตนโดยไม่ค่อยคำนึงถึงการใช้ความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องของอีกฝ่ายหนึ่ง

(3) การส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ภายใต้กระทรวงสหกรณ์เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ ซึ่งตรงกันข้ามกับสมัยกรมสหกรณ์ เพราะว่าต่างกรมต่างก็พยายามสร้างผลงาน (ปริมาณ) เพื่อขยายอัตราค่าจ้างคนและงบประมาณให้ได้มาก ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ในอัตราที่สูงขึ้น จนมีผู้กล่าวเปรียบเปรยว่ารัฐบาลกำลังส่งเสริมและพัฒนาขบวนการ สหกรณ์หรือราชการสหกรณ์กันแน่

นอกจากนั้นในปี 2506 ก็ได้มีการตั้ง “กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ” ขึ้น โดยยุบเลิกกระทรวงสหกรณ์หลังจากมีอายุเพียง 11 ปี และโอนส่วนราชการสหกรณ์ทั้งหมดมาสังกัดกระทรวงใหม่ร่วมกับกรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ เช่น กรมชลประทาน กรมทางหลวง กรมทรัพยากรธรณี การพลังงานแห่งชาติ ฯลฯ เฉพาะส่วนราชการสหกรณ์ได้มีการรวมกรมสหกรณ์พาณิชย์กับกรมสหกรณ์ธนกิจเข้าด้วยกันเป็น “กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ” ส่วนกรมสหกรณ์ที่ดินและกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ยังคงอยู่ตามเดิม จึงมีการปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์จาก 4 กรมเหลือ 3 กรม และโอนราชการส่วนภูมิภาคจากสำนักงานปลัดกระทรวงสหกรณ์มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รวมทั้งกองเศรษฐกิจการสหกรณ์และผู้ตรวจราชการกระทรวง

การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ครั้งนี้จึงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก นอกจากการรวมกรมสหกรณ์พาณิชย์กับกรมสหกรณ์ธนกิจเข้าด้วยกัน แต่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงหลายตำแหน่งที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ เช่น ตำแหน่งรองปลัดกระทรวง นายทะเบียนสหกรณ์ และผู้ตรวจราชการกระทรวง ซึ่งรับโอนหรือแต่งตั้งจากข้าราชการระดับสูงจากส่วนราชการอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ สหกรณ์ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของข้าราชการระดับสูงเหล่านี้เกี่ยวกับงานส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์จึงมีค่อนข้างจำกัด

อย่างไรก็ตามกระทรวงพัฒนาแห่งชาติก็มีอายุจำกัดเพียง 10 ปี แล้วได้ถูกยุบเลิกในปี 2515 ซึ่งจะได้กล่าวในตอนต่อไป

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

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

เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ เพราะพรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว 3 ครั้ง ได้ใช้มานานถึง 40 ปี สหกรณ์ได้ขยายตัวขึ้นเป็นอันมากทั้งในด้านประเภทของสหกรณ์ จำนวนสหกรณ์ จำนวนสมาชิก และความหลากหลายของกิจการสหกรณ์ บทบัญญัติของกฎหมายสหกรณ์เดิมจึงไม่เพียงพอแก่การใช้บังคับ เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์ให้ดีขึ้นทั้งระบบ

สาระสำคัญบางประการของพรบ.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 ในขณะที่พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 มี 34 มาตรา นับว่าเป็นการปรับปรุงโครงสร้างของกฎหมายแต่ยังคงใช้ “ระบบกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว” สำหรับใช้บังคับแก่สหกรณ์ทุกประเภท

สาระสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างและระบบของสหกรณ์ไทยในเวลาต่อมา คือ บทบัญญัติว่าด้วยการควบสหกรณ์ และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ซึ่งจะได้กล่าวในตอนที่เกี่ยวข้องต่อไป รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้

**3.3 การขยายการจัดสหกรณ์** ในระยะขยายตัวของการจัดสหกรณ์นี้ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทใหม่ ๆ ขึ้นเป็นการทดลองอีกหลายประเภท แต่ยังคงเน้นการจัดตั้งสหกรณ์ในชนบท เพราะได้รับความกดดันทางการเมืองจากผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นด้วยส่วนหนึ่ง

(1) สหกรณ์ประเภทใหม่ ๆ และชุมนุมสหกรณ์ ระหว่าง พ.ศ.2495 – 2497 ได้เริ่มจัดตั้งสหกรณ์รูปใหม่ขึ้น เช่น สหกรณ์บริการสาธารณูปโภค (สหกรณ์ไฟฟ้า สหกรณ์ประปา) สหกรณ์หาทุนและการขาย (สหกรณ์ขายเกลือ และสหกรณ์ชาวนาเกลือ) สหกรณ์นิคมกิจกรรม สหกรณ์ขายพืชผลและผลิตภัณฑ์ รวมทั้งสหกรณ์หาทุน ซึ่งยังตั้งขึ้นจำนวนมากในแต่ละปี เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี พ.ศ.2494 ได้มีการตั้งชุมนุมสหกรณ์ธนกิจขึ้น ชื่อ “ธนาคารสหกรณ์เชียงใหม่ จ.ส.ช.” โดยมีสหกรณ์หาทุนในจังหวัดนั้นและจังหวัดลำพูนซึ่งอยู่ติดต่อกันเป็นสมาชิก และมีบุคคลธรรมดาที่สนใจการสหกรณ์เป็นสมาชิกด้วย ธนาคารสหกรณ์จังหวัดเชียงใหม่จึงเป็น “ชุมนุมสหกรณ์แบบผสม” ต่อมาในปี พ.ศ.2495 ได้มีการตั้งธนาคารสหกรณ์ขึ้นอีกแห่งหนึ่งชื่อ “ธนาคารสหกรณ์จังหวัดอุดรดิตถ์” โดยใช้หลักการและวิธีดำเนินงานอย่างเดียวกัน ในปีเดียวกัน

นั้นได้มีการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ขายข้าวและพืชผลชื่อ “สหกรณ์ขายข้าวและพืชผลเชียงใหม่ จสข.” มีแผนดำเนินงานครอบคลุมจังหวัดภาคเหนือตอนบนทั้งหมด ประกอบด้วยสหกรณ์ขายข้าว และสหกรณ์หาทุนเป็นสมาชิก และมีบุคคลธรรมดา(โดยมากเป็นสมาชิกสหกรณ์หาทุนชั้นนำ)เป็นสมาชิกด้วย ทั้งนี้ นอกจากเพื่อระดมทุนเรือนหุ้นให้ได้มากแล้ว ยังมุ่งหมายที่จะให้สมาชิกบุคคลธรรมดาชั้นนำนี้ได้เข้ามาสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการดำเนินการด้วย

สหกรณ์ประเภทใหม่อีกประเภทหนึ่งที่เริ่มจัดตั้งขึ้นในจังหวัดพระนคร(กทม.) ในปี 2511 คือสหกรณ์แท็กซี่ เป็นการจัดตั้งขึ้นตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่จะควบคุมจำนวนรถแท็กซี่ในเขตนครหลวงมิให้มีมากเกินไป โดยออกระเบียบให้มีรถแท็กซี่ 2 รูปแบบ คือ รถแท็กซี่บริษัทจำกัด และ รถแท็กซี่สหกรณ์ ให้มีจำนวนรถรูปแบบละเท่ากัน โดยที่รถแท็กซี่บริษัทเป็นของนายทุนหรือเจ้าของอู่ซ่อมรถยนต์เป็นส่วนใหญ่ ส่วนรถแท็กซี่สหกรณ์นั้นประสงค์จะให้สมาชิกได้เป็นเจ้าของรถเองเมื่อได้ผ่อนส่งค่าเช่าซื้อจากรถจากสหกรณ์เสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาล แต่เนื่องจากการจัดตั้งสหกรณ์อย่างเร่งรีบ คนขับรถแท็กซี่ยังไม่เข้าใจหลักการและวิธีการสหกรณ์เพียงพอ ประกอบกับนายทุนรถแท็กซี่มองเห็นประโยชน์ที่จะได้ซื้อรถแท็กซี่โดยผ่อนไ้และราคาที่ผ่อนปรน จึงส่งผู้เช่ารถแท็กซี่ในเครือของตนสมัครเป็นสมาชิกเป็นจำนวนมาก ในที่สุดสหกรณ์แท็กซี่แทบทั้งหมดตกอยู่ภายใต้การบริหารและอิทธิพลของนายทุน สหกรณ์แท็กซี่ก็ไม่สามารถส่งเสริมให้สมาชิกมีกรรมสิทธิ์ในรถแท็กซี่ได้อย่างทั่วถึง โดยไม่ต้องพูดถึงการจัดสวัสดิการต่างๆ ให้แก่สมาชิก นี่คือตัวอย่างหนึ่งของการจัดตั้ง สหกรณ์อย่างเร่งรีบเกินไปในขณะที่ราษฎรยังไม่พร้อมที่จะรับเอาวิธีการสหกรณ์ไปใช้ ผลสุดท้ายเป็นการทำลายความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์นั่นเอง

(2) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ได้กล่าวมาแล้วใน 2.7 ว่าได้เตรียมการจัดตั้งสหภาพสหกรณ์ (cooperative union) ขึ้นให้มีหน้าที่ส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของขบวนการสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอุดมการณ์ โดยไม่ทำธุรกิจเมื่อกรมสหกรณ์ได้สะสมเงินทุนจัดสหภาพสหกรณ์ ซึ่งเก็บจากการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ทั้งหมดได้เป็นจำนวนพอสมควรแล้ว จึงได้ให้เจ้าพนักงานสหกรณ์ทำการเผยแพร่หลักการและเหตุผลของการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ขึ้นสูงสุดขึ้นในราวปลายปี 2510 และเสนอขอความเห็นชอบจากกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในสมัยนั้น

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเห็นชอบให้จัดตั้งองค์การสหกรณ์สูงสุดนั้นได้ แต่ให้เปลี่ยนชื่อเป็น”สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย” ด้วยเหตุผลใดไม่ปรากฏชัดเจน แต่เข้าใจว่าเพราะคำว่า “สหภาพ” เป็นคำที่ขบวนการแรงงานในประเทศประชาธิปไตยใช้กันอย่างแพร่หลาย

ว่า “สหภาพแรงงาน” หรือ “สหภาพกรรมกร” (trade union หรือ labour union) ผู้บริหารระดับสูงในรัฐบาลเผด็จการสมัยนั้นจึงให้ใช้ชื่ออื่น ในที่สุดผู้เริ่มได้ใช้ชื่อ “สันนิบาตสหกรณ์” แทน เพราะมีใช้กันอยู่ในบางประเทศ เช่น “สันนิบาตสหกรณ์แห่งสหรัฐอเมริกา” (cooperative league of the United States of America) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย (ได้วัน) เป็นต้น

คณะผู้ริเริ่มจัดตั้งสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยได้ประชุมผู้แทนสหกรณ์ทุกประเภทที่สมัครใจเป็นสมาชิก รวม 89 สหกรณ์ และได้รับจดทะเบียนตามพรบ.สหกรณ์พ.ศ.2471 ในชื่อ “สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัดสินใช้” เป็นประเภทชุมนุมสหกรณ์ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2511 ก่อนที่จะประกาศใช้พรบ.สหกรณ์พ.ศ.2511 เพียงไม่กี่เดือน สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จสท.จึงมีสภาพเป็นสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นโดยความสมัครใจของสหกรณ์สมาชิกเช่นเดียวกับองค์การสหกรณ์สูงสุดของประเทศอื่น ๆ

แต่เมื่อประกาศใช้ พรบ.สหกรณ์พ.ศ.2511 ในวันที่ 12 มิถุนายน 2511 ได้มีบทเฉพาะกาลมาตรา 119 (7) บัญญัติให้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัดสินใช้ที่ได้จดทะเบียนอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัตินี้ พรบ.สหกรณ์พ.ศ.2511 มีบทบัญญัติในส่วนที่ 6 ว่าด้วยสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ถึง 10 มาตรา (มาตรา104 - 113)

บทบัญญัติสำคัญที่ทำให้เกิดความเข้าใจทั่วไปว่า สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ขาดลักษณะของการเป็นสหกรณ์ คือ มาตรา 104 ที่ให้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นสหกรณ์ โดยไม่มีความชัดเจนว่า สหกรณ์สมาชิกล้วนต้องมีความสมัครใจหรือไม่ และได้ถือปฏิบัติในเวลาต่อมาจนกระทั่งบัดนี้ว่า เมื่อสหกรณ์ใดได้รับจดทะเบียนตั้งขึ้นแล้วต้องเป็นสมาชิกของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยโดยอัตโนมัติ การพ้นจากสมาชิกภาพก็มีกรณีเดียวคือ สหกรณ์สมาชิกล้วนได้เลิกและชำระบัญชีแล้ว ไม่มีการลาออก

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

ความไม่ชัดเจนของพรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511และความเข้าใจโดยทั่วไปของนักสหกรณ์และส่วนราชการสหกรณ์ว่า สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยไม่มีสภาพเป็นสหกรณ์ได้รับการตอกย้ำโดยมาตรา 10 ที่ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากสหกรณ์และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ใช้



คำว่า“สหกรณ์” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจ หากสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย มีสภาพเป็นสหกรณ์ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติเป็นชื่อยกเว้นไว้ในมาตรานี้

**3.4 นโยบายด้านการสหกรณ์และการเปลี่ยนแปลงบางประการที่กระทบต่อโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์** ในระยะขยายตัวนี้ การบริหารงานส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์อยู่ในช่วงของกระทรวงสหกรณ์และกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งมีโครงสร้างส่วนราชการ สหกรณ์แบ่งเป็นกรมต่างๆหลายกรม จัดตามกลุ่มใหญ่ๆของสหกรณ์และหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีของทางราชการ บทบาทของรัฐบาลทั้งในด้านการกำหนดนโยบายการสหกรณ์และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการดำเนินการตามนโยบาย ยังเป็นการริเริ่มจากรัฐบาลหรือส่วนราชการ สหกรณ์เป็นสำคัญ แม้ว่าหลังจากได้จัดตั้งสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย องค์การสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ขึ้นมาแล้วในปี 2511 ก็ตาม รัฐบาลก็มิได้สอบถามหรือให้ตัวแทนของขบวนการสหกรณ์มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องหรือกระทบต่อขบวนการสหกรณ์แต่อย่างใด เช่นการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเงินซึ่งมีผลกระทบต่อสถาบันการเงินของสหกรณ์

ในปี 2509 ปีสุดท้ายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) รัฐบาลได้กำหนดนโยบายด้านการสหกรณ์ว่า “...รัฐบาลนี้จะส่งเสริมและปรับปรุงสหกรณ์ประเภทต่างๆ ให้แพร่หลายตามความต้องการของประชาชน และให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจเพื่อยกฐานะการครองชีพและภาวะเศรษฐกิจให้ดีขึ้น” การจัดขยายสหกรณ์ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น และมีการตั้งสหกรณ์ประเภทต่างๆ เพิ่มขึ้นจริง แต่ในระยะเวลาใกล้เคียงกันนั้นรัฐบาลได้ออกกฎหมาย 3 ฉบับที่กระทบต่อเสถียรภาพของขบวนการสหกรณ์ที่จะมีและพัฒนาสถาบันการเงินของขบวนการสหกรณ์เอง นั่นคือพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 และพระราชบัญญัติประกันภัย พ.ศ.2510

ผลกระทบทางลบของกฎหมายการเงินทั้ง 3 ฉบับ กล่าวโดยย่อต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดคำนิยาม “การธนาคารพาณิชย์” ว่าให้หมายถึงการประกอบธุรกิจประเภทรับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์เงินนั้นได้ทางหนึ่งหรือหลายทาง เช่น ให้กู้ยืม ซื้อขายหรือเก็บเงินตามตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด ฯลฯ (มาตรา 4) และบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดนอกจากธนาคารพาณิชย์ประกอบการธนาคารพาณิชย์ (มาตรา 8) นอกจากนั้นได้ห้ามมิให้บุคคลใดนอกจากธนาคารพาณิชย์ใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในธุรกิจว่า “ธนาคาร” (มาตรา 9)

บทบัญญัติเหล่านี้มีผลให้สหกรณ์ไม่มีสิทธิดำเนินการธนาคารพาณิชย์และใช้คำว่า “ธนาคาร” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจได้ ธนาคารสหกรณ์จังหวัด 2 ธนาคาร ใน จังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดอุดรดิตถ์ ซึ่งกำลังดำเนินการธนาคารพาณิชย์ตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ไปได้ด้วยดีจึงถูกสั่งให้ระงับการรับเงินฝากกระแสรายวัน เพราะเป็นเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามโดยการใช้เช็ค และให้เปลี่ยนชื่อเป็นชุมนุมสหกรณ์ธณกิจ ตั้งแต่พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา

(2) พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 ผลของการออกพระราชบัญญัตินี้ทำให้มีการออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติธนาคารสหกรณ์ พ.ศ.2486 พ.ศ.2509 และให้โอนบรรดาสินทรัพย์ หนี้สินและความรับผิดชอบของธนาคารเพื่อการสหกรณ์เดิมไปเป็นของ ธ.ก.ส. ทั้งยังบัญญัติให้ธนาคารนี้ให้เงินกู้แก่เกษตรกรรายคน นอกเหนือจากการให้เงินกู้แก่สหกรณ์ภาคเกษตร เพื่อดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรกับสมาชิกของ สหกรณ์ด้วย ผลกระทบของพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประการแรกคือทำให้ธนาคารเพื่อการสหกรณ์เดิมซึ่งกำลังพัฒนาเป็นธนาคารกลางของสหกรณ์ทั่วประเทศต้องยุบเลิกไป และประการที่ 2 ทำให้ ธ.ก.ส.เป็นคู่แข่งที่ได้เปรียบ สหกรณ์ภาคเกษตรเป็นอันมาก ในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร นี่ก็สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระบบสินเชื่อการเกษตรแบบสหกรณ์ไม่เจริญเติบโตหรือก้าวหน้าเท่าที่ควร รวมทั้งทำให้ขบวนการสหกรณ์ไม่สามารถพัฒนาธนาคารสหกรณ์กลางระดับภูมิภาค และระดับชาติได้เหมือนในประเทศที่ไม่ลิดรอนสิทธิการดำเนินการธนาคารของขบวนการสหกรณ์

(3) พระราชบัญญัติประกันภัย พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติได้ตรารึขึ้นในสมัยรัฐบาลของคณะปฏิวัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติที่ได้กล่าวถึง 2 ฉบับแรก ในพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 กล่าวคือได้กำหนดว่าการดำเนินการประกันภัย (ในขณะนั้นหมายความว่ารวมถึงการประกันชีวิตและการประกันวินาศภัย) ให้ดำเนินการได้ในรูปบริษัทจำกัดเท่านั้น และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณากฎหมายทั้ง 3 ฉบับแล้วจะเห็นว่าขัดกับนโยบายรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ที่จะส่งเสริมและปรับปรุงสหกรณ์ประเภทต่างๆ ได้แพร่หลายดังได้กล่าวมาแล้ว ในความเป็นจริงรัฐบาลสมัยนั้นส่งเสริมและคุ้มครองการผูกขาดธุรกิจการเงินและธนาคารให้อยู่ในมือของนายทุนมากกว่าที่จะส่งเสริมให้ประชาชนชั้นเล็กชั้นน้อยรวมกลุ่มกันทำธุรกิจประเภทนี้ในรูปสหกรณ์ พฤติกรรมและปรากฏการณ์อันนี้ยังมีให้เห็นอยู่ในปัจจุบันอย่างชัดเจน

### 3.5 ปัจจัยสนับสนุนการขยายตัวของขบวนการสหกรณ์

อย่างไรก็ตามในช่วง พ.ศ.2505 – 2514 นั้นมีปัจจัยสำคัญบางประการที่สนับสนุนการขยายตัวของขบวนการสหกรณ์ในเวลาต่อมาดังนี้

(1) การปรับปรุงบริการเงินกู้ของสหกรณ์หาทุน ในปี 2504 กรมสหกรณ์ธนกิจ กระทรวงสหกรณ์ และธนาคารเพื่อการสหกรณ์ได้ร่วมกันพิจารณาว่าธนาคารฯ เริ่มมีเงินทุนหมุนเวียนสำหรับให้เงินกู้สหกรณ์หาทุนไม่เพียงพอแก่ความต้องการ เพราะมีจำนวนสหกรณ์หาทุนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก การที่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์จะหาแหล่งเงินกู้ใหม่เพิ่มเติมได้จะต้องแสดงผลการดำเนินงานของธนาคารให้เห็นว่าเป็นไปด้วยความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการชำระหนี้เงินกู้ของสหกรณ์หาทุนต้องอยู่ในเกณฑ์ดี แม้ว่าอัตราการชำระหนี้ของสหกรณ์หาทุนระหว่างปี 2498-2503 เฉลี่ยอยู่ในระดับร้อยละ 50 ของเงินกู้ที่ถึงกำหนดชำระ แต่ควรจะปรับปรุงให้สูงขึ้นถึงระดับร้อยละ 70-75

ในปี 2505 กระทรวงสหกรณ์จึงได้ออกระเบียบว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการปรับปรุงบริการเงินกู้ของสหกรณ์หาทุน เพื่อให้สมาชิกได้รับเงินกู้อย่างรวดเร็ว สามารถเพิ่มผลผลิต รายได้และสามารถชำระหนี้ได้ตรงตามสัญญามากขึ้น ซึ่งจะทำให้สหกรณ์หาทุนส่งชำระหนี้เงินกู้ให้แก่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ได้สูงขึ้นด้วย มาตรการสำคัญในการปรับปรุงบริการเงินกู้ประกอบด้วย การเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวนพิจารณาคำขอกู้ของสหกรณ์หาทุนในระดับท้องที่ การส่งเสริมการประกอบอาชีพของสมาชิกชาวนา การพิจารณาและดำเนินการของธนาคารเพื่อการสหกรณ์เกี่ยวกับคำขอกู้ของสหกรณ์หาทุน การตรวจสอบการใช้เงินกู้ของสมาชิก การเร่งรัดและติดตามการชำระหนี้เงินกู้ที่ถึงกำหนด การศึกษาอบรมสำหรับกรรมการดำเนินการและสมาชิกของสหกรณ์หาทุน เป็นต้น

(2) การริเริ่มโครงการตามพระราชดำริโครงการแรก ในปี 2507 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันทรงดำริให้ชาวสวนผักในอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี จำนวน 82 ครอบครัว ซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินหรือมีที่ดินทำกินจำนวนจำกัดให้ได้ตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่มั่นคงในรูปหมู่บ้านสหกรณ์ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในขณะนั้นได้รับสนองพระราชดำริและมอบให้กรมสหกรณ์ที่ดินและกรมชลประทานทำโครงการร่วมกันเพื่ออพยพชาวสวนผักเข้าไปทำกินในที่ดินรกร้างว่างเปล่า ในตำบลหุบกะพง อำเภอชะอำ เนื้อที่ประมาณ 1,500 ไร่ แต่เนื่องจากที่ดินมีลักษณะเป็นทรายไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก รัฐบาลจึงได้ขอความช่วยเหลือจากประเทศอิสราเอลซึ่งมีประสบการณ์ในการปรับปรุงที่ดินเป็นทรายให้ใช้ในการเกษตรได้ และได้รับการ

ตอบสนองด้วยดีเมื่อทราบว่าเป็นพระราชดำริที่จะให้ราษฎรนำวิธีการ สหกรณ์มาใช้ในการประกอบอาชีพ โดยจะพัฒนาเป็นหมู่บ้านสหกรณ์ตัวอย่างขึ้น

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

(3) การตั้งสถาบันการศึกษาทางสหกรณ์ ในปี 2510 กระทรวงพัฒนาแห่งชาติดูเห็นความสำคัญของการพัฒนากำลังคนด้านการสหกรณ์เพื่อบรรจุในส่วนราชการ สหกรณ์และเพื่อสนองความต้องการของสหกรณ์ประเภทต่างๆ ซึ่งกำลังมีความจำเป็นเพิ่มขึ้นตามจำนวนสหกรณ์ที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากขณะนั้นยังไม่มีองค์การสหกรณ์สูงสุด (สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย) ทางราชการจึงได้ริเริ่มตั้งสถาบันการศึกษาทางสหกรณ์ขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ

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

สถาบันการศึกษาทางสหกรณ์นับว่าประสบความสำเร็จในการพัฒนากำลังคนให้แก่ส่วนราชการสหกรณ์ แต่ไม่ค่อยได้ผลมากนักในการสนองความต้องการของสหกรณ์ เพราะผู้สำเร็จการศึกษาสนใจสมัครเข้ารับราชการสหกรณ์มากกว่าเข้ารับการบรรจุเป็นบุคลากรของสหกรณ์ ทุกปี (แต่ผู้สำเร็จการศึกษาก็มักจะทำงานในสหกรณ์ไม่ได้นาน เมื่อมีการสอบแข่งขันเข้ารับราชการในกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือหน่วยงานอื่นที่มีอนาคตดีกว่า เขาก็จะลาออกจากสหกรณ์ ซึ่งโดยทั่วไปกำหนดอัตราเงินเดือนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับส่วนราชการหรือองค์การเอกชนอื่นๆ

ประสบการณ์ของสถาบันการศึกษาทางสหกรณ์น่าจะเป็นอุทาหรณ์อย่างดีที่สุดที่กรมส่งเสริมสหกรณ์จะพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการเรียนการสอนของสถาบันให้เป็นวิทยาลัยสหกรณ์ และโอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เมื่อมีความพร้อมที่จะรับภารกิจนี้ไปดำเนินการเองเช่นเดียวกับในต่างประเทศหลายประเทศ

### 3.6 การควบสหกรณ์หาทุน

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 มีบทบัญญัติอนุญาตให้สหกรณ์ชนิดเดียวกัน (สหกรณ์จำกัด หรือสหกรณ์ไม่จำกัด) ตั้งแต่ 2 สหกรณ์ควบเข้ากันเป็นสหกรณ์เดียวได้ โดยมีมติแห่งที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสหกรณ์และต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ ในปี 2512 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในขณะนั้นมีนโยบายส่งเสริมให้สหกรณ์หาทุน ซึ่งเป็น สหกรณ์ชนิดไม่จำกัด และโดยทั่วไปมีขนาดเล็กในระดับหมู่บ้านหรือตำบล ได้ควบเข้ากันและเปลี่ยนเป็นสหกรณ์ชนิดจำกัดในระดับอำเภอ ตามแบบสหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตกรรมในระดับอำเภอซึ่งได้เริ่มจัดมาตั้งแต่ปี 2502

กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์หาทุนให้ความเห็นว่าควรจะมีการสำรวจหรือศึกษาความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่เสียก่อนที่จะทำโครงการควบสหกรณ์หาทุนทั่วประเทศให้เสร็จภายในปี 2514 เพราะว่าความมุ่งหมายของการควบสหกรณ์นั้นต้องการปรับขนาดของสหกรณ์ให้ใหญ่ขึ้นทั้งในด้านจำนวนสมาชิกและแผนดำเนินงาน เพื่อให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของธุรกิจที่กำลังเติบโตขึ้นของแต่ละสหกรณ์ที่ดำเนินงานอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งการควบสหกรณ์เป็นการปรับโครงสร้างของสหกรณ์ให้สอดคล้องกับปริมาณและคุณภาพของธุรกิจรวมทั้งจำนวนสมาชิก เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากหลักการประหยัดด้วยขนาด (economy of scales) ซึ่งองค์การธุรกิจที่ดีทั้งหลายถือปฏิบัติ

โดยปราศจากการศึกษาความเหมาะสม กระทรวงฯ ได้สั่งการให้ทำโครงการควบสหกรณ์หาทุนในแต่ละอำเภอเป็นสหกรณ์เดียวทั่วประเทศ และเปลี่ยนชนิดเป็นสหกรณ์จำกัดให้เสร็จภายในปี 2514 การควบสหกรณ์หาทุนในช่วงเวลานั้นจึงได้ดำเนินไปอย่างเร่งรีบ คณะกรรมการดำเนินการและสมาชิกสหกรณ์แทบไม่ได้รับการปรึกษาหรือสอบถามความเห็นล่วงหน้า สหกรณ์จังหวัดและสหกรณ์อำเภอดำเนินการจัดประชุมใหญ่อย่างรวบรัด เพื่อให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายสหกรณ์ แล้วเสนอขอจดทะเบียนเป็นสหกรณ์จำกัด ประเภทสหกรณ์ธณกิจ (ในขณะนั้น) เมื่อสิ้นปี 2514 จำนวนสหกรณ์หาทุนซึ่งลดลงเหลือ..... สหกรณ์เป็นประเภทสหกรณ์การธณกิจชนิดจำกัดตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511

ผลของการควบสหกรณ์หาทุนหลายสหกรณ์ในหนึ่งอำเภอเป็นสหกรณ์เดียวจึงไม่น่าแปลกใจที่ปรากฏว่าในหลายอำเภอเป็นการรวมสหกรณ์ที่ค่อนข้างอ่อนแอ (จำนวนสมาชิกและปริมาณธุรกิจน้อย เงินกู้ค้างชำระสูง ฯลฯ) เข้าด้วยกัน ซึ่งทำให้ฐานะของสหกรณ์ยิ่งอ่อนแอมากขึ้น อันเป็นการผิดความมุ่งหมายของควบสหกรณ์ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งของความอ่อนแอของสหกรณ์ภาคเกษตรจำนวนไม่น้อยในปัจจุบัน

แท้จริงน่าจะส่งเสริมให้สหกรณ์หาทุนระดับหมู่บ้านหรือตำบลรับเกษตรกรเข้าเป็นสมาชิกให้หนาแน่นและให้การศึกษาอย่างทั่วถึง เพื่อปรับฐานของสหกรณ์ให้เข้มแข็ง ทำให้เกษตรกรส่วนมากในหมู่บ้านหรือตำบลเห็นคุณค่าและสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์เสียก่อนแล้วจึงดำเนินการควบสหกรณ์เข้ากันตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องวางกฎตายตัวว่าจะต้องเป็นสหกรณ์ระดับอำเภอดังที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้

#### **4. ระยะปรับปรุง (พ.ศ.2515-ปัจจุบัน)**

การพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในระยะปรับปรุง (improvement period) นี้มีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นหลายประการ เช่น การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 การปรับโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ นโยบายพัฒนาสหกรณ์ในภาคเกษตร และโครงการความช่วยเหลือจากประเทศญี่ปุ่น

##### **4.1 การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์**

มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และ 217 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ให้ยุบเลิกกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โดยให้โอนส่วนราชการต่างๆ ไปอยู่ในสังกัดของกระทรวงต่าง ๆ เฉพาะส่วนราชการสหกรณ์ให้ตั้ง “กรมส่งเสริมสหกรณ์” ขึ้นโดยรวมงานที่เกี่ยวกับราชการสหกรณ์ในสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมสหกรณ์พาณิชย์และชนกิจและกรมสหกรณ์ที่ดินเข้าด้วยกัน และให้โอนไปสังกัด “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์” ซึ่งเปลี่ยนชื่อจาก “กระทรวงเกษตรราธิการ” รวมทั้งให้โอนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ไปสังกัดกระทรวงนี้ด้วย

ส่วนราชการสหกรณ์จึงถูกยุบจาก 3 กรมเหลือ 2 กรม คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งต่อมาปรากฏว่าเป็นผลดีแก่ความเป็นเอกภาพของนโยบายและแผนปฏิบัติงานส่งเสริมสหกรณ์ทุกประเภทในความรับผิดชอบการดำเนินการของกรมส่งเสริม สหกรณ์ และการสอบบัญชีสหกรณ์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงแบ่ง ส่วนราชการออกเป็น ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลางแบ่งเป็นกองที่ทำหน้าที่ด้านส่งเสริมและด้านพัฒนาการบริหารจัดการสหกรณ์ ซึ่งแยกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มสหกรณ์การเกษตรและประมง กลุ่มสหกรณ์พาณิชย์และชนกิจและกลุ่มสหกรณ์ที่ดิน กับกองที่ทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ส่วนราชการส่วนภูมิภาคแบ่งเป็นสหกรณ์จังหวัดและสหกรณ์อำเภอทั่วราชอาณาจักร

ตั้งแต่ปี 2515-2522 ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับแต่งตั้งเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ตลอดมา หลังจากนั้นรัฐบาลได้เปลี่ยนนโยบายให้แต่งตั้งนายทะเบียนสหกรณ์จาก

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งทำให้นายทะเบียนสหกรณ์ไม่ค่อยได้สัมผัสและมีประสบการณ์กับสหกรณ์ในท้องที่เหมือนอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

อนึ่ง ในปี 2535 สำนักงานนายทะเบียนสหกรณ์ในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานพัฒนาสถาบันเกษตรกร” เพื่อทำหน้าที่ดูแลการทะเบียนทั้งของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ซึ่งมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตาม พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 พ.ศ.2511 คำว่า “สถาบันเกษตรกร” จึงเริ่มเข้ามาบดบังความแพร่หลายของคำว่า “สหกรณ์” ตั้งแต่นั้น

#### 4.2 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511

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

(1) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 (พ.ศ.2515) มีสาระสำคัญให้เพิ่มส่วนที่ 8 “กลุ่มเกษตรกร” เป็นบทบัญญัติใหม่ซึ่งให้สิทธิแก่คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่รวมกันดำเนินกิจการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่ยังไม่อาจจัดตั้งเป็น สหกรณ์ได้ก็อาจจัดตั้งเป็น “กลุ่มเกษตรกร” ขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ให้กลุ่มเกษตรกรเป็นนิติบุคคล และอาจเปลี่ยนฐานเป็นสหกรณ์ได้ เมื่อมีลักษณะและได้ดำเนินการขอจดทะเบียนเป็นสหกรณ์โดยถูกต้อง

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นสาเหตุสำคัญของความแตกแยกระหว่างเกษตรกรที่รวมกลุ่มกันในรูปสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ทั้งๆ ที่กลุ่มเกษตรกรมีลักษณะเป็นสหกรณ์ กล่าวคือเป็นองค์การเศรษฐกิจที่บุคคลหลายคนรวมกลุ่มกันดำเนินธุรกิจบนพื้นฐานการช่วยตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามหลักการสหกรณ์ สหกรณ์การเกษตรของไทยจึงแบ่งเป็น 2 ระบบขาดความเป็นปึกแผ่นตั้งแต่นั้น

(2) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 247 (พ.ศ.2515) มีสาระสำคัญให้แก้ไขมาตรา 64 ของ พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 เรื่องทุนกลางของบรรดาสหกรณ์ไม่จำกัด โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจจ่ายเงินดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากทุนกลางให้แก่สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เพื่อดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของสันนิบาตสหกรณ์ ฯ ได้ ซึ่งนับว่าเป็นการแก้ไขที่เหมาะสม เพราะทุนกลางของบรรดาสหกรณ์ไม่จำกัดนี้ได้มาจากการจัดสรรกำไรสุทธิร้อยละ 5 ของสหกรณ์หาทุนเดิมสะสมไว้และให้ทางราชการเก็บรักษาไว้เพื่อเป็นทุนประกันการชำระหนี้ของสหกรณ์หาทุนที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือต้องเลิก โดยไม่ต้องบังคับให้สมาชิกต้องออกเงินสมทบ

ตามหลักความรับผิดชอบไม่จำกัด สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีแหล่งรายได้จำกัดมากก็ได้  
รับอันนิสงส์จากการแก้ไขครั้งนี้

(3) พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2524 มีสาระสำคัญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6  
มาตรา 24 และมาตรา 31 โดยมาตรา 6 ให้เปลี่ยนตำแหน่งข้าราชการที่รัฐมนตรีจะแต่งตั้งให้เป็น  
นายทะเบียนสหกรณ์และรองนายทะเบียนสหกรณ์ จากข้าราชการในสังกัดกระทรวงพัฒนาการ  
แห่งชาติ ซึ่งได้ยุบเลิกไปแล้วเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

มาตรา 24 ให้คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์มีอำนาจมอบหมายให้ผู้จัดการ  
สหกรณ์ทำการแทนคณะกรรมการดำเนินการได้อีกคนหนึ่ง นอกเหนือจากกรรมการดำเนินการ  
หนึ่งคนหรือหลายคน ซึ่งทำให้การบริหารและการจัดการสหกรณ์มีความคล่องตัวมากขึ้น

#### 4.3 การปรับโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์

โครงสร้างขบวนการสหกรณ์ไทยประกอบด้วยสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อ  
สนองความต้องการอย่างเดียวกันของราษฎรกลุ่มต่าง ๆ โดยการริเริ่มและการส่งเสริมสนับสนุน  
ของส่วนราชการสหกรณ์ตลอดมา เมื่อสิ้นปี 2505 มีสหกรณ์รวม 20 ประเภท หลังจาก พ.ร.บ.  
สหกรณ์ พ.ศ.2511 ใช้บังคับรัฐบาลได้ออกกฎกระทรวง (พ.ศ.2511) ออกตามความใน พ.ร.บ.  
สหกรณ์ พ.ศ.2511 ให้ปรับลดจำนวนประเภทสหกรณ์เหลือ 8 ประเภท โครงสร้างขบวนการ  
สหกรณ์ตั้งแต่ พ.ศ.2511 จึงประกอบด้วยสหกรณ์ 8 ประเภทคือ

- (1) สหกรณ์การชนกิจ ได้แก่ สหกรณ์หาทุน สหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตกรรม สหกรณ์  
ออมทรัพย์และเครดิต
- (2) สหกรณ์การซื้อ ได้แก่ ร้านสหกรณ์และสหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย  
(ชุมนุมสหกรณ์)
- (3) สหกรณ์การขาย ได้แก่ สหกรณ์ขายข้าว สหกรณ์ขายพืชผล สหกรณ์ขายเกลือ  
สหกรณ์บำรุงและค้าสัตว์ สหกรณ์ประมงกลาง และสหกรณ์การประมง
- (4) สหกรณ์บริการ ได้แก่ สหกรณ์บริการสาธารณสุขปโค สหกรณ์อุตสาหกรรม  
สหกรณ์เดินรถ
- (5) สหกรณ์การเช่าที่ดิน ได้แก่ สหกรณ์ผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (6) สหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน ได้แก่ สหกรณ์ผู้เช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (7) สหกรณ์นิคม ได้แก่ สหกรณ์นิคมกสิกรรม สหกรณ์นิคมฝ้าย สหกรณ์นิคมเกลือ



- (8) สหกรณ์เอกประสงค์ เป็นการกำหนดประเภทขึ้นใหม่เพื่อรองรับสหกรณ์การ  
ธุรกิจ สหกรณ์การซื้อและสหกรณ์การขายที่ประกอบด้วยเกษตรกร เป็นสมาชิก  
ทั้งหมดและรวมกันเป็นสหกรณ์เอกประสงค์

ต่อมาในปี 2516 รัฐบาลได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2516) ให้ยกเลิกกฎ  
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  
ยูเนียน

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

น่าสังเกตว่าเป็นสิ่งถูกต้องที่สหกรณ์ชั้นสูงหรือชุมนุมสหกรณ์ก็ถูกจัดให้เป็นสหกรณ์  
ประเภทเดียวกันกับสหกรณ์ชั้นปฐมที่เป็นสมาชิก เช่น “สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย จำกัด  
ใช้” ซึ่งจดทะเบียนตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2495 เป็นประเภทสหกรณ์ผู้บริโภคร (ร้านสหกรณ์) ระดับ  
ประเทศ ในขณะนั้นไม่มีชุมนุมสหกรณ์ผู้บริโภครระดับจังหวัด หรือ “สหกรณ์ชั้นมัธยม”  
(secondary cooperative) ซึ่งไม่จำเป็นเพราะว่าร้านสหกรณ์ชั้นปฐมหลายสหกรณ์อาจรวมกันตั้ง  
ชุมนุมสหกรณ์ผู้บริโภครระดับประเทศ หรือ “สหกรณ์ชั้นตติยะ” (tertiary cooperative) โดยจะมี  
หรือไม่มีร้านสหกรณ์ระดับจังหวัด (สหกรณ์ชั้นมัธยม) เป็นสมาชิกก็ได้

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

ด้วย โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ชุมนุมสหกรณ์ในชื่อใหม่นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์เกษตรเพื่อส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และนำเข้าสินค้าอุปโภค ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์การเกษตร เพื่อจำหน่ายแก่สหกรณ์สมาชิกและบุคคลภายนอก ชุมชนสหกรณ์นี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตการเกษตร กิจการทำเรือและคลังสินค้า กิจการอบฟุ้งและไซโล ตลอดจนกิจการโรงพิมพ์ด้วย

โดยพุดินัยจะเห็นว่าชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย จำกัด ได้เปลี่ยนเป็น “ประเภทสหกรณ์การเกษตร” โดยปริยาย แม้ว่ายังมีร้านสหกรณ์เป็นสมาชิกอยู่ถึง 73 สหกรณ์ ต่อมาในปี 2518 ชุมชนสหกรณ์นี้จึงได้จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อและประเภทเป็น “ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด” ประเภทสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้เพื่อให้มีสิทธิกู้ยืมเงินและใช้บริการเงินกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 จึงเป็นเรื่องเศร้าสำหรับร้านสหกรณ์สมาชิกที่ต้องลาออกจากความเป็นสมาชิกของชุมนุมสหกรณ์ในชื่อและประเภทใหม่นี้โดยไม่เต็มใจ เพราะว่าชุมนุมสหกรณ์นี้เป็นของสหกรณ์ร้านค้า และอำนวยความสะดวกทางธุรกิจให้แก่สหกรณ์ร้านค้ามาตั้งแต่ต้นในชื่อ สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย จำกัดสินใช้ ชุมชนสหกรณ์ระดับประเทศนี้ได้ดำเนินธุรกิจค้าส่งมาด้วยความมั่นคง มีทรัพย์สินทั้งที่ดินและอาคารเป็นของตนเอง มีทุนสำรองจำนวนพอสมควร และได้สะสมประสบการณ์การค้าส่ง รวมทั้งการส่งสินค้าเข้าและส่งออกกับต่างประเทศ แต่สหกรณ์การเกษตรได้รับ “สั่นคลอน” เมื่อชุมนุมสหกรณ์นี้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย ในปี 2512 ในช่วงอายุของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (พ.ศ.2506-2515) ดังกล่าวแล้ว

โครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ไทยในขณะนั้นแม้ว่าจะประกอบด้วยสหกรณ์ขั้นปฐม หรือสหกรณ์ท้องถิ่น (Local cooperatives) สหกรณ์ขั้นมัธยมหรือสหกรณ์ระดับภูมิภาค (regional cooperatives) และสหกรณ์ขั้นตติยะ หรือ (tertiary cooperatives) รวมทั้งได้แบ่งเป็นสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ แล้วก็ตามแต่ยังไม่อาจเรียกว่าเป็นโครงสร้างขบวนการสหกรณ์ที่มั่นคง เพราะอย่างยิ่งไม่มีความแน่นอนหรือยังมีความเข้าใจไม่ถูกต้องอย่างแพร่หลายในเรื่องการจำแนกสหกรณ์เป็น “ขั้น” หรือ “ระดับ” (levels) และประเภท (types/categories) แม้กระทั่งในปัจจุบัน

#### 4.5 แผนปรับปรุงสหกรณ์การเกษตร

พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ไทยในระยะปรับปรุง (พ.ศ.2515-ปัจจุบัน) จะไม่สมบูรณ์หากมิได้กล่าวถึงแผนปรับปรุงสหกรณ์การเกษตรโดยสังเขปดังต่อไปนี้

(1) การเน้นนโยบายพัฒนาสหกรณ์ในภาคเกษตร ในระยะทดลอง (พ.ศ.2459-2470) รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาสหกรณ์ในชนบท (ภาคเกษตร) เป็นสำคัญ และเริ่มทดลองจัด สหกรณ์ประเภทอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการเกษตร เช่น ร้านสหกรณ์อย่างระมัดระวังในระยะปรับตัว (พ.ศ.2471-2494) แต่ในระยะขยายตัว (พ.ศ.2495-2514) รัฐบาลเริ่มมีความมั่นใจว่าจะใช้ระบบ สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการประกอบอาชีพและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนได้ จึงได้ตั้งกระทรวงสหกรณ์ขึ้นใน พ.ศ.2495 และได้กำหนดนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่แห่งชาติ 1 (พ.ศ.2505-2509) ว่า รัฐบาลจะส่งเสริมและปรับปรุงสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ให้แพร่หลายตามความต้องการของประชาชน เพื่อยกฐานะการครองชีพและภาวะเศรษฐกิจให้ดีขึ้น แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ก็ได้กำหนดนโยบายด้านสหกรณ์ว่ารัฐบาลจะเน้นให้ความช่วยเหลือทางวิชาการเพื่อส่งเสริมอุดมการณ์และความเป็นตัวของตัวของขบวนการสหกรณ์

ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) รัฐบาลได้เน้นนโยบายการพัฒนาสหกรณ์ว่า “รัฐจะส่งเสริมการรวมกลุ่มของสถาบันในชนบท คือ สหกรณ์การเกษตรเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านการผลิต การจำหน่าย การเพิ่มรายได้ การขยายความรู้ การฝึกอบรม การจัดการให้มีประสิทธิภาพ และเป็นแกนนำในการพัฒนาการเกษตรในชนบทให้ดียิ่งขึ้น”

การเน้นนโยบายพัฒนาสหกรณ์ในภาคเกษตรตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความพยายามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ส.ศ.ช.) ในการยกร่าง “แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ พ.ศ.2523-2527” ซึ่งเป็นแผน 5 ปี โดยได้รับความช่วยเหลือด้านผู้เชี่ยวชาญการสหกรณ์จากสันนิบาตสหกรณ์แห่งสหรัฐอเมริกา (องค์การสหกรณ์สูงสุดของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น) ผู้เชี่ยวชาญการสหกรณ์และส.ศ.ช. ได้สำรวจและศึกษาปัญหาของ สหกรณ์ภาคเกษตรเป็นเวลา 1 ปีกว่า จึงได้ยกร่างแผนนี้ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างขบวนการสหกรณ์การเกษตรให้มีเพียงระบบเดียว (รวมกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์การเกษตร) ปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานธุรกิจด้านสินเชื่อ การซื้อ การตลาด และบริการ ปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการรวมทั้งบุคลากรของสหกรณ์ และปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์โดยยกเลิก พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ทั้งฉบับ

แผนพัฒนางานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ พ.ศ.2523-2527 ได้รับความเห็นชอบในหลักการจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2522 และให้จัดตั้งสำนักงานปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตร ใน ส.ศ.ช. ต่อมาเมื่อปี 2523 รัฐบาลเห็นว่าควรพัฒนางานสหกรณ์ทุกประเภทให้มีประสิทธิภาพ จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาสหกรณ์ พ.ศ.2523 กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ขึ้นคณะหนึ่งและสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ

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

(2) แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตร คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้พิจารณาทบทวนแผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ โดยมีการตัดทอนรายละเอียดและมาตรการสำคัญออกไปหลายประการ เพื่อให้กะทัดรัดและเป็นที่ยอมรับของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน แผนปรับปรุงใหม่นี้เรียกว่า “แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตร” ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2525 เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป

## 2.1 แผนปรับปรุงงานสหกรณ์มีสาระสำคัญ 2 ประการคือ

- 2.1.1 เกษตรกรแตกแยกเป็นหลายพวก เช่น สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร
- 2.1.2 ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ที่สนับสนุนกลุ่มต่างๆ มีความเป็นเอกเทศต่อกัน และต่างก็ให้การสนับสนุนกลุ่มของตนโดยปราศจากการประสานงานซึ่งกันและกัน
- 2.1.3 การดำเนินงานของกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกรดังกล่าว เป็นไปโดยปราศจากการเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน การดำเนินงานจึงไม่เป็นไปอย่างครบวงจรของการผลิตและการจำหน่ายเท่าที่ควร
- 2.1.4 การให้การสนับสนุนของรัฐเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย โดยผ่านส่วนราชการและหน่วยงานหลายหน่วย จึงเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรและก่อให้เกิดความกินแหนงแคลงใจว่าการช่วยเหลือของรัฐเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม
- 2.1.5 การดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรส่วนมากยังขาดประสิทธิภาพ

- 2.1.6 สมาชิกเกษตรกรยังไม่มีบทบาทจริงจังในการบริหารสถาบันของตน
  - 2.1.7 ปัญหาความแตกแยกระหว่างสถาบันเกษตรกรรูปแบบต่างๆ ได้ขยายตัวมากขึ้น เมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถาบันเหล่านั้นพยายามสนองนโยบายของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลซึ่งมาจากพรรคการเมืองต่างๆ
  - 2.1.8 รัฐบาลยังขาดแนวนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในการปรับปรุงงานสหกรณ์ การเกษตรและสถาบันเกษตรกรรูปแบบอื่นๆ
  - 2.1.9 รัฐไม่มีกลไกที่จะก่อให้เกิดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับสหกรณ์และสถาบันเกษตรกรรูปแบบอื่น
- 2.2 หลักการสำคัญในการแก้ปัญหา ประกอบด้วย
- 2.2.1 หลักเอกภาพคือต้องสร้างเอกภาพในโครงสร้างและการบริหารงานส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร และสถาบันเกษตรกรทุกรูปแบบให้เชื่อมโยงและเป็นระบบเดียวกัน
  - 2.2.2 หลักประสิทธิภาพคือ ต้องเสริมสร้างประสิทธิภาพของพนักงานและเจ้าหน้าที่บริหารของสหกรณ์การเกษตรและสถาบันเกษตรกรในการดำเนินธุรกิจการเกษตร
  - 2.2.3 หลักเจตนารมณ์แน่วแน่ทางการเมือง คือ รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่อง สหกรณ์การเกษตรและสถาบันเกษตรกรทุกรูปแบบให้ชัดเจนแน่นอน ไม่รวนเรไปตามตามแรงผลักดันของส่วนราชการและกลุ่มผลักดันต่างๆ
  - 2.2.4 หลักการช่วยเหลือของรัฐคือ รัฐต้องให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นอย่างเพียงพอแก่ระบบสหกรณ์การเกษตร ซึ่งรวมสถาบันเกษตรกรทุกรูปแบบเข้าด้วยกันทั้งระบบ เพื่อให้ส่งผลถึงสมาชิกเกษตรกรทุกคนอย่างเป็นกอบเป็นกำ
  - 2.2.5 หลักการประสานงานและติดตามผล คือรัฐต้องมีกลไกสำหรับการประสานงานและติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรนี้เข้ามาตรการและแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการรวมสถาบันเกษตรกรรูปแบบต่าง ๆ ในบางจังหวัดนำร่องให้เป็นสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอ การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ สหกรณ์ และการเสนอร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ให้ตราเป็นกฎหมายเพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เป็นต้น ซึ่งมีอยู่ในแผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ พ.ศ. 2523-2527

(3) โครงการเสริมสร้างสหกรณ์การเกษตร เป็นโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตั้งแต่ปี 2524 โดยมีความมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและความสามารถในการพึ่งตนเองให้แก่สหกรณ์การเกษตร

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

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

โครงการย่อยที่ 2 ได้แก่ โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสหกรณ์การเกษตร โดยการเชื่อมโยงธุรกิจด้านต่างๆ ของสหกรณ์การเกษตรให้ครบวงจร ซึ่งเรียกว่า “ระบบรวม” (Total system) และใช้สหกรณ์การเกษตร 5 สหกรณ์ในจังหวัดนครราชสีมาเป็นต้นแบบ ผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นด้านสินเชื่อ การตลาดและการแปรรูปการจัดการ การส่งเสริมและเผยแพร่ รวม 5 คน เข้าไปฝึกอบรมและแนะนำผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ ตลอดจนกรรมการดำเนินการโดยมีข้า

ราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้ประสานงาน หมุนเวียนไปในสหกรณ์ทั้ง 5 สหกรณ์ การปฏิบัติงานของผู้เชี่ยวชาญเป็นการสอนแนะ (coaching) อย่างใกล้ชิด

นอกจากนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ก่อสร้างศูนย์ฝึกอบรมที่ 3 ที่จังหวัดนครราชสีมา มูลค่า 68 ล้านบาท ประกอบด้วยอาคาร 3 หลัง เชื่อมต่อกันโดยทางเดินมีหลังคาตลอดคือหอประชุมใหญ่ อาคารอำนวยการห้องประชุม ห้องฝึกอบรม ห้องเก็บอุปกรณ์ โสตทัศนูปกรณ์ และอาคารหอพัก ขนาด 160 คน นับว่าเป็นศูนย์ฝึกอบรมที่ทันสมัยที่สุดของกรมส่งเสริมสหกรณ์ สร้างเสร็จและเปิดดำเนินการตั้งแต่ปี 2528 การก่อสร้างศูนย์ฝึกอบรมนี้เป็นส่วนหนึ่งของ โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสหกรณ์การเกษตร และมีความมุ่งหมายที่จะใช้ศูนย์นี้เพื่อฝึกอบรมบุคลากรและกรรมการดำเนินการสหกรณ์การเกษตรอื่นๆ เพื่อเป็นการขยายผลของโครงการนี้ต่อไป

### ตอนที่ 3. สถานการณ์ของขบวนการสหกรณ์ในปัจจุบัน

เมื่อสิ้นปี 2543 ขบวนการสหกรณ์ไทยประกอบด้วยสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ 6 ประเภท จำนวนสหกรณ์ รวมทั้งสิ้น 5,700 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 7.2 ล้านคน และมีสินทรัพย์รวม 410,437 ล้านบาท ในจำนวนสินทรัพย์รวมนี้จำแนกเป็นหนี้สินรวม 197,466 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 48.11 ของสินทรัพย์รวม ในขณะที่มีทุนของสหกรณ์เอง (owned capital) รวม 212,971 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 51.89 ของสินทรัพย์รวม ในภาพรวมขบวนการสหกรณ์ไทยสามารถพึ่งตนเองได้เกี่ยวกับเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินงาน แต่เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายประเภทสหกรณ์ ดัชนีแห่งการพึ่งตนเองอาจแตกต่างกัน นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาจากมิติแห่งสัมฤทธิ์ผลของการส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิกก็ดี หรือบทบาทหน้าที่ในการมีส่วนร่วมช่วยพัฒนาเศรษฐกิจสังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมของประเทศก็ดี เราจำเป็นต้องวิเคราะห์ผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนความสามารถในการพึ่งตนเองและปกครองตนเองโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมตามหลักประชาธิปไตยของสหกรณ์เป็นรายประเภทด้วย

## 1. ประเภทสหกรณ์การเกษตร

การจัดสหกรณ์การเกษตรในปัจจุบันแบ่งเป็น 3 ระดับ หรือขั้นคือ สหกรณ์ขั้นปฐม หรือระดับท้องถิ่น สหกรณ์ขั้นมัธยมหรือระดับจังหวัด (ชุมนุมสหกรณ์จังหวัด) และสหกรณ์ขั้นตติยะหรือระดับประเทศ (ชุมนุมสหกรณ์แห่งชาติ)

### 1.1 จำนวนสหกรณ์และจำนวนสมาชิก

สหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมเมื่อสิ้นปี 2543 ตามที่ปรากฏในทะเบียน มีจำนวน 3,424 สหกรณ์ แต่ที่สอบบัญชีได้มีจำนวน 2,835 สหกรณ์ มีแผนดำเนินงานอยู่ในอำเภอหนึ่งๆ ทั่วประเทศ ทั้ง 76 จังหวัด มีสมาชิกซึ่งเป็นเกษตรกรรวม 4.2 คน/ครัวเรือน เฉลี่ยสหกรณ์ละ 1,462 คน สหกรณ์การเกษตรขั้นมัธยมหรือชุมนุมสหกรณ์จังหวัดมีจำนวน 76 สหกรณ์ มีแผนดำเนินงานอยู่ในจังหวัดหนึ่งๆ ทั่วประเทศ และมีสหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมในจังหวัดนั้นๆ เป็นสมาชิก

สหกรณ์การเกษตรขั้นตติยะหรือชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศ 1 สหกรณ์คือ ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด มีชุมนุมสหกรณ์การเกษตรจังหวัดทั่วประเทศเป็นสมาชิก นอกจากนั้นยังมีชุมนุมสหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษระดับประเทศอีกหลายสหกรณ์ เช่น ชุมนุมสหกรณ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จำกัด ชุมนุมสหกรณ์ผู้ปลูกหอมหัวใหญ่แห่งประเทศไทย จำกัด ชุมนุมสหกรณ์โคนมแห่งประเทศไทย จำกัด ชุมนุมสหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นต้น ชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศรูปพิเศษเหล่านี้มีสหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษขั้นปฐมและสหกรณ์การเกษตรทั่วไปเป็นสมาชิกด้วย สหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษขั้นปฐมมิได้รวมตัวกันเป็นชุมนุมการเกษตรขั้นมัธยม แต่เป็นชุมนุมสหกรณ์ขั้นตติยะหรือระดับประเทศโดยตรง

### 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 นับว่าสหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมมีฐานะการเงินรวมค่อนข้างมั่นคงและพึ่งตนเองได้ตามสมควรในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ในด้านการดำเนินงานสหกรณ์การเกษตรมีวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการคือ ธุรกิจสินเชื่อ (รับเงินฝากและให้เงินกู้) ธุรกิจการซื้อ ธุรกิจการตลาด (รวมทั้งการแปรรูป) และธุรกิจบริการเครื่องจักรกลและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ นอกจากนั้นสหกรณ์การเกษตรที่มีฐานะการเงินเข้มแข็งจัดให้มีบริการส่งเสริมอาชีพ และเผยแพร่ข่าวสารความรู้แก่สมาชิกด้วย แต่โดยทั่วไปสหกรณ์การเกษตรส่วนมากดำเนินธุรกิจสินเชื่อกับธุรกิจการซื้อเป็นหลัก ส่วนธุรกิจการตลาดเป็นรองสมาชิกสหกรณ์ส่วนมากจึงยังไม่ได้รับบริการทางธุรกิจแบบครบวงจรยังต้องอาศัยพ่อค้าคนกลางในการขายและการแปรรูปพืชผลและผลิตภัณฑ์ของตน

### 1.3 บทบาทและความสำเร็จในการส่งเสริมสมาชิก

ในภาพรวมยังไม่อาจกล่าวได้ว่าสหกรณ์การเกษตรประสบความสำเร็จในการส่งเสริมสมาชิกมากนัก ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากสหกรณ์ส่วนมากยังไม่อาจดำเนินธุรกิจเพื่อสนองความต้องการของสมาชิกได้อย่างครบวงจร สมาชิกยังต้องซื้อวัสดุอุปกรณ์การเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค และต้องขายผลิตผลของเขาให้พ่อค้าคนกลาง เว้นแต่สหกรณ์โคนมและสหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษ การให้สินเชื่อเพื่อการผลิตแก่สมาชิกเมื่อพิจารณาในขั้นสุดท้ายจึงเป็นการส่งเสริมการผลิตเพื่อประโยชน์ของนายทุนที่สร้างรายได้ และความมั่งคั่งให้แก่ตนเอง ดังที่ทราบกันอยู่แต่สมาชิกและเกษตรกรทั่วไปยังมีรายได้ต่ำและยากจน

ในด้านสังคม แม้ว่าสหกรณ์การเกษตรหรือสหกรณ์ทุกประเภทมีหน้าที่ในการให้การศึกษาอบรมแก่สมาชิกในเรื่องหลักการ วิธีการ และอุดมการณ์สหกรณ์ ตลอดจนให้ข่าวสารความรู้ด้านต่างๆ แต่ยังไม่ปรากฏโดยทั่วไปว่าสหกรณ์ส่วนมากยังไม่สามารถดำเนินการได้เอง แต่ยังคงเป็นหน้าที่ของทางราชการคือความตระหนักและซาบซึ้งในหลักการและอุดมการณ์สหกรณ์จึงยังหย่อนยาน ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมของสมาชิกในเรื่องความภักดีต่อสหกรณ์ การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน การเลือกตั้งกรรมการดำเนินการ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปสหกรณ์การเกษตรทั้งระบบยังแสดงบทบาททั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมไม่เด่นชัดหรือไม่แข็งขันพอที่จะยกระดับความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิต รวมทั้งมาตรฐานความรู้และพฤติกรรมด้านการเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมของสมาชิก เกษตรกรทั้งที่เป็นสมาชิก

สหกรณ์และที่ไม่เป็นสมาชิกก็ยังไม่แตกต่างกันในเรื่องเหล่านี้ จิตสำนึกของสมาชิกเกษตรกรโดยทั่วไปในเรื่องการพึ่งตนเอง การร่วมมือช่วยเหลือกัน ความรับผิดชอบต่อตนเอง และต่อสังคม ตลอดจนความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส ความยุติธรรม การใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ก็ยังไม่แตกต่างจากรายการทั่วไป ในปัจจุบันรัฐบาลยังไม่มั่นใจว่าจะใช้สหกรณ์การเกษตรเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการเกษตร และเศรษฐกิจของประเทศ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คำว่า “สหกรณ์การเกษตร” ก็กำลังถูกกบดบัง โดยคำว่า “สถาบันเกษตรกร” และ “วิสาหกิจชุมชน”

## 2. ประเภทสหกรณ์ประมง

สหกรณ์ประมงเป็นประเภทสหกรณ์ที่เติบโตช้า แม้ว่าประเทศไทยมีฝั่งทะเลยาวกว่า 2,000 กิโลเมตร ทั้งในอ่าวไทยและฝั่งทะเลอันดามัน และยังมีแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่อีกมากมาย แต่การรวมกลุ่มของชาวประมงในรูปสหกรณ์ยังมีน้อย เมื่อสิ้นปี 2543 มีสหกรณ์ประมงที่ดำเนินงานอยู่รวม 56 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 11,470 คน/ครัวเรือน เฉลี่ยสหกรณ์ละ 205 คน สหกรณ์ชาวประมงรวมตัวกันเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศ 1 สหกรณ์

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

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและความสำเร็จของสหกรณ์ประมงในการส่งเสริมสมาชิกก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าสมาชิกชาวประมงได้รับความพอใจมากนักเช่นเดียวกับสหกรณ์การเกษตร เพราะสหกรณ์ยังมีบทบาทน้อยในด้านการตลาดซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่สมาชิกในด้านสังคมก็เช่นเดียวกันสมาชิกชาวประมงก็มิได้มีฐานะความเป็นอยู่ ความสำนึกตระหนักในเรื่องหลักการและอุดมการณ์สหกรณ์จนเป็นที่พอใจ รวมทั้งความรับผิดชอบของตนเองต่อส่วนรวมและการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลสูงกว่าชาวประมงทั่วไปแต่อย่างใด

### 3. ประเภทสหกรณ์นิคม

สหกรณ์นิคมมี 3 รูปแบบคือ สหกรณ์นิคม ซึ่งรัฐจัดสรรที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้สมาชิก เข้าถือครองประกอบอาชีพเกษตรกรรมและให้กรรมสิทธิ์แก่สมาชิก เมื่อสมาชิกได้ชำระค่าที่ดิน ในการบุกเบิกที่ดินและการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำให้เสร็จสิ้นแล้ว สหกรณ์นิคม ส่วนมากจัดขึ้นในรูปแบบนี้ สหกรณ์รูปแบบที่ 2 เป็นสหกรณ์ผู้เช่าที่ดินเกษตรกรรม ซึ่งรัฐบาลจัด เชื้อหรือเช่าจากเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐเป็นแปลงใหญ่แล้วจัดสรรให้สมาชิกได้เช่าในอัตราที่ ย่อมเยา ส่วนสหกรณ์รูปแบบที่ 3 ได้แก่สหกรณ์ผู้เช่าซื้อที่ดินเกษตรกรรมซึ่งรัฐได้ จัดสรรที่ดิน ให้สมาชิกได้เช่าซื้อและโอนกรรมสิทธิ์ให้เมื่อสมาชิกได้ชำระค่าเช่าซื้อ รวมทั้งปฏิบัติตามเงื่อนไข ต่างๆ ถูกต้องครบถ้วนแล้ว สหกรณ์ผู้เช่าหลายสหกรณ์ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นสหกรณ์ ผู้เช่าซื้อ

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

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

วัตถุประสงค์และการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์นิคมเหมือนกับสหกรณ์การเกษตรทุก ประการ เว้นแต่การจัดสรรที่ดินทำกิน การตั้งถิ่นฐานและการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ รัฐบาล จัดทำเพื่อประโยชน์แก่สมาชิกสหกรณ์นิคมซึ่งไม่มีในสหกรณ์การเกษตร หากสหกรณ์นิคมใดมี การจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานเสร็จแล้วก็ควรจะถอนสภาพนิคมตาม พระราช บัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 และเปลี่ยนประเภทเป็นสหกรณ์การเกษตรต่อไป

บทบาทและความสำเร็จของสหกรณ์นิคมในการส่งเสริมสมาชิกก็ได้แตกต่างจาก สหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์ประเภทอื่นที่ได้กล่าวมาแล้ว ในด้านการสนองความต้องการทาง เศรษฐกิจและสังคมการที่สมาชิกได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินนั้นเป็นบทบาทของรัฐมากกว่า และยังมิได้ทำการสำรวจและศึกษาอย่างจริงจังว่าสมาชิกสหกรณ์นิคมที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไปแล้วนั้นยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้รับหรือไม่ หรือได้โอนให้ลูกหลานเข้าทำ กินและสืบทอดการเป็นสมาชิกสหกรณ์นิคมแทนตนเมื่อชราภาพ หรือเป็นมรดกตกทอดไปเมื่อตน

ได้ถึงแก่กรรม ขณะนี้มีแนวโน้มว่าที่ดินเกษตรกรรมที่สมาชิกได้กรรมสิทธิ์โดยผ่านสหกรณ์นั้นส่วนหนึ่งได้ออนให้ลูกหลานเข้าทำกินและสืบทอดการเป็นสมาชิกสหกรณ์ต่อไป ซึ่งเป็นความมุ่งหมายของรัฐ แต่ที่ดินอีกส่วนหนึ่งได้ออนขายจำหน่ายให้แก่บุคคลภายนอก หรือลูกหลานซึ่งทั้ง 2 กรณีนี้ได้นำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรรม ในกรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นความล้มเหลวของการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการเกษตร โดยสิ้นเชิงและสมควรจะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 เพื่อป้องกันปัญหาการนำที่ดินเกษตรกรรมไปใช้ผิดประเภท

#### 4. ประเภทสหกรณ์ร้านค้า

สหกรณ์ร้านค้าเป็นสหกรณ์ชนิดจำกัด ซึ่งได้ริเริ่มเป็นเวลานานประเภทหนึ่ง ตั้งแต่ พ.ศ.2480 และได้ล้มลุกคลุกคลานตลอดมา โดยอิทธิพลและความกดดันทางการเมืองทั้งในการจัดตั้งและการดำเนินงาน เมื่อสิ้นปี 2543 มีสหกรณ์ร้านค้าขึ้นปฐมปรากฏอยู่ในทะเบียน 371 สหกรณ์ แต่ได้รับการตรวจสอบบัญชีเพียง 224 สหกรณ์ ซึ่งเป็นจำนวนที่ลดลงเป็นลำดับตั้งแต่ พ.ศ.2539 เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มเข้าสู่ภาวะวิกฤต ในจำนวนร้านสหกรณ์ที่สอบบัญชีได้นี้มีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 663,552 คน เฉลี่ยสหกรณ์ละ 2,962 คน

การจัดสหกรณ์ขึ้นสูงของสหกรณ์ร้านค้าก่อนข้างขาดระบบที่ดีตั้งแต่ได้เปลี่ยนชื่อ “สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย จสข.” ซึ่งเป็นชุมนุมร้านสหกรณ์ระดับประเทศเป็น “สหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย จสข.” ในปี 2512 และต่อมาในปี 2518 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จก.” เป็นประเภทสหกรณ์การเกษตรและได้มีการจัดตั้ง “ชุมนุมร้านสหกรณ์แห่งประเทศไทย จก.” ขึ้นใหม่เป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศในเวลาต่อมาซึ่งยังดำเนินงานอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งชุมนุมร้านสหกรณ์เฉพาะส่วนเรียกว่า “ชุมนุมร้านสหกรณ์อาชีวศึกษา” ซึ่งจำกัดสมาชิกภาพสำหรับร้านสหกรณ์ในเครือของกรมอาชีวศึกษาเท่านั้น การผ่นกกำลังของสหกรณ์ร้านค้าในระดับประเทศจึงไม่ค่อยเป็นเอกภาพนัก

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

ของสหกรณ์ทั้งหลายทั้งปวงตามลำดับ ในภาพรวมฐานะการเงินของสหกรณ์ร้านค้าทั้งระบบมีความมั่นคงดี เพราะใช้ทุนของตนเองสูงกว่าทุนเงินกู้จากภายนอก

ร้านสหกรณ์หลายร้านโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกทม. และชุมชนเมืองทั่วไปกำลังเผชิญกับการแข่งขันจากบริษัทค้าปลีกของต่างประเทศอย่างหนักคณะกรรมการดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วยคนชั้นกลางเป็นส่วนใหญ่กำลังปรับปรุงแก้ไขการบริหารจัดการให้สามารถ ยืนหยัดอยู่ได้ เช่น ร้านสหกรณ์กรุงเทพ จก. และร้านสหกรณ์พระนคร จก.

เมื่อกล่าวถึงบทบาทและความสำเร็จของร้านสหกรณ์ในการส่งเสริมสมาชิก ก็กล่าวได้ว่ามีความสำเร็จตามสมควร แม้ว่าร้านสหกรณ์ไม่พยายามแข่งขันกับคู่แข่งในด้านราคา แต่ร้านสหกรณ์ปลูกฝังจิตสำนึกของสมาชิกให้รู้ว่าร้านสหกรณ์เป็นของพวกเขาเอง พวกเขาจึงต้องอุดหนุนโดยการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคจากร้านสหกรณ์ ซึ่งเป็นหนทางที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างความเป็นธรรมด้านราคา คุณภาพ และมาตรฐานการชั่งตวงวัดปริมาณสินค้าที่ซื้อหาเกี่ยวกับเรื่องนี้ร้านสหกรณ์ในสถานศึกษา เช่น โรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย รวมทั้งร้านสหกรณ์ประจำสำนักงานในส่วนราชการต่างๆ ร้านสหกรณ์กรุงเทพ และร้านสหกรณ์ พระนครมีบทบาทที่เด่นพอสมควร

#### ตอนที่ 4. ปัญหาและอุปสรรคของขบวนการสหกรณ์ไทย

เราทราบกันแล้วว่าขบวนการสหกรณ์ไทยริเริ่มขึ้นโดยรัฐบาลได้นำแนวคิดและวิธีการสหกรณ์เข้ามาจากต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรที่มีฐานะอ่อนแอทางเศรษฐกิจและสังคมได้รวมกลุ่มกันดำเนินวิสาหกิจบนหลักการช่วยตนเองและการร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยรัฐบาลในสมัยนั้นได้ตระหนักดีว่าเป็นเรื่องยากมาก ซึ่งต้องอาศัยความพยายามและความอดทนอย่างสูงในการทดลองจัดสหกรณ์ประเภทต่างๆ ขึ้นจนเห็นผลแล้วว่ามี “*รู้ทาง*” ที่จะประสบความสำเร็จจึงค่อย ๆ ขยายการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทนั้นๆ ให้แพร่หลายต่อไป

ผลการศึกษาในตอน ที่ 2 เรื่องการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ไทยได้แสดงว่าในระยะปรับตัว (พ.ศ.2471-2494) เรายังไม่ได้วางรากฐานที่มั่นคงเพียงพอแก่การแพร่ขยายสหกรณ์ในระบบขยายตัว (พ.ศ.2495-2514) ซึ่งมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2471 ได้ใช้บังคับมานานเกินไปถึง 40 ปี จนยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ทั้งๆ ที่ข้าราชการสหกรณ์ที่มีความรู้ความสามารถด้านการสหกรณ์ตระหนักดีว่ากฎหมายสหกรณ์เป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญในการกำหนดโครงสร้างสหกรณ์ ขบวนการสหกรณ์ แลหลักการบริหารจัดการสหกรณ์ตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ที่ถูกต้องเหมาะสมเพื่อนำไปสู่สัมฤทธิ์ผลของการพึ่งตนเอง การปกครองตนเอง และความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายในระยะเวลาอันสมควร

ระยะเวลา 80 กว่าปีของพัฒนาการขบวนการสหกรณ์ไทยจนถึงปัจจุบัน เราไม่อาจพูดได้อย่างมั่นใจจริงๆ ว่าขบวนการสหกรณ์ได้บรรลุถึงสภาพการพึ่งตนเอง ปกครองตนเองและเป็นอิสระอย่างแท้จริง แม้แต่ขบวนการสหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งถือว่าเป็นประเภทสหกรณ์ที่มีความเจริญเติบโตก้าวหน้า และพึ่งตนเองทางการเงินได้ในคิรีสูงกว่าสหกรณ์ประเภทอื่นก็ตาม สหกรณ์ออมทรัพย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์ขนาดเล็กและสหกรณ์ตั้งใหม่ไม่เกิน 5 ปี ก็ยังต้องกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดจากราชการสหกรณ์แทนที่จะส่งเสริมให้ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จก. ซึ่งเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์สมาชิกเอง เช่นเดียวกับที่ปฏิบัติอยู่ในนานาอารยประเทศทั้งนี้ยกเว้นสหกรณ์เครดิตยูเนียนซึ่งมีชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด มีบทบาทในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์สมาชิกได้ดีพอสมควร

ปัญหาและอุปสรรคของขบวนการสหกรณ์ไทยจึงอาจพิจารณาใน 2 ประเด็นคือ  
ปัญหาภายใน และปัญหานอกของขบวนการสหกรณ์ และมูลเหตุของปัญหานั้นๆ

## 1. ปัญหาภายในขบวนการสหกรณ์

ปัญหาภายในขบวนการสหกรณ์กล่าวโดยสังเขปได้ดังนี้

### 1.1 ปัญหาโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์

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

1.1.1 ขั้นหรือระดับของสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์ไทยไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าการรวมกลุ่มบุคคลในรูปสหกรณ์อาจกระทำได้ใน 3 ขั้น หรือระดับคือ สหกรณ์ขั้นปฐมหรือสหกรณ์ท้องถิ่น (primary cooperatives/local cooperatives) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลธรรมดาเป็นสมาชิก สหกรณ์ขั้นมัธยมหรือสหกรณ์ระดับภูมิภาค (secondary cooperatives/regional cooperatives) ซึ่งมีสหกรณ์ขั้นปฐมเป็นสมาชิก และสหกรณ์ขั้นตติยะหรือสหกรณ์ระดับประเทศ (tertiary cooperatives/national cooperatives)

สหกรณ์ประเภทใดจะจัดโครงสร้างให้มีกี่ระดับหรือขั้นก็สุดแต่ความเหมาะสมของสหกรณ์ประเภทนั้นๆ ว่ามีจำนวนสหกรณ์ขั้นปฐมมากน้อยเพียงใด มีความจำเป็นที่จะรวมตัวกันในแนวยืน (vertical integration) กี่ขั้นหรือระดับ เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ข้อสำคัญ สหกรณ์ขั้นสูงจะต้องไม่ดำเนินงานอันเป็นการแข่งขันกับสหกรณ์สมาชิก กฎหมายสหกรณ์ไทยก็มิได้กำหนดหลักการในเรื่องนี้ไว้ เรากำหนดเพียงว่าสหกรณ์ตั้งแต่ 5 สหกรณ์อาจรวมกันเป็นชุมนุมสหกรณ์ได้ คำว่า “ชุมนุมสหกรณ์” ได้ใช้อยู่ใน พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 ในขณะนั้นยังไม่มีคำว่า “สหพันธ์” ในปัจจุบันน่าจะสมควรเปลี่ยนไปใช้คำว่า “สหพันธ์สหกรณ์” ซึ่งมีความหมายตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า cooperative federations ที่ประเทศต่างๆ ใช้อยู่ในปัจจุบัน

1.1.2 ประเภทของสหกรณ์ (types/categories of cooperatives) แม้ว่ากฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันบัญญัติว่าประเภทของสหกรณ์ให้กำหนดโดยกฎกระทรวงแต่ยังมีความสับสนอยู่มากในส่วนราชการสหกรณ์และนักสหกรณ์ทั่วไปว่า เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดประเภทของสหกรณ์ ผู้มีอำนาจจะกำหนดประเภทของ สหกรณ์อย่างไรก็ได้ เช่น เคยมีผู้เสนอความคิดที่จะให้กำหนดประเภทสหกรณ์เพียง 2 ประเภท คือ ประเภทสหกรณ์ภาคเกษตร และประเภทสหกรณ์นอกภาคเกษตรซึ่งเป็นเรื่องน่าจำและน่าสมเพชอย่างยิ่ง

แท้จริงเมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเพราะการบัญญัติกฎหมายจะต้องมีความยืดหยุ่น จึงเป็นหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์และส่วนราชการสหกรณ์ที่จะเสนอแนะในการกำหนดประเภทสหกรณ์ให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงและธรรมชาติของสหกรณ์

ก่อนใช้ พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ผู้มีอำนาจได้กำหนดประเภทสหกรณ์ไว้อย่างเหมาะสม หลังจากนั้นได้ออกกฎกระทรวง (พ.ศ.2511) ตามความใน พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ให้กำหนดประเภทของสหกรณ์เสียใหม่เหลือ 8 ประเภท คือ สหกรณ์ชนกิจ สหกรณ์การซื้อ สหกรณ์การขาย สหกรณ์การบริการ สหกรณ์การเช่าที่ดิน สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน สหกรณ์นิคม และสหกรณ์เอกประสงค์ การกำหนดประเภทสหกรณ์เช่นนี้ทางราชการมองว่าต่อไปภายหน้าจะมีสหกรณ์เพียง 2 กลุ่ม คือ กลุ่มสหกรณ์เอกประสงค์ และกลุ่มสหกรณ์เอกประสงค์ทั้ง ๆ ที่ตามความเป็นจริงในขณะนั้นมีสหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตกรรม สหกรณ์นิคม สหกรณ์การเช่าและการเช่าซื้อที่ดินมีวัตถุประสงค์หลายอย่างเป็นสหกรณ์เอกประสงค์อยู่แล้วตามธรรมชาติของสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นเกษตรกร ส่วนร้านสหกรณ์ถูกจัดเป็นประเภทสหกรณ์การซื้อซึ่งควรจะเป็นประเภทร้านสหกรณ์

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

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



และสหกรณ์ป่าไม้ ประเภทสหกรณ์นั้นสมควรคงไว้และนำสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินมารวมไว้ในประเภทนี้ ส่วนสหกรณ์ประมงก็ให้คงไว้ตามเดิม

ประเภทสหกรณ์ที่ควรเปลี่ยนแปลงอย่างรีบด่วนคือ สหกรณ์บริการ เพราะว่าทางราชการเข้าใจผิดในการจัดสหกรณ์เป็นประเภทสหกรณ์บริการมาช้านานแล้ว โดยยึดหลักปฏิบัติว่าสหกรณ์ตั้งใหม่เมื่อไม่อาจจัดเข้าประเภทสหกรณ์อื่นๆ 5 ประเภทได้ ก็ให้จัดเป็นประเภทสหกรณ์บริการ ทั้งๆ ที่ไม่เป็นสหกรณ์บริการเพราะว่าสหกรณ์บริการที่แท้จริงต้องเป็นสหกรณ์ที่ผู้ใช้บริการของสหกรณ์นั้นเองเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น เช่น สหกรณ์โรงพยาบาล สหกรณ์ไฟฟ้า สหกรณ์ประปา สหกรณ์รถยนต์โดยสาร (ระหว่างหมู่บ้านหรือตำบลในชนบท) ซึ่งราษฎรที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้านหรือตำบลนั้น ๆ รวมกลุ่มกันตั้งขึ้นและพวกเขาเป็นผู้โดยสารเป็นส่วนใหญ่

สหกรณ์รถยนต์โดยสารที่จัดอยู่ในประเภทสหกรณ์บริการในปัจจุบันแท้จริง สหกรณ์ของผู้ประกอบการขนส่งรายย่อย พวกเขาเป็นเจ้าของสหกรณ์แต่มิได้เป็นผู้โดยสารเป็นส่วนใหญ่ ทั้งรถยนต์โดยสารที่ใช้ก็ยังคงเป็นกรรมสิทธิ์และอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของสมาชิกหาใช่เป็นของสหกรณ์ไม่ สหกรณ์เหล่านี้จึงควรเปลี่ยนประเภทเป็นสหกรณ์การขนส่ง

สหกรณ์เคหะสถานเป็นประเภทสหกรณ์บริการที่ถูกต้อง แต่ถ้าวินิจฉัยนโยบายที่จะส่งเสริมให้ราษฎรรวมกลุ่มกันจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับตนเองตามหลักการพึ่งตนเอง โดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกันก็มีเหตุอันสมควรที่จะแยกสหกรณ์เคหะสถานออกจากประเภท สหกรณ์บริการ และจัดเป็นประเภทสหกรณ์เคหะสถาน เพื่อประโยชน์แก่การส่งเสริมและเผยแพร่ การจัดสหกรณ์เคหะสถานที่ถูกวิธี เป็นการเสริมนโยบายของรัฐในการจัดหาหรือสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางในรูปรัฐวิสาหกิจ (การเคหะแห่งชาติ) หรือสหกรณ์ เคหะสถานอาจเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกว่าดังที่ได้จัดอยู่ในหลายประเทศ ทั้งในทวีปยุโรป อเมริกา และเอเชีย

อุตสาหกรรมขนาดย่อมหรือขนาดเล็ก หรืออุตสาหกรรมในครัวเรือนก็อาจจัดขึ้นในรูปสหกรณ์ในประเภทสหกรณ์อุตสาหกรรม ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เรื่องการสหกรณ์ และสหกรณ์ประเภทต่างๆ ให้ประชาชนมีความเข้าใจอย่างถูกต้องและแท้จริง

1.1.3 องค์การสหกรณ์สูงสุด (apex cooperative organisation) ความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การนี้ในประเทศหนึ่งๆ เป็นมาตรวัดความเจริญก้าวหน้าและการพึ่งตนเองของขบวนการสหกรณ์ในประเทศนั้น ๆ อย่างดี องค์การนี้ต้องมีลักษณะเป็นสหกรณ์ที่แท้จริง และสามารถแสดงบทบาทเป็นผู้นำ รวมทั้งเป็นตัวแทนและเป็นปากเสียงของขบวนการสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นจะทำหน้าที่ส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ การให้คำแนะนำ

นำ การศึกษาฝึกอบรม และการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐบาล ส่วนราชการ หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนองค์การสหกรณ์ของต่างประเทศและระหว่างประเทศ เช่น องค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (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 แต่ยังมีอีกหลายประเด็นที่แสดงว่าสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยไม่เป็นสหกรณ์ และเป็นปัญหาโครงสร้างที่ทำให้สันนิบาตสหกรณ์ฯ ไม่ได้รับความเชื่อถือจากสหกรณ์สมาชิก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญแห่งความอ่อนแอของสันนิบาตสหกรณ์ฯ จนกระทั่งทุกวันนี้

เมื่อขบวนการสหกรณ์ไทยขาดองค์การสหกรณ์สูงสุดที่เข้มแข็งและเป็นสหกรณ์ที่แท้จริงเช่นนี้ ความหวังที่รัฐบาลจะถ่ายโอนอำนาจในการส่งเสริมด้านอุดมการณ์เพื่อจะพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นขบวนการสหกรณ์ที่พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระจึงยังเลือนลางเต็มที่

## 1.2 ปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกสหกรณ์

โดยทั่วไปเรายังไม่อาจกล่าวได้อย่างมั่นใจว่าสมาชิกสหกรณ์ส่วนมากมีความรู้ความเข้าใจและได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์ของตนอย่างเพียงพอไม่ว่าของสหกรณ์ภาคเกษตรหรือนอกภาคเกษตร ทั้งนี้เพราะสหกรณ์ชั้นปฐมส่วนมากละเลยหน้าที่ให้การศึกษาและเผยแพร่ข่าวสารการสหกรณ์แก่สมาชิกของตนตามหลักการสหกรณ์ข้อ 5 สาเหตุสำคัญของปัญหานี้สืบเนื่องมาจากความอ่อนแอของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยประการหนึ่ง และระบบการศึกษาอบรมทางสหกรณ์ที่ยังถูกรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนราชการสหกรณ์มาช้านานจนกระทั่งในปัจจุบันอีกประการหนึ่ง

สมาชิกซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานของสหกรณ์ของตน รวมทั้งข่าวสารความเคลื่อนไหวของสหกรณ์ย่อมจะขาดความสนใจและไม่เห็นคุณค่าของสหกรณ์มากไปกว่าประโยชน์เฉพาะหน้าที่ตนจะได้รับจากสหกรณ์ สมาชิกมักจะขาดความสำนึกและตระหนักในการสอดส่องดูแลการบริหารจัดการสหกรณ์ การเลือกตั้งสมาชิกที่ดีมีคุณภาพเป็นกรรมการดำเนินการ และการอุดหนุนสหกรณ์ของเขาย่างแข็งแกร่งด้วยความรักดีอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น สรุปได้ว่าสมาชิกโดยทั่วไปยังขาดจิตวิญญาณและอุดมการณ์สหกรณ์ที่แท้จริง

### 1.3 ปัญหาเกี่ยวกับกรรมการดำเนินการหรือผู้นำในสหกรณ์

เมื่อสมาชิกส่วนมากขาดจิตวิญญาณและอุดมการณ์ก็ย่อมมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญในการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการที่มีคุณภาพ กรรมการดำเนินการในฐานะผู้บริหารและผู้นำในสหกรณ์ที่ขาดจิตวิญญาณและอุดมการณ์ รวมทั้งความรู้ความสามารถในการบริหารก็จะเป็นมูลเหตุให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ได้มากมาย เช่น การทุจริต ความไม่โปร่งใส การเล่นพรรคเล่นพวก รักษาผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มตนเป็นสำคัญ ฯลฯ

เมื่อผู้บริหารหรือผู้นำในสหกรณ์ขาดความซื่อสัตย์สุจริต ความเป็นธรรม ความขยันขันแข็งในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและเสียสละ เหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้การบริหารจัดการสหกรณ์ขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล การส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิกโดยรวมย่อมได้รับความกระทบกระเทือนและนำไปสู่การขาดความสนใจในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหกรณ์เยี่ยง “นักสหกรณ์” หรือ “คนสหกรณ์” ที่แท้จริง ในที่สุดสหกรณ์อาจเติบโตเชิงธุรกิจแต่ขาดอุดมการณ์

### 1.4 ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรของสหกรณ์

ผู้จัดการและพนักงานเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสหกรณ์ซึ่งได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานในสหกรณ์ถือว่าเป็นบุคลากรของสหกรณ์ กรรมการดำเนินการจึงมิใช่บุคลากร

ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรขาดความรู้ความสามารถและทักษะระดับมืออาชีพยังเป็นปัญหาสำคัญของสหกรณ์ขนาดเล็ก และสหกรณ์ตั้งใหม่ เพราะอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างต่ำไม่จูงใจ

ให้คนเก่งและดีมีคุณภาพเข้ามาเป็นผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์มากนัก แม้สหกรณ์ที่ได้คนดีมีคุณภาพไว้แล้วเขาอาจทำงานในสหกรณ์ได้ไม่นาน ทำให้อัตราหมุนเวียนเข้าออกของบุคลากรค่อนข้างสูง การขาดบุคลากรที่มีคุณภาพทำให้เกิดปัญหาการบริหารและการจัดการตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหานี้ได้แก่ ระบบการศึกษาฝึกอบรมภายในขบวนการสหกรณ์ไม่ดีพอ เนื่องจากส่วนราชการสหกรณ์ไม่มีแผนทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจนและแน่นอนในการพัฒนาวิทยาลัยสหกรณ์ (cooperative college) ขึ้นอย่างเป็นขั้นตอน แล้วค่อยๆ ถ่ายโอนการบริหารจัดการและกรรมสิทธิ์ให้เป็นของขบวนการสหกรณ์เมื่อมีความพร้อมเช่นเดียวกับในประเทศต่างๆ เช่น อินเดีย มาเลเซีย เกาหลีใต้ ฯลฯ

สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตั้งมาเป็นเวลากว่า 30 ปี แต่ไม่ได้รับการพัฒนาและสนับสนุนอย่างถูกต้อง ทิศทาง ระบบการศึกษาฝึกอบรมของขบวนการสหกรณ์จึงไม่เป็นเอกภาพ และอ่อนแอตลอดมา การสร้างบุคลากรสหกรณ์ที่มีคุณภาพทั้งก่อนประจำการและในประจำการ จึงเป็นไปได้ยากมาก นอกจากได้อาศัยสถาบันระดับมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยดังที่เป็นอยู่

### 1.5 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดสถาบันการเงินสหกรณ์

ปัญหานี้ทำให้สหกรณ์ไม่สามารถพึ่งตนเองและเป็นอิสระในการบริหารการเงินของขบวนการสหกรณ์ แม้ว่าขบวนการสหกรณ์ออมทรัพย์สามารถพึ่งตนเองทางการเงินได้ แต่ก็ขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ เพราะมีกฎหมายและกฎระเบียบมากมายของทางราชการปิดกั้นไว้ โดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อความมั่นคงและปลอดภัยทางการเงินของสหกรณ์เอง

หากรัฐบาลไม่ยุบเลิกธนาคารสหกรณ์จังหวัดและธนาคารเพื่อการสหกรณ์เมื่อประมาณกึ่งศตวรรษมาแล้วดังได้กล่าวในตอนก่อน วันนี้สหกรณ์ภาคเกษตรคงได้มีระบบธนาคารสหกรณ์ที่เข้มทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศและอาจกล่าวด้วยความมั่นใจว่าสหกรณ์จะพึ่งตนเองและเป็นอิสระทางการเงินได้อย่างแน่นอนเช่นเดียวกับในต่างประเทศ ทั้งหลาย เช่น อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน และแม้แต่ประเทศเยอรมนี ซึ่งได้ริเริ่มพัฒนาสหกรณ์การเงินหรือธนาคารสหกรณ์ทั้งในชนบทและเมืองมาประมาณ 100 ปีแล้ว รัฐบาลเยอรมันก็ได้ออกกฎหมายจัดตั้งธนาคารกลางของสหกรณ์ขึ้นและพัฒนาให้เป็นของขบวนการ สหกรณ์ และมีลักษณะเป็นสหกรณ์ทุกประการ ธนาคารสหกรณ์กลางของเยอรมนีขณะนี้สาขาอยู่ในทุกทวีปและในประเทศที่เป็นศูนย์กลางการเงินประจำภูมิภาคทุกแห่งรวมทั้งในประเทศสิงคโปร์

## 2. ปัญหาภายนอกขบวนการสหกรณ์

ปัญหาภายนอกของขบวนการสหกรณ์ไทยหรือสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาและความเจริญเติบโตของขบวนการสหกรณ์ที่สำคัญ ๆ อาจพิจารณาได้ 4 ประการ คือ (1) ปัญหานโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสหกรณ์ (2) ปัญหากฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (3) ปัญหาระบบงานส่งเสริมและพัฒนาขบวนการสหกรณ์ของรัฐและ (4) ปัญหาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างส่วนราชการส่งเสริมสหกรณ์กับส่วนราชการส่งเสริมอาชีพ พัฒนาชุมชนและรัฐวิสาหกิจ จะได้กล่าวถึงปัญหาเหล่านี้ตามลำดับต่อไป

**2.1 ปัญหา นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสหกรณ์** ตั้งแต่ปี 2515 ตลอดมา เมื่อกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้มาอยู่ในสังกัดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ งานสหกรณ์ดูเหมือนจะได้รับความสำคัญรองจากงานเกษตรและงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น การชลประทาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการพัฒนาที่ดิน เป็นต้น ทั้ง ๆ ที่งานสหกรณ์ก็มีความเกี่ยวข้องกับงานเกษตรไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน จะแตกต่างกันก็แต่เพียงงานสหกรณ์เกี่ยวข้องกับทรัพยากรมนุษย์ ในขณะที่งานอื่น ๆ ของกระทรวงเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยี แท้จริงทรัพยากรมนุษย์น่าจะมีสำคัญมากกว่าทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยีด้วยซ้ำ เพราะมนุษย์เป็นผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยี ปัญหา นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสหกรณ์มี 2 ประการ คือ

**2.1.1 นโยบายด้านสหกรณ์ขาดทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจน** นโยบายด้านสหกรณ์ของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมักจะขาดทิศทาง วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ชัดเจน อันจะนำไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมได้ ยกตัวอย่างเช่น

(1) นโยบายรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (29 ตุลาคม 2519) กล่าวถึงเฉพาะสหกรณ์การเกษตรเท่านั้น ได้ละเว้นสหกรณ์ประเภทอื่นโดยสิ้นเชิง โดยกล่าวว่า “\_\_ จะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ทุกระดับเป็นนโยบายสำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกร”

(2) นโยบายรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (20 พฤษภาคม 2526) ด้านเศรษฐกิจได้กล่าวว่า “\_\_ จะสนับสนุนสถาบันชาวไร่ชาวนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์การ

เกษตรให้เป็นตัวแทนชาวไร่ชาวนาอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น ควบคู่กับการส่งเสริมภาคเอกชนในธุรกิจ การเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร” ไม่มีการกล่าวถึงประชาชนที่อ่อนแอและด้อยโอกาสอื่น ๆ ว่า จะส่งเสริมและพัฒนาให้เขารวมกลุ่มกันดำเนินธุรกิจตามหลักการและวิธีการสหกรณ์อย่างไร

(3) นโยบายรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (7 สิงหาคม 2529) ด้าน เศรษฐกิจ กล่าวว่า “\_\_ ดำเนินการให้มืองค์กรที่รับผิดชอบในการวางแผน กำกับดูแล และการ แก้ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในด้านการผลิต การแปรรูป การตลาด เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกรที่มีส่วนร่วมกันการตัดสินใจ” ไม่ระบุคำว่า “สหกรณ์การ เกษตร” แต่ใช้คำว่า “สถาบันเกษตรกร”

ส่วนนโยบายด้านการพัฒนาชนบทได้กล่าวว่า “\_ \_ \_การพัฒนาชนบทแนว ใหม่ที่มุ่งหมายให้ประชาชนช่วยตนเองได้ในที่สุด ตลอดจนเสริมสร้างองค์กรของประชาชนใน ชนบทให้เข้มแข็ง และมีบทบาทในการพัฒนามากยิ่งขึ้น” นโยบายด้านนี้ทั้ง ๆ ที่ตรงกับธรรมชาติ หรือลักษณะของสหกรณ์ที่เป็นองค์การช่วยเหลือตนเองของประชาชน แต่่นโยบายก็มิได้กำหนด ให้ชัดเจนว่าจะเสริมสร้างสหกรณ์ในชนบท (ทั้งที่เป็นเกษตรและมีใช่เกษตร) ให้เข้มแข็งและมีบท บทบาทในการพัฒนาชนบท

(4) นโยบายรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร (6 พฤษภาคม 2535) ด้านการ ตลาด “สนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและ ดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ” \_ \_ \_ ะเว่นการใช้คำว่า “สหกรณ์การ เกษตร” ทั้ง ๆ ที่เป็นองค์การของเกษตรกรที่มีการจัดการและวิธีการต่อรองด้านการตลาดโดยการ ผันกกำลังของเกษตรกรตามหลักและวิธีการสหกรณ์

(5) นโยบายรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (21 ตุลาคม 2535) ด้านเศรษฐกิจการ เกษตร “สนับสนุนสถาบันเกษตรกรที่เชื่อมโยงระบบสหกรณ์และองค์กรของเกษตรกรทุกรูปแบบ ให้เข้มแข็งขึ้น\_\_” ระบุเพียงว่าจะสนับสนุนสถาบันเกษตรกรให้เข้มแข็ง โดยไม่รู้ว่าเชื่อมโยง กับระบบสหกรณ์อย่างไร

**2.1.2 การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เป็นคุณให้เป็นโทษแก่ขบวนการสหกรณ์**  
รัฐบาลในอดีตรับนโยบาย ทิศทาง และเป้าหมายที่ชัดเจน และได้ดำเนินการได้ผลดีในระดับหนึ่ง มาแล้ว แต่รัฐบาลต่อมาได้ยกเลิกนโยบายเดิมที่เป็นคุณแก่ขบวนการสหกรณ์ และดำเนินนโยบาย ใหม่ที่เป็นโทษ ตัวอย่างเช่น

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

สหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ประกอบด้วยสหกรณ์ท้องถิ่นในจังหวัดนั้น ๆ เป็นสมาชิก แต่ส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์หาทุน ธนาคารสหกรณ์ทั้งสองทำหน้าที่ระดมเงินออมในท้องถิ่นเพื่อให้กู้แก่สหกรณ์หาทุน สำหรับให้กู้แก่สมาชิกชาวนาอีกทอดหนึ่ง หรือทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเงินของสหกรณ์ต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ๆ แต่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ออก พรบ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งยังผลให้การดำเนินงานของธนาคารสหกรณ์จังหวัดขัดต่อบทบัญญัติของ พรบ. การธนาคารพาณิชย์ดังกล่าว จนต้องเลิกกิจการธนาคารสหกรณ์ และเปลี่ยนเป็นชุมนุมสหกรณ์รณกิจ ซึ่งมีขอบเขตและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานแคบกว่ามาก ธนาคารสหกรณ์จึงไม่สามารถพัฒนาได้ในประเทศไทย (เหมือนในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก)

(2) รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ.2486) ได้ออก พรบ. ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ พ.ศ. 2486 โดยให้สหกรณ์ทั่วประเทศร่วมทุนกับรัฐบาลจัดตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ขึ้นให้เป็นธนาคารกลางในระดับชาติของสหกรณ์ทั่วประเทศ และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่ปี 2490 แต่รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร(พ.ศ.2509) ได้ออก พรบ.ยกเลิกธนาคารเพื่อการสหกรณ์ พ.ศ. 2509 และออก พรบ. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มาใช้แทน จนทุกวันนี้ ธนาคารนี้มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ และดำเนินการให้สินเชื่อทั้งแก่สหกรณ์การเกษตรและเกษตรกรลูกค้ารายคน ซึ่งเป็นการแข่งขันกับสหกรณ์การเกษตรโดยตรง ขบวนการสหกรณ์ซึ่งควรจะมีธนาคารกลางระดับประเทศของตนเองตั้งแต่ พ.ศ. 2490 ก็ยังไม่มีจนกระทั่งทุกวันนี้

(3) รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ.2511) ได้ออก พรบ. สหกรณ์ พ.ศ.2511 มีบทบัญญัติให้มีสถาบันเรียกว่า “สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าแก่กิจการสหกรณ์ทุกประเภททั่วประเทศ แต่ไม่มีสภาพเป็นสหกรณ์ ยังผลให้ยกเลิก “สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัดสินใช้” ซึ่งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ทั่วประเทศ จำนวน 89 สหกรณ์ ได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้นและจดทะเบียนเป็นประเภทชุมนุมสหกรณ์ตาม พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 จึงทำให้ขบวนการสหกรณ์ไทยมีองค์กรกลางหรือองค์กรการสูงสุด (apex organisation) ที่ไม่เป็นสหกรณ์มาจนกระทั่งทุกวันนี้ และมีปัญหาในด้านการบริหารและการจัดการตลอดมา เพราะสหกรณ์สมาชิกรู้สึกว่าการบังคับตามกฎหมายให้เป็นสมาชิกขาดความสำนึกในความเป็นเจ้าของ และขาดความร่วมมืออย่างแท้จริงด้วยความสมัครใจ เช่น องค์กรการสหกรณ์สูงสุดของขบวนการสหกรณ์ต่างประเทศทั้งหลาย

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

ที่ยังไม่เข้มแข็งในอำเภอหนึ่ง ๆ เข้าด้วยกันเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่สหกรณ์เดียว ผลก็คือสหกรณ์ขนาดใหญ่เหล่านั้นใหญ่แต่ชื่อ แต่อ่อนแอทั้งในด้านการบริหาร การจัดการและการควบคุมแบบประชาธิปไตย สหกรณ์การเกษตรส่วนมากจึงยังคงอยู่ในความอุปถัมภ์ค้ำจุนและความช่วยเหลือจากรัฐบาลตลอดมาจนทุกวันนี้ เพราะไม่ปล่อยให้สหกรณ์หาทุนระดับตำบลค่อย ๆ เติบโตขึ้นตามหลักการช่วยตนเองและการร่วมมือช่วยเหลือกัน จนมีเกษตรกรทุกครอบครัวเป็นสมาชิก มีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ แล้วจึงส่งเสริมให้มีการควบเข้ากันเป็นรายอำเภอที่มีความพร้อมตามหลักการควบสหกรณ์

(5) สถาบันการศึกษาทางสหกรณ์ซึ่งได้ตั้งขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และดำเนินงานมาตั้งแต่ปี 2512 และโอนไปสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ในปี 2515 ได้ดำเนินงานได้ผลดีพอสมควร แต่ได้ถูกยุบเลิกไปในปี 2533 โดยมีได้พยายามพัฒนาคุณภาพมาตรฐานและวัตถุประสงค์ให้เป็นวิทยาลัยสหกรณ์แล้วโอนให้ขบวนการสหกรณ์หรือสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยรับไปดำเนินการต่อไป การพัฒนาสถาบันการศึกษาทางสหกรณ์จึงแทบจะเรียกว่า “สูญเปล่า” เพราะการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

**2.1.3 นโยบายด้านรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องหรือน่าจะเกี่ยวข้องกับสหกรณ์** รัฐวิสาหกิจบางรายตั้งขึ้นเพราะเหตุผลแห่งความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีสินค้าหรือบริการที่ประชาชนบางอาชีพจำเป็นต้องใช้ แต่ไม่อาจดำเนินการโดยตนเองได้ หรือไม่มีเอกชนสนใจเข้ามาดำเนินการ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) องค์การส่งเสริมโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ค.ส.) องค์การสะพานปลา และองค์การห้อยเย็น เป็นต้น ธ.ก.ส. เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง ในขณะที่รัฐวิสาหกิจ 4 รายหลังสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

รัฐวิสาหกิจเหล่านี้รัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อให้บริการทางการเงินหรือการตลาดเพื่อส่งเสริมอาชีพของเกษตรกร นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นดังกล่าวแล้ว แต่รัฐบาลน่าจะมึนโยบายระยะยาวหรือระยะปานกลางให้สอดคล้องกับการพัฒนาสหกรณ์การเกษตร(ภาคเกษตร) ว่าเมื่อขบวนการสหกรณ์การเกษตรมีความเป็นปึกแผ่นและก้าวหน้าพอสมควรแล้วจะเปลี่ยนเป็นรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ให้เป็นองค์การสหกรณ์ระดับชาติของสหกรณ์การเกษตรหรือจะควบรวมกับชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติที่มีอยู่แล้วก็ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรเป็นเจ้าของและควบคุมวิสาหกิจระดับชาติประเภทนั้น ๆ ตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ประเภทหนึ่ง และอีกประการหนึ่งเพื่อลดภาระของรัฐที่จะต้องดำเนินวิสาหกิจเหล่านี้เสียเองต่อไปหลังจากได้ดำเนินการมาระยะเวลาหนึ่งแล้ว และทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกร สหกรณ์และขบวนการสหกรณ์การเกษตรสามารถดำเนิน



วิสาหกิจขนาดใหญ่ในระดับประเทศได้ บนพื้นฐานของการช่วยตนเอง การพึ่งตนเอง การช่วยเหลือซึ่งกันและกันและความเป็นอิสระในการควบคุมดูแลกันเองตามหลักประชาธิปไตยอันเป็นปรัชญาและอุดมการณ์ของสหกรณ์

**2.2 ปัญหากฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง** กฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนับว่ามีความสำคัญแก่พัฒนาการของสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสหกรณ์ซึ่งเป็นกลไกในการกำหนดโครงสร้าง กระบวนการดำเนินงานและการควบคุม ตลอดจนการดำรงอยู่ของสหกรณ์ในฐานะที่เป็นสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมประเภทหนึ่ง ส่วนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์จะมีผลกระทบต่อสหกรณ์โดยทั่วไปในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของสหกรณ์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของตน

**2.2.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากกฎหมายสหกรณ์** กฎหมายสหกรณ์ไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 แม้ว่าจะเพิ่งใช้มาได้ไม่นาน แต่ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องบางประการ ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคแก่การพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ดังจะได้อธิบายต่อไป

(1) นโยบายกฎหมายสหกรณ์ (Policy objective) ไม่ชัดเจนหรือเกือบจะกล่าวได้ว่าไม่มีทั้งในตัวของบัญญัติและหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ กฎหมายสหกรณ์ที่จะเอื้อต่อการพัฒนาสหกรณ์อย่างน้อยต้องมีวัตถุประสงค์ด้านนโยบาย ดังนี้

- เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา เพราะฉะนั้นต้องมีลักษณะที่ง่ายแก่การศึกษาและทำความเข้าใจของบุคคลธรรมดาทั่วไป

- โดยที่สหกรณ์เป็นองค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน เพราะฉะนั้นบทบัญญัติของกฎหมายจะต้องเอื้อหรือให้ความสะดวกแก่การส่งเสริมหรือพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ให้พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์การธุรกิจอื่น ๆ ในภาคเอกชน รัฐจะต้องค่อย ๆ ถ่ายโอนอำนาจกำกับดูแลและส่งเสริมสหกรณ์ให้ขบวนการสหกรณ์รับไปดำเนินการเองตามขีดความสามารถ

- สหกรณ์ต้องมีเสรีภาพในการดำเนินวิสาหกิจอย่างเท่าเทียมกับองค์การธุรกิจอื่น ๆ ในภาคเอกชน เช่น การดำเนินกิจการธนาคาร การประกันชีวิตและวินาศภัย ฯลฯ

- กฎหมายสหกรณ์ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของสหกรณ์ให้สามารถแข่งขันกับองค์การธุรกิจอื่นได้ในตลาดเสรี

(2) โครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์ไม่เหมาะสม สำหรับระบบกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวที่ใช้อยู่ในประเทศไทย การจัดหมวดหมู่แห่งบทบัญญัติไม่เป็นไปตามลำดับขั้นตอนแห่งกำเนิดหรือธรรมชาติของสหกรณ์ ซึ่งควรจะเริ่มจากการจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ สิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ สิทธิและความรับผิดชอบของสมาชิก การจัดองค์การและการจัดการสหกรณ์ การเลิกและการชำระบัญชีสหกรณ์ หน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ เป็นต้น โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ที่เป็นระบบที่ดีจะง่ายแก่การศึกษาและอ้างอิงของสมาชิกสหกรณ์และบุคคลที่สนใจทั่วไป

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

- อำนาจของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) ตามมาตรา 10

(7) ซึ่งทำให้ คพช. มีอำนาจทางบริหารเหนือนายทะเบียนสหกรณ์และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย แท้จริง คพช. ควรจะมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและคำแนะนำด้านนโยบายสหกรณ์แก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้นก็จะเพียงพอแล้ว ซึ่งถือว่าเป็น “คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบาย” (advisory Committee) ของรัฐบาล

## ตอนที่ 5. แนวทางการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ไทย

### 1. วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

- เพื่อให้เป็นองค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจและสังคมที่เข้มแข็ง
- เพื่อให้เป็นขบวนการสหกรณ์ที่พึ่งตนเอง ปกครองตนเองและเป็นอิสระ
- เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ
- เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม
- เพื่อให้สหกรณ์มีบทบาทในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- เพื่อให้สหกรณ์มีบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย

## 2. ยุทธศาสตร์การพัฒนา

- สร้างความเข้มแข็งให้แก่ขบวนการสหกรณ์
- ใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ
- ปฏิรูประบบงานส่งเสริมและพัฒนาขบวนการสหกรณ์
- ปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขบวนการ สหกรณ์

## 3. แนวทางการพัฒนา

### 3.1 การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ขบวนการสหกรณ์

#### (1) ด้านโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์

- กำหนดชั้น/ระดับสหกรณ์ให้ชัดเจน
- ปรับปรุงประเภทของสหกรณ์
- ส่งเสริมให้สหกรณ์แต่ละประเภทมีขบวนการสหกรณ์ระดับประเทศ/สหกรณ์
- ปรับปรุงและพัฒนาสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

#### (2) ด้านการศึกษาฝึกอบรมและสารสนเทศ

- ปรับปรุงระบบการศึกษาฝึกอบรมทางสหกรณ์
- ปรับปรุงระบบสารสนเทศของส่วนราชการสหกรณ์ และของขบวนการสหกรณ์ให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน
- พัฒนาวิทยาลัยสหกรณ์ให้เป็นของขบวนการสหกรณ์

#### (3) ด้านวิสาหกิจสหกรณ์

- เสรีภาพของสหกรณ์ในการดำเนินวิสาหกิจต่างๆ ได้เช่นเดียวกับองค์การวิสาหกิจเอกชนรูปอื่น
- การส่งเสริมสนับสนุนและช่วยเหลือของรัฐต้องไม่ขัดต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์และควรได้รับความยินยอมหรือการปรึกษาจากสหกรณ์

(4) ด้านการกำกับแนะนำและตรวจสอบสหกรณ์

- จัดขึ้นสหกรณ์ตามระดับขีดความสามารถในการบริหารจัดการ
- รัฐค่อยๆ ถ่ายโอนอำนาจหน้าที่นี้ให้แก่สันนิบาตสหกรณ์ฯ และชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ

3.2 การใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ

- ด้านเศรษฐกิจ
- ด้านสังคมและวัฒนธรรม
- ด้านการเมือง
- ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.3 การปฏิรูประบบงานส่งเสริมและพัฒนาขบวนการสหกรณ์

3.4 การปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์

ตอนที่ 6 โครงการวิจัยที่จำเป็นเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ไทย

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

## บทความที่ 2

# การสหกรณ์ในบริบทไทย : เศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม

โดย

สยมพร โยธาสมุทร

## การสหกรณ์ในบริบทไทย : เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

สยามพร โยธาสุมทร\*

### ความนำ

การสหกรณ์นับเป็นนวัตกรรมทางสังคม ( Social Innovation ) ขึ้นสำคัญอีกชิ้นหนึ่งของมนุษยชาติที่ได้รับการถ่ายทอดสืบเนื่องมายาวไกลนับศตวรรษ อันที่จริงแม้ปรากฏการณ์แห่งรูปแบบสหกรณ์ที่ยอมรับกันว่าเป็นรูปธรรมสากลมากที่สุดจะเพิ่งเริ่มต้นในโลกตะวันตกช่วงศตวรรษที่ 18 แล้วแพร่ออกไปในสารทิศต่าง ๆ จนเข้าถึงไทยและดำรงอยู่จวบเท่าทุกวันนี้ก็ตาม แต่การดำรงอยู่ ตลอดจนความเป็นมาและที่จะเป็นต่อไปในอนาคต ไม่ว่าจะด้านศักยภาพ การบรรลุความสำเร็จ หรือแม้กระทั่งความล้มเหลวของเหล่าบรรดาสหกรณ์ทั้งหลายนี้ ล้วนย่อมมีอาจเกิดขึ้นได้โดยลำพังอย่างปราศจากการปรุงแต่ง แทรกซึม และเคลือบแฝงด้วยอิทธิพลและอำนาจแห่งบริบท (Contexts) ที่อยู่ในห้วงเวลาขณะนั้น ก่อนหน้านั้น และที่กำลังจะเคลื่อนเข้ามาอีกหลังจากนั้น

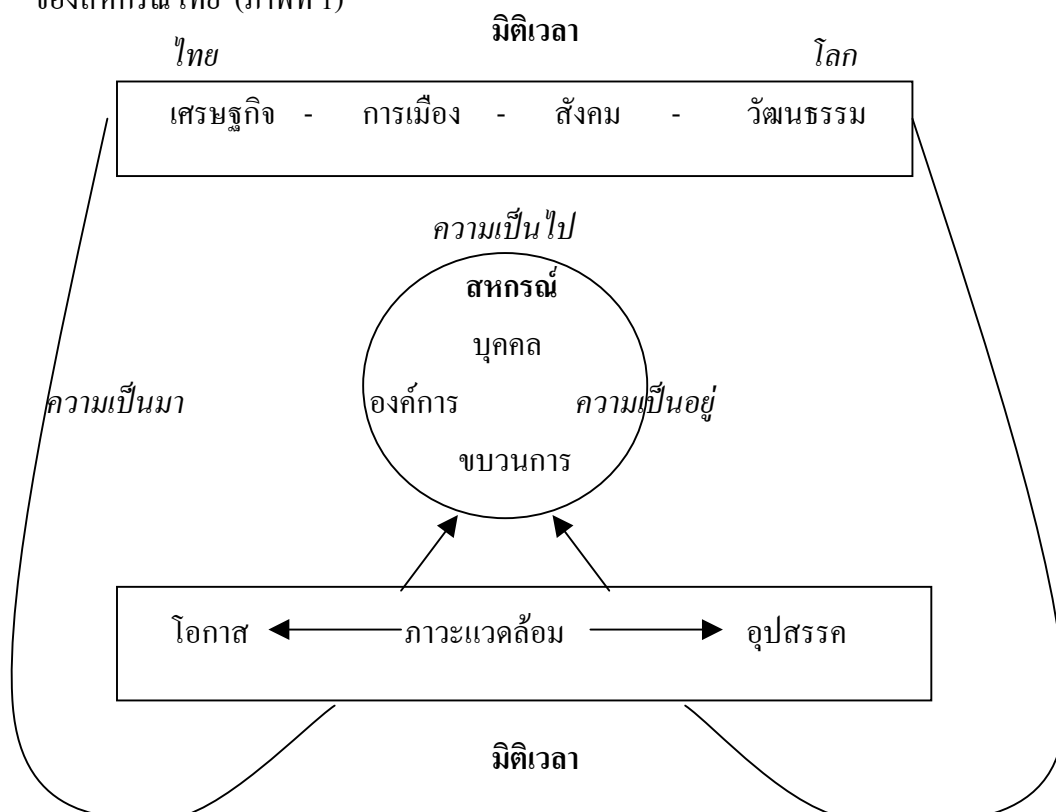
ด้วยเหตุนี้ หากแม้จะยังคงตระหนักดีว่าสหกรณ์ย่อมมีเอกลักษณ์ ค่านิยม หลักการ และวิธีการที่จำเพาะเจาะจงอยู่แล้วก็ตาม แต่ธรรมชาติแห่งการเปลี่ยนแปลงก็ยังคงเกิดขึ้นได้กับสหกรณ์ โดยไม่มีข้อยกเว้น สหกรณ์ยังคงต้องอยู่กับความเป็นจริงซึ่งนำสู่การปรับตัวเพื่อความอยู่รอดและเติบโต โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงความจำเป็นที่ต้องเคลื่อนไปภายใต้บริบทอันไม่หยุดนิ่งด้วยอิทธิพลแห่งเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม อันเป็นบริบทที่นับวันจะยิ่งสลับสน ไร้ระเบียบ อีกทั้ง ขาดความไม่แน่นอนอย่างเปี่ยมพลวัตที่ซับซ้อน ( Dynaxity ) ซึ่งเหล่านี้นับเป็นบริบทอันส่งผลได้ทั้งเชิงเอื้ออำนวยและเหนี่ยวรั้ง ทั้งเป็นโอกาสและอุปสรรคทั้งต้นทุนและเงื่อนไข ตลอดจนทั้งเป็นการท้าทายและบีบเค้นสหกรณ์ได้ในขณะเดียวกัน ซึ่งด้วยมูลเหตุดังกล่าวจึงเป็นที่มาแห่งบทความนี้ในอันที่จะพยายามพิจารณาทะลวงเข้าสู่บริบททั้งหลายเหล่านั้น อันมีผลอย่างเชื่อมโยงและเกี่ยวข้องต่อการสหกรณ์

### วัตถุประสงค์ของบทความ

เนื่องจาก สภาวะทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมต่างผสมผสานเชื่อมโยงอย่างมีอิทธิพลต่อกันและกันอยู่แล้วในสังคมแต่ละสังคม การศึกษาและทำการวิเคราะห์อย่างแยกส่วนเป็นสิ่งที่ผู้เขียนตระหนักดีว่าแม้จะทำให้เข้าถึงความจริงบางส่วนในแง่มุมที่เฉพาะเจาะจงได้ดีก็ตาม แต่ก็ทำให้ละเลยและขาดการเข้าถึงสภาวะตามที่เป็นจริงซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วมีอาจหลุดพ้นจากการเชื่อมโยงระหว่างกันและกันของบริบทต่าง ๆ อย่างเป็นองค์รวมที่ผสมผสานสังเคราะห์เข้าเป็นบริบทไทยได้

ดังนั้น แม้การศึกษาวิเคราะห์แบบแยกส่วนจะเป็นการดึงภาพเชิงลึกเฉพาะส่วนได้ดีในระดับหนึ่ง แต่การวิเคราะห์ที่ยึดมั่นในแต่ละส่วนแล้วมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น เป็นสิ่งที่ไม่เพียงพอเสียแล้ว ด้วยเหตุนี้จึงต้องตระหนักอยู่เสมอถึงความสำคัญของภาพรวมที่เชื่อมโยงระหว่างกันและกันในทุกบริบทเป็นพื้นฐานไว้ด้วย ซึ่งในการศึกษา การวิเคราะห์ และการสังเคราะห์เกี่ยวกับการสหกรณ์นั้นย่อมสามารถกระทำได้จากทั้งสองด้านประกอบกัน ประดุจดังการเชื่อมต่อระหว่างภาพครึ่งวงกลม 2 ภาพที่ก่อให้เกิดภาพใหม่ และสามารถเติมเต็มความหมายของวงกลมให้ชัดเจนขึ้นฉนั้น

อย่างไรก็ตาม กรอบใหญ่ที่เป็นภาพรวมทั้งหมดสำหรับการนำเสนอแง่มุมต่าง ๆ เพื่อการศึกษาองค์ความรู้การสหกรณ์ไทยนั้น ควรมีฐานคิดที่ว่าองค์ความรู้ทางสหกรณ์ไทย ย่อมมีกำเนิดและพัฒนาการ ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงจากสภาพแวดล้อมของสังคมไทยเอง และในความเป็นจริงก็หนีไม่พ้นจากปฏิสัมพันธ์กับสังคมโลกอีกด้วยพร้อมกัน ดังนั้น ปรากฏการณ์ของการสหกรณ์ไทยไม่ว่าจะเกี่ยวกับ ความเป็นมา ( has been ) ความเป็นอยู่ ( being ) และ ความเป็นไป ( will be ) ของการสหกรณ์ไทยเอง เมื่อพิจารณาผ่านเงื่อนไขแล้วย่อมล้วนมิได้บังเกิดขึ้นมาโดยปราศจากพื้นฐานความจำเป็นของสังคมเป็นเครื่องรองรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความจำเป็นในส่วนที่ผูกพันกับเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งมีผลต่อสหกรณ์ทั้งในฐานะ โอกาสหรืออุปสรรค ไม่ว่าจะเป็นในระดับตัวบุคคลทั้งที่เป็นปัจเจกและกลุ่ม (Individual & Group) ระดับองค์การ (Organization) ตลอดจนระดับขบวนการ (Movement) ของสหกรณ์ไทย (ภาพที่ 1)



ภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ต่อสหกรณ์  
สำหรับในที่นี้จะเน้นเพียงการดึงบางประเด็นที่น่าจะนำมาพิจารณาขยายต่อไป  
โดยสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

1. ภาพรวมสหกรณ์ในเชิงภาวะสภาพของสหกรณ์ อันเป็นลักษณะเด่นสำคัญ  
ที่สหกรณ์ไทยคงสภาพอยู่ในแ่งมุมแห่งองค์ความรู้เชิงทฤษฎีที่เป็นขอบเขต  
ของสหกรณ์ (Co - operative Sphere )
2. บริบทไทยในอดีตกับความเป็นมาของการสหกรณ์
3. สถานการณ์ท้าทายอนาคตการสหกรณ์ไทย

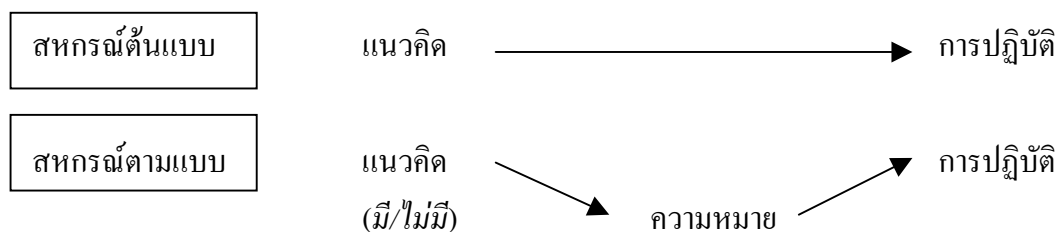
### ภาพรวมสหกรณ์ : ภาวะสภาพแห่งองค์ความรู้สหกรณ์ไทย

หากย้อนดูการสหกรณ์ของโลกนับตั้งแต่ที่มีการเริ่มต้นอย่างเป็นรูปธรรมบนเส้นทางที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยแห่งคณะผู้ริเริ่มการสหกรณ์ ซึ่งมักเป็นที่กล่าวขานกันในนามสหกรณ์ร็อคเดล ( Rochdale Friendly Co-operative Society ) นั้น ปรากฏการณ์สำคัญที่ไม่อาจมองข้ามไปของ สหกรณ์ต้นแบบก็คือ เพราะด้วยการตระหนักในคุณค่าแห่งนามธรรมที่เป็นความร่วมมือ (co-operation) ได้ก่อให้เกิดเป็นองค์การรูปธรรมของสหกรณ์ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ จากแนวคิด (Concept ) ตรงลงสู่การปฏิบัติ ( Practice ) หรือจากสาระภายในผันเข้าสู่รูปแบบการกระทำ จนเป็นที่ยอมรับแพร่หลายว่าสามารถยังประโยชน์ได้จริงแก่นุญย์ หลังจากนั้นกระบวนการผลิตซ้ำ (Reproduction) ทางความคิดจึงได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดว่าหากปฏิบัติตามครรลองเช่นนั้น และด้วยแนวคิดดังเช่นที่มีตัวอย่างแล้วนั้น จึงเรียกได้ว่าเป็น " สหกรณ์ " ซึ่งด้วยกระบวนการผลิตซ้ำทางความคิดนี้เองที่อำนาจแห่งความหมายของคำจำกัดความได้เริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อวงการ สหกรณ์

อันที่จริงความหมายหรือคำจำกัดความนั้น โดยตัวของมันเองย่อมมิได้มีขึ้นเพื่อตั้งตนเป็นอุปสรรคใด ๆ สำหรับผู้ใฝ่หาจะร่วมเดินบนเส้นทางเดียวกันกับสหกรณ์ ดังนั้น ในขณะที่ สหกรณ์ต้นแบบได้ก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาจากหน่อความคิดและขยายผลสู่การปฏิบัติ จึงไม่แปลกที่ในทางกลับกันสำหรับบรรดาสหกรณ์ตามแบบ คือ สหกรณ์ที่ประสงค์จะทำตามอย่างสหกรณ์ต้นแบบดังกล่าวมาแล้วข้างต้นจึงสร้างเส้นทางของตน โดยบ้างก็อาจเริ่มจากแนวคิดที่เป็นนามธรรมเฉกเช่นบรรดาผู้ริเริ่มการสหกรณ์ครั้งกาลก่อน แต่นอกจากนี้ก็มีอาจปฏิเสธได้ว่ายังคงมีอีกไม่น้อยที่กระโดดเข้าสู่สหกรณ์อย่างไม่มีแม้แต่นำแนวคิด ซึ่งไม่ว่าจะด้วยกรณีใดสหกรณ์เหล่านี้ต่างก็หนีไม่พ้นที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการกลั่นกรองด้วยด้านแห่งความหมายเพื่อใช้ตรวจสอบให้แน่ชัดว่ายังเป็นผู้ร่วมเดินบนทางเดียวกัน ถัดจากนั้นจึงวกเข้าสู่การปฏิบัติ ( ภาพที่ 2 ) ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วเพื่อความชัดเจนแล้วน่าจะต้องผ่านเครื่องมือตรวจสอบ



อีกหลายชนิด นับตั้งแต่ ค่านิยม (Values) และหลักการ (Principles) เป็นต้น ทั้งนี้เพราะสหกรณ์ย่อมรู้จักกัน ได้ด้วยการปฏิบัติ และจากประสบการณ์ตลอดจนภูมิปัญญานักสหกรณ์ที่สะท้อนออกมา<sup>1</sup>



ภาพที่ 2 เปรียบเทียบแนวทางระหว่างสหกรณ์ต้นแบบกับสหกรณ์ตามแบบ

อย่างไรก็ตาม นับเนื่องแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการให้ความหมายในเชิง "จำกัด" ความแก่สหกรณ์ไว้มากมายทั้งจากนักทฤษฎี นักปฏิบัติ แต่ดูเหมือนความหมายที่ทรงอำนาจมากที่สุดจะเป็นความหมายที่เป็นผลผลิตจากเวทีระดับโลกที่สร้างความน่าเชื่อถืออย่างมีพลังต้องสงสัยในการตีวงเพื่อสร้างขอบเขตสหกรณ์ (Cooperative Sphere)

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

" สหกรณ์ เป็นองค์การอิสระของบุคคลซึ่งรวมกัน โดยความสมัครใจเพื่อสนองความต้องการ และความมุ่งหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยการดำเนินวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของร่วมกันและควบคุมตามแนวทางประชาธิปไตย "

แม้ในความเป็นจริงจะปรากฏว่าคำจำกัดความสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากองค์การสากลดังกล่าวจะมีชุดอื่น ๆ ก่อนหน้านี้นี้มาแล้วก็ตาม แต่ก็คงมีอาจปฏิเสธได้ว่าคำจำกัดความทั้งหมดเหล่านั้นรวมไปถึงการกำหนดหลักการประการต่าง ๆ สำหรับสหกรณ์ล้วนมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากอิทธิพลของบริบทแห่งยุคสมัย ดังเช่นในยุคหนึ่งที่ยังคงการตั้งคำถามว่าสมาชิกส่วนใหญ่มาจากขบวนการสหกรณ์ผู้บริโภคนิยมในยุโรป ผลประโยชน์ของขบวนการสหกรณ์เหล่านี้จึงย่อมเป็นเครื่องโน้มน้าวที่ชนะและจุดสนใจของคณะกรรมการ<sup>3</sup> ที่มีบทบาทในการรับรองหลักการสหกรณ์บางประการให้เด่นชัด ซึ่งในที่นี้จะขอละไว้ไม่กล่าวในรายละเอียด

แต่ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม เจตนาอันถูกระบุไว้เบื้องหลังคำจำกัดความเหล่านั้นโดยสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ ก็คือ การให้สามารถครอบคลุมองค์การ สหกรณ์ทุกประเภทได้อย่างเป็นสากล โดยนัยยะทางการปฏิบัติตามครรลองแห่งหลักการรอสเซล<sup>4</sup> ซึ่งสำหรับสหกรณ์ รอสเซลเองในการเปิดตัวเป็นองค์การรูปธรรมในฐานะองค์การธุรกิจครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2373 (ค.ศ.1830) นั้น แน่แน่นอนว่าแม้จะยังไม่มีคำจำกัดความ "สหกรณ์" แต่บรรดาผู้ริเริ่มการสหกรณ์ในยุคนั้นก็ได้บุกเบิกจนสามารถจัดตั้งสหกรณ์ได้สำเร็จ โดยตั้งอยู่บนแนวคิดที่สำคัญแห่งความร่วมมือกัน ด้วยเจตนารมณ์แน่วแน่แห่งการใฝ่สันติ เอื้อเฟื้อต่อกัน เสรีภาพ ความเสมอภาค ภราดรภาพ ความเที่ยงธรรม ความซื่อสัตย์ ความมีเอกภาพ เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ความเป็นมิตรมีไมตรีต่อกัน ความรับผิดชอบ ขยันขันแข็ง จริตใจ โปร่งใส การพัฒนามนุษย์ จัดความเหลา ตลอดจนการใช้ให้เป็นประโยชน์ สมประโยชน์อย่างไม่พุ่มเพอียพยายามให้เกิดความสมดุลในประเด็นขัดแย้งหลัก ๆ ที่มีกันมาเนิ่นนานในสังคมมนุษย์ เช่น ความขัดแย้งระหว่างเสรีภาพกับการพึ่งพิง ความขัดแย้งระหว่างความเห็นแก่ตัวกับการเห็นแก่ส่วนรวม ความขัดแย้งระหว่างการเอาตัวรอดกับความรับผิดชอบต่อสังคม<sup>5</sup> ซึ่งเหล่านี้ได้เผชิญกับความพยายามกรองออกมาจากสหกรณ์ต้นแบบและถ่ายทอดลงด้วยภาษา (Language) เพื่อจี้ดวงให้เป็นที่เข้าใจถึงเอกลักษณ์การสหกรณ์ว่าเป็นอย่างไร

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้แม้จะอิงกับสหกรณ์ในบริบทดั้งเดิม อันเป็นบริบทตะวันตกที่ไม่ใช่บริบทไทยก็ตาม แต่แน่นอนว่าการทำความเข้าใจถึงตัวตนของการสหกรณ์ไทยที่อาศัยต้นแบบจากต่างชาตินั้นจำเป็นต้องพาดพิงย้อนกลับไปยังสหกรณ์ต้นแบบดังกล่าวด้วย จะอาศัยเพียงมุมมองจากรูปแบบสหกรณ์ที่ผุดเป็นดอกเห็ดในสังคมไทยเท่านั้นหาเพียงพอไม่ ทั้งนี้เพราะไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์สัญชาติไหนๆ ต่างต้องพยายามดำรง "ความเป็นสหกรณ์" และเป็นเพื่อนร่วมทางบนถนนสหกรณ์เดียวกัน

อันที่จริงหากพิจารณาในทางปฏิบัติย่อมเป็นที่ปรากฏชัดว่าบรรดาองค์การทั้งหลายที่ขนานนามตนเองว่า "สหกรณ์" หรือไม่ก็ตาม หากดำเนินตามครรลองแห่งค่านิยมหลักการและวิธีการสหกรณ์แล้ว ย่อมไม่มีสิทธิปฏิเสธความเป็นสหกรณ์ขององค์การเหล่านั้นได้เลย ซึ่งปัจจุบันนี้แม้แต่สัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ ก็ยังเรียกขานองค์การสหกรณ์ด้วยถ้อยคำต่างๆ เช่น User - oriented Organization, Member - controlled Enterprise, Community Enterprise เป็นต้น อันล้วนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล และแม้กระทั่งในมุมมองของสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศเองว่าเป็น "สหกรณ์" เพราะโดยเหล่านี้ย่อมสะท้อนถึงความหมายแห่งความเป็น สหกรณ์ได้โดยนัยอยู่แล้ว แต่ในขณะเดียวกันก็มีองค์การต่างๆ ไม่น้อยที่พยายามให้เข้าอยู่ในความหมายโดยปราศจากการเข้าถึงแนวคิด ค่านิยม หลักการและวิธีการ ที่ตรงตามเจตนารมณ์เบื้องหลัง ดังนั้น ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจึงหนีไม่พ้นสภาพขององค์การที่กลับต้องตายด้วยความหมายอีกเช่นกัน

ดังนั้น เมื่อหันวกกลับมาพิจารณาสหกรณ์ไทยที่มีความเป็นสหกรณ์ องค์ความรู้ที่จะทำให้เข้าถึงและครอบคลุมทั้งหมดของความเป็นสหกรณ์ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาผ่านจากแนวทางต่างๆ อย่างไม่เกาะติดกับความเป็นศาสตร์ที่ยึดอยู่กับแนวคิดปฏิฐานนิยม (Positivism) ที่เป็นการคิดครอบงำโลกมาแล้วในศตวรรษก่อน การปรับกระบวนการทัศน์ในการพิจารณาภาพรวมสหกรณ์เช่นนี้ ย่อมเปิดเผยถึงองค์ความรู้ในขอบเขตของสหกรณ์ที่ขยายพรมแดนออกไปได้ในหลายมิติ ต่อไปนี้

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

สำหรับในที่นี้แม้จะยังไม่ลงไปในรายละเอียดของแต่ละด้าน แต่ประเด็นที่ไม่ควรมองข้ามก็คือ ไม่ว่าองค์ความรู้ว่าด้วยสหกรณ์จะขยายออกไปอีกมากเท่าใดก็ตาม สหกรณ์ไทยย่อมต้องทำการบ้านอีกมากหากยังไม่ถึงฝั่งและยังปราศจากการปฏิบัติให้บรรลุผล เพราะสหกรณ์คือการปฏิบัติหาใช้การทองบ่นไม่ บรรดาองค์ความรู้เหล่านี้จำเป็นต้องเดินควบคู่ไปกับการปฏิบัติ บนเงื่อนไขความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับการสหกรณ์

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

ทั้งหมดข้างต้นนี้เป็นเสมือนสถานะสภาพอันเป็นพื้นฐานและที่ควรจะเป็นสำหรับสหกรณ์ ซึ่งจากสภาพดังกล่าวเมื่อเชื่อมโยงในมิติของเวลา (Time) และ พื้นที่ (Space) ย่อมจะมีส่วนช่วยในการวิเคราะห์ในเชิงบริบทที่จะกล่าวถึงต่อไป

### บททวนอำนาจแห่งบริบทในอดีตต่อการสหกรณ์ไทย

" ลงแขก " เป็นกิจกรรมที่มักยกมาใช้สนับสนุนอยู่เนื่อง ๆ ในการอ้างถึงความต่อเนื่องสัมพันธ์กันที่ดูกลมกลืนระหว่างวิธีการสหกรณ์กับร่องรอยวิถีไทย จนเป็นที่น่าสังเกตว่า ในสังคมไทยไม่มีข้อเท็จจริงใดอีกหรือที่สอดคล้องและที่พอจะเป็นต้นทุนอันแข็งแกร่งสำหรับสหกรณ์ หรือหากยังคงมีอยู่แต่ก็เกินไปได้หรือไม่ที่อาจถูกกดทับจนไม่เหลือพื้นที่ที่ควรกล่าวอ้างถึงในวงการสหกรณ์ ส่วนในทางกลับกันหากการสหกรณ์ไทยอาศัยเพียงประเพณีการลงแขกเป็นพื้นฐานที่ยึดโยงจากวิถีชีวิตไทยกับวิธีการสหกรณ์แล้ว ก็ดูน่าจะเป็นเพียงฐานที่ง่อนแง่นเต็มทนสำหรับกิจกรรมสหกรณ์รูปแบบอื่นๆ ที่โกลปิ่นเที่ยงจากภาคการเกษตร

หากย้อนกลับไปที่ดินรากความคิดสหกรณ์ อันที่จริงผู้ได้รับการขนานนามว่าเป็นบิดาแห่งการสหกรณ์สากล คือ โรเบิร์ต โอเวน ( Robert Owen, 1771 - 1858 ) เชื่อว่า " ความจริงที่สำคัญที่สุด ก็คือ คุณลักษณะของบุคคลนั้นถูกสร้างมาเพื่อตัวเขา หาใช่โดยตัวของเขาเองไม่ " <sup>6</sup> ท่านจึงพยายามสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีและสอนสิ่งที่ดีผ่านระบบการศึกษา ทั้งที่ท่านเองเป็นผู้ต่อต้านศาสนากระแสหลัก (สายโรมันคาทอลิก ) ในสมัยนั้นอย่างรุนแรง แต่ก็ยังคงรักษาศรัทธาบริสุทธิตามคำสอนคริสเตียนว่าสหัสวรรษแห่งความสันติและอุดมสมบูรณ์นั้นใกล้เข้ามาแล้ว <sup>7</sup> แนวทางที่ดูเหมือนจะร่วมทางกันไปได้กับสายโปรเตสแตนต์และพิวริตันที่จับเกี่ยวกับศาสนากระแสหลักดังกล่าวช่วยให้เกิดพลังการแสวงหาแบบใหม่ที่เป็นปรัชญาด้านจริยศาสตร์ของการพึ่งตนเอง มุ่งในการทำงานอย่างหนักและสุจริต<sup>8</sup> รักผู้อื่นเหมือนรักตนเอง และเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในรากฐานแนวคิดสหกรณ์

ครั้นหันมาสำรวจรากฐานทำนองดังกล่าวในสังคมไทย การทำบุญสุนทาน การลงขัน การแบ่งปันอาหาร ซึ่งนักวิชาการบางท่านตีความว่าเป็นวิธีการเพิ่มความมั่นคงทางด้านอาหารสำหรับประชาชนที่อาศัยอยู่ในภูมิอากาศเขตร้อน ทำให้ประชาชนมีความโน้มเอียงในการหวงใยและแบ่งปันซึ่งกันและกัน<sup>9</sup> ก็น่าจะเป็นรากฐานอีกกึ่งหนึ่งที่ทำให้มีส่วนในการกำจุนการสหกรณ์ไทยนับตั้งแต่เริ่มต้น แต่ขณะเดียวกันก็น่าที่จะสืบค้นต่อไปว่ายังมีกึ่งอื่นอีกหรือไม่อย่างไร ที่เอื้ออำนวยหรืออุดหนุนสหกรณ์

ดังกล่าวนี้นับเป็นเพียงบางตัวอย่างของปัญหาที่จำเป็นต้องมีการย้อนรอยรื้ออดีตเพื่อใช้เป็นเส้นทางสู่การแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับการสหกรณ์ไทย ซึ่งการคลี่คลายปัญหาเช่นนี้หรือปัญหาอื่นทำนองนี้น่าจะมีคุณค่าเป็นเสมือนสะพานที่นำพาสู่ความเข้าใจถึงความต้องการและปัญหาในอนาคตบนพื้นฐานของสังคมไทยได้กระจ่างขึ้นอีกแง่มุมหนึ่ง

ดังนั้น แนวทางสำหรับการศึกษาสหกรณ์ไทยนั้นหากกระทำในลักษณะอ่านประวัติศาสตร์เพียงการเรียบเรียงและลำดับตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นภาพสถิต (Static)

แม้จะทำให้เข้าใจความเป็นมาได้ในระดับหนึ่ง แต่การศึกษาประวัติศาสตร์อย่างเคลื่อนไหวที่สะท้อนสภาพความต่อเนื่องและมองเห็นความสัมพันธ์ที่เปลี่ยนแปลงมาตามลำดับเวลา ( Diachronic )<sup>10</sup> ที่มีความซับซ้อน และมีความเป็นพลวัตอยู่ภายใน ย่อมน่าจะทำให้ได้มุมมองที่กว้างขึ้นและเป็นประโยชน์ได้มากขึ้นในอีกระดับ

### ย้อนรอยรื้ออดีตการสหกรณ์ไทย : การทบทวนเชิงบริบท - จากสาเหตุสู่ปรากฏการณ์

สำหรับการปลูกป็นสหกรณ์ไทยที่ได้รับการบันทึกอย่างเป็นทางการเป็นหลักฐานนับว่าเริ่มต้นตั้งแต่ พ.ศ. 2459 ที่ถือกันว่าเป็นปีเกิดของการสหกรณ์ไทยนั้น ให้เป็นที่น่าสังเกตยิ่งว่าบริบทที่ดูเหมือนเอื้อต่อการสหกรณ์ให้ถือกำเนิดขึ้นนั้นมีสถานการณ์อย่างไรจึงได้สามารถ "ปลูก" ให้มีองค์การสหกรณ์ปรากฏขึ้นได้ในสังคมไทย และมีกระบวนการต่อเนื่องมาอีกอย่างไรจึง "ป็น" การ สหกรณ์ไทยจนมีอัตลักษณ์เฉพาะแห่งความเป็น "สหกรณ์ไทย" ขึ้นมาได้

หากย้อนดูภาวะสภาพที่มีอยู่เดิมและตกผลึกในสังคมไทยมาตั้งแต่ก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จวบจนถึงยุคกำเนิดสหกรณ์ไทย เช่น

- ระบบการผลิตของครอบครัวและชุมชนที่มีได้มุ่งสู่กำไรหรือค่าเช่า แต่มุ่งสนองต่อการดำรงอยู่ของครอบครัวและชุมชนเป็นสำคัญ อันเป็นระบบซึ่งเศรษฐกิจกระแสหลักเคยละเลยและตีกันออกไปมิให้อยู่ควบคู่กับเศรษฐกิจระบบอื่น
- การหล่อหลอมความอดทนและความสามัคคีเพื่อเป้าหมายร่วมกันในยามวิกฤติ และกลับเข้าสู่การแก่งแย่งชิงดีชิงเด่นกันเมื่อพ้นกลียุค อันมักเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าในทุกครั้งที่บทเรียนจากวิกฤติการณ์ได้เลือนหายไปจากความทรงจำ
- ศาสนธรรมและความเชื่อที่เชื่อมโยงระหว่างจิตใจกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีฐานแห่งความชอบธรรมโดยผ่านกระบวนการผสมผสานระหว่างพุทธศาสนา พราหมณ์ ฮินดู และการนับถือภูตวิญญาณ
- ความสุขในทัศนะแห่งภูมิปัญญาตะวันออกอันมีพื้นฐานจากคำสอนของศาสนาซึ่งมีความแตกต่างและขอบเขตที่กว้างกว่าแนวคิดที่ยอมรับกว้างขวางในประเทศตะวันตกซึ่งมักจำกัดแต่เพียงว่ามนุษย์พยายามที่จะแสวงหาความพึงพอใจ (Pleasure) สูงสุด และลดความเจ็บปวด ( Pain ) ลงให้เหลือน้อยที่สุด โดยตั้งอยู่บนประสบการณ์ของตนเองและยอมรับว่าพฤติกรรมของมนุษย์มีเหตุผล<sup>11</sup>
- การดำรงวิถีชีวิตที่ไม่มุ่งการสะสมทุน แต่ขณะเดียวกันก็ใช้จ่ายเกินฐานะ ใช้เงินฟุ่มเฟือยให้หมดไปกับอบายมุข

- ประเพณีที่มีการร่วมมือกันในการทำนา เช่น การลงแขก ไถนา ดำนา เกี่ยวข้าว ฯลฯ ในสังคมหมู่บ้านที่มีระบบสามัคคีธรรม<sup>12</sup>
- ธรรมเนียมที่สืบสานมาจากหน้าที่ในการส่งส่วยของไพร่ส่วยที่ถูกมอบหมายให้หาของป่าจำนวนแน่นอนมาส่งรัฐ<sup>13</sup> ในขณะที่รัฐเองก็มีประสบการณ์ผ่านวัฒนธรรม "จิ้มก้อง" เพื่อเป็นบรรณาการแก่รัฐที่ทรงอิทธิพลเหนือกว่า
- การฝังตัวของระบบอุปถัมภ์และเอื้อประโยชน์ต่างตอบแทนกัน อันเนื่องจากการเข้าอยู่ในสังกัดมูลนาย
- ความรู้สึกนึกคิดแบบทาสของประชาชนส่วนใหญ่ที่ทำให้เคารพนับถือเจ้าหน้าที่บ้านเมือง ยอมรับฐานะอันต่ำต้อยและสภาพที่ยากไร้ของตน พอใจกับอนาคตของตนไม่ว่าจะเป็นอย่างไร และมักจะพอใจในรายได้ระดับพอมีพอกิน<sup>14</sup>
- ระบบและกลไกตลาดที่ชาวไทยทั่วไปส่วนใหญ่ในสมัยนั้น ไม่คุ้นเคยและไม่มีโอกาสเข้าถึงมากนัก หากแต่ระบบและกลไกเหล่านั้นตกอยู่ในมือเชื้อชาติอื่นเป็นสำคัญ
- ความเป็นชุมชนที่ผู้คนอยู่ร่วมกันเป็นหมู่ เป็นบ้าน
- สภาพสังคมที่อบอวลด้วยการพนันและฝิ่นซึ่งยังมีอยู่ทั่วประเทศ<sup>15</sup>
- ฯลฯ

เหล่านี้ล้วนเป็นฐานหรือต้นทุนซึ่งสหกรณ์จำต้องอยู่ร่วมด้วยนับตั้งแต่เริ่มต้นนับหนึ่งในสังคมไทย โดยต้นทุนบางอย่างอาจเป็นการช่วยสร้างโอกาสงามแก่สหกรณ์ แต่ในความเป็นจริงก็ยังมีต้นทุนอีกหลายอย่างที่กลับบ่อนทำลายเป็นภาระและเป็นอุปสรรคต่อสหกรณ์เองได้

จริงอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการสหกรณ์ในขณะนั้น มีอาจปฏิเสธได้ว่าบริบทเฉพาะหน้าซึ่งดูเหมือนเป็นตัวกระตุ้นหลักให้ต้องมีการจัดตั้งสหกรณ์ก็คือ ภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจซึ่งเฉพาะกรณีแวดลอมทางเศรษฐกิจไทยในสมัยนั้นก็ปรากฏชัดเจนว่า ขณะที่ข้าวเป็นสินค้าหลักที่ทำรายได้เข้าประเทศแต่สภาพของผู้ผลิตข้าวกลับตรงกันข้าม คือชาวนาตกอยู่ในสภาพแร้นแค้นยากจน ต้องเสียเปรียบเพราะมีทุนน้อย<sup>16</sup> ประกอบกับการขาดการชลประทานเพื่อการเกษตร ค่าครองชีพที่สูงขึ้น และการเอารัดเอาเปรียบของพ่อค้าคนกลางที่ขูดรีดหนักขึ้นทุกที<sup>17</sup> ดังนั้น ความจำเป็นในการผูกโยงชีวิตเกษตรกรไทยเข้ากับเงินทุน จึงพึงเป็นเหตุผลที่พอเพียงในการริเริ่มสหกรณ์ แต่ภาวะการณ์ทางการเมืองภายในที่มีอิทธิพลไม่น้อยต่อความเป็นมาของสหกรณ์ไทยก็ยังไม่ได้รับการตีแผ่ชัดเจนนัก กลับเป็นเพียงความจริงที่ถูกหันหลังให้ เช่น

- การร้องขอไม่ให้หนังสือทรัพย์สินศาสตร์ ของพระยาสุริยานุวัติ ( เกิด บุญนาค , พ.ศ. 2405 - 2479) ที่มีการเสนอให้ใช้วิธีการ "ทำการร่วมกัน" หรือ " โคอโอเปอเรชั่น " งดการพิมพ์จำหน่ายอีกต่อไป หลังจากมีการพิมพ์ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2453 โดยถัดจากนั้นประมาณ 4 ปี กลับมีการเห็นชอบต่อคำแนะนำให้จัดตั้งสมาคมสหกรณ์ใน พ.ศ. 2457 โดย เซอร์ เบอ์นาร์ด ฮันเตอร์ ( Sir Bernard Hunter ) หัวหน้าราชการแห่งมดราส ประเทศอินเดีย ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศแม่ข่ายหลักสำหรับการขยายอิทธิพลจักรวรรดินิยมของอังกฤษในภูมิภาคเอเชีย
- การต่อสู้เพื่อการสหกรณ์จากในสายราชสำนักหรืออีกนัยหนึ่งคือฝ่ายรัฐ โดย พระอุตสาหะวิริยะของกวีสำคัญที่เปิดศักราชใหม่แห่งวรรณกรรมไทย คือ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ( พ.ศ. 2419 - 2488 ) ผู้ซึ่งถัดมาในอีกบทบาทหนึ่งคือ ผู้รับหน้าที่พิทักษ์ทรัพย์สินศัตรูอันเนื่องจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ( พ.ศ. 2457 - 2461 ) โดยน่าจะมีนัยยะเชื่อมโยงกับการกำหนดจุดยืนของไทยท่ามกลางสังคมโลก
- การบุกเบิกแนวคิดของสำนักสหกรณ์ที่ใช้หลักของลัทธิโซลิดาริสต์ (Solidarist) ซึ่งถือว่ามนุษย์ที่เกิดมาพร้อมต้องเป็นเจ้าของและลูกหนี้ต่อกัน ต้องร่วมกันในการประกอบเศรษฐกิจ ประชาชนรวมกันเองจัดตั้งเป็นสหกรณ์และตาข่ายสหกรณ์<sup>18</sup> จากฝีมือของนักคิดสำคัญที่ถูกตีตราว่าเป็นฝ่ายซ้าย เช่น ปรีดี พนมยงค์ ( พ.ศ. 2443 - 2526 ) และ สด คุรุมะโรหิต (พ.ศ. 2451 - 2518 ) เป็นต้น
- การรณรงค์ด้านสหกรณ์ของผู้ซึ่งต่อมาได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งองคมนตรีและประธานองคมนตรีในภายหลัง คือ หลวงเดชสหกรณ์ ( ม.ล. เดช สนิทวงศ์, พ.ศ. 2441- 2518 ) ซึ่งแม้จะขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตคืนบรรดาศักดิ์ แต่ก็ยังคงมีบทบาทสำคัญในการจัดระเบียบราชการเกี่ยวกับสหกรณ์ และผลักดันให้สหกรณ์มีสถาบันการเงินของตนเอง โดยดำรงตำแหน่งในฐานะผู้จัดการธนาคารเพื่อการสหกรณ์เมื่อ พ.ศ. 2490 และช่วงถัดมาได้รั้งตำแหน่งสำคัญในสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติที่มีบทบาทยิ่งต่อการวางรากฐานพัฒนาประเทศ
- การจัดวางบุคคลสำคัญระดับนายกรัฐมนตรีไว้ในฐานะผู้รักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์ อันเป็นเหตุการณ์ที่ไม่ควรมองข้ามความสำคัญในสมัยชาตินิยม
- ฯลฯ

นอกจากนี้ หากถอยห่างออกจากสังคมไทยระดับหนึ่งเพื่อการวิเคราะห์ในมุมกว้าง เน้นอนว่าประเทศไทยในฐานะประชาคมโลก ไม่ว่าจะลุกขึ้นมาประกาศจุดยืนของตนอย่างเปิดเผยหรือไม่ก็ตาม แต่ก็ประเมินได้ไม่ยากว่ามีการเลือกเส้นทางของตนเรียบร้อยแล้วภายใต้การขับเคลื่อนระหว่างสองอุดมการณ์หลักของโลกในศตวรรษที่ 20 คือ ค่ายทุนนิยมและค่ายสังคมนิยม แม้ในช่วงแรกของการพลิกผันด้วยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 จะมีความพยายามในการแสวงหาเอกลักษณ์ใหม่ตามเค้าโครงเศรษฐกิจที่ชูให้สหกรณ์เป็นผู้จัดการเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการวางแผนเศรษฐกิจโดยรัฐ แต่สังคมไทยโดยผู้มีอำนาจก็ปฏิเสธอย่างประนีประนอมโดยยังคงให้แนวนโยบายทางเศรษฐกิจในยุคสร้างชาติมีการใช้แนวทางของสหกรณ์ และสหกรณ์ก็ได้เริ่มทำหน้าที่ไปตามครรลองอย่างไม่ใช่สหกรณ์บริสุทธิ์ หากแต่องค์กรทรงเครื่องเพื่อเข้าสู่การเป็นกลไกสังเคราะห์ที่ช่วยสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมภายใต้อุดมการณ์ที่ถูกเลือกแล้ว

ฉะนั้น ปรากฏการณ์ของการสหกรณ์ไทยที่มีการขยายเชิงปริมาณอย่างมากมาในสมัยที่ผู้มีอำนาจมุ่งมั่นต่อการสร้างรัฐ (State) มากกว่าการสร้างชาติ (Nation) แม้จะเรียกขานกันในนามชาตินิยมก็ดี แต่เพราะในการสร้างรัฐนั้นเป็นการระดมทรัพยากรภายในสังคมเพื่อขยายอำนาจหน้าที่และบทบาทของรัฐ โดยไม่มีมิติของการเปิดช่องทางให้มีการมีส่วนร่วมจากพลังส่วนอื่น ๆ นอกวงอำนาจรัฐ มีแต่จุดจับกำลังคนและทรัพยากรจากสังคมเข้ามาตอบสนองเป้าหมายและภารกิจของรัฐในการสร้างความแข็งแกร่ง และความเป็นปึกแผ่นแน่นหนาของศูนย์กลาง<sup>19</sup> เหล่านี้ย่อมเป็นตรรกะที่อธิบายได้ชัดเจนอยู่แล้วด้วยบริบท อันเป็นอีกตัวอย่างของข้อพิสูจน์ชัดเจนถึงอิทธิพลของสถานการณ์ของภาวะแวดล้อมต่างๆ ที่เป็นตัวกำหนดลักษณะและทิศทางของพัฒนาการ สหกรณ์ไทยที่กลายมาเป็นเพียงเครื่องมือรองรับในการสร้างรัฐ ซึ่งพิจารณาในด้านหนึ่งอาจเป็นโอกาสอันดีในการช่วยให้ประชาชนในวงกว้างรู้จักสหกรณ์กันมากขึ้น แต่ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นที่กังขาว่าสหกรณ์ที่ถูกส่งให้เป็นที่รู้จักนั้นเป็น "ของแท้" หรือ "ของเทียม" หรือ "ของแท้ปนเทียม" กันแน่ และหากวิเคราะห์เลยไปอีกระดับก็คือ เมื่อประชาชนได้รับรู้แล้ว ในมุมมองของประชาชนเข้าใจสหกรณ์อย่างไร มีทัศนคติต่อสหกรณ์อย่างไรบ้าง ซึ่งที่จริงแล้วเหล่านี้นล้วนมีส่วนในการแต่งแต้มเติมสีและปั้นสหกรณ์ได้ทั้งสิ้น โดยหากผลที่ได้เป็นไปในมุมมองที่บิดเบือน เน้นอนว่าเหล่านี้อีกเช่นกันที่ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการสหกรณ์ไทย

เป็นที่น่าสังเกตว่าพลังของชุมชนที่เคยสร้างความเป็นปึกแผ่นมาแล้วสำหรับชุมชนไทยในอดีต แม้จะมีอยู่เป็นจำนวนมาก และแตกต่างกันมากมายในแต่ละชุมชน แต่พลังสำคัญที่สุดที่จะก่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชุมชน คือ ระบบความเชื่อและพิธีกรรมทางศาสนา อันเป็นศูนย์รวมของคนทุกระดับในชุมชนนั้น<sup>20</sup> ก็พลอยไม่ได้รับการอ้างอิง



ถึงเท่าใดนัก หรือหากจะยังคงยกมากล่าวถึงอยู่บ้างก็เพียงการปลูกให้เข้าสู่กระแสวัฒนธรรมจอมปลอม ( Fake Culture ) ซึ่งเป็นของคนกลุ่มหนึ่งที่คิดขึ้นมาเอง แล้วยึดเยื้อให้ประชาชนส่วนใหญ่รับด้วยการดูถูกและการหลอกลวง ซึ่งนับว่าเป็นเครื่องทรมาน แทนที่จะเป็นวัฒนธรรมแท้ ( Real Culture ) ซึ่งเกิดจากประชาชน ประชาชนเป็นฝ่ายสร้างสรรค์ เป็นฝ่ายทะนุถนอมตามค่านิยมและฐานะทางเศรษฐกิจของตน <sup>21</sup>

ดังนั้น ความเป็นจริงบางประการที่มีมาช้านานในสังคมไทย เช่น ความเป็นเจ้าของโดยชุมชนที่มีความสำคัญมากกว่าความเป็นเจ้าของโดยส่วนตัว <sup>22</sup> อันสะท้อนถึงวิถีคิดเชิงญาณวิทยาของไทย หรือแม้แต่ความเป็นอาณานิคมทางดินแดนไทยซึ่งรุ่มรวยไปด้วยวัฒนธรรมและศาสนประเพณีอันหลากหลายที่แฝงไว้ด้วยปัญญา และกระบวนการเรียนรู้อันทรงคุณค่า และสั่งสมมาเป็นเวลานานหลายชั่วคนอันเป็นเอกลักษณ์ที่เป็นเอกเทศในแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนบรรดาทั้งหลายทั้งปวงที่ต่อเมื่อไม่เอื้อต่อการใช้อำนาจรวมศูนย์ เหล่านี้จึงถูกกลบเกลื่อนให้จำต้องลบลบตาบดลง

การเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์รัฐซึ่งเห็นได้ชัดเมื่อมีการติดต่อกับต่างประเทศที่ได้รับเอาแนวคิดเรื่องการพัฒนาประเทศมาใช้ในการบริหารประเทศ เริ่มตั้งแต่การเปิดประเทศโดยสนธิสัญญาเบาริง เมื่อ พ.ศ. 2398 การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 การเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 การยอมรับนโยบายการพัฒนาแบบตะวันตกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และการวางแผนพัฒนาประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา กล่าวได้ว่าอุดมการณ์รัฐได้เปลี่ยนจากอุดมการณ์ที่ได้รับอิทธิพลของศาสนาพุทธมาเป็นอุดมการณ์ทุนนิยมอย่างเป็นขั้นตอน <sup>23</sup> กระบวนการเพื่อการกลุ่ทางให้บริษัทยุทธินิยมขนาดใหญ่เริ่มเดินเครื่องทำงานต่อเรื่อยมาเป็นลำดับ ซึ่งมีส่วนทั้งผลักดันให้มีการพัฒนาท้องถิ่นในชนบทร่วมด้วย ในการนี้สหกรณ์ก็ได้เข้ามามีพื้นที่ไว้ได้ส่วนหนึ่งในเวทีนี้อย่างชอบธรรมในฐานะ "เครื่องมือของรัฐ" โดยสวมบทบาททกลไกสังเคราะห์ทุนนิยมอย่างแทบไม่รู้ตัว ด้วยการยึดกุมเอา "ทุน" เป็นแกนของกระบวนการ หรือปัจจัยหลักในการผลิต

ดังนั้น แม้จะเป็นความจริงว่าประเทศไทยมิได้ตกเป็นอาณานิคมทางดินแดนแก่มหาอำนาจตะวันตก แต่ระบบการปกครองประเทศที่ดี การศึกษา การสาธารณสุข การพัฒนาชุมชนและสังคมก็ดี ล้วนมีอาจปฏิเสธได้ว่าจำลองมาจากระบบของประเทศผู้ล่าอาณานิคม ดังตัวอย่างที่ปรากฏชัดด้วยบทพิสูจน์จากการปกครองท้องถิ่นซึ่งก็จำลองมาจากระบบการปกครองอาณานิคมที่มหาอำนาจใช้ปกครองเพื่อนบ้านของไทย อันมีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อสร้างความเข้าใจและเพื่อผลประโยชน์ในการสนับสนุนการปกครองของรัฐบาลกลาง <sup>24</sup>

บริบทเชิงเศรษฐกิจโลกนับตั้งแต่ความรุ่งเรืองของพาณิชยนิยม ( Mercantilism ) และเลยเถิดมาเป็นจักรวรรดินิยม ( Imperialism ) ได้สร้างความเป็นโลกาภิวัตน์ ( Globalization ) มาแล้วตั้งแต่อดีต แม้จะมีใช้ด้วยอัตราเร่งเท่าในปัจจุบัน แต่องคาพยพต่าง ๆ

ก็ได้ถูกสร้างขึ้นและเสริมความเข้มแข็งเพื่อปูลาดบนเส้นทางดังกล่าวมาช้านาน ทิศทางการพัฒนาสำหรับบรรดานานาประเทศที่ถูกขนานนามว่าด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ( ค.ศ. 1938 - 1945 ) ล้วนถูกกวาดเข้าสู่กระแสแห่งการลอกเลียนแบบรัฐและสวัสดิการของยุโรป ( Eucentric ) และดำเนินการให้เข้าตามทฤษฎีการทำให้ทันสมัย ( Modernization ) ซึ่งในที่สุดแล้วก็หาใช่อื่นใดไม่ เว้นเสียแต่เป็นเพียงการเข้าสู่โปรแกรมการพึ่งพิงทางการค้าและการลงทุนหลักของบรรดารัฐอุตสาหกรรม ซึ่งมีแก่นสำคัญที่การชำระรักษาเงื่อนไขทางการค้าที่เป็นประโยชน์แก่พวกตน<sup>25</sup> สถานการณ์ดังกล่าวมิได้ละเว้นแม้แต่ประเทศไทย ด้วยเหตุนี้การจัดรูปแบบสหกรณ์ในรูปแบบต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามมา จึงไม่น่าจะหลุดพ้นจากเส้นทางที่ถูกตีกรอบไว้แล้วจากดังกล่าว การจัดสรรภายในขอบเขตสหกรณ์นิยมเน้นไปตามกระแสความชำนาญเฉพาะด้าน

การขับเคลื่อนเชิงอุดมการณ์ยังคงดำเนินอยู่มิได้สูญหายไปจากวงการใด ๆ ไม่ละเว้นที่จะลามรวมถึงวงการสหกรณ์โลก การกีดกันโดยข้อจำกัดที่ยังคงมีอยู่แม้จะไม่เปิดเผยจนออกนอกหน้า ดังตัวอย่างที่ปรากฏว่าในช่วงเวลาแห่งการเผชิญหน้าระหว่างอุดมการณ์ 2 ค่าย ในองค์การกลางทางสหกรณ์ คือ สัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Cooperative Alliance) เอง ซึ่งก็ต้องเผชิญกับความยากลำบากที่จะเป็นกลางทางการเมือง โดยส่วนใหญ่ตระหนักว่าสันติภาพจำเป็นต้องเป็นไปเพื่อการรักษาประชาธิปไตย<sup>26</sup>

แต่สำหรับในประเทศไทยสถานการณ์ที่ปรากฏดูออกจะชัดเจนในการกีดกันอุดมการณ์หนึ่งและกลบอีกอุดมการณ์หนึ่งอย่างมิดชิด ผลผลิตทางความคิดหรือแบบอย่างใด ๆ จากสหกรณ์ ในค่ายตรงข้ามอย่างไซเวียต เช่น ความคิดริเริ่มของขบวนการนีโอnarodnic ( Neo - Narodnic ) ซึ่งเป็นขบวนการของปัญญาชนที่อยู่ฝ่ายขวานาและเสนอให้มีการรวมกันเป็นสหกรณ์สังคมนิยม ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ที่การร่วมกระทำการของแรงงาน หรือแนวคิดของเชอร์นีเชฟสกี ( N.G. Chernyshevsky 1828 - 1889 ) ที่เสนอให้หลายชุมชนรวมเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่หรือสหกรณ์ ตลอดจนแนวคิดจากสำนักองค์กรการผลิต หรือองค์การชาวนาชาวไร่ ( Peasant Farm Organization ) โดยนักทฤษฎีสำคัญ เช่น ชยานอฟ ( Alexander Vasil'evich Chayanov, 1888 - 1939 )<sup>27</sup> หรือแม้จากค่ายที่เหมาเอาว่าเป็นทางผ่านสู่สังคมนิยมในอังกฤษเอง เช่น การสนับสนุนแนวคิดสหกรณ์ของสมาคมเฟเบียน ( The Fabian Society ) ซึ่งมีสมาชิกกรรยา ซิดนีย์ และ บีทริซ เวบบ์ ( Sidney Webb , 1859 - 1947 & Beatrice Webb, 1858 - 1943 ) และ จอร์จ เบิร์นาร์ด ชอว์ ( George Bernard Shaw, 1856 - 1950 ) เจ้าของรางวัลโนเบลสาขาวรรณกรรม เป็นแกนนำสำคัญ ก็ไม่เคยได้รับการเปิดเผยหรือแสดงบทบาทใดในการสหกรณ์ไทยเลย และไม่มีแม้แต่พื้นที่ ( Space ) อยู่ในวงการการศึกษาของไทยด้านสหกรณ์ ทั้งที่ในมุมมองสายสังคมนิยมด้วยกันเองแล้วบรรดาแนวคิดเหล่านี้เองก็ได้ถูกต่อต้านจากอำนาจรัฐไซเวียตว่าเป็นตัวแทนนายทุนน้อย มิใช่ที่จะกล่าวถึงบุคคลเหล่านี้ เพราะอันที่จริงแม้แต่แนวคิด

และนักปฏิบัติซึ่งอยู่บ้านไกลเรือนเคียงกับไทย เป็นผู้เห็นความสำคัญและให้ความหมายต่อสหกรณ์อย่างเข้าถึงสภาพที่แท้จริงของแดนมาตุภูมิ เช่น มหาตมะ คานธี (Mohandas Karamchand Gandhi, 1869 - 1948 ) ก็ยังนับว่าปรากฏน้อยครั้งมากที่การสหกรณ์ไทยจะยกมาศึกษาเพื่อถอดบทเรียน

ดังนั้น จึงอาจสรุปในเบื้องต้นได้ว่านับแต่มีการ "ปลูก" สหกรณ์ขึ้นในราชอาณาจักรไทยแล้ว กระบวนการ "ปั้น" สหกรณ์ก็ตามติดมาด้วยการจัดรูปสหกรณ์ให้อยู่ในฐานะกลไกสังเคราะห์ของทุนนิยมมาโดยตลอด อันเป็นการเปิดช่องว่างให้ปรากฏการณ์ที่มีนัยยะสำคัญบางอย่างเปิดตัวขึ้น เป็นต้นว่า

- ภาพลักษณ์สหกรณ์ในฐานะกลไกของรัฐใน " การพัฒนา " ประเทศตามกระแสทุนนิยม
- องค์การจัดตั้งที่รัฐต้องอุ้มชูดูแล
- การรวมตัวของประชาชนที่ต้องเป็นไปตามแบบ ตามกรอบ ตามระเบียบที่กำหนด เพื่อให้สามารถรักษาสีทิวในการได้อุปการะจากรัฐ ในขณะที่บรรดาซึ่งแตกแถวจากนี้กลับถูกมองอย่างแปลกแยก และถูกขยี้ดเยียดความเป็นอื่น
- วัฒนธรรมองค์การ ( Organization Culture ) ที่กลับยืนอยู่ฝั่งตรงข้ามและห่างไกลจากวัฒนธรรมที่ควรจะเป็นตามค่านิยมสหกรณ์
- การเร่งเครื่องสำหรับแต่ละสหกรณ์เพื่อการเติบโตเชิงธุรกิจภายใต้กับดักของประสิทธิภาพ ( Efficiency ) และประสิทธิผล ( Effectiveness ) แห่งกระบวนการทำให้เป็น อุตสาหกรรม ( Industrialization )
- การยกเครื่อง เพิ่มสมรรถนะ และตื่นตัวในระดับองค์การเพื่อการรุกทางสู่เวทีประกวดสหกรณ์เชิงปริมาณ
- การเป็นสหกรณ์ผู้นอบน้อมและสวามิภักดิ์ต่อบัญชาของผู้มีเจตนาดีที่นำพาสหกรณ์เข้ารุกเข้าพังโดยสุจริต
- ภาวะที่หลายสหกรณ์สูญเสียความมั่นใจที่จะคิดเอง – ทำเอง
- การปล่อยปละละเลยต่อวิถีคิดของมวลสมาชิกที่นับวันจะยิ่งห่างไกลจากค่านิยม สหกรณ์ เพียงเพื่อการรักษารูปแบบสหกรณ์ไว้เท่านั้น
- ฯลฯ

สำหรับปรากฏการณ์สุดท้ายในปัจจุบัน ก็คือ การดิ้นรนแสวงหาทางออกที่เป็นไปได้ของบรรดาองค์การประชาชน หรือองค์การชาวบ้านที่ไม่คล้อยไปกับทุนนิยม (แต่ก็ใช่ว่าจะเป็นสังคมนิยม ) ด้วยการจัดตั้งองค์การธุรกิจ ที่เป็นของสมาชิก โดยสมาชิก เพื่อสมาชิก ปกครองกันเองตามครรลองประชาธิปไตยที่ปรับเข้ากับท้องถิ่น อย่างยืดหยุ่นเหนียวแน่นอย่างจริง

ใจกับคุณธรรมที่ดูเหมือนว่าได้รับการกล่าวอ้างถึงใน " ค่านิยมสหกรณ์ " องค์การเหล่านั้นฝ่าฟันจากประสบการณ์จริง ทั้งลองผิดลองถูก ทั้งล้มลุกคลุกคลาน บ้างก็มีอันเป็นไปต้องล้มหายตายจาก และก็มีบ้างที่ไม่ค่อยดีทีเดียวซึ่งสามารถเติบโตล้มตาอาปากได้ มีหน้าซ้ำยังเป็นบทเรียนสู่ชุมชนอื่นๆ อีกมากมายให้ได้ไปปรับใช้ ความสำเร็จดังกล่าวข้างไม่แตกต่างจากที่สหกรณ์ต้นแบบได้บุกเบิกมาแล้ว จะต่างกันอยู่บ้างก็เพียงแต่ว่าองค์การทั้งหมดนี้มีได้ถูกเรียกว่าเป็น " สหกรณ์ " เท่านั้น

### เปิดปมสหกรณ์ไทย : ในอุ้งอำนาจวาทกรรม

จริงอยู่แม้ไม่อาจปฏิเสธได้ว่านับเป็นอัจฉริยภาพที่สำคัญประการหนึ่งของมนุษย์ในการที่สามารถสร้างสัญลักษณ์ (Symbol) เชิงภาษาเพื่อแทนความคิดที่เป็นนามธรรมได้ แต่คำว่า "สหกรณ์" ในภาษาไทยจะมีความหมายที่ไกลเกินไปกว่านั้นอย่างเชื่อมโยงเข้าไปถึงการเป็นวาทกรรม (Discourse) ชูคนหนึ่งตามนัยยะที่นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส คือ มิเชล ฟูโก ( Michel Foucault, 1926 - 1984 ) ได้วางไว้ อันเป็นระบบและกระบวนการสร้างหรือผลิตเอกลักษณ์และความหมายให้กับสรรพสิ่งต่างๆ ในสังคมที่ห่อหุ้มเราอยู่ ไม่ว่าจะเป็นความรู้ ความจริง อำนาจหรือตัวตนของเราเอง หรือสิ่งที่สร้างขึ้นให้ดำรงอยู่และเป็นที่ยอมรับของสังคมขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เก็บกดหรือปิดกั้นมิให้เอกลักษณ์และความหมายของบางอย่างเกิดขึ้นหรือไม่ก็ทำให้เอกลักษณ์และความหมายของบางสิ่งที่ดำรงอยู่แล้วในสังคมเลื่อนหายไปพร้อมกันด้วย<sup>28</sup> ดังปรากฏว่าสำหรับสหกรณ์ในประเทศไทยนับถึงปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับว่าเป็นการให้ความหมายจากภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยผ่านกระบวนการเชิงอำนาจที่ได้สร้างภาพของสหกรณ์ไว้ ดังนี้

" สหกรณ์ หมายความว่า สมาคมซึ่งได้จดทะเบียนแล้วตามพระราชบัญญัตินี้ฯ พึงถือได้ว่าจดทะเบียนแล้วตามพระราชบัญญัตินี้ " <sup>29</sup> (พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471)

ตามความหมายอย่างเป็นทางการในบริบทไทย สหกรณ์จึงได้รับการตีกรอบและถูกกำหนดพื้นที่ ( Space ) ไว้ชัดเจนด้วยคำสำคัญหนึ่ง คือ จดทะเบียน และความหมายดังกล่าวยังคงได้รับการสืบทอดย้ำที่จะเดินหน้าไปตามนัยยะเดิมอีกต่อไป โดยการให้ความหมายในเวลาต่อมา ดังนี้

" สหกรณ์ หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันและได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์นี้ " <sup>30</sup> (พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 )

แม้จวบจนปัจจุบันการให้ความหมายแก่สหกรณ์จะมีการขยายความเพิ่มขึ้น แต่ก็มิได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพื้นที่สหกรณ์แต่อย่างใด ดังปรากฏจากความหมาย ต่อไปนี้

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

จะเห็นได้ชัดเจนว่ากระบวนการเชิงอำนาจได้ชัดเจนที่จำเพาะสำหรับสหกรณ์ ข้อเท็จจริงในสังคมไทยที่ตามมาจึงเป็นภาพที่ปรากฏว่ามีองค์กรต่างๆ มากมาย โดยในจำนวนนั้นมีองค์กรไม่น้อยที่มีความเป็นสหกรณ์แต่มีอาจเรียกขานตนเองในนามสหกรณ์ได้ บรรดาองค์กรที่มีวิญญูณ สหกรณ์เหล่านี้ได้ก่อตัวอย่างสงบเสงี่ยม และไม่ปรารถนาจะต่อสู้กับอำนาจแห่งวาทกรรมที่สร้างความเป็นอื่น (Otherness) ให้แก่องค์กรตน แม้ว่าการเติบโต และสมรรถนะที่ยังประโยชน์ได้อย่างแท้จริงสู่มวลสมาชิกจากองค์กรที่กล่าวถึงข้างต้นเหล่านี้เป็นที่ประจักษ์อยู่มากมาย แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่าด้วยอำนาจแห่งวาทกรรมทำให้การสหกรณ์ไทยจำต้องสูญเสียพลังอันเข้มแข็งเหล่านี้ไปอย่างไม่น่าจะเป็น ทั้งที่การผนึกองค์กรเหล่านี้เข้าในขบวนการสหกรณ์ไทยน่าจะเป็นโอกาสอันดีในการช่วยสร้างความเป็นปึกแผ่นแข็งแกร่งแก่ขบวนการเอง สมดังที่นักปรัชญาร่วมสมัยท่านหนึ่ง คือ จัง โบดริลลาร์ด ( Jean Baudrillard ) ได้กล่าวไว้ว่า " ใครก็ตามติดอยู่กับความหมายย่อมตายด้วยความหมาย " ( Whoever lives by meaning dies by meaning ) ซึ่งสภาพดังกล่าวจะไม่ไกลเกินความเป็นจริงที่ได้ปรากฏและกำลังปรากฏอยู่กับการสหกรณ์ไทยเท่าใดนัก

**สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม**

**: สิ่งท้าทายสหกรณ์ที่ไม่เคยหยุดนิ่ง**

ดังที่กล่าวตอนต้นแล้วว่าการสหกรณ์ไทยมิใช่เป็นสิ่งที่อยู่โดดๆ โดยมีพัฒนาการที่เฉพาะของตนจากภายในเท่านั้น หากเป็นส่วนหนึ่งของระดับมหภาค คือ รัฐชาติและโลกที่มีการเคลื่อนไหวปฏิสัมพันธ์กันตลอดเวลา อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการสหกรณ์ไทยยังคงต้องคาบเกี่ยวไปมากับสถานการณ์เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมมหาดังกล่าว สาระสำคัญของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีตก็ดี หรือที่กำลังห้อมล้อมการสหกรณ์ไทยในปัจจุบันนี้ก็ดี ล้วนมีความหมายต่อการสหกรณ์ไทยอย่างหยั่งรากลึกลงไปทั้งในระดับบุคคล องค์กร และขบวนการสหกรณ์เองทั้งสิ้น พลวัตของสถานการณ์ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในทุกมิติแห่งกาลเวลา แต่สำหรับในที่นี้จะขอละมิติแห่งอดีตและปัจจุบันซึ่ง

ได้กล่าวถึงไปบ้างแล้วในตอนต้น เพื่อทิ้งน้ำหนักลงยังภาพท้าทายที่รอการสหกรณ์ไทยอยู่เบื้องหน้านับแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ภาพสำคัญที่รอคอยอยู่เบื้องหน้าและคาดว่าจะปรากฏขึ้นในบริบทไทยอย่างต่อเนื่องไปอีกค่อนข้างยาวนานน่าจะผูกพันอยู่กับสถานการณ์ของโลก ดังนี้

1. กระแสโลกาภิวัตน์
2. การเคลื่อนย้ายกระบวนทัศน์
3. แนวทางหลังสมัยใหม่
4. วิฤตติสิ่งแวดล้อมและอุปนิสัยธรรมชาติ

แม้ทั้งหมดที่กล่าวนี้ได้สะท้อนที่จะเกี่ยวโยงกับสังคมไทยและการสหกรณ์ในบริบทไทยมาแล้วตั้งแต่ก่อนหน้า แต่นับเนื่องจากนี้ต่อไปอีกนับวันจะเป็นความสัมพันธ์เข้มข้นที่สหกรณ์ต้องเตรียมพร้อมต่อการรับมือไม่ว่าจะถูกจู่โจมหรือแทรกซึมเข้ามา

#### **กระแสโลกาภิวัตน์ : คลื่นลูกใหญ่ที่ถาโถมสหกรณ์**

โลกาภิวัตน์ เป็นกระบวนการผสมผสานระดับโลกที่กระบวนการเปลี่ยนแปลงผู้คน เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและการเมือง ขึ้นอยู่กับอิทธิพลระดับนานาชาติ และเป็นสิ่งที่ผู้คนตระหนักรู้ได้ถึงบทบาทของอิทธิพลเหล่านี้ในการใช้ชีวิตประจำวัน<sup>31</sup> ปรากฏการณ์ต่างๆ ที่เรามักเชื่อมโยงว่าเนื่องจากกระแสโลกาภิวัตน์นั้น แท้จริงเป็นผลพวงจากการหยั่งรากของโลกาภิวัตน์ที่มีมาตั้งแต่ครั้งโบราณกาล โดยสามารถกล่าวได้ว่ากระบวนการโลกาภิวัตน์ได้เริ่มต้นมาหลายพันปีแล้วเมื่อครั้งที่ผู้คนจากต่างวัฒนธรรมเริ่มมีการติดต่อระหว่างกันด้วยการอพยพย้ายถิ่น การค้า การพิชิตปราบปราม และการเผยแพร่ศาสนา นักวิทยาศาสตร์สังคมบางท่านก็มุ่งประเด็นไปที่เทคโนโลยีโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีการสื่อสารที่เป็นแรงผลักดันสำคัญสู่โลกาภิวัตน์<sup>32</sup> แต่ไม่ว่าจะเริ่มต้นมาอย่างไร หรือเพราะเหตุใดก็ตามอาจประมวลลักษณะสำคัญของโลกาภิวัตน์ได้ดังนี้<sup>33</sup>

1. โลกาภิวัตน์ คือ สภาวะที่โลกอยู่ในสภาพที่ต้องพึ่งพาต่อกัน
2. โลกาภิวัตน์ คือ การเผด็จการของนักโลกาภิวัตน์ (Globalizers)
3. โลกาภิวัตน์ คือ การแผ่ขยายการครอบครองของนักโลกาภิวัตน์ ในเวลาเดียวกันก็แผ่ขยายการถูกครอบครอง (Globalized) ไปยังผู้ที่ถูกนักโลกาภิวัตน์ครอบครองด้วย
4. โลกาภิวัตน์ คือ รวมโลกให้ผสมกลมกลืนกัน (Homogenization) จนเป็นแบบเดียวกัน (Uniformity)

5. โลกาภิวัตน์ คือ การสร้างความเกี่ยวกระหว่ระหว่างปัจจัยหรือตัวแปรที่เหมือนกันหรือต่างกันที่อยู่ในระบบเดียวกัน จะเป็นระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรืออื่นใดก็ได้ในระดับโลก
6. โลกาภิวัตน์ คือ การทำลายขอบเขตอธิปไตยเดิม และขยายขอบเขตใหม่ ซึ่งมีผลเนื่องจากความเป็นอธิปไตยของรัฐ และความรู้สึกราชาดินนิคมของหมู่คนทั่วไปในระดับกลาง และท้องถิ่นในขอบเขตรัฐเก่า

ในปัจจุบันนี้เรามักพบการใช้คำว่าโลกาภิวัตน์ในความหมายเชิงเศรษฐศาสตร์เป็นส่วนใหญ่ แต่ใช้ว่าโลกาภิวัตน์จะอยู่นอกประเด็นของการเมือง สังคมวัฒนธรรม และเทคโนโลยีก็หาไม่ ดังนั้น จากกระแสโลกาภิวัตน์จึงย่อมสามารถแจกแจงลงไปในมิติต่างๆ ที่จะกล่าวถึงต่อไป ดังนี้

#### มิติทางเศรษฐกิจ

ในบริบทแห่งสังคมโลก ที่สะท้อนภาพกว้างของโลกาภิวัตน์ ได้แก่

- ชัยชนะของทุนนิยมและความพยายามในการรักษาตำแหน่งของผู้ชนะไว้ให้ยาวนาน
- การขยายฐานเศรษฐกิจทุนนิยมที่มีใหม่มีเพียงทุนการเงิน ( Finance Capital) เท่านั้น แต่การเติบโตใหญ่ของทุนบริการ ( Service Capital ) ที่ไม่จำเพาะแต่ทุนการเงิน ( Finance Capital) จะเติบโตขึ้นมาเป็นทุนหลัก แต่ก่อนจะถึงขั้นนั้น ทุนวัฒนธรรม ( Cultural Capital ) จะทวีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ <sup>34</sup>
- ผลผลิตที่จับต้องไม่ได้จะเติบโตเร็วกว่าสินค้าที่จับต้องได้ ซึ่งผลผลิตเช่นนี้แบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ บริการ ( Services ) สารสนเทศ (Information) บริการที่เป็นองค์ประกอบของสินค้า ( Service Component of Products ) และอารมณ์ ( Emotion ) เช่น ความเชื่อถือจงรักภักดีศรัทธาและความสัมพันธ์ <sup>35</sup>
- ความเร็ว ( Speed ) จะทำให้วงจรชีวิตผลิตภัณฑ์หดสั้นลงจากแรมปีเหลือแค่เดือนหรือแม้กระทั่งชั่วสัปดาห์เท่านั้น <sup>36</sup>
- นิเวศเศรษฐศาสตร์ ( Ecological Economics ) และ ทุนนิยมธรรมชาติ (Natural Capitalism) <sup>37</sup>
- การขยายขอบข่ายการพัฒนาอันเกิดจากการจัดการระดับโลกโดยมีตลาดโลก (Global Marketplace) เป็นกลไกสำคัญในการเปลี่ยนแปลง <sup>38</sup>
- ความหลากหลายในกิจกรรมทางเศรษฐกิจในทุกภาคเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคบริการ
- เครือข่ายการครอบคลุมของมาตรฐานการผลิตสากล ที่ส่งผลต่อกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ

- การรณรงค์รักษาไว้ซึ่งการค้าเสรีแบบร่วมกันผูกขาดที่กระทบต่อธรรมชาติความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ และโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติที่คนแข็งแรงควรช่วยคนอ่อนแอ แต่ปัจจุบันเกิดโครงสร้างใหม่ คือ การหากินกับคนอ่อนแอ ทำธุรกิจกับความยากจน หากินกับความเมตตา วังโล่ตามการค้าเสรีแบบร่วมกันผูกขาดที่ขัดต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ ความเป็นธรรมแก่มนุษย์และจริยธรรม
- ช่องว่างที่ถ่างกว้างขึ้นระหว่างความร่ำรวยกับความยากจนของประเทศที่ถือว่าเจริญแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนา
- เศรษฐกิจระหว่างประเทศนับวันจะส่งผลกระทบต่อรายได้ งาน และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในนานาประเทศ ด้วยความมุ่งมั่นที่การผลิตต้นทุนต่ำ การโยกย้ายฐานผลิตไปยังแหล่งแรงงานราคาถูก แหล่งแรงงานที่มีทักษะเหมาะสม แหล่งที่ใกล้ชิดกับทรัพยากร ทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุน และเทคโนโลยีการผลิต ตลอดจนผลกระทบจากกระบวนการผลิต จะยังคงสะพัดอยู่ต่อไป
- การผูกขาดในนามการค้าเสรี จากอำนาจของบริษัทเชื่อมโยงกับแนวคิดการเปิดการค้าเสรีที่พิสูจน์ให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าในโลกของธุรกิจการค้านี้ ล้วนแต่ต่างแสวงหาอำนาจแห่งการค้าให้แก่ตนทั้งสิ้น และภายใต้โครงสร้างระดับชาติ ระดับโลก ล้วนแต่มียักษ์ใหญ่ยืนตะมื่นควบคุมอยู่ทั้งสิ้น<sup>39</sup>
- ฯลฯ

ในบริบทสังคมไทยที่ยังยึดอยู่กับการหมุนตามโลก หากพิจารณาจากแง่มุมระหว่างผู้กระทำ คือ นักโลกาภิวัตน์ กับผู้ถูกกระทำ คือ ผู้ถูกรวบงำ สถานภาพที่ชัดเจนของสังคมไทยจะค่อนข้างไปในทางฟากของผู้ถูกกระทำเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยภาพสะท้อนแห่งสังคมไทยที่ถูกกรุมเร้าด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ที่น่าจะปรากฏ ได้แก่

- การสร้างพื้นที่ในตลาดโลกด้วยการมุ่งสู่การผลิตเพื่อรับใช้สังคมอื่นบนต้นทุนแห่งทรัพยากรในสังคมไทย
- แหล่งรองรับแรงงานอพยพทั้งระหว่างเขตแดน และการอพยพเคลื่อนย้ายกันเองในเขตแดน
- การถูกตีจากและโยกย้ายฐานการผลิตบางด้านออกจากไทย เพราะศักยภาพในการขยายตลาดภายในของสินค้าต่างชาติมีอัตราที่น้อยกว่าในเชิงเปรียบเทียบ กับบรรดาประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศอดีตสังคมนิยม เช่น เวียดนาม จีน
- การยึดมั่นในระเบียบและข้อตกลงตามมาตรฐานสากล



- การวิ่งตามเครื่องมือผลพวงของตลาดเสรี เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)
- ฯลฯ

### มิติทางการเมือง

ในบริบทแห่งสังคมโลกกระแสที่ชัดเจนภายใต้โลกาภิวัตน์ ได้แก่

- การครอบครองของระเบียบโลกใหม่ ( New World Order ) อย่างเป็นเอกภาพของอุดมการณ์เศรษฐกิจทุนนิยม
- การปกป้องอำนาจอธิปไตยเพื่อการปกครองโดยคนส่วนใหญ่โดยมีรูปแบบที่จะเปลี่ยนจากประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน สู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยอาศัยกลไกของประชาคม และประชาสังคม เป็นพลังขับเคลื่อน
- ความยุ่งเหยิงของประชาธิปไตยในฐานะอีกด้านหนึ่งของเหรียญ อันนำไปสู่ความไร้ความหมาย ไม่ลงรอยกัน เพราะกติกาของเสียงข้างมากที่อยู่เหนือความถูกต้อง
- อุดมการณ์ทางการเมืองของโลกเสรีที่มาแรงเหนืออุดมการณ์อื่น หากแต่ยังคงเผยช่องโหว่ที่ไร้ความเป็นธรรม ขาดความยุติธรรม และแฝงไว้ซึ่งการทำลายมนุษยธรรมตามแนวคิดอัตถประโยชน์นิยม ( Utilitarianism ) การแสวงหาความหลุดพ้นจากสภาพดังกล่าว ย่อมเป็นไปได้ที่จะเปิดโอกาสสู่การมาเยือนของอุดมการณ์อื่น ดังนั้น การปะทะและต่อสู้ไม่ว่าจะในหรือนอกรูปแบบยังคงต้องเกิดขึ้นและทวีความรุนแรงยิ่ง ๆ ขึ้น
- ฯลฯ

ในบริบทแห่งสังคมไทยซึ่งประกาศตนแน่วแน่ในการยึดตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ภาพปรากฏที่สำคัญน่าจะได้แก่

- พิมพ์เขียวการปกครองและการบริหารจัดการตามกระแสกระจายอำนาจ (Decentralization)
- การแบ่งขั้วชัดเจนระหว่างพวกโลกาภิวัตน์ (Globalism) กับชุมชนนิยมหรือท้องถิ่นนิยม ( Localism )
- สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสังคมท้องถิ่นที่ถูกทำลายด้วยการแผ่อำนาจอิทธิพลของทุนนิยมโลก
- การเสริมสร้างพลังอำนาจ ( Empowerment ) ในรูปแบบทางการเมือง
- การตรวจสอบด้วยอำนาจประชาชน

- ฯลฯ

### มิติทางสังคมและวัฒนธรรม

ในบริบทแห่งสังคมโลกที่ถูกเร่งด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้การเชื่อมโยงติดต่อสัมพันธ์กันทำได้อย่างรวดเร็ว และย่นระยะทางในการรับรู้จากแหล่งข้อมูลที่ห่างไกล สภาพสังคมและวัฒนธรรมอย่างที่คุณเหมือนกันทั่วโลก ได้แก่

- ครอบครัวยุคใหม่ คือ จุดกระทบที่เปราะบางซึ่งต้องรับมือกับการโถมทับของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ยุทธศาสตร์การยึดกุมครอบครัวน่าจะเป็นหัวใจหลักในการป้องกันแก้ไขปัญหาสังคมจนถึงการบ่อนทำลายสังคม ที่โดยด้านหนึ่งจะก่อให้เกิดการพึ่งพิงภายนอกอื่นๆ ขึ้น ซึ่งทำให้การเกาะเกี่ยวในครอบครัวไร้สมรรถภาพ หรืออีกทางด้านหนึ่งด้วยความแข็งแกร่งของครอบครัวคุณภาพก็จะเป็นการสร้างพลังความเข้มแข็งจากภายในของประชาสังคม (Civil Society) ดังนั้น นโยบายต่างๆ จึงไม่อาจละเลยไปจากเสรีภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของครอบครัว
- การวิ่งตามกระแสบริโภคนิยม (Consumerism) อย่างไม่ลืมหูลืมตา และลุ่มหลงในปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่นำพาสู่การให้ความสำคัญต่อประโยชน์ส่วนตน (Self - interest)
- การคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ( Human Rights ) สำหรับทุกเพศ ทุกวัย ทุกเชื้อชาติ และการเรียกหาความโปร่งใสทุกพื้นที่ให้สถาปนาธรรมาภิบาล ( Good Governance ) ในทุกระดับของระบบสังคม ทั้งเพื่อมโนธรรมและเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองตลอดจนเพื่อเป็นเครื่องมือทางธุรกิจ
- การปะทะกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัว ( Self - interest ) กับ ประโยชน์ส่วนรวม ( Mutual - interest ) จะขยายตัวมากขึ้น
- การแพร่ขยายและประชาสัมพันธ์ค่านิยมและวัฒนธรรมที่เอื้อและที่สามารถเป็นสินค้าได้
- การพัฒนาสังคมในระดับชาติจะคำนึงถึงพื้นฐานความแตกต่างทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์มากขึ้น ส่วนในระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องให้เป็นการตอบสนองต่อความต้องการและความปรารถนาเฉพาะของแต่ละชุมชน<sup>40</sup>
- สังคมแห่งความรู้ยังคงขยายตัวออกไปทั้งรูปแบบและความหนักหน่วงในทุกปริมาณของสังคม อบรมมุข การกดขี่ทารุณกรรม และการรังเกียจเหยียดกันด้วยข้อจำกัดเทียมต่างยังคงไม่หยุดยั้ง

- การต่อสู้ระหว่างต่างเอกลักษณะวัฒนธรรม ความแตกต่างอย่างแตกแยกและการกลบรัศมีกันด้วยการกดขี่เชิงอำนาจก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป แม้ความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์จะคลายลงไปมากแล้ว แต่ความขัดแย้งที่พัฒนาจากสายที่ผิด ( Fault Lines ) ระหว่างอารยธรรมยังคงถูกใช้เพื่อการแสวงหาประโยชน์แก่ผู้นำหรือกลุ่มทางการเมือง<sup>41</sup>
- ฯลฯ

ในบริบทแห่งสังคมไทยซึ่งได้รับการส่งผ่านกระแสโลกมาเต็มๆ อย่างรวดเร็วโดยเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทุกคน ทุกครัวเรือน มีสิทธิเข้าถึงได้ง่ายขึ้นนั้น ย่อมเกิดการหล่อหลอมทางสังคมและวัฒนธรรมในทิศทางต่างๆ เช่น

- การติดอยู่กับปัญหาสังคมพื้นฐานซึ่งยังเรื้อรังอย่างไม่จบสิ้น เช่น ความยากจน สุขภาพอนามัย การศึกษา อาชญากรรม สิ่งเสพติด หมกมุ่นการพนัน และความเสื่อมโทรมทางศีลธรรม เป็นต้น
- ระบบสวัสดิการสังคมที่ถอยห่างจากฐานคุณธรรมแห่งความเมตตา กรุณา มาสู่การปฏิบัติเพียงให้ถูกล่วงตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ
- วัฒนธรรมบริษัท ( Corporate Culture ) ที่แพร่เข้าไปในการจัดการทุกองค์การ เช่น โรงพยาบาล สถานสังคมสงเคราะห์ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ เป็นต้น
- การปะทะและขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรมต่างรุ่น เช่น วัฒนธรรมของรุ่นหรือรุ่นอดีตกับวัฒนธรรมเยาวชนรุ่นใหม่ที่กำลังคร่าไปด้วย น้ำเมา ยาเสพติด อิสรเสรี และฟรีเซ็กซ์
- การดึงเอาค่านิยมมาเป็นจุดขายและใช้เป็นเครื่องมือการจัดการ
- การเอาตัวรอดไม่โยคีต่อปัญหาสังคมไม่ว่าใกล้หรือไกลตัว
- การดิ้นรนแสวงหาทางออกโดยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางขึ้น โดยมีประชาชนเป็นฐานและศูนย์กลางการพัฒนา
- ภาวะครอบครัแตกสลาย ซ้ำซากด้วยประเพณีความจำเจ ( Routinization ) ในครอบครัวย่างปราศจากความอบอุ่น และการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในครอบครัว เช่น การดูแลทารก ผู้ป่วย และคนชรา ที่ส่งผ่านให้อยู่ในมือของผู้ที่มีไข้เครือข่าย
- วัฒนธรรมการยอมรับความผิดพลาดบกพร่องโดยสุจริต
- การยกระดับและให้ความสำคัญอย่างเสมอภาคแก่ผู้อยู่ชายขอบสังคม (Marginalised) เช่น ผู้พิการ กลุ่มชนส่วนน้อย
- ฯลฯ

### กระบวนทัศน์ : อำนาจที่มองไม่เห็นที่กุมบังเหียนสหกรณ์

กระบวนทัศน์ ( Paradigm ) หรือ ทัศนะแม่บท หมายถึง ความคิดหรือทัศนะพื้นฐานในการมองโลกที่เป็นต้นตอของความคิดหรือทัศนะอื่นๆ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงทัศนะแม่บท จึงย่อมมีความหมายในเชิงการเปลี่ยนแปลงอย่างถึงรากถึงแก่นในทางความคิด การรับรู้และคุณค่าต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดทัศนะการมองสภาพความเป็นจริงแบบหนึ่ง<sup>42</sup> กระบวนทัศน์ชุดหนึ่ง ๆ ได้ครอบคลุมวิธีคิดและขยายผลออกไปในทางปฏิบัติอย่างมากมายหลายด้านอย่างยาวนานนับศตวรรษ แต่ในช่วงปัจจุบันปรากฏการณ์ต่างๆ ได้สะท้อนถึงการเคลื่อนย้ายในการเปลี่ยนจากกระบวนทัศน์ชุดหนึ่งสู่อีกชุดหนึ่งอย่างชัดเจนขึ้นเรื่อย ๆ เป็นต้นว่า

- รากฐานความคิดอันมีต้นกำเนิดจากวัฒนธรรมวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรมที่กำลังก่อตัวขึ้น วัฒนธรรมการเรียนรู้อันยังผลให้เกิดองค์ความรู้และโลกทัศน์ที่แยกส่วน แม้จะยังคงสืบทอดต่อเนื่องไปอีก แต่ด้วยช่องโหว่ของฐานคิดดังกล่าวก็มีส่วนกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนย้ายกระบวนทัศน์ในการพิจารณาสาระอย่างเป็นองค์รวมมากขึ้น
- ความจริงทางวิทยาศาสตร์ เหตุผลทางวิทยาศาสตร์ และวิธีการทางวิทยาศาสตร์ กำลังถูกเขย่าบัลลังก์ การยึดติดในวิธีวิทยาแบบใดแบบหนึ่ง นอกจากจะเป็นมายาภาพแล้วยังเป็นตัวขัดขวางความก้าวหน้า ฉะนั้น สิ่งสำคัญที่สุดคือการเปิดโอกาสให้ใช้วิธีการต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระ ถึงแม้ว่าวิธีการนั้นจะดูนอกคอกก็ตาม<sup>43</sup>
- การเสื่อมสลายของปิตาธิปไตย (Patriarchy) ที่ถูกท้าทายด้วยกระแสสตรีนิยม (Feminism) และเปิดพื้นที่ให้ผู้หญิงมีบทบาทในการกำหนดระบบต่างๆ เช่น พื้นฐานของระบบปรัชญา ระบบสังคมและระบบการเมือง มากขึ้น
- การเปลี่ยนเส้นทางจากวิธีคิดเชิงกลไกแบบเดสคาร์ทส์ - นิวตัน สู่อารมณ์ถึงแก่นแท้วิธีคิดของทฤษฎีควอนตัม ( Quantam Theory ) ที่ไม่มี "สิ่งใดสิ่งหนึ่ง" มีแต่การโยงใยความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ เป็นองค์รวม และสอดคล้องกับลักษณะทางนิเวศน์วิทยา<sup>44</sup> ตลอดจนทฤษฎีโกลาหล ( Chao Theory ) ที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่ต่อเนื่อง ซึ่งความไร้ระเบียบแม้จะน้อยครั้งแต่เมื่อเกี่ยวพันต่อสภาพแวดล้อมอย่างเป็นลูกโซ่ ก็จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลได้ในที่อื่น ดังที่เรียกขานกันว่า ผลกระทบพลัฟฟีเสื่อ ( Butterfly Effect )
- จุดเน้นทางเศรษฐศาสตร์ที่เปลี่ยนจากการคิดแต่การเติบโตสู่ปัญหาในวิธีการจัดสรร กระบวนการเติบโต หันมาชูประเด็นการจัดสรรทรัพยากรในปริมาณที่กำหนดคนในหมู่ผู้บริโภคแต่ละรายและแต่ละกิจการ<sup>45</sup>
- ความไม่ครอบคลุม และช่องโหว่ของบรรดาทฤษฎีหลักต่างๆ ที่พัฒนาขึ้นมากกว่า 200 ปี บนความลำเอียงที่เข้าข้างเสรีนิยมก็ดี วิทยาศาสตร์ก็ดี และคริสตศาสนาบางช่วง

เวลาที่ดี กำลังถูกตั้งคำถามมากมายเมื่อต้องเผชิญกับปัญหารูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิม เช่น การโคลนนิ่งมนุษย์ การตัดแปลงทางพันธุกรรมในพืชและสัตว์ การพิทักษ์สิทธิทางสังคม ( Social Advocacy ) แก่ผู้เสียเปรียบ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- ฯลฯ

สำหรับในบริบทไทยนั้นกล่าวได้ว่าการตกอยู่ในฐานะเป็นผู้นำเข้าหรือผู้ถูกยึดเยี่ยดกระบวนการทัศน์ต่างๆ ที่แปลกแยกจากพื้นฐานสังคมไทยได้นำพาสู่ทางแพร่งของกระบวนการทัศน์สำคัญ 2 ข้อ คือ กระบวนการทัศน์ที่นิยมและคล้อยตามตะวันตก กับการหันกลับมาถือฟื้นกระบวนการทัศน์จากภูมิปัญญาตะวันออกที่มีศาสนาเป็นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ ศาสนาพุทธที่มีอิทธิพลสูงในสังคมไทย การแสวงหาทางออกโดยการเชื่อมโยงปรัชญาทางศาสนากับวิชาการต่างๆ ที่เคยนำเข้าจากตะวันตกจะมีมากขึ้นในทุกสาขา

### แนวทางหลังสมัยใหม่ : เส้นทางยาวไกลสำหรับการสหกรณ์

วิถีชีวิตและโลกทัศน์ตามแนวทางหลังสมัยใหม่ หลังนวยุค หรือ แบบโพสต์โมเดิร์น (Postmodern) เป็นเสมือนอีกกระแสคลื่นที่พัดเข้ามาอย่างคาบเกี่ยวกับคลื่นแห่งสมัยใหม่ (Modern) ที่เป็นกระแสร่วมสมัย การปะทะกันระหว่าง 2 กระแสดังกล่าว ส่วนหนึ่งย่อมก่อให้เกิดการแตกแยกรุนแรงแบ่งเป็นคนละฝ่ายประจันหน้ากัน แต่อีกส่วนหนึ่งจะเกิดการผสมผสานเพื่อแสวงหาความกลมกลืนร่วมกัน

กระแสโพสต์โมเดิร์น จะไม่เลื่อมใสในวรรณกรรมหลัก ( Grand Narratives ) ที่พยายามสร้าง " ทฤษฎีหลัก " ( Grand Theory ) สำหรับกำหนดองค์ความรู้ที่เป็นสากลสำหรับมนุษยชาติ<sup>46</sup> คุณลักษณะสำคัญของสังคมหลังสมัยใหม่ ก็คือ<sup>47</sup>

1. ถือว่าความจริงทั้งหลายย่อมแตกต่างไปตามกาลเทศะ ในแต่ละท้องถิ่นมีชุดของความจริงของตนเอง
2. ไม่มีระบบความเชื่อชุดใดชุดเดียวที่จะสามารถอธิบายความจริงได้ ดังนั้น การมีหลายฝ่าย การมีส่วนร่วม การเสริมพลังอำนาจ และการยอมให้มีทางเลือก เป็นสิ่งที่ต้องได้รับการคำนึงถึง
3. การใช้เหตุผลอย่างเข้มข้น การสร้างมาตรฐานสากล การผูกขาดวิธีคิดโดยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่อาจนำมาให้เข้าสู่ความจริงทั้งหลายที่มีอยู่ได้
4. ความจำเป็นที่ต้องทำความเข้าใจร่วมกันในระหว่างต่างวัฒนธรรมอย่างไม่มีศูนย์กลางที่สะท้อนถึงตนเอง ไม่มีแม้แต่การจัดรูปแบบความคิด แต่จะยอมรับความแตกต่างความขัดแย้งอย่างไม่มีเกณฑ์ใดๆ ที่ถือว่าเป็นสากล

กระแสข้างต้นปรากฏชัดนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา อย่างเป็นกระแสที่แตกต่างจากยุคสมัยใหม่ โดยครอบคลุม ชั้นทางสังคม ชุมชน ความจงรักภักดีต่อชาติ หรือ ความคาดหวังทางสังคมที่เชื่อมโยงกับประเด็นของเชื้อชาติ หรือ เพศ เหล่านี้จะมีส่วนน้อยลงๆ ทุกทีในการกำหนดวิถีชีวิตผู้คน แต่ผู้คนจะเป็นอิสระที่จะบากบั่นเพื่อสร้างอัตลักษณ์ของตนเอง<sup>48</sup> แม้จะเป็นอัตลักษณ์ที่มั่นคงน้อยและประปรายมากก็ตามที ซึ่งในบางทศวรรษก็ยังมองเห็นว่า ภาวะหลังสมัยใหม่นี้ยังไม่สามารถอธิบายชี้ถึงกิจกรรมประจำวันที่ซับซ้อนได้ เพียงแต่ให้เห็นถึงภาวะต่างๆ ไปที่ไม่ปรากฏข้อใจความ<sup>49</sup>

แนวทางดังกล่าวทำให้สังคมไทยจำเป็ที่ต้องเตรียมพร้อมรับกับภาวะพหุลักษณะ (Pluralism) ที่เปิดทางให้ทุกความแตกต่างได้แสดงออก ให้วัฒนธรรมย่อยที่แตกต่างกันเป็นที่ยอมรับอย่างเสมอภาคกัน<sup>50</sup> และการกำหนดอัตลักษณ์ (Identity) ประกาศตัวตนอย่างมีความเป็นตัวของตัวเองมากขึ้น

ดังนั้น นับวันความหลากหลายแบบต่างๆ จะมีมากขึ้นในทุกวงการ ไม่ว่าจะเป็นด้าน ความคิด ความเป็นอยู่ จริยธรรม ศิลปะ อาชีพ การศึกษา เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม การสื่อสาร การพักผ่อนหย่อนใจ ฯลฯ อันย่อมยังผลให้การสหกรณ์ไทยไม่อาจหยุดอยู่เพียงในแบบแผนตามประเภทหรือขั้นตอนตามที่เคยชินกันมาได้อีกต่อไป หากแต่จำเป็นต้องสกัดกั้นบรรดาข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ทำให้สหกรณ์ขาดความคล่องตัวในการเผชิญหน้ากับกระแสดังกล่าว

### สิ่งแวดล้อมและอุปนิสัยธรรมชาติ : ปัญหาร่วมสมัยทั้งอดีต ปัจจุบันและอนาคต

การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและ การขยายตัวของมลภาวะจะเป็นปัญหาที่ยังทวีความรุนแรงมากขึ้น ปฏิกริยาเรือนกระจกเป็นเพียงภาพสะท้อนเดียวให้โลกคำนึงถึงผลอันน่าสะพรึงกลัวที่จะเกิดขึ้น แต่ผลพวงจากการปฏิวัติทางเทคโนโลยีชีวภาพ การปรับแต่งและตัดต่อทางพันธุกรรมไม่ว่าจะเป็นในพืช สัตว์ หรือแม้กระทั่งในมนุษย์ ตลอดจนเทคโนโลยีทางอุตสาหกรรมและบริการ แม้ส่วนหนึ่งจะเป็นความพยายามของมนุษย์เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและประหยัดมากที่สุด แต่ในทางกลับกันการคืบคลานของความไม่สอดคล้องสมดุลกับธรรมชาติย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การเกิดขึ้นของอุปนิสัยธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นพายุฝน ฝนแล้ง โคลนถล่ม ภูเขาทะเลาะ แผ่นดินไหว และทุกภิกขภัยตลอดจนโรคร้ายต่างๆ ย่อมเป็นภาวะที่มนุษยชาติต้องเผชิญอย่างมิอาจหลีกเลี่ยง แน่แน่นอนว่าผลแห่งการกระทำในอดีตและปัจจุบันด้วยน้ำมือมนุษย์ได้ตั้งเค้าทะมึนและอาจจู่โจมชาวโลกอย่างกระหน่ำได้ไม่วันใดก็วันหนึ่ง

สำหรับในบริบทสังคมไทยซึ่งเคยเป็นอยู่อย่างอู่อาน่า เป็นแหล่งอันอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรและพืชพันธุ์ต่างๆ ก็กำลังถูกทำลายด้วยน้ำมือของสังคมไทย ทั้งในฐานะเป็นผู้กระทำการเอง เป็นผู้ดูดาปล่อยปละละเลย เป็นผู้สนับสนุนและเห็นดีเห็นงาม เท่านั้นยังไม่พอ แรงกระหน่ำจากอิทธิพลแห่งความวิกฤติของสิ่งแวดล้อมในระดับโลกยังเสริมแรงซ้ำเข้ามาอีก

ดังนั้น ถ้าฟังความห่วงใยและอนาทรร้อนใจต่อปัญหาดังกล่าวคงไม่เพียงพอเสียแล้ว แต่การรณรงค์ด้วยการปฏิบัติอย่างจริงจังจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟู

### โอกาสและอุปสรรคสำหรับการสหกรณ์ไทย

ในการประมวลภาพสถานการณ์ภาวะแวดล้อมทั้งหมดทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม ที่เป็นบริบทสำหรับการสหกรณ์ไทยนั้น นับเป็นภาระงานที่มากมายเอาการและไม่รู้จักจบ ดังนั้น จากเพียงการมองผ่านอย่างรวบรัดดังกล่าวข้างต้น ในทุกสถานการณ์ล้วนมีความสามารถในการเป็นได้ทั้งโอกาสและอุปสรรคต่อสหกรณ์ เปรียบดังลักษณะของเหรียญสองด้านที่สุดแต่ผู้ครอบครองจะรับหรือนำส่วนใดมาใช้ เนื่องจากผู้เขียนตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่าในทุกสิ่งที่มีมองเห็นว่าเป็นโอกาสย่อมสามารถเป็นอุปสรรคได้ในตนเอง และในทางกลับกัน ในบรรดาอุปสรรคนั้นก็ล้วนมีส่วนในการสร้างโอกาส อิทธิพลของแต่ละสถานการณ์มีอาจมีต่อสหกรณ์อย่างแยกขาดเบ็ดเสร็จระหว่างโอกาสและอุปสรรค ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่ว่าการสหกรณ์ไทยจะทำความเข้าใจกับแต่ละสถานการณ์นั้นอย่างไร ดีความและขยายมุมมองออกไปได้มากแค่ไหน ยกตัวอย่าง เช่น

- การหันมองออกข้างนอก (Outward - oriented) มุ่งไปที่ตลาดโลก (Global Marketplace) ในฐานะเป็นกลไกสำคัญในการเปลี่ยนแปลง แนวนอนส่วนหนึ่ง ย่อมทำให้เห็นช่องทางและโอกาสทางธุรกิจที่ได้จากการคาดการณ์ทิศทางและอุปสงค์ - อุปทานของสินค้าในตลาดโลก ซึ่งหากสามารถพาสานกันได้กับความสามารถหลัก (Core Competencies) ที่ธุรกิจสหกรณ์นั้นๆ และที่แต่ละขบวนการสหกรณ์มี ย่อมสามารถเอื้อต่อการเติบโตและอำนวยประโยชน์กลับสู่สมาชิกได้มากขึ้น แต่ในทางกลับกัน จากบทเรียนในอดีตที่มีไม่น้อยที่สหกรณ์กลับเป็นผู้ทำลายสมาชิกเองเพราะด้วยการตัดสินใจวิ่งตามตลาดโลกและพึงพิงกับตลาดโลก
- การยกระดับและให้ความสำคัญอย่างเสมอภาคแก่ผู้อยู่ชายขอบสังคม เช่นชนกลุ่มน้อย ผู้ติดเชื้อเอดส์ คนพิการ ฯลฯ ส่วนหนึ่งย่อมเป็นโอกาสในการสร้างสรรค์สหกรณ์ใหม่ๆ ที่เป็นธุรกิจที่สนองตรงตามความต้องการเฉพาะของกลุ่มชนนั้นๆ ได้ด้วยกลุ่มตนเอง หรือการขยายโอกาสที่ในสหกรณ์อื่นจะดึงเข้าร่วมกิจกรรมเป็นเจ้าของร่วมกัน เพื่อประโยชน์ร่วมกัน แต่ในทางกลับ

กันก็อาจนำสู่ความแบ่งแยก แตกต่าง ด้วยอคติพื้นฐานในข้อจำกัดเทียมต่างๆ ได้

- การเผชิญอุบัติเหตุที่ยังความสูญเสียทั้งต่อผู้คน องค์กรและชุมชน อาจจะทำให้ยากในการรื้อฟื้นสิ่งที่ได้ช่วยกันสร้างสรรค์มาแล้ว ความท้อแท้ หดหู่ หมดกำลังใจ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง แต่ท่ามกลางความพินาศเหล่านั้นก็ยังมีอีกมากที่เป็นการกระตุ้นให้เกิดพลังที่จะเข้มแข็ง และที่สำคัญคือ พลังแห่งความสามัคคี เอื้ออาทรต่อกันและกันอย่างจริงใจที่ส่งผลให้เกิดการพลิกฟื้นหรือแม้กระทั่งสร้างใหม่ตามแนวทางสหกรณ์
- การเคลื่อนย้ายกระบวนทัศน์ที่นำไปสู่การตั้งปรัชญาศาสนาและภูมิปัญญาที่เคยถูกทอดทิ้งในท้องถิ่นให้มีชีวิตชีวาขึ้น ย่อมเป็นโอกาสสำหรับสหกรณ์ที่จะนำพาสมาชิก องค์กรและขบวนการสหกรณ์ ให้สามารถดำเนินไปอย่างสอดคล้องกับวิถีที่ยั่งยืนในสังคมไทยได้มากขึ้น แต่ในทางกลับกัน หากด้วยมุมมองของการนำเอาปรัชญาหรือภูมิปัญญาเหล่านั้นมาเป็นเพียงจุดขาย มาเป็นสินค้า มาเป็นการสร้างกำไรแก่สหกรณ์ ในที่สุดย่อมเป็นการทำลายรากเหง้าความคิดและอาจบ่อนทำลายสหกรณ์เองได้ในที่สุด
- ฯลฯ

## แนวทางการปรับตัว

การปรับตัวที่เป็นไปได้สำหรับสหกรณ์อาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. การปรับตัวเพื่อคงร่างสหกรณ์ นั่นคือ ความพยายามให้องค์การอยู่รอดเป็นที่พึงพิงของมวลสมาชิกได้อย่างแท้จริง แน่นอนว่าเพื่อการนี้ความสำเร็จในเชิงธุรกิจจำเป็นต้องมี และต้องพยายามให้เกิดขึ้น ความสามารถในการเชิงธุรกิจตามความสามารถหลัก (Core Competencies) ของสหกรณ์ที่สามารถปรับตัวและเท่าทันสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยน ไม่ว่าจะด้านใด ๆ นับว่ามีความสำคัญยิ่ง การยึดโยงอยู่กับการดำเนินธุรกิจตามจารีตแบบที่เคยทำ ๆ กันมา ย่อมไม่เป็นการพอเพียง หากแต่การคำนึงถึงความต้องการของสมาชิกสหกรณ์อย่างอาทรต่อรอบข้างเท่านั้นที่จะเป็นหัวใจสำคัญที่จะสร้างความมั่นคงแก่สหกรณ์ต่อไปได้ เพราะพลังผลักดันที่สำคัญของสหกรณ์มิใช่อะไร แต่อยู่ที่ความต้องการของบุคคลเหล่านั้นต่างหาก นอกจากนี้ การแบ่งชั้นระหว่างสหกรณ์ของสมาชิกผู้เป็นผู้บริโภค กับสหกรณ์ของสมาชิกผู้เป็นผู้ผลิต อาจไม่เพียงพอแล้วต่อการต่อสู้เพื่อความอยู่รอดและต่อความสามารถในกำหนดชีวิตตนเองได้ของสมาชิก แม้ว่าจะเป็นอุดมคติที่



ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคจะอยู่ในร่มเงาเดียวกัน แต่สถานการณ์ดังกล่าวเท่านั้นที่จะทำให้สมาชิกสหกรณ์ ผู้เป็นเป้าหมายสุดท้ายของการสหกรณ์สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีเสรีภาพที่แท้จริง

2. การปรับตัวเพื่อคงจิตวิญญาณสหกรณ์ นั่นคือ ความพยายามให้ทุกชีวิตที่ผ่านเข้ามาในการสหกรณ์อย่างน้อยที่สุดก็ได้เข้าถึงและสามารถสะท้อนออกซึ่งค่านิยมสหกรณ์ การเติบโตแต่เพียงรูปร่างอย่างเดียวไม่เพียงพอแต่ไม่สามารถสะท้อนถึงความสำเร็จของสหกรณ์ได้เท่านั้น แต่ยังเป็นประจักษ์พยานที่แสดงถึงความเป็นอื่นจากสหกรณ์ ฉะนั้นในขณะที่ต้องเร่งสร้างธุรกิจให้ตรงตามความต้องการสมาชิกดังกล่าวแล้วตอนต้น การอัดฉีดค่านิยมสำคัญสำหรับสหกรณ์ต้องควบคู่ไปด้วยพร้อมกันในทุกการตัดสินใจ ทุกการกระทำ และทุกกิจกรรม ทั้งในระดับบุคคล กลุ่ม องค์กร และขบวนการ ซึ่งแนวทางที่สำคัญเพื่อการนี้ไม่มีอะไรจะดีไปกว่าการให้รู้ ให้เข้าใจ และให้ปฏิบัติ

## ความส่งท้าย

ธรรมชาติของสรรพสิ่งทุกอย่างบนหน้าโลกล้วนเปลี่ยนแปลง การพยายามทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่ครอบคลุมสหกรณ์ไทยนั้นนับว่ามีความสำคัญและจำเป็นยิ่ง และความพยายามปรับตัวเปลี่ยนแปลงให้สหกรณ์อยู่รอดได้ปลอดภัยก็ดูจะเป็นภาระหนักหนาและสาหัสสากรรจ์พอตัวอยู่ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยภูมิปัญญาที่ต้องตั้งอยู่บนสติอย่างยั่งยืน

แต่สิ่งที่ดูท้าทายสติปัญญายิ่งไปกว่านั้น ก็คือ การพยายามแสวงหาความเข้าใจให้ได้ว่าสิ่งเหล่านั้นหรือสถานการณ์เหล่านั้นเปลี่ยนแปลงไปทำไม ทุกอย่างกำลังเปลี่ยนแปลงเพื่อมุ่งเข้าสู่จุดไหน สหกรณ์ผู้มีจุดยืนอันมั่นคงในการยกระดับชีวิตมนุษย์ให้สูงกว่าวัตถุและเครื่องาน จำเป็นหรือไม่ต้องไล่กวัดไปตามทุกการเปลี่ยนแปลงนั้น การหันมองออกข้างนอก ( Outward - oriented ) แม้เป็นสิ่งจำเป็น แต่การหันมองเข้ามาข้างใน ( Inward - oriented ) ก็จำเป็นไม่แพ้กัน

ท้ายสุดแม้ว่าการสหกรณ์ไทยจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะต้องปรับตัวเปลี่ยนแปลงไปตามบางสถานการณ์ แต่สิ่งที่พึงสำเหนียกในหัวใจนักสหกรณ์ทั้งหลายก็คือ จะเปลี่ยนแปลงไปทำไม และเพื่อใคร

ในการนี้หากยังคงมีความเป็นสหกรณ์เหลืออยู่ในการสหกรณ์ไทย แน่แน่นอนว่าสันติสุขในมวลสมาชิกผู้เป็นมหาชน ผู้เป็นพลเมืองโลก ย่อมเป็นคำตอบสุดท้าย

## เชิงอรรถ

- 
- <sup>1</sup> 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
- <sup>2</sup> ICA.1995. Review of International Co - operative. Vol.88 , No. 3, p.3
- <sup>3</sup> สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย. 2512. รายงานคณะกรรมการ ออกรับสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ เรื่อง หลักสหกรณ์. โรงพิมพ์ไทยแบบเรียน. หน้า 8
- <sup>4</sup> 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
- <sup>5</sup> สยามพร โยธาสุมทร. 2540.แนวคิดสหกรณ์สู่ศตวรรษที่ 21. ภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 11
- <sup>6</sup> Owen, Robert. cited in Birchall, Johnston.1994. Co-op : The People's Business. Manchester University Press. p.20
- <sup>7</sup> Ibid.,p.21
- <sup>8</sup> จุฑาทิพย์ อุมะวิชนี(แปล). วิวัฒนาการแห่งความคิดของมนุษย์ .จาก Huxley, Julian โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 56 - 57
- <sup>9</sup> อุทัย ม่วงศรีเมืองดี (แปล).2541. " วิฤตเศรษฐกิจเอเชีย วิฤตเศรษฐกิจกระแสหลัก". เศรษฐศาสตร์กระแสทวน. จาก Puntasen Apichai. The Asain Economic Crisis and The Crisis of Analtsis : Critical Analysis through Buddhist Economics.บริษัท เอคิสันเพรส โปรดักส์. หน้า 75
- <sup>10</sup> ต่างจากการศึกษาความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นโดยตัดช่วงมาเพียงในขณะหนึ่งของเวลา ( Synchronic )
- <sup>11</sup> อุทัย ม่วงศรีเมืองดี (แปล).2541. อ้างแล้ว. หน้า 67
- <sup>12</sup> ปรีดี พนมยงค์ อ้างใน ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ คณะ. 2541.ทฤษฎีและแนวคิดเศรษฐกิจชุมชนชาวนา. บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด ( มหาชน ).หน้า 244
- <sup>13</sup> ลิขิต ชีระเวคิน.2542.วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย.พิมพ์ครั้งที่ 7. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.หน้า 47
- <sup>14</sup> บัณฑร อ่อนคำ (แปล).2527. บาทหลวงศรีลังกามองสังคมไทย.รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์. หน้า 45
- <sup>15</sup> สยามพร โยธาสุมทร.2527. การกำเนิดของสหกรณ์ในประเทศไทย. ภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.หน้า 6
- <sup>16</sup> พระยาสุริยานุวัดี อ้างใน สยามพร โยธาสุมทร.เพ็ญอ้าง. หน้า 5
- <sup>17</sup> เพ็ญอ้าง. หน้า 3 - 4
- <sup>18</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และ คณะ .2541. อ้างแล้ว. หน้า 241

- <sup>19</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช.2538. 100 ปี แห่งการปฏิรูประบอบราชการ - วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง. บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด. หน้า 2
- <sup>20</sup> สุเทพ สุนทรเกสัช.2540. มานุษยวิทยากับประวัติศาสตร์.สำนักพิมพ์เมืองโบราณ. หน้า 113
- <sup>21</sup> ไมเคิล ไรท์.2537. " วัฒนธรรมไทย คือ วิญญาณมนุษย์หรือเครื่องทรงมาน". เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง วัฒนธรรมกับสังคมไทยในกระแสการเปลี่ยนแปลง. มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์. หน้า 12 - 13
- <sup>22</sup> อุทัย ม่วงศรีเมืองดี (แปล). อ่างแล้ว. หน้า 75
- <sup>23</sup> อมรา พงศาพิชญ์. 2542. ความหลากหลายทางวัฒนธรรม : กระบวนทัศน์และบทบาทในประชาสังคม. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 101
- <sup>24</sup> สุเทพ สุนทรเกสัช .2540. อ่างแล้ว. หน้า 214 - 215
- <sup>25</sup> Payne, Malcolm.1997. Modern Social Work Theory. 2<sup>nd</sup> ed. MACMILLAN PRESS Ltd. p.199
- <sup>26</sup> Rhodes, Rita. 1996. Op.cit.p.9
- <sup>27</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และคณะ.2541. อ่างแล้ว. หน้า 13 - 17
- <sup>28</sup> Foucault, Mitchel อ่างใน ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร.2543. วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกถัณย์ และความเป็นอื่น. พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์วิภาษา. หน้า 19 - 20
- <sup>29</sup> สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย.2519. สาส์นสันนิบาตสหกรณ์ ฉบับพิเศษ. ( ไม่ปรากฏที่พิมพ์ ). หน้า 51
- <sup>30</sup> เพิ่งอ่าง. หน้า 2
- <sup>31</sup> Midgley, James.1997. Social Welfare in Global Context. SAGE Publications, Inc. p.21
- <sup>32</sup> Ibid., p.22
- <sup>33</sup> Mlinar, Zdravko. อ่างใน สุพัตรา สุภาพ. 2541." โลกาภิวัตน์ ".รัฐศาสตร์ จุฬาฯ 50 ปี. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 6
- <sup>34</sup> รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์.2539. ทุนวัฒนธรรม.บริษัท สุขุมและบุตร จำกัด. หน้า 28
- <sup>35</sup> Davis, Stan & Meyer, Christopher.1998. BLUR : The Speed of Change in The Connected Economy.Addison-Wesley Publishing Company. p.11-12
- <sup>36</sup> Ibid.,p.10
- <sup>37</sup> Hawken, Paul , Lovins, Amory & Lovins, L. Hunter. 1999. Natural Capitalism : Creating The Next Industrial Revolution. Hypercar, Inc. p. 4-9
- <sup>38</sup> ปรีชา เปี่ยมพงศ์สานต์.2543. " ปัญหาการพัฒนายุคโลกภิวัตน์ ", วิถีใหม่แห่งการพัฒนา : วิถีวิทยาศึกษา สังคมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 3. โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 33
- <sup>39</sup> ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ (บรรณาธิการ). 2544." คำประกาศแห่งยุคสมัย ". เศรษฐศาสตร์การเมือง (เพื่อชุมชน) 16 : น้ำมัน. บริษัทเอดิสันเพรส โปรดักส์ จำกัด. หน้า 35
- <sup>40</sup> Payne, Malcom.1997. Op.cit. p.207
- <sup>41</sup> Huntington, Samuel. cited in Cohen, Robin & Kennedy, Paul.2000. op.cit.p.364
- <sup>42</sup> พระประชา ปสนนธมโม และคณะ (แปล). 2534. จุดเปลี่ยนแห่งศตวรรษ เล่ม 1 จาก Capra, Fritjof. The Turning Point. พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์มูลนิธิโกมลคีมทอง. หน้า 17

- 
- <sup>43</sup> วีระ สมบูรณ์ (แปล). 2532. วิทยาศาสตร์ในสังคมเสรี จาก Feyerabend, Paul. Science in a Free Society. โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. หน้า 20
- <sup>44</sup> พระประชา ปสนนธมโม และคณะ (แปล). อังแล้ว. หน้า 87 - 91
- <sup>45</sup> Ormerod, Paul. 1999. Butterfly Economics : A New General Theory of Social and Economic Behaviour. p.150 - 151
- <sup>46</sup> Lyotard cited in Bishop, R. 1996. " Postmodernism ". Encyclopedia of Cultural Anthropology. Henry Holt & Co. Inc. p.994
- <sup>47</sup> Howe, David. 1994. " Modernity, Postmodernity and Social Work ". British Journal of Social Work. Vol. 24. p. 513 - 532
- <sup>48</sup> Cohen, Robin & Kennedy, Paul. 2000. Global Sociology. MACMILLAN PRESS LTD. p.67
- <sup>49</sup> Tucker, Jr., Kenneth H. 1998. Anthony Giddens and Modern Social Theory. SAGE Publications Ltd. p.143
- <sup>50</sup> Giddens, Anthony. 1995. Sociology. 2<sup>nd</sup> ed. Blackwell Publishers Ltd. p.281

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

### บทความที่ 3

นโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ : โอกาส  
อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

โดย

วรรณะ เสนทองและคณะ

## นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ : โอกาส อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

วรรณะ เสนทอง\* และคณะ

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

### 3.1 กระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์

#### 3.1.1 องค์การและผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์ รวมถึงนโยบายต่าง ๆ ของรัฐย่อมเกี่ยวข้องกับองค์กรและผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย ได้แก่

#### ก. ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมือง คือรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นฝ่ายริเริ่มกำหนด หรือเสนอนโยบาย จัดสรรงบประมาณเพื่อให้ฝ่ายข้าราชการประจำรับไปปฏิบัติ หลังจากทีนโยบายดำเนินการไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง ฝ่ายการเมืองอาจจะเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในแง่ของการพิจารณาปรับปรุงนโยบายว่า นโยบายนั้นควรจะยุติ (terminate) หรือควรให้การสนับสนุนต่อไป

เนื่องจากการพัฒนาด้านการเมืองของประเทศไทยยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรทำให้มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง ทั้งโดยการปฏิวัติรัฐประหาร และตามวิถีทางรัฐธรรมนูญทำให้นโยบายด้าน สหกรณ์ขาดความต่อเนื่องทั้งด้านนโยบาย และด้านการปฏิบัติงาน

---

\* ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

**ด้านนโยบาย<sup>1</sup>** การกำหนดนโยบายบางครั้งก่อให้เกิดผลในทางลบต่อการพัฒนา สหกรณ์ เช่น ในปี 2515 ได้มีการแก้ไข พ.ร.บ. สหกรณ์ใน พ.ศ. 2511 ให้มีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร เป็นนิติบุคคลซึ่งทำธุรกิจเช่นเดียวกับ สหกรณ์ และบนหลักการเดียวกันคือการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทำให้สถาบันทางธุรกิจเกษตรกรขาดความเป็นเอกภาพเพราะมี 2 ระบบ คือระบบสหกรณ์ และระบบกลุ่มเกษตรกรนิติบุคคล และในปัจจุบันนี้กำลังจะเกิด พ.ร.บ. วิสาหกิจชุมชน จะเป็นนโยบายเพิ่มการแข่งขันในการรวมกลุ่มของประชาชนในชุมชนขึ้นอีกวิธีการหนึ่ง ดังนั้นนโยบายเกิดจากความคิดของปัจเจกชนมิใช่แนวคิดทฤษฎีทางวิชาการที่มีการวิจัยและศึกษาอย่างเป็นระบบ

### ด้านการปฏิบัติงาน

1. นักการเมืองบางคนสนับสนุนสหกรณ์การเกษตรเพราะหวังจะใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือแก้ปัญหาเฉพาะหน้าด้านการผลิตและการตลาด เพื่อลดความกดดันทางการเมืองหรือเพื่อเป็นฐานคะแนนเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าเพราะความเลื่อมใสศรัทธาในหลักการและอุดมการณ์ สหกรณ์
2. พรรคการเมืองทั้งที่เป็นรัฐบาลและฝ่ายค้านมองว่า ราชการส่งเสริมสหกรณ์เป็นงานประจำอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ข้าราชการประจำ จึงไม่มีนโยบายใหม่ ๆ เชิงสร้างสรรค์และอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน นอกจากเป็นการรักษางานเดิม และการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องของสหกรณ์ นโยบายการพัฒนาสหกรณ์อย่างเป็นระบบเพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรที่เข้มแข็ง มีเอกภาพ ปกครองตนเองและเป็นอิสระจึงแทบกล่าวได้ว่าไม่มี
3. เกษตรกรและสมาชิกสหกรณ์บางคนซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯ และบางคนได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองแต่มีจำนวนไม่มากพอที่จะผลักดันให้มั่นนโยบายด้านสหกรณ์ที่โดดเด่นและเป็นรูปธรรมได้ แม้วานักการเมืองเหล่านั้นยังคงสนับสนุน สหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ในด้านการงบประมาณประจำปีและอื่นๆ<sup>2</sup>

<sup>1</sup> แผนทิศทางการส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2539-2546) โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ร่วมกับสถาบันที่ปรึกษาพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ(หน้า 20)

<sup>2</sup> แผนทิศทางการส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษหน้า (พ.ศ 2539-2546) โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ร่วมกับสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ ( หน้า 20 )

### รัฐธรรมนูญ

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

### นโยบายของรัฐบาล

รัฐบาลชุด พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531) ไม่ได้ระบุถึง สหกรณ์เลย รัฐบาลชุด นายชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535) ระบุว่า “รัฐบาลสนับสนุนการพัฒนาสถาบันเกษตรกรที่เชื่อมโยงระบบสหกรณ์ให้เข้มแข็ง 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 สหกรณ์เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะในชนบท แต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) ไม่ได้กล่าวไว้ชัดเจนแต่กลับเน้นให้เป็นบทบาทของ “สถาบันเกษตรกร” หรือ “กลุ่มเกษตรกร” สหกรณ์ถูกกล่าวถึงแต่เพียงเล็กน้อยเท่านั้น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ก็เช่นเดียวกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 คือเน้นที่บทบาทของ “สถาบันเกษตรกร” หรือ “กลุ่มเกษตรกร” ซึ่งไม่ครอบคลุมสหกรณ์ทุกประเภท



**นโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์** เป็นนโยบายที่เน้นหนักในการพัฒนาสหกรณ์ในภาคการเกษตร แต่ขณะเดียวกันยังมีภารกิจที่สำคัญในการพัฒนาสหกรณ์นอกภาคเกษตรด้วย จึงทำให้ขาดทิศทางในระยะยาวในการส่งเสริมสหกรณ์

#### ข. ระบบราชการ

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

1. ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนสหกรณ์มีอยู่ประมาณ 63 หน่วยงาน แยกตามประเภทกิจกรรมที่เกี่ยวข้องได้ดังต่อไปนี้

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

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

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

1.4 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านเงินทุนและการเงิน เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) กรมบัญชีกลางสำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย

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

1.6 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพ เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ศูนย์ศิลปชีพ

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

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

## 2. ความร่วมมือและประสานงาน

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

2.2 หน่วยงานบางหน่วยงานส่วนใหญ่มักเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนภารกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์และสหกรณ์เป็นอย่างดี แต่ก็มีหน่วยงานบางหน่วยที่ทำงานบางอย่างซ้ำซ้อนหรือขัดแย้ง หรือแข่งขันกับกรมส่งเสริมสหกรณ์และสหกรณ์ เช่น

(1) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ในกรณีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมฯ เป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชีสหกรณ์ รวมทั้งการฝึกอบรมกรรมการและพนักงานของสหกรณ์

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

(3) กรมส่งเสริมการเกษตร ในกรณีการจัดตั้งและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการทำธุรกิจเช่นเดียวกับสหกรณ์การเกษตร ทำให้เกษตรกรเกิดความสับสนและขาดการรวมตัวกันอย่างเป็นปึกแผ่นในสถาบันสหกรณ์เดียวกัน นอกจากนั้นสมาชิก สหกรณ์ไม่ได้รับบริการส่งเสริมการเกษตรจากกรมส่งเสริมการเกษตรในมาตรฐานเดียวกันกับสมาชิกกลุ่มเกษตรกร

(4) กรมประมง ในกรณีการจัดตั้งและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรทำประมง ในลักษณะเดียวกันกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกับงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมองค์การธุรกิจของชาวประมงในรูปสหกรณ์

(5) กรมปศุสัตว์ ในกรณีการจัดตั้งและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ ในลักษณะเดียวกับกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกับงานส่งเสริมสหกรณ์ปศุสัตว์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์

(6) กรมการพัฒนาชุมชน ในกรณีการตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ซึ่งเป็นการปูพื้นฐานที่ดี ถ้าหากได้มีการส่งเสริมให้กลุ่มออมทรัพย์เหล่านั้นจดทะเบียนเป็นสหกรณ์เมื่อกลุ่มมีความพร้อม

(7) กรมชลประทาน ในกรณีการตั้งกลุ่มใช้น้ำชลประทานซึ่งได้รับบริการโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ทำให้เกิดการเปรียบเทียบกับสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ ซึ่งเก็บค่าบริการจากสมาชิก และเป็นการยากแก่การจัดขยายสหกรณ์ผู้ใช้น้ำให้แพร่หลายในเขตชลประทาน

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

(9) รพช. ในกรณีการตั้งกลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มพัฒนากิจกรรมบางอย่าง เช่น การปลูกหม่อนเลี้ยงไหม การจำหน่ายสินค้า ฯลฯ ซึ่งถ้าหากส่งเสริมให้กลุ่มเหล่านั้น

จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ เมื่อกลุ่มมีความพร้อมก็จะเป็นผลดีมากแก่การส่งเสริมให้ประชาชนช่วยตนเอง โดยการร่วมมือช่วยเหลือกันตามหลักการและวิธีการสหกรณ์

(10) กระทรวงสาธารณสุขในกรณีการจัดตั้งกองทุนฯ ซึ่งเป็นกลุ่มขายยาและสิ่งของที่ประชาชนต้องการในหมู่บ้าน ถ้าหากส่งเสริมให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์ในภายหลัง ก็จะเป็นผลดีแก่การแพร่ขยาย สหกรณ์ในชนบทเป็นอันมาก

### ค.ข้าราชการ

ผลการศึกษาของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการเพื่อกำหนดแผนทิศทางของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในทศวรรษหน้า (2537-2546) พบว่า

1. อัตรากำลังบุคลากรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีปริมาณลดลงอีกทั้งแนวโน้มของ รัฐในเรื่อง การปฏิรูประบบราชการ แต่งานสหกรณ์เพิ่มมากขึ้น
2. โดยภาพรวมบุคลากรของกรมฯ มีศักยภาพ มีความหวังก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการและไม่มีปัญหาสมองไหลมากนัก
3. บุคลากรส่วนใหญ่ของกรมฯ มีความรู้พื้นฐานด้านการศึกษาหลากหลายสาขาวิชาโดยผ่านการสอบแข่งขัน หรือสอบคัดเลือกจาก ก.พ. ส่งมารับการบรรจุและแต่งตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่กรมขอไปในบางครั้งอาจจะได้บุคลากรที่มีวุฒิไม่ตรงตามสายงานทีเดียวเนื่องจากกำหนดวุฒิไว้หลายวิชากว้างเกินไป ผู้บริหารระดับสูงและระดับกลางของกรมฯ เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นที่ยอมรับของส่วนราชการทั่วไป สำหรับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติส่วนใหญ่ นั้น เนื่องจากการที่มีความรู้พื้นฐานหลากหลาย จึงจำเป็นที่จะต้องทำการฝึกอบรมงานในหน้าที่เพิ่มขึ้นในลักษณะ in-service training ซึ่งขณะนี้ได้ดำเนินการไปบ้างแล้ว แต่ยังไม่เป็นการเพียงพอ
4. บุคลากรระดับปฏิบัติงานบางส่วน พบว่ายังขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีการพัฒนาตัวเองไม่มากนัก มีความคิดและมองปัญหาไม่กว้าง ยังมีทัศนคติที่ไม่กล้าแสดงออกและไม่ทราบสภาพข้อเท็จจริงที่ต้องการ มักจะยึดมั่นกับกฎ ระเบียบ คำสั่งมากเกินไป ไม่มีการยืดหยุ่นทำให้งานส่งเสริมสหกรณ์ไม่พัฒนาเท่าที่ควร
5. สหกรณ์การเกษตรเป็นสหกรณ์รูปแบบเอนกประสงค์ ดำเนินธุรกิจให้บริการสมาชิกทั้งด้านสินเชื่อ ธุรกิจการซื้อ ธุรกิจการตลาด และธุรกิจบริการ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ ต้องมีความรู้ในด้านการส่งเสริมธุรกิจหลาย ๆ ด้านอย่างมีประสิทธิภาพพร้อม ๆ กันไป รวมทั้งการต้องใช้นุยุตัมพันธ์ในการโน้มน้าวให้กรรมการดำเนินการ ผู้จัดการสหกรณ์และสมาชิกดำเนินงานไปในทางที่เป็นผลดีแก่สหกรณ์ ซึ่งบางแห่งมีปัญหาอยู่บ้าง ลักษณะงานส่งเสริมสหกรณ์ดังกล่าวเป็นงานที่ยากและหนักทำให้บุคลากรบางส่วนท้อแท้

นอกเหนือจากระบบราชการแล้ว ข้าราชการในฐานะบุคคลก็ถือว่ามีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานต่างมีแรงจูงใจ เป้าหมาย และค่านิยมที่แตกต่างกัน ทำให้นโยบายมีความแตกต่างกันออกไป ในส่วนของข้าราชการผู้ปฏิบัติ จะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนผู้รับบริการย่อมมีอิสระและอำนาจในการตัดสินใจ โดยผู้บังคับบัญชาอาจจะควบคุมได้ไม่ทั่วถึง อาจจะไม่ยอมรับ หลีกเลียง 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

ฯลฯ

#### ง. ผู้ได้รับผลจากนโยบาย

ผู้ได้รับผลจากนโยบาย ซึ่งได้แก่ผู้รับบริการ ผู้ได้รับประโยชน์ หรือผู้เสียผลประโยชน์ ทั้งในแง่บุคคลและกลุ่ม หากผู้ได้รับผลจากนโยบาย มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มก้อนในลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ บทบาทของกลุ่มที่จะส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากขึ้นเพราะมีอำนาจในการต่อรองกับฝ่ายการเมืองหรือระบบราชการ

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

### ปัญหาด้านบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์<sup>3</sup>

#### 1. สมาชิกสหกรณ์บางส่วน

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

#### 2. กรรมการสหกรณ์บางส่วน

- มีความรู้เชิงธุรกิจน้อย
- ไม่ใคร่จะอุทิศเวลาให้สหกรณ์
- แสวงหาผลประโยชน์ในสหกรณ์ให้แก่ตนเองและหมู่คณะ
- เล่นพรรคเล่นพวก
- ก้าวถ่างฝ่ายจัดการ

#### 3. ฝ่ายจัดการ

- บางส่วนปฏิบัติกรทวนกระแสดความชอบธรรม
- มีความรู้ในเชิงธุรกิจ การบริหาร การจัดการ ไม่เพียงพอ
- ไม่ใคร่จะอุทิศเวลาให้สหกรณ์อย่างเพียงพอเพราะสวัสดิการและค่าตอบแทนต่ำ
- มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายจัดการบ่อย ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

#### 3.1.2 กระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์

นโยบายด้านสหกรณ์ของรัฐมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ กระทรวง กรม ในแต่ละระดับก็จะมีกระบวนการกำหนดนโยบายที่หลากหลายแตกต่างกัน อาจจะเป็นกระบวนการที่ไม่มีรูปแบบหรือมีรูปแบบที่ชัดเจน

ในที่นี้จะขอกล่าวอย่างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักของรัฐในการส่งเสริมพัฒนาขบวนการสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์มีภารกิจหลักในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นสถาบันเศรษฐกิจและสังคมที่เข้มแข็ง มั่นคง พึ่งตนเองได้ ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ในปี 2535 กรมฯ จึงได้ร่วมมือกับ สถาบันที่

<sup>3</sup> แผนทิศทางของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษหน้า (พศ 2539-2546) โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ร่วมกับสถาบันที่ปรึกษา

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

**1) การศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างและสถานภาพองค์การของกรมส่งเสริม สหกรณ์ และสหกรณ์**

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

**2) การศึกษาและวิเคราะห์สภาพแวดล้อมองค์การของกรมส่งเสริมสหกรณ์และ สหกรณ์**

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

**3) การกำหนดภารกิจ วัตถุประสงค์ และกลยุทธ์**

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

**ภารกิจหลัก**

ส่งเสริมและพัฒนาให้สมาชิกสหกรณ์และประชาชน มีรายได้เพิ่มขึ้น มั่นคง ช่วยตนเองได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่งผลให้ประเทศชาติมีการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และ ประชาธิปไตย ด้วยวิธีการสหกรณ์

**วัตถุประสงค์รวม**

1. สร้างเสริมให้กลุ่มเป้าหมายมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสหกรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิด การยอมรับ และเป็นแนวร่วมสนับสนุนงานสหกรณ์

2. ทำให้สหกรณ์สามารถแข่งขันได้ในตลาด

3. ทำให้สหกรณ์เป็นฐานพลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และ ประชาธิปไตยของประเทศ

4. ให้มีการรวมพลังความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาล สหกรณ์ และภาคเอกชนเพื่อสนับสนุนกิจการสหกรณ์

5. พัฒนาระบบและวิธีการส่งเสริมสหกรณ์ ให้มีการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายทุกระดับมากขึ้น

### วัตถุประสงค์เฉพาะ

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

กลยุทธ์ต่าง ๆ อาทิ วัตถุประสงค์เฉพาะด้านการตลาด อาทิ สร้างพลัง  
อุปสงค์และเครือข่ายการตลาด มีกลยุทธ์ ดังนี้

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

ในภาพรวม การวางแผนเชิงกลยุทธ์ดังกล่าว เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์ของกรมฯ ได้เป็นอย่างดี

### 3.1.3 ข้อจำกัด อุปสรรคโอกาสจุดแข็งและจุดอ่อนของกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์

เมื่อมองในภาพรวมจะเห็นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์มีข้อจำกัดอุปสรรคที่จำเป็นต้องแก้ไข ดังนี้

#### 1. ความต่อเนื่องของนโยบายด้านสหกรณ์

จากการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล ทำให้การบริหารงานพัฒนาประเทศไม่ต่อเนื่อง ส่งผลให้ทิศทาง นโยบายการพัฒนา มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ นโยบายที่ดีหลายประการขาดการสาน



ต่อ การบริหารงานต้องมุ่งให้สอดคล้องกับ นโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย นโยบายด้านสหกรณ์จึงขาดความต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

## 2. ความสอดคล้องระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ

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

## 3. ความขาดแคลนระบบข้อมูล/สารสนเทศ

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

## 4. วัฒนธรรมองค์กร

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

## 5. วัฒนธรรมการทำงาน

การทำงานของแต่ละบุคคลในระดับกอง กรมหรือจังหวัดมีขีดความสามารถไม่เท่าเทียมกัน ระบบย่อย ๆ ในท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกหรือกลุ่มสหกรณ์จะไม่เข้าใจในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ระหว่างรัฐกับกลุ่มตนเอง การทำงานแบบเชิงรุกจึงเกิดขึ้นได้ช้า สมาชิกสหกรณ์จะรอคอยรับทางเดียว และคิดขึ้นเองไม่ได้

## อุปสรรค (อันตราย)

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

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

3. นโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะเน้นในด้านการเกษตร ซึ่งสหกรณ์มีหลายรูปแบบไม่ได้รับการสนับสนุน

4. ขาดนโยบายทางการเมืองที่ชัดเจนในการส่งเสริมและสนับสนุนสหกรณ์ในภาคเกษตรให้เข้มแข็งเป็นที่พึ่งของเกษตรกรได้อย่างมั่นคง นอกจากนี้ใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

5. หน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจในการส่งเสริมอาชีพรายได้และสวัสดิการของประชาชนไม่เข้าใจปรัชญาของสหกรณ์ จึงไม่สนใจหรือสนับสนุนให้กลุ่มประชาชนที่หน่วยงานนั้นๆ ส่งเสริมได้จัดตั้งเป็น สหกรณ์

6. การรวมกลุ่มเศรษฐกิจ การค้าของโลกในระบบการค้าเสรี ทำให้องค์กรธุรกิจในประเทศปรับโครงสร้างและกลยุทธ์ให้ใหญ่ และสลับซับซ้อนขึ้น หากสหกรณ์ปรับตัวไม่ทัน ก็จะไม่สามารถแข่งขันกับ องค์กรธุรกิจรูปอื่น โดยเฉพาะภาคเกษตรของไทยจะล้าหลังประเทศอื่น

## โอกาส

1. นักการเมืองที่มีความรู้ความเข้าใจสหกรณ์ หรือมีอุดมการณ์สหกรณ์ จะสนับสนุนสหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในการของบประมาณเพื่อช่วยเหลือสหกรณ์

2. สามารถใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคาพืชผล ทำให้ได้รับการสนับสนุนเงินทุน ดอกเบี้ยต่ำ หรือไม่มีดอกเบี้ย

3. สหกรณ์เป็นองค์กรธุรกิจ ซึ่งดำเนินการตามหลักประชาธิปไตย และความเป็นธรรม รวมทั้งส่งเสริมการศึกษาและความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ทุกระดับจนถึงระหว่างประเทศ จึงน่าจะได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองทุกพรรค

4. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนา ปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม จะมีส่วนสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนรวมกลุ่มกันจัดตั้งสหกรณ์

5. กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ ทำให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานซึ่งสามารถแข่งขันกับองค์กร ธุรกิจรูปอื่นได้

6. การแข่งขันจะกระตุ้นให้สหกรณ์ต่าง ๆ ร่วมมือกันมากขึ้น และปรับปรุงการจัดการเชิงธุรกิจมากขึ้น

7. สหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางสังคมจากรัฐบาล องค์กรต่างประเทศ หรือ องค์กรระหว่างประเทศในรูปการฝึกฝน การประชุมสัมมนาและการศึกษาดูงานในต่างประเทศ ทำให้กรมฯ และสหกรณ์มีศักยภาพในการทำงานสูงขึ้นหากได้นำเทคโนโลยีเหล่านั้นมาปรับใช้ให้ เหมาะสม

จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. นโยบายกรมฯ สอดคล้องกับ นโยบายของกระทรวงเกษตร และสหกรณ์	1. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติยัง ไม่ได้ผล
2. นโยบายกรมฯ มีความยืดหยุ่น ค่อนข้างสูง สามารถปรับเปลี่ยน กับภาวะแวดล้อมได้ค่อนข้างดี	2. ไม่ได้นำแผนที่ทางที่กำหนด ไว้แล้วมาใช้อย่างต่อเนื่องและ จริงจัง
3. มีการกระจายอำนาจไปสู่ ภูมิภาคมากขึ้น	3. การจัดตั้งกองหรือการแบ่งส่วน ราชการยังไม่เหมาะสม
4. เกิดความภาคภูมิใจ ในการแก้ ปัญหาสหกรณ์ ได้สำเร็จ	4. การประสานงานกับหน่วยงานงาน ที่เกี่ยวข้องยังไม่ดีพอ
5. เกิดแนวทางในการแก้ปัญหาที่ จะเกิดขึ้นในอนาคต	5. ทำให้กรมฯ ถูกมองว่าการส่งเสริม สหกรณ์ อย่างไม่มีประสิทธิภาพ

### 3.2 นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์

เนื่องจากกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักของรัฐในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ จึงขอกล่าวถึงนโยบายของกรมส่งเสริมสหกรณ์และผลที่ต่อการดำเนินงานของสหกรณ์และขบวนการดังนี้

#### 3.2.1 นโยบายกรมส่งเสริมสหกรณ์

ในปี 2544 กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้กำหนดนโยบายพื้นฐานเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานส่งเสริมและพัฒนาให้สหกรณ์เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจของสมาชิกจำแนกออกได้ 3 ด้าน ดังนี้

## 1. ด้านการปฏิบัติงาน

1.1. สนับสนุนการจัดตั้ง “สหกรณ์” โดยเสรีตามความต้องการของประชาชน แต่สหกรณ์มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายสหกรณ์ หากละเว้นจะขึ้นบัญชีดำระงับความช่วยเหลือ สนับสนุนจนกว่าได้รับการแก้ไขแล้ว

1.2 ส่งเสริมสนับสนุนคุ้มครอง “ระบบสหกรณ์” รวมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโดยปรับปรุงการตรวจสอบกิจการและภาวะการเงินของสหกรณ์ รวมทั้งจัดชั้นคุณภาพสหกรณ์เพื่อประกอบการพิจารณาและสนับสนุน

1.3 ปรับเปลี่ยนบทบาทจากการปกครองควบคุม กำกับดูแลสหกรณ์เป็นการส่งเสริมแนะนำและให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ กฎ ระเบียบและข้อบังคับ รวมทั้งให้การสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานหรือเครื่องจักรอุปกรณ์ตามความต้องการที่จำเป็น และใช้ประโยชน์จริงของสหกรณ์

1.4 จัดชั้นสหกรณ์เพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุนตามศักยภาพและพัฒนาสหกรณ์ให้ได้มาตรฐานปีละ 1 สหกรณ์ แต่ละจังหวัด

1.5 เร่งรัดพัฒนาให้มีระบบฐานข้อมูลของสมาชิกและสหกรณ์เพื่อสนับสนุนการเพิ่มผลผลิต การพัฒนาคุณภาพสินค้า การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการตลาด รวมทั้งเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาช่วยเหลือกรณีประสบภัยธรรมชาติ หรือราคาผลิตผลตกต่ำ

1.6 จัดตั้งตลาดสหกรณ์ เพื่อบริการให้ผู้ซื้อและผู้ขายพบกัน รวมทั้งเป็นแหล่งกระจายปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพและสินค้าอุปโภค บริโภค โดยสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในการบริหารจัดการให้แก่สหกรณ์ที่ได้รับการคัดเลือกจัดชั้นคุณภาพ

1.7 เร่งรัดเสริมสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือพึ่งพาซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะด้านการดำเนินงาน การบริหารจัดการองค์กรธุรกิจและการตลาด

1.8 ส่งเสริมและฟื้นฟูระบบการผลิตแบบยั่งยืน โดยสนับสนุนเงินยืมขาด และเงินทุนหมุนเวียนสำหรับสหกรณ์ที่ได้รับการคัดเลือกจัดชั้นคุณภาพเพื่อให้สมาชิกดำเนินการผลิตแบบยั่งยืนตามแนวพระราชดำริ

1.9 ปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจระบบสหกรณ์ ผลงานที่ประสบความสำเร็จและเครื่องหมายการค้าคุณภาพของสหกรณ์ รวมทั้งผลิตผลที่มีคุณภาพและกิจกรรมต่าง ๆ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์และสหกรณ์ต่าง ๆ โดยเพิ่มบทบาทเอกชน

## 2. ด้านเงินทุน

2.1 รณรงค์ร่วมกับสหกรณ์ให้สมาชิกมีการออมโดยสมัครใจ เพื่อพึ่งพาเงินทุนของตนเองในอนาคต โดยจะสนับสนุนเงินสบทบให้แก่สหกรณ์

2.2 สนับสนุนเงินทุนในอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมกับโครงการที่สมาชิกหรือสหกรณ์คิดด้วยตนเองและมีความเป็นไปได้ โดยเฉพาะเรื่องที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ หรือมีความเสี่ยงที่ สหกรณ์หรือสมาชิกไม่เคยทำ

2.3 เครื่องจักรการใช้เงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมสหกรณ์ หรือเงินกู้ยืมจากรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หากสหกรณ์ใช้เงินผิดวัตถุประสงค์จะขึ้นบัญชีดำระงับความช่วยเหลือสนับสนุนจนกว่าได้รับการแก้ไขแล้ว

### 3. ด้านบริหารบุคคล

3.1 ปรับปรุงการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพคนในสหกรณ์ให้มีความรู้ ความสามารถในการบริหารจัดการองค์กรและธุรกิจ รวมทั้งด้านการตลาด โดยปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการฝึกอบรมรวมทั้งสนับสนุนเงินทุนหลังฝึกอบรม

3.2 จัดทำที่ปรึกษาศึกษาและบริหารจัดการวางระบบบัญชี และการเงินของสหกรณ์ที่ได้รับการคัดเลือกจัดชั้นคุณภาพ และฝึกอบรมระบบการจัดการองค์กรและธุรกิจให้แก่สหกรณ์

3.3 พัฒนาโครงการให้ชัดเจน จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน และผู้ปฏิบัติงานต้องจัดทำแผนปฏิบัติการทุกโครงการทุกระดับ เพื่อเป็นเครื่องมือทำงาน

3.4 การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงขึ้นจะพิจารณาจากความรู้ และความสามารถเป็นหลัก

#### 3.3.2 ผลที่มีต่อการดำเนินงานของสหกรณ์และขบวนการ

จากนโยบายของกรมส่งเสริมสหกรณ์ดังกล่าวข้างต้นสามารถที่จะวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายในด้านต่าง ๆ ได้ 4 ด้าน ดังนี้

#### ก. ด้านโครงสร้างของสหกรณ์

##### 1) นโยบายด้านการใช้สหกรณ์เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของภาคการเกษตร

กิจการสหกรณ์ในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ.2459 มีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากชาวนาในปลายรัชกาลที่ 5 ซึ่งส่วนมากมีฐานะทรุดโทรมและมีหนี้สินล้นพ้นตัว มีความเป็นอยู่อย่างยากจนข้นแค้น การที่ชาวนาส่วนมากตกอยู่ในสภาพเช่นนี้ รัชกาลที่5 จึงมีพระราชดำริที่จะแก้ไขภาวะเศรษฐกิจและสังคมในการครองชีพชาวนาให้สูงขึ้นโดยให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัตินำเอาวิธีการสหกรณ์เข้ามาใช้ในประเทศไทย<sup>4</sup> แต่มีปัญหาอุปสรรคหลายประการ สหกรณ์ได้เริ่มจัดตั้งขึ้นครั้งแรก ในสมัยรัชกาลที่ 6 คือ “สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้” อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก

<sup>4</sup> .มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ เล่มที่ 1 หน่วย 1 – 7, หน้า 49

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

## 2) นโยบายของรัฐในการแพร่ขยายงานสหกรณ์

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ปรากฏว่าสหกรณ์ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพราะรัฐบาลเกือบทุกยุคมีนโยบายที่จะขยายและส่งเสริมการสหกรณ์ให้กว้างขวางขึ้น จึงได้จัดตั้งสหกรณ์ประเภทอื่น ขึ้นอีก เช่น ร้านสหกรณ์ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ขายข้าว สหกรณ์ที่ดิน ฯลฯ ต่อมารัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ขยายงานสหกรณ์จากระดับกรมขึ้นมาเป็นระดับกระทรวงเรียกว่า กระทรวงสหกรณ์ เมื่อปี 2495 โดยมีความมุ่งหมายที่จะขยายกิจการสหกรณ์ให้กว้างขวางออกไปเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศส่งผลให้การสหกรณ์ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว จะเห็นได้ว่าเมื่อสิ้นปีการเงิน 2497 มีสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ดำเนินงานอยู่ถึง 22 ประเภท จำนวน 10,338 สหกรณ์ ในท้องที่ 63 จังหวัด และได้กู้ยืมเงินจากธนาคารมาดำเนินงานทั้งสิ้น จำนวน 230 ล้านบาท<sup>5</sup> การจัดตั้งสหกรณ์ได้แพร่หลายไปทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2509 มีสหกรณ์ 24 ประเภท จำนวน 10,833 สหกรณ์

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

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

## 3) นโยบายของรัฐในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสหกรณ์ปี 2511 - ปัจจุบัน

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

<sup>5</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ เล่มที่ 1 หน่วย 1 – 7, หน้า 87

เหตุผลในการขยายขนาดของสหกรณ์นั้นเป็นเรื่องของการดำเนินธุรกิจ กล่าวคือ ประการแรก สหกรณ์ขนาดเล็ก ๆ นั้นมุ่งให้บริการอย่างหนึ่งอย่างใดเพียงอย่างเดียวและมีจำนวน มาก หากจัดให้เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ย่อมเป็นการสิ้นเปลืองทั้งด้านการจัดองค์การของ สหกรณ์ที่จะต้องมีคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่มากมายหลายคณะ และในด้านสมาชิกก็จะต้องมี ภาระหน้าที่เกี่ยวกับสหกรณ์หลาย ๆ สหกรณ์ในเวลาเดียวกัน เป็นการไม่ประหยัดตามหลักองค์กร ธุรกิจที่ดี ประการที่สอง โครงสร้างของสหกรณ์หาทุนนั้นจำกัดให้มีขนาดเล็กจึงมีธุรกิจและรายได้ น้อยซึ่งควรเพิ่มขนาดขึ้น เพื่อให้ธุรกิจมีรายได้มากขึ้นจนสามารถเลี้ยงตัวเองได้ สหกรณ์การเกษตร ระดับอำเภอเหล่านี้ได้วางความมุ่งหมายให้บริการด้านสินเชื่อ ด้านการซื้อ ด้านการขายและด้าน การส่งเสริมการเกษตร เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ โดยหวังว่าธุรกิจของสหกรณ์จะได้เป็นปีกแผ่น มั่นคงยิ่งขึ้น<sup>6</sup> ขนาดของสหกรณ์การเกษตรระดับท้องถิ่นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับประสิทธิภาพ ในการดำเนินงานของสหกรณ์ทั้งในด้านธุรกิจและอุดมการณ์สหกรณ์ สหกรณ์ขนาดใหญ่อาจมี ประสิทธิภาพสูงในด้านธุรกิจเพราะสามารถใช้เจ้าหน้าที่หรือผู้จัดการที่มีความรู้ความสามารถ และดำเนินงานโดยประหยัดได้ แต่อาจมีข้อบกพร่องในด้านอุดมการณ์สหกรณ์ เพราะสมาชิก จำนวนมากซึ่งอยู่กันอย่างกระจัดกระจายในท้องถิ่นที่กว้างขวางไม่สามารถติดต่อและ ทำธุรกิจ กับสหกรณ์ได้สะดวก ความเหินห่างระหว่างสมาชิกกับสหกรณ์ อาจทำให้ปริมาณธุรกิจไม่มากเท่า ที่ควร ความรู้สึกในด้านการเป็นเจ้าของมีน้อยลง หรือมีแนวโน้มที่ผู้บริหารสหกรณ์หรือผู้จัดการ ดำเนินกิจการของสหกรณ์ไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้องตามหลักและอุดมการณ์ของสหกรณ์ในปี 2542 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสหกรณ์ 2511 ใช้พระราชบัญญัติ 2542 แทน

เพื่อให้สหกรณ์พัฒนาไปด้วยความมั่นคง ในด้านการกำกับและส่งเสริมกิจการสหกรณ์ ได้กำหนด ให้มี คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐบาลเกี่ยวกับ นโยบายและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ จัดให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาสหกรณ์ เพื่อให้ ความช่วยเหลือด้านการเงินสหกรณ์ ในปัจจุบัน (1 มกราคม 2544) มีสหกรณ์ทั้งสิ้นจำนวน 5,341 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 8,249,619 คน/ ครอบครัว แยกเป็นสหกรณ์ภาคการเกษตรจำนวน 3,401 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 5,135,385 คน/ครอบครัว สหกรณ์นอกภาคการเกษตรจำนวน 1,940 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 3,114,234 คน/ครอบครัว

สำหรับชุมนุมสหกรณ์ซึ่งจัดตั้งเมื่อปลายปี 2505 เกิดการรวมตัวเพื่อทำธุรกิจด้านการ เงินให้กับสหกรณ์นั้น ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 เพื่อเป็นการ ขยายงานของชุมนุมสหกรณ์ให้แพร่หลายยิ่งขึ้น ได้กำหนดให้สหกรณ์ตั้งแต่สามสหกรณ์ขึ้นไป ที่ ประสงค์จะร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์สหกรณ์ที่เข้าร่วมกัน ต่อมา

<sup>6</sup> ประมุข วิทยานนท์, การสหกรณ์ (กรุงเทพ.สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2517) หน้า 86-87

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

### ข.ด้านธุรกิจและการดำเนินงานของสหกรณ์

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

### ปัจจุบันธุรกิจของสหกรณ์ที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้

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

ที่มา : รายงานสรุปผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์ทุกประเภท กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์



จากการดำเนินงานที่ผ่านมา โดยการสนับสนุนและส่งเสริมจากรัฐบาลสหกรณ์ประสบความสำเร็จเนื่องจากนโยบายของรัฐสนับสนุนโดยมีโครงการต่าง ๆ ดังนี้

### 1.โครงการตามพระราชดำริ

สถาบันพระมหากษัตริย์มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อ กระบวนนโยบายส่งเสริม สหกรณ์นับตั้งแต่ริเริ่มนโยบายและการกำหนดนโยบายผ่านทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์โดยตรง ดังจะเห็นได้จากกรมส่งเสริมสหกรณ์มีโครงการตามพระราชดำริและพระราชประสงค์อยู่ในความรับผิดชอบถึง 34 โครงการ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงศึกษาและหาวิธีแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของเกษตรกรทั่วทุกภาคของประเทศ แนวทางการแก้ไขของพระองค์ท่านจะดำเนินการเป็น 3 ขั้นตอน คือ ในขั้นแรกพระองค์จะให้ความช่วยเหลือด้านทรัพย์สินให้เกษตรกรได้พอมีพอกินและพอยู่ โดยในบางครั้งจะทรงพระกรุณาพระราชทานทรัพย์สินส่วนพระองค์เพื่อช่วยเหลือส่วนหนึ่งในขั้นที่สองจะทรงพยายามหาทางให้เกษตรกรเหล่านั้นสามารถประกอบอาชีพได้ โดยให้รู้จักช่วยเหลือตัวเองทรงพยายามจัดหาที่ดินที่กว้างว่างเปล่ามาจัดสรรให้เกษตรกรผู้ยากไร้ได้เข้าไปทำประโยชน์ ในลักษณะไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่ให้สิทธิทำกินที่สามารถตกทอดไปถึงลูกหลานได้ นอกจากการจัดที่ดินแล้วยังทรงให้ความช่วยเหลือในด้านเทคโนโลยีสมัยใหม่และเงินทุนจำนวนหนึ่งเพื่อให้เกษตรกรเหล่านั้นสามารถดำรงชีพอยู่ได้ ขั้นตอนสุดท้ายพระองค์จะทรงส่งเสริมให้ทุกคนรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ เพราะทรงเห็นว่า วิธีการสหกรณ์นั้นเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะช่วยแก้ไขปัญหของประเทศไทย

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ร่วมสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยดำเนินการและร่วมดำเนินการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามโครงการพระราชดำริต่าง ๆ ดังนี้

#### 1.1 โครงการเพื่อการศึกษาและพัฒนา ได้แก่

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

#### 1.2 โครงการจัดและพัฒนาที่ดิน ได้แก่

- โครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชประสงค์โป่งกระทิง จ.ราชบุรี
- โครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชประสงค์ดอนขุนห้วย จ.เพชรบุรี

- โครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชประสงค์หุบกะพง จ.เพชรบุรี
- โครงการพัฒนาที่ดินหมู่บ้านสหกรณ์ห้วยสัตว์ใหญ่ ป่าเต็ง-ป่าละอู จ.ประจวบคีรีขันธ์
- โครงการจัดที่ดินหมู่บ้านสหกรณ์ห้วยมะนาวตามพระราชดำริ จ.เชียงใหม่
- โครงการพัฒนาที่ดินในท้องที่หมู่บ้านทุ่งลุยลาย จ.ชัยภูมิ
- โครงการพัฒนาที่ดินตามพระราชประสงค์หนองพลับ จ.ประจวบคีรีขันธ์

### 1.3 โครงการพระราชดำริน์อื่น ๆ

- พัฒนาพื้นที่ป่าขุนแม่กวง จ.เชียงใหม่
- หมู่บ้านสหกรณ์สันกำแพง จ.เชียงใหม่
- เพื่อความมั่นคงพื้นที่ อ.สะพานทราย จ.บุรีรัมย์
- พัฒนาพื้นที่ลุ่มแม่น้ำห้วยบางทราย จ.มุกดาหาร
- สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ จ.นครศรีธรรมราช
- พัฒนาพื้นที่ลุ่มแม่น้ำปากพนัง จ. นครศรีธรรมราช
- ฝักอาชีพสตรีและเยาวชนสหกรณ์จ.สกลนคร
- พัฒนาพื้นที่ท่าโป่งแดง จ.แม่ฮ่องสอน
- พัฒนาพื้นที่ขุนบวม จ.แม่ฮ่องสอน
- พัฒนาพื้นที่ห้วยหินสั่วและห้วยทอน จ.หนองคาย
- ศูนย์ศิลปชีพบ้านโชคอำนวย จ.หนองคาย
- พัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก จ.ลพบุรีและสระบุรี
- พัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำแม่อาว จ.ลำพูน
- เมืองสหกรณ์อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.นครนายก กาฬสินธุ์และน่าน
- เพื่อความมั่นคงลุ่มแม่น้ำน่าน จ. น่าน
- ห้วยองคตอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.กาญจนบุรี
- บ้านพยุหะ จ.กาญจนบุรี
- ศูนย์พัฒนาการเกษตรภูสิงห์ จ.ศรีสะเกษ
- พัฒนาพื้นที่ราบเชิงเขา จ.สระแก้ว ตามพระราชดำริ
- ทุ่งลิปะสะโง อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.ปัตตานี
- พัฒนาพื้นที่ป่าดงใหญ่ จ.อำนาจเจริญ