



## 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)  
ผู้ประสานงาน โครงการ  
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<sup>\*</sup>

### 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

---

<sup>\*</sup> อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ / นักสหกรณ์แห่งชาติ

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

กำเนิดของสหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ ของทวีปเอเชีย ออฟริกา 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 ชาวนาก็มีรายได้พอใช้จ่ายใช้สอย และออมเงินไว้สำหรับลงทุนทำนาในปีต่อไปได้ แต่โดยมากปีที่ได้ผลผลิตสูง ราคาข้าวมักจะตกต่ำตามกฎแห่งอุปสงค์-อุปทาน ชาวนาส่วนมากและโดยทั่วไปจึงต้องอาศัย การกู้ยืมเงินจากพ่อค้า หรือนายทุนเงินกู้ดังกล่าวแล้ว และต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราค่อนข้างสูง เว้นแต่จะมีทรัพย์สินเป็นหลักประกันที่มั่นคง

อย่างไรก็ตามในการทำสัญญากู้ยืมเงิน ชาวนาซึ่งเป็นผู้มีฐานะทางการเงิน และฐานะทางสังคมด้อยกว่าผู้ให้กู้ยืม มักจะถูกผูกมัดด้วยเงื่อนไขที่เสียเปรียบ เช่นเมื่อเก็บเกี่ยวข้าวเสร็จแล้วต้องขายข้าวส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดให้แก่พ่อค้า หรือเจ้าของโรงสีผู้ให้กู้เงินในราคาที่สูงกว่าผู้ให้กู้เงินเป็นผู้กำหนด เพื่อหักชำระหนี้เงินกู้ทั้งดอกเบี้ยและเงินต้น หากผู้ชำระหนี้ไม่ได้ทั้งหมดหรือบางส่วน ก็จะถูกยึดที่ดินทำกินหรือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เป็นต้น

ยิ่งกว่านั้น การทำนาโดยทั่วไปต้องอาศัยธรรมชาติหรือฝนฟ้าตามฤดูกาล หากปีใดธรรมชาติไม่อำนวย เช่น ภาวะแห้งแล้งหรือน้ำท่วมผิดปกติ ผลผลิตข้าวก็จะได้น้อยหรือเสียหายหมด ในปีนั้นชาวนาก็ไม่อาจชำระหนี้ได้ตามปกติ และต้องอาศัยการกู้ยืมเงินทั้งเพื่อลงทุนในการทำนา และเพื่อใช้จ่ายใช้สอยในสิ่งที่จำเป็น หากมีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นกับครอบครัวชาวนาคันใดบ่อย ๆ ก็ทำให้ชาวนาคันนั้นตกอยู่ในภาวะที่เรียกว่า “สิ้นเนื้อประดาตัว” เพราะถูกนายทุนเงินกู้ยึดที่นาที่จำนองหรือขายฝากไว้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ หรือมีฉะนั้นก็จะทิ้งหนี้สินอพยพไปประกอบอาชีพในท้องถิ่นอื่น บ้างก็เปลี่ยนสภาพจากเจ้าของนาเป็นผู้เช่าหรือเป็นลูกจ้างให้แก่นายทุนเจ้าของที่ดิน มีรายได้แทบไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ความยากจน การมีหนี้สินเรื้อรังที่มีภาระหนัก ประกอบกับการขาดการศึกษาซึ่งมีอยู่โดยทั่วไปในหมู่ชาวนาในสมัยนั้น ทำให้ชาวนาคตกอยู่ในสภาพล้าหลังในสังคม

ภาพเช่นนี้มีให้เห็นอยู่ทั่วไปในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลางซึ่งเป็นที่อยู่อาศัย  
น้ำของประเทศมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา และเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลในสมัยนั้นคิดหา  
ทางที่จะแก้ไขปัญหาแก่ชาวนาหรือชาวชนบททั่วไป

### แนวคิดในการนำระบบสหกรณ์มาใช้

สิ่งแรกที่รัฐบาลในปลายรัชกาลที่ 5 คิดจะแก้ไขปัญหของชาวนา คือ การจัดให้มีสิน  
เชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำและเงื่อนไขที่เหมาะสมแก่ชาวนา โดยจะจัดตั้ง “ธนาคารเกษตร” ขึ้นใน  
ส่วนกลางและให้มีสาขานาการขึ้นในภูมิภาค เพื่อดำเนินการให้เงินกู้แก่ชาวนา ความคิดนี้ต้อง  
ชะงักไปเพราะติดขัดด้วยปัญหาในเรื่องหลักประกันเงินกู้และมาตรการป้องกันมิให้ชาวนาที่กู้ยืม  
เงินทอดทิ้งนาและหลบหนีไป

ในปี พ.ศ.2456 สมัยรัชกาลที่ 6 รัฐบาลก็ยังคิดที่จะช่วยเหลือชาวนาให้ได้รับสินเชื่อ  
เพื่อการทำนาและปลดเปลื้องหนี้เก่าอันมีภาระหนัก โดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติคิดจะ  
เปลี่ยนบริษัทเบงก์สยามกัมมาจล (ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัดในปัจจุบัน) จากธนาคารซื้อขายเงิน  
(exchange bank) เป็นธนาคารให้กู้ยืมเงิน (loan bank) ในขณะที่บริษัทเบงก์สยามกัมมาจลประสบ  
ภาวะวิกฤตไม่สามารถแข่งขันกับธนาคารต่างชาติได้

ดังนั้นในปี 2457 รัฐบาลโดยกระทรวงพระคลัง ฯ ได้เชิญนายเบอร์นาร์ด์ ฮันเตอร์ เข้า  
มาศึกษาหาวิธีการปรับเปลี่ยนบริษัทเบงก์สยามกัมมาจลเป็นธนาคารให้กู้ยืมเงินแก่ชาวนา นายฮัน  
เตอร์ได้แนะนำให้ตั้ง “ธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ”(National Loan Bank) โดยใช้ที่ดินและทรัพย์สิน  
อื่นเป็นหลักประกัน และให้ราษฎร(ชาวนา) รวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อกู้ยืมเงินจาก  
ธนาคาร ฯ มาให้สมาชิกของสมาคมได้กู้ยืมอีกทอดหนึ่งทั้งสมาคมจะควบคุมดูแลการใช้เงินกู้ของ  
สมาชิกแต่ละคนตามหลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันปัญหาชาวนาผู้กู้ยืมเงินทอดทิ้ง  
นาและหลบหนีสิน ตามที่รัฐบาลวิตกกังวลอยู่ สมาคมชนิดนี้นายฮันเตอร์(ต่อมาได้รับการสถาปนา  
เป็น “เซอร์เบอร์นาร์ด์ฮันเตอร์”) เรียกว่า “Cooperative” ซึ่งกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ได้ทรงบัญญัติ  
ศัพท์ภาษาไทยว่า “สหกรณ์”

รัฐบาลเห็นด้วยกับการรวมกลุ่มชาวนาเป็นสมาคมเพื่อดำเนินกิจการร่วมกัน และควบคุมดูแลซึ่งกันและกัน แต่ไม่เห็นด้วยกับคำแนะนำให้ปฏิรูปบริษัทเบงก์สยามกัมมาจลเป็นธนาคาร  
ให้กู้ยืมแห่งชาติ เพราะคณะกรรมการบริษัทให้ความเห็นว่าบริษัท ฯ เป็นธนาคารพาณิชย์ของคน  
ไทยเพียงธนาคารเดียวในขณะนั้น หากเปลี่ยนเป็นธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ ก็จะไม่มีการ  
พาณิชย์ของคนไทยเหลืออยู่ ประกอบกับในขณะนั้นบริษัท ฯ ดำเนินกิจการซื้อขายเงินตราต่าง



ประเทศได้ผลดีขึ้น รัฐบาลจึงได้ล้มเลิกความคิดที่จะจัดตั้งธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ แต่ความคิดที่จะส่งเสริมให้ชาวนารวมกลุ่มกันเป็นสมาคมเพื่อให้เงินกู้แก่สมาชิก และควบคุมดูแลซึ่งกันและกัน โดยใช้ที่ดินและทรัพย์สินอื่นเป็นหลักประกันนั้นยังมีอยู่ และนี่คือความคิดที่จะนำระบบสหกรณ์มาใช้ในประเทศไทย เพื่อแก้ไขภาระหนี้สินเรื้อรัง ปัญหาการประกอบอาชีพและความยากจนของชาวนา ซึ่งจะนำไปสู่ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่า

### การจัดตั้งสหกรณ์แรกของไทย

รัฐบาลในขณะนั้นตระหนักดีว่า “การสหกรณ์” เป็นวิธีการดำเนินธุรกิจรูปแบบหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นในต่างประเทศ หากจะนำมาใช้ในประเทศไทยจะต้องมีหน่วยราชการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนไปจนกว่าประชาชนจะมีความรู้ความเข้าใจในหลักการและวิธีการสหกรณ์และสามารถประยุกต์ใช้เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินงานด้วยตนเองได้ เพราะฉะนั้นในขั้นริเริ่มนำหลักการและวิธีการสหกรณ์มาใช้จะต้องมีการเตรียมการที่รอบคอบและรัดกุม ทั้งไม่เพียงขยายการจัดตั้งสหกรณ์ออกไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว แต่ควรกระทำเป็นการทดลองก่อนและค่อย ๆ ติดตามศึกษาปัญหาและอุปสรรคเพื่อแก้ไขปรับปรุงจนเป็นที่พอใจเสียก่อน

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

ขั้นตอนมากระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะกรรมการเลือกสรรระบบวิธีการสหกรณ์ที่จะนำมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยมีพระราชวรรังศ์เชอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ขณะนั้นเป็นประธานกรรมการ ในที่สุดได้เลือกเอา “สหกรณ์แบบไรฟ

“ไฟเชน” ซึ่งมีกำเนิดในประเทศปรัสเซีย (ประเทศเยอรมนีในปัจจุบัน) ในปี พ.ศ. 2407 เป็นต้นแบบ เพราะว่าเป็นประเภทสหกรณ์ที่จัดหาทุนให้เกษตรกรขนาดเล็ก หรือเกษตรกรรายย่อยได้กู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยให้สมาชิกทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกันอย่างไม่จำกัดในหนี้สินของสหกรณ์ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้ความมั่นใจแก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทุนแก่สหกรณ์ และทั้งสหกรณ์ประเภทนี้มีแผนดำเนินงานค่อนข้างแคบในระดับตำบล ทำให้สมาชิกรู้จักคุ้นเคยกันได้ทุกคน และด้วยเหตุนี้สามารถควบคุมดูแลตนเองได้ในเรื่องการใช้เงินกู้ให้ตรงกับความมุ่งหมายตลอดจนคอยสอดส่องดูแลความประพฤติมิให้หลงไหลในอบายมุข 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 หากมีลู่ทางว่าจะเป็นที่ผลดี จึงจะขยายให้กว้างขวางออกไป ในการประชุมครั้งนั้นได้มีการแจกแบบสำรวจรายการทรัพย์สินของชาวนา เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรวบรวมตอบเป็นรายจังหวัดและอำเภอ ทั้งกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้แจกหนังสือชื่อ “สหกรณ์” แก่ผู้เข้าประชุมเพื่อนำไปแจกจ่ายแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย หนังสือ “สหกรณ์” เป็นเอกสารเผยแพร่ฉบับแรกซึ่งนิพนธ์โดยกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ด้วยคำปรึกษาแนะนำจากนาย เจ.เอ. เคเบิล (J.A.Cable) ที่ปรึกษากรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์

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

คือ นายเสริม ชูโต และนายประดิษฐ สุจริตกุล (ภายหลังได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นพระเสริมพณิชย และพระประดิษฐสุหการ ตามลำดับ) เดินทางไปสำรวจภาวะความเป็นอยู่ของราษฎรในจังหวัด พิษณุโลก และเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์รวมทั้งดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ในจังหวัดนั้นด้วย โดยมีนายสดับ วีระเชียร (พระประกาศสหกรณ์) เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการในครั้งนั้น

การเลือกจังหวัดพิษณุโลกเพื่อจัดตั้งสหกรณ์ในระยะทดลองก็เพราะจังหวัดพิษณุโลก ยังมีราษฎรไม่หนาแน่น โดยมากเป็นคนจนที่อพยพขึ้นมาจากทางใต้เพื่อบุกเบิกที่ดินทำกิน ซึ่งต้องใช้ทุนเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมากและปรากฏว่ามีหนี้สินท่วมตัว ตั้งตัวเป็นหลักฐานได้ยาก ปัญหาเหล่านี้สร้างความท้อถอยและเป็นอุปสรรคแก่คนที่คิดจะอพยพขึ้นมาใหม่ อนึ่งความสนใจในงานสหกรณ์ของสมุหเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลก (พระยาสุรบดินทร์สุรินทรฤาไชย) ถึงกับขอ ร้องให้ตั้งสหกรณ์ในจังหวัดพิษณุโลกได้มีส่วนในการตัดสินใจครั้งนั้นมาก ในการเลือกท้องที่ใน จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งได้ประโยชน์ 2 ประการ คือ เพื่อแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรผู้บุกเบิกที่ ดินใหม่ และเพื่อสร้างสิ่งจูงใจให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีไม่เพียงพอได้อพยพขึ้นไปบุก เบิกที่ดินตั้งหลักฐานเพิ่มขึ้นในจังหวัดพิษณุโลกซึ่งยังมีที่ดินรกร้างรอการบุกเบิกอยู่มาก

3. การจัดหาทุนสำหรับให้สหกรณ์กู้ยืม เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องการจัดตั้งธนาคารให้ กู้ยืมแห่งชาติตามข้อเสนอแนะของนายเบอร์นาร์ด์ ฮันเตอร์ เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่สหกรณ์ กู้ยืม ข้อจำกัดในเรื่องให้สหกรณ์ใช้ทุนจากภายในสหกรณ์เองโดยให้สมาชิกถือหุ้นและฝากใน สหกรณ์ของตน และข้อจำกัดในเรื่องการกู้ยืมหรือรับฝากเงินจากนายทุนให้สหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น โดยใช้ความรับผิดชอบไม่จำกัดของสหกรณ์เป็นหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยของเงินกู้ ความรับผิดชอบนี้ในที่สุดตกเป็นภาระของสมาชิกทุกคนที่ต้องผูกพันตนร่วมกันอย่างไม่จำกัดที่จะต้องชำระหนี้ ให้แก่ธนาคารผู้ให้กู้จนเสร็จสิ้น หากสหกรณ์มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือล้มละลาย ผลสุดท้ายทรัพย์สินทั้งหมดของสมาชิคนั้นเอง ไม่ว่าที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นเป็นหลักประกันให้แก่ธนาคารผู้ให้กู้ยืม นอกจากนั้นในกรณีการริเริ่มจัดตั้งสหกรณ์นี้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ของ สหกรณ์ผู้กู้ยืมขั้นหนึ่ง

4. การตรากฎหมายรองรับสภาพและคุ้มครองสหกรณ์ โดยที่การนำระบบสหกรณ์เข้า มาใช้ในประเทศไทยเป็นการริเริ่มของรัฐบาล ซึ่งแตกต่างจากประเทศในยุโรปที่ริเริ่มโดยราษฎร หรือนักคิดนักมนุษยธรรม การริเริ่มสหกรณ์ไทยจึงมีลักษณะ “จากบนลงล่าง” มิใช่จาก “ล่างขึ้น บน” ดังเช่นประเทศในยุโรป การเตรียมการโดยรัฐจึงค่อนข้างละเอียดและหลายด้าน รวมทั้งการ เตรียมออกกฎหมายก่อนการริเริ่มจัดตั้งสหกรณ์ เพื่อรองรับสภาพและคุ้มครอง สหกรณ์ให้สามารถ ขยายตัวออกไปได้อย่างมั่นคง พึ่งพาตนเองได้และเป็นอิสระในที่สุด ตรงกันข้ามกับการริเริ่ม

สหกรณ์ในประเทศยุโรปตะวันตก ซึ่งเป็นภารกิจของราษฎรและผู้นำที่ต้องการรวมกลุ่มกันดำเนินธุรกิจบนหลักการช่วยตนเองโดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และหลักการความเป็นธรรม ความเท่าเทียมกันและประชาธิปไตย ในประเทศดังกล่าว ราษฎรได้จัดตั้งและขยายงานสหกรณ์ออกไปอย่างกว้างขวาง และรัฐบาลเห็นประโยชน์ของสหกรณ์ที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของบรรดาสมาชิกอย่างชัดเจนแล้วจึงได้ตรากฎหมายสหกรณ์ออกมารองรับภายหลัง

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

ในขณะนั้นเรามีพระราชบัญญัติสมาคม พุทธศักราช 2457 ใช้บังคับอยู่แล้วซึ่งมีบทบัญญัติว่าสมาคมทุกสมาคมต้องจดทะเบียนตามกฎหมายของเสนาบดีเจ้ากระทรวงผู้ปกครองท้องที่ คือ กระทรวงนครบาลสำหรับมณฑลกรุงเทพฯ ฯ และกระทรวงมหาดไทยสำหรับหัวเมืองต่าง ๆ ในสมัยนั้นสมาคมต่าง ๆ ได้รับจดทะเบียนในมณฑลกรุงเทพฯ 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 แม้ว่าจะมีความมุ่งหมายเพื่อให้ใช้บังคับเป็นการชั่วคราว ในระยะเวลาทดลองจัดสหกรณ์ก็ตาม ดังจะเห็นได้ว่าพระราชวรรังสรรค์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์พระองค์แรกได้ทรงขอให้ นาย เจ.เอ.เคเบิล ที่ปรึกษากรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์เตรียมร่างกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์หลังจากนั้นไม่นาน และได้ร่างเสร็จตั้งแต่ พ.ศ.2461 แต่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายคราว จนกระทั่งได้ตราเป็น “พระราชบัญญัติสหกรณ์พุทธศักราช 2471

5.การเลือกเจ้าพนักงาน (เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์) ในการคัดเลือกเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติงานส่งเสริมสหกรณ์ในระยะเริ่มต้นนี้ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้ใช้พระปรีชาสามารถและพิถีพิถันมากที่จะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและนิสัยใจคออันเหมาะสมแก่การปฏิบัติงานในกรมใหม่นี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานส่งเสริม สหกรณ์

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

ในเดือนมกราคม พ.ศ.2458 พระองค์ได้รับนักศึกษา 5 คน จากโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ซึ่งพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (ต่อมาเป็นเจ้าพระยา) ผู้บัญชาการโรงเรียน ฯ ได้คัดเลือกให้ตาม ที่พระองค์ทรงขอให้ช่วย แต่สิ่งที่น่าภูมิใจอย่างยิ่งคือพระองค์ได้จัดให้มีการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ให้เพียงพอกับงานใหม่และทำทนายอย่างยั้งนี้คือ งานส่งเสริมสหกรณ์ หลักสูตรการสอบแข่งขันซึ่งมีทั้งการสอบข้อเขียน และการสัมภาษณ์ โดยพระองค์เองทุกคนนับว่าเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกในการนำวิธีการนี้มาใช้ในระบบราชการไทย

6.การรับจดทะเบียนสหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ เมื่อกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้รับแบบสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับการจัดตั้งสหกรณ์ก็เ็นมาจากสมุหเทศาภิบาลมณฑลต่าง

ๆ หลังจากการประชุมชี้แจงหลักและวิธีการสหกรณ์ พร้อมด้วยพิจารณาความเหมาะสมในการนำระบบสหกรณ์มาใช้ในประเทศไทย (ขณะนั้นประเทศสยาม)แล้ว กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้ตัดสินใจเลือกรูปแบบสหกรณ์ไร้ไฟฟ้าซึ่งมีกำเนิดในประเทศปรัสเซีย (เยอรมนีในปัจจุบัน) มาใช้

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

ในการประชุมใหญ่ครั้งแรกหลังการจดทะเบียนสหกรณ์นี้ พระราชวรพงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ ได้เสด็จไปทรงเป็นประธานในพิธีแจกใบสำคัญจดทะเบียนให้แก่สหกรณ์นี้ด้วย

## ตอนที่ 2 การพัฒนาขบวนการสหกรณ์ไทย

ขบวนการสหกรณ์ไทยประกอบด้วยสหกรณ์ประเภทต่างๆ ทั้งที่อยู่ในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรได้ถือกำเนิดขึ้นจากการริเริ่มของรัฐบาล โดยการนำรูปแบบและวิธีของ สหกรณ์ไร้ไฟฟ้าของประเทศเยอรมนี 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 ได้ตัดสินใจนำวิธีสหกรณ์แบบไรฟไฟเซนเข้ามาใช้ 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 (กรมหมื่นพิทยาลงกรณ-อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์) ในขณะนั้นได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์ชนชาติศัตรู หลังจากประเทศไทยได้ประกาศเข้าร่วมกับฝ่ายพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 1 และต้องดึงเจ้าพนักงานส่งเสริมและจัดตั้งสหกรณ์ในท้องที่มาช่วยราชการพิเศษนี้

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

สหกรณ์ทั้งหมดที่จัดตั้งขึ้นในยุคนั้นเป็นประเภทสหกรณ์หาทุนเท่านั้น ทั้งนี้เพราะว่าเป็นนโยบายของนายทะเบียนสหกรณ์ที่ให้ความสำคัญระมัดระวังและความรอบคอบในการจัดตั้งสหกรณ์ โดยหวังผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาของชาวนาที่เป็นสมาชิกสหกรณ์เป็นสำคัญ ความล้มเหลวของสหกรณ์เพียงจำนวนเล็กน้อยย่อมจะไม่เป็นผลดีแก่การขยายการสหกรณ์ให้แพร่หลายออกไปในอนาคตเพื่อประโยชน์แก่ชาวนาจำนวนมาก การจัดสหกรณ์ในระยะแรกถือว่าเป็นแต่เพียง “การทดลองและเพื่อวิเคราะห์ดูวิธีการให้ลองแท้...” เสียก่อน (experiment period)

แนวทางปฏิบัติในการจัดตั้งสหกรณ์ในระยะนี้ได้แก่

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

3) การเลือกท้องถิ่นที่จะจัดตั้งสหกรณ์ ให้มีการสำรวจความต้องการของราษฎร ภาวะเศรษฐกิจ และสังคม เส้นทางคมนาคมที่เจ้าพนักงานจะเข้าไปส่งเสริม แนะนำและตรวจตราได้ โดยสะดวกตามสมควร

4) ต้องเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์ในท้องถิ่นที่จะจัดตั้งสหกรณ์ และสามารถหาชาวนาผู้นำที่เข้าใจหลักการและวิธีการสหกรณ์ และสามารถถ่ายทอดแก่คนอื่นได้

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

กล่าวได้ว่าการพัฒนาการสหกรณ์ในระยะนี้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มทั้งสิ้น ตั้งแต่การพัฒนาความคิดที่จะนำระบบสหกรณ์เข้ามาใช้ การเลือกรูปแบบและวิธีการสหกรณ์ การเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์ การสำรวจท้องถิ่นและการจัดตั้งสหกรณ์ 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 วีรเธียรกับนายพิจารณ์ ปิ่นยวนิช) ไปดูงานสหกรณ์ในประเทศพม่าและประเทศอินเดียใน พ.ศ.2465 เพื่อนำ



ความรู้และประสบการณ์การจัดสหกรณ์ในประเทศทั้งสอง ที่รัฐบาลอังกฤษได้วางรากฐานไว้ก่อนแล้วมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

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

เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2470 มีจำนวนสหกรณ์หาทุนดำเนินงานอยู่ในท้องที่จังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดลพบุรีรวมทั้งสิ้น 80 สหกรณ์

## 2.ระยะปรับตัว (พ.ศ.2471-2494)

เมื่อรัฐบาลมีความมั่นใจว่าการจัดสหกรณ์ในระยะทดลองเป็นประโยชน์แก่สมาชิก ชวนานในการปลดปล่อยหนี้สินและการลงทุนประกอบอาชีพ 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 ดังจะได้อธิบายโดยสังเขปต่อไป

2.1 การตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2471 เราทราบแล้วว่า การตราพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459 เป็นมาตรการอันรีบด่วนที่จะนำวิธีการสหกรณ์มาทดลองใช้แก้ไขปัญหาหนี้สินที่มีภาระหนัก และความต้องการใช้ทุนในการประกอบอาชีพของชาวนาที่กำลังขยายตัวเป็นการผลิตเพื่อการค้าอย่างกว้างขวางในขณะนั้น และทั้งทางราชการสมัยนั้นได้ตระหนักคิดตั้งแต่แรกว่าจะใช้ พ.ร.บ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 นั้นเป็นการชั่วคราวในระหว่างที่ทดลองจัดสหกรณ์เพียง 2 แห่ง เพื่อทดลองดูก่อนว่าจะจัดได้สำเร็จหรือไม่

แท้จริงหลังจากประเทศประกาศใช้ พ.ร.บ. สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 ไม่นาน นายทะเบียนสหกรณ์ได้ทรงขอให้ นาย เจ.เอ.เคเบิล ที่ปรึกษาราชการพาณิชย์และสถิติพยากรณ์เตรียมร่างกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์โดยเฉพาะขึ้น 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 คือสมาคมซึ่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการรวมกันเป็นประโยชน์สามัญแก่สมาชิกทั้งปวงในทางทรัพย์...” (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) มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าจะรับจดทะเบียนสหกรณ์ชนิดใด 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 การผ่อนชำระหนี้ 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 ได้เปลี่ยนสังกัดจากกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมเป็นกระทรวงเกษตรพาณิชย์และเป็นกระทรวงเศรษฐกิจในปี 2476 และสังกัดกระทรวงเกษตรราชการในปี 2478

ในขณะที่กรมสหกรณ์สังกัดกระทรวงเศรษฐกิจได้มีการปรับปรุงส่วนราชการ 2 ครั้ง ครั้งแรกโดยพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรม 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 เพื่อทำ  
หน้าที่จัดตั้งสหกรณ์ (แผนกจัดตั้ง) และควบคุมสหกรณ์(แผนกควบคุม) เป็นการแบ่งกองในแนว  
ราบทำหน้าที่เหมือนกันทุกกอง นอกจากนั้นยังมีกองที่ทำหน้าที่สนับสนุน 3 กอง คือ สำนักงานเลขา  
นุกรการกรม สนับสนุนด้านงานธุรการและทะเบียน กองตรวจบัญชี สนับสนุนด้านบัญชีและการ  
ตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ และกองอบรมสนับสนุนด้านการฝึกอบรม ให้การศึกษาและเผยแพร่  
การสหกรณ์ ทั้งนี้ภายใต้บังคับบัญชาของอธิบดี ซึ่งรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ  
สหกรณ์แต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ด้วย

อนึ่งในปี 2477 กระทรวงเศรษฐกิจได้แยกหน้าที่หลักเป็น 2 ทบวง คือ ทบวงเกษตรรา  
ชการ กับทบวงพาณิชย์และคมนาคม กรมสหกรณ์ได้ถูกจัดเข้าสังกัดทบวงเกษตรราชการร่วมกับ  
กรมประมง กรมเกษตร กรมชลประทาน กรมที่ดินและโลหะกิจ และกรมป่าไม้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผล  
การจัดสหกรณ์ในขณะนั้นเน้นหนักสหกรณ์สำหรับเกษตรกร หรือสหกรณ์ในชนบท ซึ่งจะได้รับ  
การสนับสนุนด้านอาชีพของสมาชิกได้โดยสะดวก

ในปี 2494 กรมสหกรณ์สังกัดกระทรวงเกษตรราชการ (ยกฐานะเป็นกระทรวงเมื่อ  
พ.ศ.2478) ได้มีการแบ่งส่วนราชการใหม่เป็น 9 กอง คือ 1) สำนักงานเลขานุการ 2) กองสหกรณ์  
ชนกิจ 3) กองสหกรณ์ผู้ผลิต 4) กองสหกรณ์ผู้บริโภค 5) กองสหกรณ์นิคม 6) กองวิชาการและส่งเสริม  
สหกรณ์ 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 และคาดว่าในอนาคตราษฎรจะม  
ความรู้ความเข้าใจและความนิยมในสหกรณ์เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่ยังไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าการ  
จัดสหกรณ์ที่ผ่านมาแล้วนั้นประสบความสำเร็จเพียงใดในด้านการส่งเสริมให้สหกรณ์พึ่งตนเอง  
ปกครองตนเองและเป็นอิสระ

2.3 การริเริ่มโครงการจัดสหกรณ์ระยะ 6 ปี (พ.ศ.2478-2484) กระทรวงเกษตรราชการ  
ได้ให้ความเห็นชอบโครงการจัดสหกรณ์ระยะ 6 ปี (พ.ศ.2478-2484) ที่กรมสหกรณ์เสนอ และได้  
รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการได้ นับว่าเป็นโครงการพัฒนาการสหกรณ์ฉบับแรก แต่  
น่าเสียดายที่ยังค้นหาเอกสารสำคัญฉบับนี้ไม่ได้ (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 สหกรณ์ที่สามารถกู้ยืมเงินต้นนี้ เช่นสหกรณ์นิคมฝ้าย 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

ล้านบาท ให้สหกรณ์ถือหุ้นตามความสามารถของสหกรณ์ เมื่อสหกรณ์ถือหุ้นเพิ่มขึ้นกระทรวงการคลังก็จะขายหุ้นของรัฐบาลให้ ผู้แทนของสหกรณ์ผู้ถือหุ้นมีสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่บริหารธนาคารได้ด้วย ธนาคารสหกรณ์กลางเพื่อการเกษตร ป่าไม้ และประมงของญี่ปุ่นก็ได้ก่อตั้งขึ้นมาโดยหลักการเช่นเดียวกันนี้

(3) เพื่อให้ธนาคารเพื่อการสหกรณ์เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา (development bank) มิให้ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ แต่เพื่อให้พอเลี้ยงตัวได้และสะสมเงินสำรองเพื่อสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนในการให้บริการเงินกู้แก่สหกรณ์ ธนาคารจึงได้รับการสนับสนุนให้กู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ เช่น ธนาคารออมสินและออกพันธบัตรเงินกู้โดยกระทรวงการคลังค้ำประกัน 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 พ้อค่าและวัดควาอาราม เพราะในสมัยนั้นธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสินยังไม่มีสาขาธนาคารในต่างจังหวัดมากนัก ธนาคารสหกรณ์จังหวัดให้เงินกู้แก่สหกรณ์ผู้ถือหุ้นเท่านั้น แต่รับเงินฝากได้จากประชาชนทั่วไป ทั้งเงินฝากประจำเงินฝากออมทรัพย์ และเงินฝากกระแสรายวัน ซึ่งผู้ฝากสามารถถอนได้ด้วยเช็ค

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

จังหวัดทั้งสองหยุดรับเงินฝากกระแสรายวัน และให้เปลี่ยนชื่อเป็น “ชุมนุมสหกรณ์ชนกิจ” 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 รัฐบาลจึงเริ่มปรับขบวนการสหกรณ์ให้สามารถอำนวยความสะดวกแก่สมาชิกได้หลายอย่างขึ้น โดยการทดลองจัดตั้งสหกรณ์รูปแบบอื่นๆ นอกจากสหกรณ์หาทุน เช่น

(1) สหกรณ์เช่าซื้อที่ดินในบริเวณทุ่งหลวงรังสิต จังหวัดปทุมธานี เพื่อให้สมาชิกได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินอย่างถาวร โดยวิธีการเช่าซื้อในราคา และเงื่อนไขที่สมควร ซึ่งทำให้สมาชิกมีกำลังใจในการทำอย่างขยันขันแข็ง ไม่ทอดทิ้งเพราะถูกเรียกค่าเช่านาสูงและความไม่แน่นอน

(2) สหกรณ์นิคมกสิกรรมที่อำเภอสนทราย จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอสวรรคโลก จังหวัดสุโขทัย และสหกรณ์นิคมเกลือที่จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อให้ชาวนาที่ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีไม่เพียงพอแก่การทำกินได้เข้าไปบุกเบิก ตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพกสิกรรมอย่างถาวร

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

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

(5) สหกรณ์บำรุงที่ดิน เพื่อให้ชาวนาซึ่งมีนาอยู่ในเขตที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติได้ร่วมมือกันจัดทำเหมืองฝาย หรือคูคลองส่งน้ำในระดับไร่นา เพื่อให้สามารถเพิ่มผลผลิตและทำนาได้แม้กระทั่งนอกฤดูฝน

(6) สหกรณ์หาทุนและบำรุงที่ดิน สหกรณ์ประเภทนี้มีวัตถุประสงค์ทั้งจัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืมและจัดให้มีบริการชลประทานด้วย

(7) สหกรณ์อุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมชาวนาที่ประกอบอาชีพเสริมเช่นหัตถกรรมได้รวมกันซื้อวัสดุอุปกรณ์ในราคาขอย่อมเยา และรวมกันขายผลิตภัณฑ์หัตถกรรมนั้นหรือให้สมาชิกมาร่วมกันผลิตสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่งภายในโรงงานขนาดเล็ก หรือสำนักงานของสหกรณ์นั่นเอง

อนึ่งการขยายจัดสหกรณ์ในตอนปลายของระยะปรับตัวนี้ ประเทศไทยมีสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยทั่วไปจากราษฎร หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบประชาธิปไตย 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 กรมสหกรณ์จึงเริ่มเปิดหลักสูตรฝึกอบรมเจ้าพนักงานสหกรณ์ขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 2481 โดยแบ่งเป็น 2 หลักสูตร ได้แก่

1) หลักสูตรพนักงานอบรมประเภท 1 เพื่อบรรจุเข้ารับราชการชั้นตรีในตำแหน่ง “พนักงานสหกรณ์ตรี” ผู้เข้ารับการอบรมต้องมีวุฒิปริญญาธรรมศาสตร์บัณฑิต 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” ผู้เข้ารับการอบรมต้องมีวุฒิปริญญาตรีมัธยมบริบูรณ์ (มัธยม 8) ของกระทรวงศึกษาธิการ หรือเทียบเท่า กำหนดเวลาอบรมภาคทฤษฎี 6 เดือน แล้วจึงสอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือน ผู้สอบได้จะได้รับบรรจุเป็นข้าราชการชั้นจัตวาอันดับ 4 และส่งออกไปฝึกงานในท้องที่กับเจ้าพนักงานสหกรณ์ทำนอง “การฝึกงานขณะประจำการ” (on-the-job training) แล้วให้เงินพนักงานประจำทำงานที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนั้นเอง

การฝึกอบรมทั้ง 2 หลักสูตรนี้มีเพียง 4 รุ่นแล้วเลิกไป เพราะเห็นว่ามีการเรียนเพียงพอแก่การปฏิบัติราชการของกรมสหกรณ์แล้ว แต่กระทรวงเกษตรราธิการในสมัยนั้นเห็นว่าการให้การศึกษาวิชาการสหกรณ์ในระดับอุดมศึกษามีความสำคัญและจำเป็นแก่การสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพของกรมสหกรณ์ ทั้งเป็นการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ระดับสูงด้านสหกรณ์ให้แก่บุคคลที่จะไปประกอบอาชีพต่าง ๆ ด้วย กระทรวงเกษตรราธิการจึงได้ริเริ่มให้มีการศึกษาวิชาการสหกรณ์ใน “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 แต่ก็มีใ้ใจว่ารัฐบาลจะต้องช่วยเหลือและสนับสนุนสหกรณ์ตลอดไป ในสิ่งที่ขบวนการสหกรณ์ จะพึ่งช่วยเหลือและสนับสนุนตนเองได้ในเวลาที่กำลังพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือวิธีการช่วยเหลือของขบวนการสหกรณ์จะต้องค่อย ๆ ลดลงจนกระทั่งขบวนการสามารถพึ่งตนเองได้ การช่วยเหลือของรัฐต่อสหกรณ์จึงเปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์เช่นเดียวกับที่รัฐมีต่อองค์การธุรกิจเอกชนรูปอื่น เช่น ห้างหุ้นส่วนและบริษัท

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

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

เมื่อการเตรียมการด้านการเงินมีจำนวนพอสมควรแล้วในต้นปี 2511 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งดูแลราชการสหกรณ์ได้จัดให้มีการประชุมผู้แทนสหกรณ์ที่สมัครใจจะร่วมกันจัดตั้งสหภาพสหกรณ์ดังกล่าวในตอนต่อไป

### 3. ระยะขยายตัว (พ.ศ.2495 – 2514)

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

**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

การตามหน้าที่ที่เป็น 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 การส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์อาจคล่องตัวและรวดเร็วยิ่งขึ้น แต่ข้อเสียดูเหมือนจะมีมากกว่าเมื่อเหลียวหน้ามองหลังไปดูการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ในสมัยกรม สหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) ความเป็นเอกภาพทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติราชการส่งเสริม สหกรณ์ แต่ละกรมมุ่งส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ในรูปแบบต่างๆ โดยขาดการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในท้องที่อย่างละเอียดรอบคอบ หรือไม่ได้ศึกษาความเหมาะสมอย่างเพียงพอเสียก่อน ผลที่ตามมาคือปริมาณสหกรณ์เพิ่มขึ้น โดยเร็ว 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) เพื่อขยายอัตรากำลังคนและงบประมาณให้ได้มาก ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ในอัตราที่สูงขึ้น จนมีผู้กล่าวเปรียบเปรยว่ารัฐบาลกำลังส่งเสริมและพัฒนาขบวนการ สหกรณ์หรือราชการสหกรณ์กันแน่

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

การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ครั้งนี้จึงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก นอกจากการรวมกรมสหกรณ์พาณิชย์กับกรมสหกรณ์ชนกิจเข้าด้วยกัน 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 และสหกรณ์ชวานากุ้ง) สหกรณ์นิคมกิจกรรม สหกรณ์ขายพืชผลและผลิตภัณฑ์ รวมทั้งสหกรณ์หาทุน ซึ่งยังตั้งขึ้นจำนวนมากในแต่ละปี เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี พ.ศ.2494 ได้มีการตั้งชุมนุมสหกรณ์ธนกิจขึ้น ชื่อ “ธนาคารสหกรณ์เชียงใหม่ จ.ส.ช.” โดยมีสหกรณ์หาทุนในจังหวัดนั้นและจังหวัดลำพูนซึ่งอยู่ติดต่อกันเป็นสมาชิก และมีบุคคลธรรมดาที่สนใจการสหกรณ์เป็นสมาชิกด้วย ธนาคารสหกรณ์จังหวัดเชียงใหม่จึงเป็น “ชุมนุมสหกรณ์แบบผสม” ต่อมาในปี พ.ศ.2495 ได้มีการตั้งธนาคารสหกรณ์ขึ้นอีกแห่งหนึ่งชื่อ “ธนาคารสหกรณ์จังหวัดอุตรดิตถ์” โดยใช้หลักการและวิธีดำเนินงานอย่างเดียวกัน ในปีเดียวกัน

นั้น ได้มีการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ขายข้าวและพืชผลชื่อ “สหกรณ์ขายข้าวและพืชผลเชียงใหม่ จสข.” มีแผนดำเนินงานครอบคลุมจังหวัดภาคเหนือตอนบนทั้งหมด ประกอบด้วยสหกรณ์ขายข้าว และสหกรณ์หาทุนเป็นสมาชิก และมีบุคลากร (โดยมากเป็นสมาชิกสหกรณ์หาทุนชั้นนำ) เป็นสมาชิกด้วย ทั้งนี้ นอกจากเพื่อระดมทุนเรือนหุ้นให้ได้มากแล้ว ยังมุ่งหมายที่จะให้สมาชิกบุคคลธรรมดาชั้นนำนี้ ได้เข้ามาสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการดำเนินการด้วย

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

(2) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ได้กล่าวมาแล้วใน 2.7 ว่าได้เตรียมการจัดตั้งสหภาพสหกรณ์ (cooperative union) ขึ้นให้มีหน้าที่ส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของขบวนการสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอุดมการณ์ โดยไม่ทำให้ทำธุรกิจเมื่อกรมสหกรณ์ได้สะสมเงินทุนจัดสหภาพสหกรณ์ ซึ่งเก็บจากการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ทั้งหมดได้เป็นจำนวนพอสมควรแล้ว จึงได้ให้เจ้าพนักงานสหกรณ์ทำการเผยแพร่หลักการและเหตุผลของการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ขั้นสูงสุดขึ้นในราวปลายปี 2510 และเสนอขอความเห็นชอบจากกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในสมัยนั้น

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเห็นชอบให้จัดตั้งองค์การสหกรณ์สูงสุดนั้นได้ แต่ให้เปลี่ยนชื่อเป็น “สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย” ด้วยเหตุผลใดไม่ปรากฏชัดเจน แต่เข้าใจว่าเพราะคำว่า “สหภาพ” เป็นคำที่ขบวนการแรงงานในประเทศประชาธิปไตยใช้กันอย่างแพร่หลาย

ว่า “สหภาพแรงงาน” หรือ “สหภาพกรรมกร” (trade union หรือ labour union) ผู้บริหารระดับสูง ในรัฐบาลเผด็จการสมัยนั้นจึงให้ใช้ชื่ออื่น ในที่สุดผู้ริเริ่มได้ใช้ชื่อ “สันนิบาตสหกรณ์” แทน เพราะ มีใช้กันอยู่ในบางประเทศ เช่น “สันนิบาตสหกรณ์แห่งสหรัฐอเมริกา” (cooperative league of the United States of America) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย (ได้หวัน) เป็นต้น

คณะผู้ริเริ่มจัดตั้งสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยได้ประชุมผู้แทนสหกรณ์ทุก ประเภทที่สมัครใจเป็นสมาชิก รวม 89 สหกรณ์ และได้รับจดทะเบียนตามพรบ.สหกรณ์พ.ศ.2471 ในชื่อ “สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัดสินใช้” เป็นประเภทชุมนุมสหกรณ์ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2511 ก่อนที่จะประกาศใช้พรบ.สหกรณ์พ.ศ.2511 เพียงไม่กี่เดือน สันนิบาตสหกรณ์ แห่งประเทศไทย จสข.จึงมีสภาพเป็นสหกรณ์ที่ตั้งขึ้น โดยความสมัครใจของสหกรณ์สมาชิกเช่นเดียวกับองค์การสหกรณ์สูงสุดของประเทศอื่น ๆ

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

บทบัญญัติสำคัญที่ทำให้เกิดความเข้าใจทั่วไปว่า สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ขาดลักษณะของการเป็นสหกรณ์ คือ มาตรา 104 ที่ให้สันนิบาต สหกรณ์แห่งประเทศไทย ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นสหกรณ์ โดยไม่มีความชัดเจนว่า สหกรณ์ สมาชิกนั้นต้องมีความสมัครใจหรือไม่ และได้ถือปฏิบัติในเวลาต่อมาจนกระทั่งบัดนี้ว่า เมื่อ สหกรณ์ใดได้รับจดทะเบียนตั้งขึ้นแล้วต้องเป็นสมาชิกของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยโดย อัตโนมัต การพ้นจากสมาชิกภาพก็มีกรณีเดียวคือ สหกรณ์สมาชิกนั้นได้เลิกและชำระบัญชีแล้ว ไม่มีการลาออก

อีกมาตราหนึ่งคือ มาตรา 108 ที่ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการดำเนินสันนิบาตสหกรณ์ แห่งประเทศไทยได้ไม่เกิน 5 คน ในขณะที่ที่ประชุมใหญ่ สสท.เลือกตั้งจากผู้แทนสหกรณ์สมาชิก จำนวนไม่น้อยกว่า 12 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการดำเนินการ สสท.

ความไม่ชัดเจนของพรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511และความเข้าใจโดยทั่วไปของนักสหกรณ์ และส่วนราชการสหกรณ์ว่า สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยไม่มีสภาพเป็นสหกรณ์ได้รับการ ตอกย้ำโดยมาตรา 10 ที่ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากสหกรณ์และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ใช้



คำว่า“สหกรณ์” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจ หากสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย มีสภาพเป็นสหกรณ์ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติเป็นชื่อยกเว้นไว้ในมาตรานี้

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

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

ผลกระทบทางลบของกฎหมายการเงินทั้ง 3 ฉบับ กล่าวโดยย่อต่อไปนี้

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

บทบัญญัติเหล่านี้มีผลให้สหกรณ์ไม่มีสิทธิดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์และใช้คำว่า “ธนาคาร” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจได้ ธนาคารสหกรณ์จังหวัด 2 ธนาคาร ในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดอุตรดิตถ์ ซึ่งกำลังดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์ตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ไปได้ด้วยดีจึงถูกสั่งให้ระงับการรับเงินฝากกระแสรายวัน เพราะเป็นเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามโดยการใช้เช็ค และให้เปลี่ยนชื่อเป็นชุมนุมสหกรณ์ชนกิจ 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 นี่คือสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระบบสินเชื่อการเกษตรแบบสหกรณ์ไม่เจริญเติบโตหรือก้าวหน้าเท่าที่ควร รวมทั้งทำให้ขบวนการสหกรณ์ไม่สามารถพัฒนาธนาคารสหกรณ์กลางระดับภูมิภาค และระดับชาติได้เหมือนในประเทศที่ไม่ลิดรอนสิทธิการดำเนินกิจการธนาคารของขบวนการสหกรณ์

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

เมื่อพิจารณากฎหมายทั้ง 3 ฉบับแล้วจะเห็นว่าขัดกับนโยบายรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ที่จะส่งเสริมและปรับปรุงสหกรณ์ประเภทต่างๆ ได้แพร่หลายดังได้กล่าวมาแล้ว ในความเป็นจริงรัฐบาลสมัยนั้นส่งเสริมและคุ้มครองการผูกขาดธุรกิจการเงินและธนาคารให้อยู่ในมือของนายทุนมากกว่าที่จะส่งเสริมให้ประชาชนชั้นเล็กชั้นน้อยรวมกลุ่มกันทำธุรกิจประเภทนี้ในรูปสหกรณ์ พฤติกรรมและปรากฏการณ์อันนี้ยังมีให้เห็นอยู่ในปัจจุบันอย่างชัดเจน

### 3.5 ปัจจัยสนับสนุนการขยายตัวของขบวนการสหกรณ์

อย่างไรก็ตามในช่วง พ.ศ.2505 – 2514 นั้นมีปัจจัยสำคัญบางประการที่สนับสนุนการขยายตัวของขบวนการสหกรณ์ในเวลาต่อมาดังนี้

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

ในปี 2505 กระทรวงสหกรณ์จึงได้ออกระเบียบว่าด้วยวิधिปฏิบัติในการปรับปรุงบริการเงินกู้ของสหกรณ์หาทุน เพื่อให้สมาชิกได้รับเงินกู้อย่างรวดเร็ว สามารถเพิ่มผลผลิต รายได้และสามารถชำระหนี้ได้ตรงตามสัญญามากขึ้น ซึ่งจะทำให้สหกรณ์หาทุนส่งชำระหนี้เงินกู้ให้แก่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ได้สูงขึ้นด้วย มาตรการสำคัญในการปรับปรุงบริการเงินกู้ประกอบด้วย การเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวนพิจารณาค่าของกู้ของสหกรณ์หาทุนในระดับท้องที่ การส่งเสริมการประกอบอาชีพของสมาชิกชาวนา การพิจารณาและดำเนินการของธนาคารเพื่อการสหกรณ์เกี่ยวกับค่าของกู้ของสหกรณ์หาทุน การตรวจสอบการใช้เงินกู้ของสมาชิก การเร่งรัดและติดตามการชำระหนี้เงินกู้ที่ถึงกำหนด การศึกษาอบรมสำหรับกรรมการดำเนินการและสมาชิกของสหกรณ์หาทุน เป็นต้น

(2) การริเริ่มโครงการตามพระราชดำริโครงการแรก ในปี 2507 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันทรงดำริให้ชาวสวนผักในอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี จำนวน 82 ครอบครัว ซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินหรือมีที่ดินทำกินจำนวนจำกัดให้ได้ตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่มั่นคงในรูปแบบบ้านสหกรณ์ 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 กระทรวงพัฒนาแห่งชาติได้เห็นความสำคัญของการพัฒนากำลังคนด้านการสหกรณ์เพื่อบรรจุในส่วนราชการ 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 ประเภทสหกรณ์ธนกิจ (ในขณะนั้น) เมื่อสิ้นปี 2514 จำนวนสหกรณ์หาทุนซึ่งลดลงเหลือ..... สหกรณ์เป็นประเภทสหกรณ์การธนกิจชนิดจำกัดตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ 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 กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจและกรมสหกรณ์ที่ดินเข้าด้วยกัน และให้โอนไปสังกัด “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์” ซึ่งเปลี่ยนชื่อจาก “กระทรวงเกษตรราชการ” รวมทั้งให้โอนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ไปสังกัดกระทรวงนี้ด้วย

ส่วนราชการสหกรณ์จึงถูกยุบจาก 3 กรมเหลือ 2 กรม คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งต่อมาปรากฏว่าเป็นผลดีแก่ความเป็นเอกภาพของนโยบายและแผนปฏิบัติงานส่งเสริมสหกรณ์ทุกประเภทในความรับผิดชอบการดำเนินการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และการสอบบัญชีสหกรณ์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงแบ่ง ส่วนราชการออกเป็น ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลางแบ่งเป็นกองที่ทำหน้าที่ด้านส่งเสริมและด้านพัฒนาการบริหารจัดการสหกรณ์ ซึ่งแยกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มสหกรณ์การเกษตรและประมง กลุ่มสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจและกลุ่มสหกรณ์ที่ดิน 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 สหกรณ์ได้ ก็อาจจัดตั้งเป็น “กลุ่มเกษตรกร” ขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ให้กลุ่มเกษตรกรเป็นนิติบุคคล และอาจเปลี่ยนฐานเป็นสหกรณ์ได้ เมื่อมีลักษณะและได้ดำเนินการขอจดทะเบียนเป็นสหกรณ์โดยถูกต้อง

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นสาเหตุสำคัญของความแตกแยกระหว่างเกษตรกรที่รวมกลุ่มกันในรูปสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ทั้งๆ ที่กลุ่มเกษตรกรมีลักษณะเป็นสหกรณ์ กล่าวคือ เป็นองค์การเศรษฐกิจที่บุคคลหลายคนรวมกลุ่มกันดำเนินธุรกิจบนพื้นฐานการช่วยตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามหลักการสหกรณ์ สหกรณ์การเกษตรของไทยจึงแบ่งเป็น 2 ระบบ ขาดความเป็นปึกแผ่นตั้งแต่นั้น

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

ตามหลักความรับผิดชอบไม่จำกัด สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีแหล่งรายได้จำกัดมากก็ได้  
รับอานิสงส์จากการแก้ไขครั้งนี้

(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 สหกรณ์บริการสาธารณสุขปโภค สหกรณ์อุตสาหกรรม  
สหกรณ์เดินรถ
- (5) สหกรณ์การเช่าที่ดิน ได้แก่ สหกรณ์ผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (6) สหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน ได้แก่ สหกรณ์ผู้เช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (7) สหกรณ์นิคม ได้แก่ สหกรณ์นิคมกิจกรรม สหกรณ์นิคมฝ้าย สหกรณ์นิคมเกลือ



- (8) สหกรณ์อเนกประสงค์ เป็นการกำหนดประเภทขึ้นใหม่เพื่อรองรับสหกรณ์การ  
ชนกิจ สหกรณ์การซื้อและสหกรณ์การขายที่ประกอบด้วยเกษตรกร เป็นสมาชิก  
ทั้งหมดและรวมกันเป็นสหกรณ์อเนกประสงค์

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 จำกัดสิน  
ใช้” ซึ่งจดทะเบียนตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2495 เป็นประเภทสหกรณ์ผู้บริโภคร (ร้านสหกรณ์) ระดับ  
ประเทศ ในขณะที่ไม่มีชุมนุมสหกรณ์ผู้บริโภครระดับจังหวัด 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 สหกรณ์ขายพืชผลและผลิตภัณฑ์ และสหกรณ์นิคม สมัครเป็นสมาชิกได้

ด้วย โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ชุมนุมสหกรณ์ในชื่อใหม่นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์เกษตรเพื่อส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และนำเข้าสินค้าอุปโภค ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์การเกษตร เพื่อจำหน่ายแก่สหกรณ์สมาชิกและบุคคลภายนอก ชุมชนสหกรณ์นี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตผลการเกษตร กิจการทำเรือและคลังสินค้า กิจการอบฟิชและไซโล ตลอดจนกิจการโรงพิมพ์ด้วย

โดยพุดตินัยจะเห็นว่าชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย 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 “สั้มหล่น” เมื่อชุมนุมสหกรณ์นี้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย ในปี 2512 ในช่วงอายุของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (พ.ศ.2506-2515) ดังกล่าวแล้ว

โครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ไทยในขณะนั้นแม้ว่าจะประกอบด้วยสหกรณ์ชั้นปฐม หรือสหกรณ์ท้องถิ่น (Local cooperatives) สหกรณ์ชั้นมัธยมหรือสหกรณ์ระดับภูมิภาค (regional cooperatives) และสหกรณ์ขั้นตติยะ หรือ (tertiary cooperatives) รวมทั้งได้แบ่งเป็นสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ แล้วก็ตามแต่ยังไม่อาจเรียกว่าเป็นโครงสร้างขบวนการสหกรณ์ที่มั่นคง เพราะว่ายังไม่มีความแน่นอนหรือยังมีความเข้าใจไม่ถูกต้องอย่างแพร่หลายในเรื่องการจำแนกสหกรณ์เป็น “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.205-2509) 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) ผู้เชี่ยวชาญการสหกรณ์และ ส.ศ.ช. ได้สำรวจและศึกษาปัญหาของ สหกรณ์ภาคเกษตรเป็นเวลา 1 ปีกว่า จึงได้ยกร่างแผนนี้ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างขบวนการสหกรณ์การเกษตรให้มีเพียงระบบเดียว (รวมกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์การเกษตร) ปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานด้านสินเชื่อ 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 โดยให้โองานเกี่ยวกับการปรับปรุง สหกรณ์การเกษตรจาก ส.ศ.ช.มาเป็นของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ และได้เปลี่ยน ชื่อ สำนักงานเลขานุการพัฒนาการสหกรณ์ เป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์ การดำเนินงานไม่ก้าวหน้าไปมากนัก คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ซึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อพิจารณาทบทวนและกำหนดแผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบขึ้น โดยอาศัย แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบที่ ส.ศ.ช. ได้กำหนดขึ้นเป็นแนวทางในการ พิจารณา

(2) แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตร คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้พิจารณา ทบทวนแผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ โดยมีการตัดทอนรายละเอียดและมาตรการ สำคัญออกไปหลายประการ เพื่อให้กะทัดรัดและเป็นที่ยอมรับของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินงาน แผนปรับปรุงใหม่นี้เรียกว่า “แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตร” ซึ่งได้รับอนุมัติ จากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2525 เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป

## 2.1 แผนปรับปรุงงานสหกรณ์มีสาระสำคัญ 2 ประการคือ

- 2.1.1 เกษตรกรแตกแยกเป็นหลายพวก เช่น สหกรณ์การเกษตร กลุ่ม เกษตรกร และกลุ่มลูกค้านาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การ เกษตร
- 2.1.2 ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ที่สนับสนุนกลุ่มต่างๆ มีความ เป็นเอกเทศต่อกัน และต่างก็ให้การสนับสนุนกลุ่มของตนโดย ปราศจากการประสานงานซึ่งกันและกัน
- 2.1.3 การดำเนินงานของกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกรดังกล่าว เป็นไปโดย ปราศจากการเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน การดำเนินงานจึงไม่เป็นไป อย่างครบวงจรของการผลิตและการจำหน่ายเท่าที่ควร
- 2.1.4 การให้การสนับสนุนของรัฐเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย โดยผ่าน ส่วนราชการและหน่วยงานหลายหน่วย จึงเป็นการสิ้นเปลือง ทรัพยากรและก่อให้เกิดความกินแหนงแคลงใจว่าการช่วยเหลือ ของรัฐเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม
- 2.1.5 การดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรส่วนมากยัง ขาดประสิทธิภาพ

- 2.1.6 สมาชิกเกษตรกรยังไม่มีบทบาทจริงจังในการบริหารสถาบันของตน
  - 2.1.7 ปัญหาความแตกแยกระหว่างสถาบันเกษตรกรรูปแบบต่างๆ ได้ขยายตัวมากขึ้น เมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถาบันเหล่านั้นพยายามสนองนโยบายของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลซึ่งมาจากพรรคการเมืองต่างๆ
  - 2.1.8 รัฐบาลยังคงขาดแนวนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในการปรับปรุงงานสหกรณ์ การเกษตรและสถาบันเกษตรกรรูปแบบอื่นๆ
  - 2.1.9 รัฐไม่มีกลไกที่จะก่อให้เกิดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับสหกรณ์และสถาบันเกษตรกรรูปแบบอื่น
- 2.2 หลักการสำคัญในการแก้ปัญหา ประกอบด้วย
- 2.2.1 หลักเอกภาพคือต้องสร้างเอกภาพใน โครงสร้างและการบริหารงานส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร 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

แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรนี้ขาดมาตรการและแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม 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 ตลอดจนกรรมการดำเนินการ โดยมีข้า

ราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้ประสานงาน หมุนเวียนไปในสหกรณ์ทั้ง 5 สหกรณ์ การปฏิบัติงานของผู้เชี่ยวชาญเป็นการสอนแนะ (coaching) อย่างใกล้ชิด

นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ก่อสร้างศูนย์ฝึกอบรมที่ 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 หรือบทบาทหน้าที่ในการมีส่วนช่วยพัฒนาเศรษฐกิจสังคม 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 มีแผนดำเนินงานอยู่ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ทั่วประเทศ และมีสหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมในจังหวัดนั้น ๆ เป็นสมาชิก

สหกรณ์การเกษตรขั้นตติยะหรือชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศ 1 สหกรณ์คือ ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด มีชุมนุมสหกรณ์การเกษตรจังหวัดทั่วประเทศเป็นสมาชิก นอกจากนั้นยังมีชุมนุมสหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษระดับประเทศอีกหลายสหกรณ์ เช่น ชุมนุมสหกรณ์ชาวไร่ฮ้อยแห่งประเทศไทย 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 ดังที่ทราบกันอยู่ แต่สมาชิกและเกษตรกรทั่วไปยังมีรายได้ต่ำและยากจน

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” ก็กำลังถูกบดบัง 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 ความสำนึกตระหนักรู้ในเรื่องหลักการและอุดมการณ์สหกรณ์จนเป็นที่พอใจ รวมทั้งความรับผิดชอบของตนเองต่อส่วนรวมและการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลสูงกว่าชาวประมงทั่วไปแต่อย่างใด

### 3. ประเภทสหกรณ์นิคม

สหกรณ์นิคมมี 3 รูปแบบคือ สหกรณ์นิคม ซึ่งรัฐจัดสรรที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้สมาชิก เข้าถือครองประกอบอาชีพเกษตรกรรมและให้กรรมสิทธิ์แก่สมาชิก เมื่อสมาชิกได้ชำระค่าค้ำหุ้น ในการบุกเบิกที่ดินและการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำให้เสร็จสิ้นแล้ว สหกรณ์นิคม ส่วนมากจัดขึ้นในรูปแบบนี้ สหกรณ์รูปแบบที่ 2 เป็นสหกรณ์ผู้เช่าที่ดินเกษตรกรรม ซึ่งรัฐบาลจัด ชื่อหรือเช่าจากเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐเป็นแปลงใหญ่แล้วจัดสรรให้สมาชิกได้เช่าในอัตราที่ 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 สหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์ประมงที่ได้กล่าวมาแล้ว ในด้านการสนองความต้องการทาง เศรษฐกิจและสังคมการที่สมาชิกได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินนั้นเป็นบทบาทของรัฐมากกว่า และยังมิได้ทำการสำรวจและศึกษาอย่างจริงจังว่าสมาชิกสหกรณ์นิคมที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไปแล้วนั้นยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้รับหรือไม่ หรือได้โอนให้ลูกหลานเข้าทำ กินและสืบทอดการเป็นสมาชิกสหกรณ์นิคมแทนตนเมื่อชราภาพ หรือเป็นมรดกตกทอดไปเมื่อตน

ได้ถึงแก่กรรม ขณะนี้มีแนวโน้มว่าที่ดินเกษตรกรรมที่สมาชิกได้กรรมสิทธิ์โดยผ่านสหกรณ์นิคมนี้ ส่วนหนึ่งได้ออนให้ลูกหลานเข้าทำกินและสืบทอดการเป็นสมาชิกสหกรณ์ต่อไป ซึ่งเป็นความมุ่งหมายของรัฐ แต่ที่ดินอีกส่วนหนึ่งได้ออนขายจำหน่ายให้แก่บุคคลภายนอก หรือลูกหลานซึ่งทั้ง 2 กรณีนี้ได้นำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม 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 ในจำนวนร้านค้าสหกรณ์ที่สอบบัญชีได้นี้มีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 663,552 คน เฉลี่ยสหกรณ์ละ 2,962 คน

การจัดสหกรณ์ขั้นสูงของสหกรณ์ร้านค้าก่อนข้างขาดระบบที่ดีตั้งแต่ได้เปลี่ยนชื่อ “สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย จสช.” ซึ่งเป็นชุมนุมร้านค้าสหกรณ์ระดับประเทศเป็น “สหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย จสช.” ในปี 2512 และต่อมาในปี 2518 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จก.” เป็นประเภทสหกรณ์การเกษตรและได้มีการจัดตั้ง “ชุมนุมร้านค้าสหกรณ์แห่งประเทศไทย จก.” ขึ้นใหม่เป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศในเวลาต่อมาซึ่งยังคงดำเนินงานอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งชุมนุมร้านค้าสหกรณ์เฉพาะส่วนเรียกว่า “ชุมนุมร้านค้าสหกรณ์อาชีวศึกษา” ซึ่งจำกัดสมาชิกภาพสำหรับร้านค้าสหกรณ์ในเครือของกรมอาชีวศึกษาเท่านั้น การฝึกกำลังของสหกรณ์ร้านค้าในระดับประเทศจึงไม่ค่อยเป็นเอกภาพนัก

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

พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ไทย :  
อดีต ปัจจุบัน และแนวทางการพัฒนา

เชิญ บำรุงวงศ์

ของสหกรณ์ที่ขึ้นตามลำดับ ในภาพรวมฐานะการเงินของสหกรณ์ร้านค้าทั้งระบบมีความมั่นคงดี เพราะใช้ทุนของตนเองสูงกว่าทุนเงินกู้จากภายนอก

ร้านสหกรณ์หลายร้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกทม. และชุมชนเมืองทั่วไปกำลังเผชิญกับการแข่งขันจากบริษัทค้าปลีกของต่างประเทศอย่างหนักคณะกรรมการดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วยคนชั้นกลางเป็นส่วนใหญ่กำลังปรับปรุงแก้ไขการบริหารจัดการให้สามารถ ยืนหยัดอยู่ได้ เช่น ร้านสหกรณ์กรุงเทพ จก. และร้านสหกรณ์พระนคร จก.

เมื่อกล่าวถึงบทบาทและความสำเร็จของร้านสหกรณ์ในการส่งเสริมสมาชิก ก็กล่าวได้ว่ามีความสำเร็จตามสมควร แม้ว่าร้านสหกรณ์ไม่พยายามแข่งขันกับคู่แข่งในด้านราคา แต่ร้านสหกรณ์ปลูกฝังจิตสำนึกของสมาชิกให้รู้ว่าร้านสหกรณ์เป็นของพวกเขาเอง พวกเขาจึงต้องอุดหนุน โดยการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคจากร้านสหกรณ์ ซึ่งเป็นหนทางที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างความ เป็นธรรมด้านราคา คุณภาพ และมาตรฐานการชั่งตวงวัดปริมาณสินค้าที่ซื้อหาเกี่ยวกับเรื่องนี้ร้านสหกรณ์ในสถานศึกษา เช่น โรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย รวมทั้งร้านสหกรณ์ประจำสำนักงานในส่วนราชการต่างๆ ร้านสหกรณ์กรุงเทพ และร้านสหกรณ์ พระนครมีบทบาทที่เด่นพอสมควร

#### ตอนที่ 4. ปัญหาและอุปสรรคของขบวนการสหกรณ์ไทย

เราทราบกันแล้วว่าขบวนการสหกรณ์ไทยริเริ่มขึ้นโดยรัฐบาลได้นำแนวคิดและวิธีการสหกรณ์เข้ามาจากต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรที่มีฐานะอ่อนแอทางเศรษฐกิจและสังคมได้รวมกลุ่มกันดำเนินวิสาหกิจบนหลักการช่วยตนเองและการร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยรัฐบาลในสมัยนั้นได้ตระหนักดีว่าเป็นเรื่องยากมาก ซึ่งต้องอาศัยความพยายามและความอดทนอย่างสูงในการทดลองจัดสหกรณ์ประเภทต่างๆ ขึ้นจนเห็นผลแล้วว่ามี “**รูปร่าง**” ที่จะประสบความสำเร็จ จึงค่อย ๆ ขยายการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทนั้นๆ ให้แพร่หลายต่อไป

ผลการศึกษาในตอนที่ 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 แลหลักการบริหารจัดการสหกรณ์ตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อนำไปสู่สัมฤทธิ์ผลของการพึ่งตนเอง การปกครองตนเอง และความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายในระยะเวลาอันสมควร

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

ปัญหาและอุปสรรคของขบวนการสหกรณ์ไทยจึงอาจพิจารณาใน 2 ประเด็นคือ ปัญหาภายใน และปัญหาภายนอกของขบวนการสหกรณ์ และมูลเหตุของปัญหานี้ๆ

## 1. ปัญหาภายในขบวนการสหกรณ์

ปัญหาภายในขบวนการสหกรณ์กล่าวโดยสังเขปได้ดังนี้

### 1.1 ปัญหาโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ซึ่งเป็นแม่บทในการวางพื้นฐานโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็น 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) ที่ขั้นหรือระดับ เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ข้อสำคัญ สหกรณ์ขั้นสูงจะต้องไม่ดำเนินงานอันเป็นการแข่งขันกับสหกรณ์สมาชิก กฎหมายสหกรณ์ไทยก็ได้กำหนดหลักการในเรื่องนี้ไว้ 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) แม้ว่ากฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันบัญญัติว่าประเภทของสหกรณ์ให้กำหนดโดยกฎกระทรวงแต่ยังมีความสับสนอยู่มากในส่วนราชการสหกรณ์และนักสหกรณ์ทั่วไป 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 สหกรณ์การเช่า และการเช่าซื้อที่ดินมีวัตถุประสงค์หลายอย่างเป็นสหกรณ์เอกประสงค์อยู่แล้วตามธรรมชาติของสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นเกษตรกร 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 ประเภทสหกรณ์นิคมก็ควรคงไว้และนำสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินมารวมไว้ในประเภทนี้ 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 แต่ถ้ารัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้ราษฎรรวมกลุ่มกันจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับตนเองตามหลักการพึ่งตนเอง 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 และเป็นอิสระจึงยังเลือนลางเต็มที

## 1.2 ปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกสหกรณ์

โดยทั่วไปเรายังไม่อาจกล่าวได้อย่างมั่นใจว่าสมาชิกสหกรณ์ส่วนมากมีความรู้ความเข้าใจและได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์ของตนอย่างเพียงพอไม่ว่าของสหกรณ์ภาคเกษตรหรือนอกภาคเกษตร ทั้งนี้เพราะสหกรณ์ชั้นปฐมส่วนมากละเลยหน้าที่ให้การศึกษาและเผยแพร่ข่าวสารการสหกรณ์แก่สมาชิกของตนตามหลักการสหกรณ์ข้อ 5 สาเหตุสำคัญของปัญหานี้สืบเนื่องมาจากความอ่อนแอของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยประการหนึ่ง และระบบการศึกษาอบรมทางสหกรณ์ที่ยังถูกรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนราชการสหกรณ์มาช้านานจนกระทั่งในปัจจุบันอีกประการหนึ่ง

สมาชิกซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานของสหกรณ์ของตน รวมทั้งข่าวสารความเคลื่อนไหวของสหกรณ์ย่อมจะขาดความสนใจและไม่เห็นคุณค่าของสหกรณ์มากไปกว่าประโยชน์เฉพาะหน้าที่ตนจะได้รับจากสหกรณ์ สมาชิกมักจะขาดความสำนึกและตระหนักในการสอดส่องดูแลการบริหารจัดการสหกรณ์ การเลือกตั้งสมาชิกที่ดีมีคุณภาพเป็นกรรมการดำเนินการ และการอุดหนุนสหกรณ์ของเขาอย่างแข็งขันด้วยความรักดีอย่างสม่ำเสมอ 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

ให้คนเก่งและดีมีคุณภาพเข้ามาเป็นผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์มากขึ้น แม้สหกรณ์ที่ได้คนดีมีคุณภาพไว้แล้วเขาอาจทำงานในสหกรณ์ได้ไม่นาน ทำให้อัตราหมุนเวียนเข้าออกของบุคลากรค่อนข้างสูง การขาดบุคลากรที่มีคุณภาพทำให้เกิดปัญหาการบริหารและการจัดการตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

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

สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตั้งมาเป็นเวลากว่า 30 ปี แต่ไม่ได้รับการพัฒนาและสนับสนุนอย่างถูกต้องทิศทาง ระบบการศึกษาฝึกอบรมของขบวนการสหกรณ์จึงไม่เป็นเอกภาพ และอ่อนแอตลอดมา การสร้างบุคลากรสหกรณ์ที่มีคุณภาพทั้งก่อนประจำการและในประจำการ จึงเป็นไปได้ยากมาก นอกจากได้อาศัยสถาบันระดับมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยดังที่เป็นอยู่

## 1.5 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดสถาบันการเงินสหกรณ์

ปัญหานี้ทำให้สหกรณ์ไม่สามารถพึ่งตนเองและเป็นอิสระในการบริหารการเงินของขบวนการสหกรณ์ แม้ว่าขบวนการสหกรณ์ออมทรัพย์สามารถพึ่งตนเองทางการเงินได้ แต่ก็ขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ เพราะมีกฎหมายและกฎระเบียบมากมายของทางราชการปิดกั้นไว้ โดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อความมั่นคงและปลอดภัยทางการเงินของสหกรณ์เอง

หากรัฐบาลไม่ยุบเลิกธนาคารสหกรณ์จังหวัดและธนาคารเพื่อการสหกรณ์เมื่อประมาณกึ่งศตวรรษมาแล้วคงได้กล่าวในตอนก่อน วันนี้สหกรณ์ภาคเกษตรคงได้มีระบบธนาคารสหกรณ์ที่เข้มทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศและอาจกล่าวด้วยความมั่นใจว่าสหกรณ์จะพึ่งตนเองและเป็นอิสระทางการเงินได้อย่างแน่นอนเช่นเดียวกับในต่างประเทศ ทั้งหลาย เช่น อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน และแม้แต่ประเทศเยอรมนี ซึ่งได้ริเริ่มพัฒนาสหกรณ์การเงินหรือธนาคารสหกรณ์ทั้งในชนบทและเมืองมาประมาณ 100 ปีแล้ว รัฐบาลเยอรมันก็ได้ออกกฎหมายจัดตั้งธนาคารกลางของสหกรณ์ขึ้นและพัฒนาให้เป็นของขบวนการ สหกรณ์ และมีลักษณะเป็นสหกรณ์ทุกประการ ธนาคารสหกรณ์กลางของเยอรมนีขณะนี้มีสาขาอยู่ในทุกทวีปและในประเทศที่เป็นศูนย์กลางการเงินประจำภูมิภาคทุกแห่งรวมทั้งในประเทศสิงคโปร์

## 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 แท้จริงทรัพยากรมนุษย์น่าจะมีค่ามากกว่าทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยีด้วยซ้ำ 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 (ทั้งที่เป็นเกษตรและมีไม่เกษตร) ให้เข้มแข็งและมีบท บทบาทในการพัฒนาชนบท

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

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

**2.1.2 การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เป็นคุณให้เป็นโทษแก่ขบวนการสหกรณ์**  
รัฐบาลในอดีตมีนโยบาย 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 ขบวนการสหกรณ์ซึ่งควรมีธนาคารกลางระดับประเทศของตนเองตั้งแต่ 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 เพราะสหกรณ์สมาชิกรู้สึกว่าจะถูกบังคับตามกฎหมายให้เป็นสมาชิกขาดความสำนึกในความเป็นเจ้าของ และขาดความร่วมมืออย่างแข็งขันด้วยความสมัครใจ 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 และองค์การห้องเย็น 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 แม้ว่าเพิ่งใช้มาได้ไม่นาน แต่ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องบางประการ ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคแก่การพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ดังจะได้อธิบายต่อไป

(1) นโยบายกฎหมายสหกรณ์ (Policy objective) ไม่ชัดเจนหรือเกือบจะกล่าวได้ว่าไม่มีทั้งในตัวของบัญญัติและหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ กฎหมายสหกรณ์ที่จะเอื้อต่อการพัฒนาสหกรณ์อย่างน้อยต้องมีวัตถุประสงค์ด้านนโยบาย ดังนี้

- เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา เพราะฉะนั้นต้องมีลักษณะที่ง่ายแก่การศึกษาและทำความเข้าใจของบุคคลธรรมดาทั่วไป

- โดยที่สหกรณ์เป็นองค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน เพราะฉะนั้นบทบัญญัติของกฎหมายจะต้องเอื้อหรือให้ความสะดวกแก่การส่งเสริมหรือพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ให้พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์การธุรกิจอื่น ๆ ในภาคเอกชน รัฐจะต้องค่อย ๆ ถ่างโอนอำนาจกำกับดูแลและส่งเสริมสหกรณ์ให้ขบวนการสหกรณ์รับไปดำเนินการเองตามขีดความสามารถ

- สหกรณ์ต้องมีเสรีภาพในการดำเนินวิสาหกิจอย่างเท่าเทียมกับองค์การธุรกิจอื่น ๆ ในภาคเอกชน เช่น การดำเนินกิจการธนาคาร การประกันชีวิตและวินาศภัย ฯลฯ

- กฎหมายสหกรณ์ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของสหกรณ์ให้สามารถแข่งขันกับองค์การธุรกิจอื่นได้ในตลาดเสรี

(2) โครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์ไม่เหมาะสม สำหรับระบบกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวที่ใช้อยู่ในประเทศไทย การจัดหมวดหมู่แห่งบทบัญญัติไม่เป็นไปตามลำดับขั้นตอนแห่งกำเนิดหรือธรรมชาติของสหกรณ์ ซึ่งควรจะเริ่มจากการจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ สิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ สิทธิและความรับผิดชอบของสมาชิก การจัดการสหกรณ์ 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
- เพื่อให้สหกรณ์มีบทบาทในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
- 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

สยามพร โยธาสมุทร

## การสหกรณ์ในบริบทไทย : เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม

สยมพร โยธาสมุทร\*

### ความนำ

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

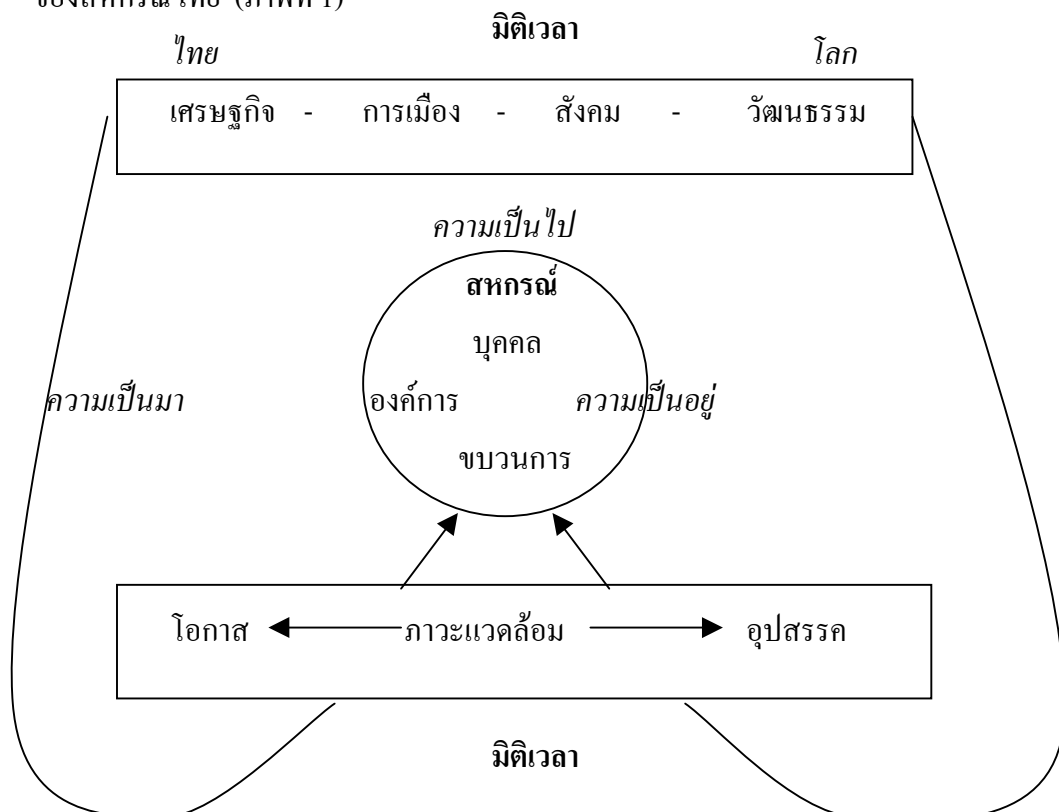
ด้วยเหตุนี้ หากแม้จะยังคงตระหนักดีว่าสหกรณ์ย่อมมีเอกลักษณ์ ค่านิยม หลักการ และวิธีการที่จำเพาะเจาะจงอยู่แล้วก็ตาม แต่ธรรมชาติแห่งการเปลี่ยนแปลงก็ยังคงเกิดขึ้นได้กับสหกรณ์ โดยไม่มีข้อยกเว้น สหกรณ์ยังคงต้องอยู่กับความเป็นจริงซึ่งนำสู่การปรับตัวเพื่อความอยู่รอดและเติบโต โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงความจำเป็นที่ต้องเคลื่อนไปภายใต้บริบทอันไม่หยุดนิ่งด้วยอิทธิพลแห่งเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม อันเป็นบริบทที่นับวันจะยิ่งสลับสน ไร้ระเบียบ อีกทั้ง ขาดความไม่แน่นอนอย่างเป็พลวัตที่ซับซ้อน (Dynamixity) ซึ่งเหล่านี้ย่อมล้วนเป็นบริบทอันส่งผลได้ทั้งเชิงเอื้ออำนวยและเหนี่ยวรั้ง ทั้งเป็นโอกาสและอุปสรรคทั้งต้นทุนและเงื่อนไข ตลอดจนทั้งเป็นการค้ำจุนและบิดเบือนสหกรณ์ได้ในขณะเดียวกัน ซึ่งด้วยมูลเหตุดังกล่าวจึงเป็นที่มาแห่งบทความนี้ในอันที่จะพยายามพิจารณาทะลวงเข้าสู่บริบททั้งหลายเหล่านั้น อันมีผลอย่างเชื่อมโยงและเกี่ยวข้อต่อการสหกรณ์

### วัตถุประสงค์ของบทความ

เนื่องจาก สภาวะทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมต่างผสานเชื่อมโยงอย่างมีอิทธิพลต่อกันและกันอยู่แล้วในสังคมแต่ละสังคม การศึกษาและทำการวิเคราะห์อย่างแยกส่วนเป็นสิ่งที่ผู้เขียนตระหนักดีว่าแม้จะทำให้เข้าถึงความจริงบางส่วน ในแง่มุมที่เฉพาะเจาะจงได้ก็ก็ตาม แต่ก็ทำให้ละเอียดและขาดการเข้าถึงสภาวะตามที่เป็นจริงซึ่งโดยเนื้อแท้แล้วมีอาจหลุดพ้นจากการเชื่อมโยงระหว่างกันและกันของบริบทต่าง ๆ อย่างเป็นองค์รวมที่ผสานสังเคราะห์เข้าเป็นบริบทไทยได้

ดังนั้น แม้การศึกษาวิเคราะห์แบบแยกส่วนจะเป็นการดึงภาพเชิงลึกเฉพาะส่วนได้ดีในระดับหนึ่ง แต่การวิเคราะห์ที่ยึดมั่นในแต่ละส่วนแล้วมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นนั้น เป็นสิ่งที่ไม่เพียงพอเสียแล้ว ด้วยเหตุนี้จึงต้องตระหนักอยู่เสมอถึงความสำคัญของภาพรวมที่เชื่อมโยงระหว่างกันและกันในทุกบริบทเป็นพื้นฐานไว้ด้วย ซึ่งในการศึกษา การวิเคราะห์ และการสังเคราะห์เกี่ยวกับการสหกรณ์นั้นย่อมสามารถกระทำได้จากทั้งสองด้านประกอบกัน ประจวบกับการเชื่อมต่อระหว่างภาพครึ่งวงกลม 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 อันเป็นลักษณะเด่นสำคัญที่สหกรณ์ไทยคงสภาพอยู่ในแ่งมุมแห่งองค์ความรู้เชิงทฤษฎีที่เป็นขอบเขตของสหกรณ์ (Co - operative Sphere )
2. บริบทไทยในอดีตกับความเป็นมาของการสหกรณ์
3. สถานการณ์ท้าทายอนาคตการสหกรณ์ไทย

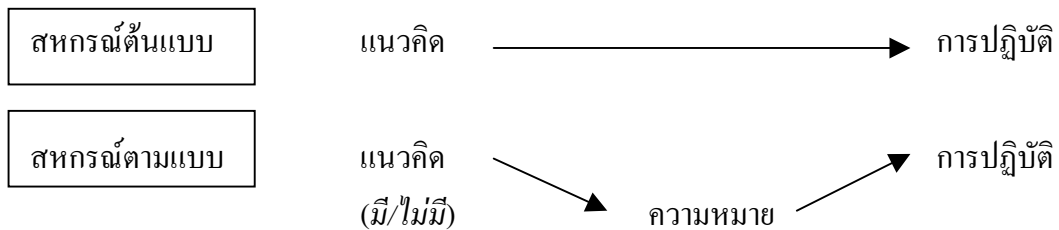
### ภาพรวมสหกรณ์ : ภาวะสภาพแห่งองค์ความรู้สหกรณ์ไทย

หากย้อนดูการสหกรณ์ของโลกนับตั้งแต่ที่มีการเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมบนเส้นทางที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยแห่งคณะผู้ริเริ่มการสหกรณ์ ซึ่งมักเป็นที่กล่าวขานกันในนาม สหกรณ์ร็อคเดล ( Rochdale Friendly Co-operative Society ) นั้น ปรากฏการณ์สำคัญที่ไม่อาจมองข้ามไปของ สหกรณ์ต้นแบบก็คือ เพราะด้วยการตระหนักในคุณค่าแห่งนามธรรมที่เป็นความร่วมมือ (co-operation) ได้ก่อให้เกิดเป็นองค์การรูปธรรมของสหกรณ์ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ จากแนวคิด (Concept) ตรงลงสู่การปฏิบัติ (Practice) หรือจากสาระภายในผันเข้าสู่รูปแบบการกระทำ จนเป็นที่ยอมรับแพร่หลายว่าสามารถยังประโยชน์ได้จริงแก่มนุษย์ หลังจากนั้นกระบวนการผลิตซ้ำ (Reproduction) ทางความคิดจึงได้เข้ามามีบทบาทในการกำหนดว่า หากปฏิบัติกรตามครรลองเช่นนั้น และด้วยแนวคิดดังเช่นที่มีตัวอย่างแล้วนั้น จึงเรียกได้ว่าเป็น " สหกรณ์ " ซึ่งด้วยกระบวนการผลิตซ้ำทางความคิดนี้เองที่อำนาจแห่งความหมายของคำจำกัดความได้เริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อวงการ สหกรณ์

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



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



ภาพที่ 2 เปรียบเทียบแนวทางระหว่างสหกรณ์ต้นแบบกับสหกรณ์ตามแบบ

อย่างไรก็ตาม นับเนื่องแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้มีการให้ความหมายในเชิง "จำกัด" ความแก่สหกรณ์ไว้มากมายทั้งจากนักทฤษฎี นักปฏิบัติ แต่ดูเหมือนความหมายที่ทรงอำนาจมากที่สุดจะเป็นความหมายที่เป็นผลผลิตจากเวทีระดับโลกที่สร้างความน่าเชื่อถืออย่างมีพลัง ต้องสงสัยในการตีวงเพื่อสร้างขอบเขตสหกรณ์ (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"<sup>2</sup>

แม้ในความเป็นจริงจะปรากฏว่าคำจำกัดความสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากองค์การสากลดังกล่าวจะมีชุดอื่น ๆ ก่อนหน้านี้นี้มาแล้วก็ตาม แต่ก็คงมีอาจปฏิเสธได้ว่าคำจำกัดความทั้งหมดเหล่านั้นรวมไปถึงการกำหนดหลักการประการต่าง ๆ สำหรับสหกรณ์ล้วนมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากอิทธิพลของบริบทแห่งยุคสมัย ดังเช่นในยุคหนึ่งที่องค์การดังกล่าวมีสมาชิกส่วนใหญ่มาจากขบวนการสหกรณ์ผู้บริโภคนยุโรป ผลประโยชน์ของขบวนการสหกรณ์เหล่านี้จึงย่อมเป็นเครื่องโน้มน้าวทัศนคติและจุดสนใจของคณะกรรมการ<sup>3</sup> ที่มีบทบาทในการรับรองหลักการสหกรณ์บางประการให้เด่นชัด ซึ่งในที่นี้จะขอละไว้ไม่กล่าวในรายละเอียด

แต่ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม เจตนาอันถูกระบุไว้เบื้องหลังคำจำกัดความเหล่านั้นโดยสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ ก็คือ การให้สามารถครอบคลุมองค์การ สหกรณ์ทุกประเภทได้อย่างเป็นสากล โดยนัยยะทางการปฏิบัติตามครรลองแห่งหลักการรอชเดล<sup>4</sup> ซึ่งสำหรับสหกรณ์ รอชเดลเองในการเปิดตัวเป็นองค์การรูปธรรมในฐานะองค์การธุรกิจครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2373 (ค.ศ.1830) นั้น แน่แน่นอนว่าแม้จะยังไม่มีคำจำกัดความ "สหกรณ์" แต่บรรดาผู้ริเริ่มการสหกรณ์ในยุคนั้นก็ได้บุกเบิกจนสามารถจัดตั้งสหกรณ์ได้สำเร็จ โดยตั้งอยู่บนแนวคิดที่สำคัญแห่งความร่วมมือกัน ด้วยเจตนารมณ์แน่วแน่แห่งการใฝ่สันติ เอื้อเพื่อต่อกัน เสรีภาพ ความเสมอภาค ภราดรภาพ ความเที่ยงธรรม ความซื่อสัตย์ ความมีเอกราช เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ความเป็นมิตรมีไมตรีต่อกัน ความรับผิดชอบ ขยันขันแข็ง จริงใจ โปร่งใส การพัฒนามนุษย์ ขจัดความเขลา ตลอดจนการใช้ให้เป็นประโยชน์ สมประโยชน์อย่างไม่พุ่มเพื่อพยายามให้เกิดความสมดุลในประเด็นขัดแย้งหลัก ๆ ที่มีกันมาเนิ่นนานในสังคมมนุษย์ เช่น ความขัดแย้งระหว่างเสรีภาพกับการพึ่งพิง ความขัดแย้งระหว่างความเห็นแก่ตัวกับการเห็นแก่ส่วนรวม ความขัดแย้งระหว่างการเอาตัวรอดกับความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งเหล่านี้ได้เผชิญกับความพยายามกรองออกมาจากสหกรณ์ต้นแบบและถ่ายทอดลงด้วยภาษา (Language) เพื่อจิวงให้เป็นที่เข้าใจถึงเอกลักษณ์การสหกรณ์ว่าเป็นอย่างไร

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้แม้จะอิงกับสหกรณ์ในบริบทดั้งเดิม อันเป็นบริบทตะวันตกที่ไม่ใช่บริบทไทยก็ตาม แต่แน่นอนว่าการทำความเข้าใจถึงตัวตนของการสหกรณ์ไทยที่อาศัยต้นแบบจากต่างชาตินั้นจำเป็นต้องพาดพิงย้อนกลับไปยังสหกรณ์ต้นแบบดังกล่าวด้วย จะอาศัยเพียงมุมมองจากรูปแบบสหกรณ์ที่ผู้คิดเป็นดอกเห็ดในสังคมไทยเท่านั้นหาเพียงพอไม่ 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 แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีองค์การต่างๆ ไม่น้อยที่พยายามให้เข้าอยู่ในความหมายโดยปราศจากการเข้าถึงแนวคิด ค่านิยม หลักการและวิธีการ ที่ตรงตามเจตนารมณ์เบื้องหลัง ดังนั้น ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจึงหนีไม่พ้นสภาพขององค์การที่กลับต้องตายด้วยความหมายอีกเช่นกัน

ดังนั้น เมื่อหันกลับมามองพิจารณาสหกรณ์ไทยที่มีความเป็นสหกรณ์ องค์ความรู้ที่จะทำให้เข้าถึงและครอบคลุมทั้งหมดของความเป็นสหกรณ์ได้ จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาผ่านจากแนวทางต่างๆ อย่างไม่เกาะติดกับความเป็นศาสตร์ที่ยึดอยู่กับแนวคิดปฏิฐานนิยม (Positivism) ที่เป็นความคิดครอบงำโลกมาแล้วในศตวรรษก่อน การปรับกระบวนทัศน์ในการพิจารณาภาพรวมสหกรณ์เช่นนี้ ย่อมเปิดเผยถึงองค์ความรู้ในขอบเขตของสหกรณ์ที่ขยายพรมแดนออกไปได้ในหลายมิติ ต่อไปนี้

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

สำหรับในที่นี้แม้จะยังไม่ลงไปรายละเอียดของแต่ละด้าน แต่ประเด็นที่ไม่ควรมองข้ามก็คือ ไม่ว่าองค์ความรู้ว่าด้านสหกรณ์จะขยายออกไปอีกมากเท่าใดก็ตาม สหกรณ์ไทยย่อมต้องทำการบ้านอีกมากหากยังไม่ถึงฝั่งและยังปราศจากการปฏิบัติให้บรรลุผล เพราะสหกรณ์คือการทำปฏิบัติหาใช่การท่องบ่นไม่ บรรดาองค์ความรู้เหล่านี้จำเป็นต้องเดินควบคู่ไปกับการปฏิบัติ บนเงื่อนไขความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับการสหกรณ์

ฉะนั้น จึงนับเป็นอีกคำรบหนึ่งที่ขอมไม่อาจปฏิเสธบทบาทและความสำคัญของความหมายสหกรณ์ลงไปได้ เพราะความหมายของสหกรณ์ย่อมมีความสำคัญต่อสหกรณ์ระดับหนึ่ง เพื่อเป็นการยึดโยงให้องค์การทั้งหลายบนเส้นทางสหกรณ์สามารถสะท้อนถึงเอกลักษณ์ (Identity) ร่วมในทิศทางเดียวกัน แต่ในขณะที่เดียวกันหากยึดอยู่เพียงการให้สอดคล้องเข้ากันกับความหมายอย่างละเอียดแนวคิดเบื้องหลังก็ย่อมมีอำนาจพาให้องค์การเหล่านั้นสัมผัสเจตนารมณ์ที่แท้จริงของสหกรณ์ได้ นั่นคือ การมีความเป็นสหกรณ์แต่เพียงรูปแบบ (Form) ทั้งนี้โดยปราศจากเนื้อหาสาระ (Essence) อันเป็นจิตวิญญาณสหกรณ์ (Co - operative Spirit) ที่แท้จริง

ทั้งหมดข้างต้นนี้เป็นเสมือนสถานะสภาพอันเป็นพื้นฐานและที่ควรจะเป็นสำหรับสหกรณ์ ซึ่งจากสภาพดังกล่าวเมื่อเชื่อมโยงในมิติของเวลา (Time) และ พื้นที่ (Space) ย่อมจะมีส่วนช่วยในการวิเคราะห์ในเชิงบริบทซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

### บททวนอำนาจแห่งบริบทในอดีตต่อการสหกรณ์ไทย

" *ลงแขก* " เป็นกิจกรรมที่มักยกมาใช้สนับสนุนอยู่เนื่อง ๆ ในการอ้างถึงความต่อเนื่องสัมพันธ์กันที่ดูกลมกลืนระหว่างวิธีการสหกรณ์กับร่องรอยวิถีไทย จนเป็นที่น่าสังเกตว่าในสังคมไทยไม่มีข้อเท็จจริงใดอีกหรือที่สอดคล้องและที่พอจะเป็นต้นทุนอันแข็งแกร่งสำหรับสหกรณ์ หรือหากยังคงมีอยู่แต่ก็เป็นไปได้หรือไม่ที่อาจถูกกดทับจนไม่เหลือพื้นที่ที่ควรกล่าวอ้างถึงในวงการสหกรณ์ ส่วนในทางกลับกันหากการสหกรณ์ไทยอาศัยเพียงประเพณีการลงแขกเป็นพื้นฐานที่ยึดโยงจากวิถีชีวิตไทยกับวิธีการสหกรณ์แล้ว ก็ดูน่าจะเป็นเพียงฐานที่ง่อนแง่นเต็มทนสำหรับกิจกรรมสหกรณ์รูปแบบอื่นๆ ที่ไกลปืนเที่ยงจากภาคการเกษตร

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

ครั้นหันมาสำรวจรากฐานทำนองดังกล่าวในสังคมไทย การทำบุญสุนทาน การลงขัน การแบ่งปันอาหาร ซึ่งนักวิชาการบางท่านตีความว่าเป็นวิธีการเพิ่มความมั่นคงทางด้านอาหารสำหรับประชาชนที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคเขตร้อน ทำให้ประชาชนมีความโน้มเอียงในการหวงใยและแบ่งปันซึ่งกันและกัน<sup>9</sup> ก็น่าจะเป็นรากฐานอีกกึ่งหนึ่งที่ทำให้มีส่วนในการกำจูนการสหกรณ์ไทยนับตั้งแต่เริ่มต้น แต่ขณะเดียวกันก็น่าที่จะสืบค้นต่อไปว่ายังมีกึ่งอื่นอีกหรือไม่อย่างไร ที่เอื้ออำนวยหรืออุดหนุนสหกรณ์

ดังกล่าวนี้เป็นเพียงบางตัวอย่างของปัญหาที่จำเป็นต้องมีการย้อนรอยหรืออดีตเพื่อใช้เป็นเส้นทางสู่การแสวงหาคำตอบเกี่ยวกับการสหกรณ์ไทย ซึ่งการคลี่คลายปัญหาเช่นนี้หรือปัญหาอื่นทำนองนี้น่าจะมีคุณค่าเป็นเสมือนสะพานที่นำพาสู่ความเข้าใจถึงความต้องการและปัญหาในอนาคตบนพื้นฐานของสังคมไทยได้กระจ่างขึ้นอีกแง่มุมหนึ่ง

ดังนั้น แนวทางสำหรับการศึกษาสหกรณ์ไทยนั้นหากกระทำในลักษณะอ่านประวัติศาสตร์เพียงการเรียบเรียงและลำดับตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นภาพสถิต (Static)

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

### ย้อนรอยรื้ออดีตการสหกรณ์ไทย : การทบทวนเชิงบริบท - จากสาเหตุสู่ปรากฏการณ์

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

หากย้อนดูภาวะสภาพที่มีอยู่เดิมและตกผลึกในสังคมไทยมาตั้งแต่ก่อนสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ จวบจนถึงยุคกำเนิดสหกรณ์ไทย เช่น

- ระบบการผลิตของครอบครัวและชุมชนที่มีได้มุ่งสู่กำไรหรือค่าเช่า แต่มุ่งสนองต่อการดำรงอยู่ของครอบครัวและชุมชนเป็นสำคัญ อันเป็นระบบซึ่งเศรษฐศาสตร์กระแสหลักเคยละเลยและตีกันออกไปมิให้อยู่ควบคู่กับเศรษฐกิจระบบอื่น
- 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 และมักจะพอใจในรายได้ระดับพอมือพอกิน<sup>14</sup>
- ระบบและกลไกตลาดที่ชาวไทยทั่วไปส่วนใหญ่ในสมัยนั้นไม่คุ้นเคยและไม่มีโอกาสเข้าถึงมากนัก หากแต่ระบบและกลไกเหล่านั้นตกอยู่ในมือเชื้อชาติอื่นเป็นสำคัญ
- ความเป็นชุมชนที่ผู้คนอยู่ร่วมกันเป็นหมู่ เป็นบ้าน
- สภาพสังคมที่อบอวลด้วยการพนันและฝิ่นซึ่งยังมีอยู่ทั่วประเทศ<sup>15</sup>
- ฯลฯ

เหล่านี้ล้วนเป็นฐานหรือต้นทุนซึ่งสหกรณ์จำต้องอยู่ร่วมด้วยนับตั้งแต่เริ่มต้นนับหนึ่งในสังคมไทย โดยต้นทุนบางอย่างอาจเป็นการช่วยสร้างโอกาสงามแก่สหกรณ์ แต่ในความเป็นจริงก็ยังมีต้นทุนอีกหลายอย่างที่กลับบ่อนทำลายเป็นภาระและเป็นอุปสรรคต่อสหกรณ์เองได้

จริงอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการสหกรณ์ในขณะนั้น มิอาจปฏิเสธได้ว่าบริบทเฉพาะหน้าซึ่งดูเหมือนเป็นตัวกระตุ้นหลักให้ต้องมีการจัดตั้งสหกรณ์ก็คือ ภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจซึ่งเฉพาะกรณีแวดลอมทางเศรษฐกิจไทยในสมัยนั้นก็ปรากฏชัดเจนว่า ขณะที่ข้าวเป็นสินค้าหลักที่ทำรายได้เข้าประเทศแต่สภาพของผู้ผลิตข้าวกลับตรงกันข้าม คือชวานาคอยู่ในสภาพแร้นแค้นยากจน 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 " โคออปอเรชั่น " งดการพิมพ์จำหน่ายอีกต่อไป หลังจากมีการพิมพ์ครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2453 โดยถัดจากนั้นประมาณ 4 ปี กลับมีการเห็นชอบต่อคำแนะนำให้จัดตั้งสมาคมสหกรณ์ใน พ.ศ. 2457 โดย เซอร์ เบอ์นาร์ด์ ฮันเตอร์ ( Sir Bernard Hunter ) หัวหน้าราชการแห่งมดราส ประเทศอินเดีย ซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศแม่ข่ายหลักสำหรับการขยายอิทธิพลจักรวรรดินิยมของอังกฤษในภูมิภาคเอเชีย
- การต่อสู้เพื่อการสหกรณ์จากในสายราชสำนักหรืออีกนัยหนึ่งคือฝ่ายรัฐ โดย พระอุตสาหะวิริยะของกวีสำคัญที่เปิดศักราชใหม่แห่งวรรณกรรมไทย คือ พระวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ( พ.ศ. 2419 - 2488 ) ผู้ซึ่งถัดมาในอีกบทบาทหนึ่งคือ ผู้รับหน้าที่พิทักษ์ทรัพย์สินอันเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 1 ( พ.ศ. 2457 - 2461 ) โดยน่าจะมีนัยยะเชื่อมโยงกับการกำหนดจุดยืนของไทยท่ามกลางสังคมโลก
- การบุกเบิกแนวคิดของสำนักสหกรณ์ที่ใช้หลักของลัทธิโซลิดาริสต์ (Solidarist) ซึ่งถือว่ามนุษย์ที่เกิดมาพร้อมต้องเป็นเจ้าของและลูกหนี้ต่อกัน ต้องร่วมกันในการประกอบเศรษฐกิจ ประชาชนรวมกันเองจัดตั้งเป็นสหกรณ์และตาข่ายสหกรณ์<sup>18</sup> จากฝีมือของนักคิดสำคัญที่ถูกตีตราว่าเป็นฝ่ายซ้าย เช่น ปรีดี พนมยงค์ ( พ.ศ. 2443 - 2526 ) และ สด กุระมะโรหิต (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 หากถอยห่างออกจากสังคมไทยระดับหนึ่งเพื่อการวิเคราะห์ในมุมมองที่แน่นอนว่าประเทศไทยในฐานะประชาคมโลก ไม่ว่าจะลุกขึ้นมาประกาศจุดยืนของตนอย่างไร เปิดเผยหรือไม่ก็ตาม แต่ก็ประเมินได้ไม่ยากว่ามีการเลือกเส้นทางของตนเรียบร้อยแล้วภายใต้การขับเคลื่อนระหว่างสองอุดมการณ์หลักของโลกในศตวรรษที่ 20 คือ ค่ายทุนนิยมและค่ายสังคมนิยม แม้ในช่วงแรกของการพลิกผันด้วยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 จะมีความพยายามในการแสวงหาเอกลักษณ์ใหม่ตามเค้าโครงเศรษฐกิจที่ซูโงให้สหกรณ์เป็นผู้จัดการเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการวางแผนเศรษฐกิจโดยรัฐ แต่สังคมไทยโดยผู้มีอำนาจก็ปฏิเสธอย่างประนีประนอมโดยยังคงให้แนวนโยบายทางเศรษฐกิจในยุคสร้างชาติมีการใช้แนวทางของสหกรณ์ และสหกรณ์ก็ได้เริ่มทำหน้าที่ไปตามครรลองอย่างไม่ใช้สหกรณ์บริสุทธิ์ หากแต่องค์กรทรงเครื่องเพื่อเข้าสู่การเป็นกลไกสังเคราะห์ที่ช่วยสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมภายใต้อุดมการณ์ที่ถูกเลือกแล้ว

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

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



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

ดังนั้น ความเป็นจริงบางประการที่มีมาช้านานในสังคมไทย เช่น ความเป็นเจ้าของโดยชุมชนที่มีความสำคัญมากกว่าความเป็นเจ้าของโดยส่วนตัว <sup>22</sup> อันสะท้อนถึงวิถีคิดเชิงญาณวิทยาของไทย หรือแม้แต่ความเป็นอาณาเขตดินแดนไทยซึ่งรุ่มรวยไปด้วยวัฒนธรรมและศาสนาประเพณีอันหลากหลายที่แฝงไว้ด้วยปัญญา และกระบวนการเรียนรู้อันทรงคุณค่า และสั่งสมมาเป็นเวลานานหลายชั่วคนอันเป็นเอกลักษณ์ที่เป็นเอกเทศในแต่ละท้องถิ่น ตลอดจนบรรดาทั้งหลายทั้งปวงที่ต่อเมื่อไม่เอื้อต่อการใช้อำนาจรวมศูนย์ เหล่านี้จึงถูกกลบเกลื่อนให้จำต้องลบลบทาบทลง

การเปลี่ยนแปลงอุดมการณ์รัฐซึ่งเห็นได้ชัดเมื่อมีการติดต่อกับต่างประเทศที่ได้รับเอาแนวคิดเรื่องการพัฒนาประเทศมาใช้ในการบริหารประเทศ เริ่มตั้งแต่การเปิดประเทศโดยสนธิสัญญาเบาริ่ง เมื่อ พ.ศ. 2398 การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในสมัยรัชกาลที่ 5 การเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 การยอมรับนโยบายการพัฒนาแบบตะวันตกหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และการร่างแผนพัฒนาประเทศตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา กล่าวได้ว่าอุดมการณ์รัฐได้เปลี่ยนจากอุดมการณ์ที่ได้รับอิทธิพลของศาสนาพุทธมาเป็นอุดมการณ์ทุนนิยมอย่างเป็นขั้นตอน <sup>23</sup> กระบวนการเพื่อการกรุยทางให้บริษัททุนนิยมขนาดใหญ่ก็เริ่มเดินเครื่องทำงานต่อเรื่อยมาเป็นลำดับ ซึ่งมีส่วนทั้งผลักดันและกดดันให้มีการพัฒนาท้องถิ่นในชนบทร่วมด้วย ในกรณีนี้สหกรณ์ก็ได้เข้ามายึดพื้นที่ไว้ได้ส่วนหนึ่งในเวทีนี้อย่างชอบธรรมในฐานะ "เครื่องมือของรัฐ" โดยสวมบทบาททาสไถสักระยะที่ทุนนิยมอย่างแทบไม่รู้ตัว ด้วยการยึดกุมเอา "ทุน" เป็นแกนของกระบวนการ หรือปัจจัยหลักในการผลิต

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

บริบทเชิงเศรษฐกิจโลกนับตั้งแต่ความรุ่งเรืองของพาณิชยนิยม ( Mercantilism ) และเลยเถิดมาจนเป็นจักรวรรดินิยม ( Imperialism ) ได้สร้างความเป็นโลกาภิวัตน์ ( Globalization ) มาแล้วตั้งแต่อดีต แม้จะมีใช้ด้วยอัตราเร่งเท่าในปัจจุบัน แต่คงคาพยพต่าง ๆ

ก็ได้ถูกสร้างขึ้นและเสริมความเข้มแข็งเพื่อปลดคนบนเส้นทางดังกล่าวมาช้านาน ทิศทางการพัฒนาสำหรับบรรดานานาประเทศที่ถูกขนานนามว่าด้อยพัฒนาหรือกำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ( ค.ศ. 1938 - 1945 ) ล้วนถูกกวาดเข้าสู่กระแสแห่งการลอกเลียนแบบรัฐและสวัสดิการของยุโรป ( Eucentric ) และดำเนินการให้เข้าตามทฤษฎีการทำให้ทันสมัย ( Modernization ) ซึ่งในที่สุดแล้วก็หาให้อื่นใดไม่ เว้นเสียแต่เป็นเพียงการเข้าสู่โปรแกรมการพึ่งพิงทางการค้าและการลงทุนหลักของบรรดารัฐอุตสาหกรรม ซึ่งมีแก่นสำคัญที่การธำรงรักษาเงื่อนไขทางการค้าที่เป็นประโยชน์แก่พวกตน<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>

แต่สำหรับในประเทศไทยสถานการณ์ที่ปรากฏออกจะชัดเจนในการกีดกันอุดมการณ์หนึ่งและกลบอีกอุดมการณ์หนึ่งอย่างมิดชิด ผลผลิตทางความคิดหรือแบบอย่างใด ๆ จากสหกรณ์ ในค่ายตรงข้ามอย่างโซเวียต เช่น ความคิดริเริ่มของขบวนการนีโอนารอดนิก ( Neo - Narodnic ) ซึ่งเป็นขบวนการของปัญญาชนที่อยู่ฝ่ายขวาวานาและเสนอให้มีการรวมกันเป็นสหกรณ์สังคมนิยม ซึ่งมีพื้นฐานอยู่ที่การร่วมกระทำกรของแรงงาน หรือแนวคิดของเซอร์นีเชฟสกี ( 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 เบอ์นาร์ด์ ชอว์ ( George Bernard Shaw, 1856 - 1950 ) เจ้าของรางวัลโนเบลสาขาวรรณกรรม เป็นแกนนำสำคัญ ก็ไม่เคยได้รับการเปิดเผยหรือแสดงบทบาทใดในการสหกรณ์ไทยเลย และไม่มีแม้แต่พื้นที่ ( Space ) อยู่ในวงการการศึกษาของไทยด้านสหกรณ์ ทั้งที่ในมุมมองสายสังคมนิยมด้วยกันเองแล้วบรรดาแนวคิดเหล่านี้เองก็ได้ถูกต่อต้านจากอำนาจรัฐโซเวียตว่าเป็นตัวแทนนายทุนน้อย มิใช่ที่จะกล่าวถึงบุคคลเหล่านี้ เพราะอันที่จริงแม้แต่แนวคิด

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

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

- ภาพลักษณ์สหกรณ์ในฐานะกลไกของรัฐใน " การพัฒนา " ประเทศตามกระแสทุนนิยม
- องค์กรจัดตั้งที่รัฐต้องอุ้มชูดูแล
- การรวมตัวของประชาชนที่ต้องเป็นไปตามแบบ ตามกรอบ ตามระเบียบที่กำหนด เพื่อให้สามารถรักษาสีทธิในการได้อุปการะจากรัฐ ในขณะที่บรรดาซึ่งแตกแถวจากนั้นก็กลับถูกมองอย่างแปลกแยก และถูกยึดเยียดความเป็นอื่น
- วัฒนธรรมองค์กร ( Organization Culture ) ที่กลับยืนอยู่ฝั่งตรงข้ามและห่างไกลจากวัฒนธรรมที่ควรจะเป็นตามค่านิยมสหกรณ์
- การเร่งเครื่องสำหรับแต่ละสหกรณ์เพื่อการเติบโตเชิงธุรกิจภายใต้กับดักของประสิทธิภาพ ( Efficiency ) และประสิทธิผล ( Effectiveness ) แห่งกระบวนการทำให้เป็น อุตสาหกรรม ( Industrialization )
- การยกเครื่อง เพิ่มสมรรถนะ และตื่นตัวในระดับองค์กรเพื่อการกรุยทางสู่เวทีประกวดสหกรณ์เชิงปริมาณ
- การเป็นสหกรณ์ผู้นอบน้อมและสวามิภักดิ์ต่อบัญชาของผู้มีเจตนาดีที่นำพาสหกรณ์เข้ารกเข้าพงโดยสุจริต
- ภาวะที่หลายสหกรณ์สูญเสียความมั่นใจที่จะคิดเอง – ทำเอง
- การปล่อยปละละเลยต่อวิถีคิดของมวลสมาชิกที่นับวันจะยิ่งห่างไกลจากค่านิยม สหกรณ์ เพียงเพื่อการรักษารูปแบบสหกรณ์ไว้เท่านั้น
- ฯลฯ

สำหรับปรากฏการณ์สุดท้ายในปัจจุบัน ก็คือ การดิ้นรนแสวงหาทางออกที่เป็นไปได้ของบรรดาองค์กรประชาชน หรือองค์กรชาวบ้านที่ไม่ค่อยไปกับทุนนิยม (แต่ก็ใช่ว่าจะเป็นสังคมนิยม ) ด้วยการจัดตั้งองค์กรธุรกิจ ที่เป็นของสมาชิก โดยสมาชิก เพื่อสมาชิก ปกครองกันเองตามครรลองประชาธิปไตยที่ปรับเข้ากับท้องถิ่น อย่างยึดโยงเหนียวแน่นอย่างจริง

ใจกับคุณธรรมที่ดูเหมือนว่าได้รับการกล่าวอ้างถึงใน " ค่านิยมสหกรณ์ " องค์การเหล่านั้นฝ่าฟันจากประสบการณ์จริง ทั้งลองผิดลองถูก ทั้งล้มลุกคลุกคลาน บ้างก็มีอันเป็นไปต้องล้มหายตายจาก และก็มีบ้างที่ไม่ค่อยดีทีเดียวซึ่งสามารถเติบโตล้มตาอ้าปากได้ มีหน้าที่ยังเป็นบทเรียนสู่ชุมชนอื่นๆ อีกมากมายให้ได้ไปปรับใช้ ความสำเร็จดังกล่าวช่างไม่แตกต่างจากที่สหกรณ์ต้นแบบได้บุกเบิกมาแล้ว จะต่างกันอยู่บ้างก็เพียงแต่ว่าองค์การทั้งหมดนี้มิได้ถูกเรียกว่าเป็น " สหกรณ์ " เท่านั้น

### เปิดปมสหกรณ์ไทย : ในอู่อำนาจวาทกรรม

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

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

ตามความหมายอย่างเป็นทางการในบริบทไทย สหกรณ์จึงได้รับการตีกรอบและถูกกำหนดพื้นที่ ( Space ) ไว้ชัดเจนด้วยคำสำคัญหนึ่ง คือ จดทะเบียน และความหมายดังกล่าวยังคงได้รับการส้าทับตอกย้ำที่จะเดินหน้าไปตามนัยยะเดิมอีกต่อไป 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 )

จะเห็นได้ชัดเจนว่ากระบวนการเชิงอำนาจได้ขีดวงที่จำเพาะสำหรับสหกรณ์ ข้อยเท็จจริงในสังคมไทยที่ตามมาจึงเป็นภาพที่ปรากฏว่ามีองค์กรต่างๆ มากมาย โดยในจำนวนนั้นมีองค์กรไม่น้อยที่มีความเป็นสหกรณ์แต่มีอาจเรียกขานตนเองในนามสหกรณ์ได้ บรรดาองค์กรที่มีวิญญูณ สหกรณ์เหล่านี้ได้ก่อตัวอย่างสงบเสงี่ยม และไม่ปรารถนาจะต่อสู้กับอำนาจแห่งวาทกรรมที่สร้างความเป็นอื่น (Otherness) ให้แก่องค์กรตน แม้ว่าการเติบโต และสมรรถนะที่ยังประโยชน์ได้อย่างแท้จริงสู่มวลสมาชิกจากองค์กรที่กล่าวถึงข้างต้นเหล่านี้เป็นที่ประจักษ์อยู่มากมาย แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายว่าด้วยอำนาจแห่งวาทกรรมทำให้การสหกรณ์ไทยจำต้องสูญเสียพลังอันเข้มแข็งเหล่านี้ไปอย่างไม่น่าจะเป็น ทั้งที่การผนึกองค์กรเหล่านี้เข้าในขบวนการสหกรณ์ไทยน่าจะเป็น โอกาสอันดีในการช่วยสร้างความเป็นปึกแผ่นแข็งแกร่งแก่ขบวนการเอง สมดังที่นักปรัชญาร่วมสมัยท่านหนึ่ง คือ จัง โบดริลลาร์ด ( Jean Baudrillard ) ได้กล่าวไว้ว่า " ใครก็ตามติดอยู่กับความหมายย่อมตายด้วยความหมาย " ( Whoever lives by meaning dies by meaning ) ซึ่งสภาพดังกล่าวจะไม่ไกลเกินความเป็นจริงที่ได้ปรากฏและกำลังปรากฏอยู่กับการสหกรณ์ไทยเท่าใดนัก

**สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม**

**: สิ่งท้าทายสหกรณ์ที่ไม่เคยหยุดนิ่ง**

ดังที่กล่าวตอนต้นแล้วว่าการสหกรณ์ไทยมิใช่เป็นสิ่งที่อยู่โดดๆ โดยมีพัฒนาการที่เฉพาะของตนจากภายในเท่านั้น หากเป็นส่วนหนึ่งของระดับมหภาค คือ รัชชาติและโลกที่มีการเคลื่อนไหวปฏิสัมพันธ์กันตลอดเวลา อดีต ปัจจุบัน และอนาคตของการสหกรณ์ไทยยังคงต้องคาบเกี่ยวไปมากับสถานการณ์เศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมมหภาคดังกล่าว สำระสำคัญของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีตก็ดี หรือที่กำลังห้อมล้อมการสหกรณ์ไทยในปัจจุบันนี้ก็ดี ล้วนมีความหมายต่อการสหกรณ์ไทยอย่างหยั่งรากลึกลงไปทั้งในระดับบุคคล องค์กร และขบวนการสหกรณ์เองทั้งสิ้น พลวัตของสถานการณ์ล้วนมีส่วนเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในทุกมิติแห่งกาลเวลา แต่สำหรับในที่นี้จะขอละมิตีแห่งอดีตและปัจจุบันซึ่ง

ได้กล่าวถึงไปบ้างแล้วในตอนต้น เพื่อที่ผู้นำนักลงยังภาพท้าทายที่รอการสหกรณ์ไทยอยู่เบื้องหน้านับแต่นี้เป็นต้นไป

ภาพสำคัญที่รอคอยอยู่เบื้องหน้าและคาดว่าจะปรากฏขึ้นในบริบทไทยอย่างต่อเนื่องไปอีกค่อนข้างยาวนานน่าจะผูกพันอยู่กับสถานการณ์ของโลก ดังนี้

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

แม้ทั้งหมดที่กล่าวนี้ได้สื่อเค้าที่จะเกี่ยวข้องกับสังคมไทยและการสหกรณ์ในบริบทไทยมาแล้วตั้งแต่ก่อนหน้า แต่นับเนื่องจากนี้ต่อไปอีกนับวันจะเป็นความสัมพันธ์เข้มข้นที่สหกรณ์ต้องเตรียมพร้อมต่อการรับมือ ไม่ว่าจะถูกจู่โจมหรือแทรกซึมเข้ามา

### 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 ซึ่งมีผลเจือจางความเป็นอธิปไตยของรัฐ และความรู้สึกชาตินิยมของหมู่คนทั่วไปในระดับกลาง และท้องถิ่นในขอบเขตรัฐเก่า

ในปัจจุบันนี้เรามักพบการใช้คำว่าโลกาภิวัตน์ในความหมายเชิงเศรษฐศาสตร์เป็นส่วนใหญ่ แต่ใช้ว่าโลกาภิวัตน์จะอยู่นอกประเด็นของการเมือง สังคมวัฒนธรรม และเทคโนโลยีก็หาไม่ ดังนั้น จากกระแสโลกาภิวัตน์จึงย่อมสามารถแจกแจงลงไปในมิติต่างๆ ที่จะกล่าวถึงต่อไป ดังนี้

#### มิติทางเศรษฐกิจ

ในบริบทแห่งสังคมโลก ที่สะท้อนภาพกว้างของโลกาภิวัตน์ ได้แก่

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

- การรณรงค์รักษาไว้ซึ่งการค้าเสรีแบบร่วมกันผูกขาดที่กระทบต่อธรรมชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับมนุษย์ และโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติที่คนแข็งแรงควรช่วยคนอ่อนแอ แต่ปัจจุบันเกิดโครงสร้างใหม่ คือ การหากินกับคนอ่อนแอ ทำธุรกิจกับความยากจน หากินกับความเมตตา วิ่งไล่ตามการค้าเสรีแบบร่วมกันผูกขาดที่ขัดต่อโครงสร้างความสัมพันธ์ ความเป็นธรรมแก่มนุษย์และจริยธรรม
- ช่องว่างที่ถ่างกว้างขึ้นระหว่างความร่ำรวยกับความยากจนของประเทศที่ถือว่าเจริญแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนา
- เศรษฐกิจระหว่างประเทศนับวันจะส่งผลกระทบต่อรายได้ งาน และเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในนานาประเทศ ด้วยความมุ่งมั่นที่การผลิตต้นทุนต่ำ การโยกย้ายฐานผลิตไปยังแหล่งแรงงานราคาถูก แหล่งแรงงานที่มีทักษะเหมาะสม แหล่งที่ใกล้ชิดกับทรัพยากร ทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุน และเทคโนโลยีการผลิต ตลอดจนผลกระทบต่อกระบวนการผลิต จะยังคงสะพัดอยู่ต่อไป
- การผูกขาดในนามการค้าเสรี จากอำนาจของบริษัทเชื่อมโยงกับแนวคิดการเปิดการค้าเสรีที่พิสูจน์ให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าในโลกของธุรกิจการค้านั้น ล้วนแต่ต่างแสวงหาอำนาจแห่งการค้าให้แก่ตนทั้งสิ้น และภายใต้โครงสร้างระดับชาติ ระดับโลก ล้วนแต่มียักษ์ใหญ่ยื่นตะมีนควบคุมอยู่ทั้งสิ้น<sup>39</sup>
- ฯลฯ

ในบริบทสังคมไทยที่ยังยึดอยู่กับการหมุนตามโลก หากพิจารณาจากแง่มุมระหว่างผู้กระทำ คือ นักโลกาภิวัตน์ กับผู้ถูกกระทำ คือ ผู้ถูกครอบงำ สถานภาพที่ชัดเจนของสังคมไทยจะก่อนไปในทางฟากของผู้ถูกกระทำเสียเป็นส่วนใหญ่ โดยภาพสะท้อนแห่งสังคมไทยที่ถูกกรุมเร้าด้วยกระแสโลกาภิวัตน์ที่น่าจะปรากฏ ได้แก่

- การสร้างพื้นที่ในตลาดโลกด้วยการมุ่งสู่การผลิตเพื่อรับใช้สังคมอื่นบนต้นทุนแห่งทรัพยากรในสังคมไทย
- แหล่งรองรับแรงงานอพยพทั้งระหว่างเขตแดน และการอพยพเคลื่อนย้ายกันเองในเขตแดน
- การถูกตีจากและโยกย้ายฐานการผลิตบางด้านออกจากไทย เพราะศักยภาพในการขยายตลาดภายในของสินค้าต่างชาติมีอัตราที่น้อยกว่าในเชิงเปรียบเทียบกับบรรดาประเทศเพื่อนบ้านหรือประเทศอดีตสังคมนิยม เช่น เวียดนาม จีน
- การยึดมั่นในระเบียบและข้อตกลงตามมาตรฐานสากล



- การวิ่งตามเครื่องมือผลพวงของตลาดเสรี เช่น การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)
- ฯลฯ

### มิติทางการเมือง

ในบริบทแห่งสังคมโลกกระแสที่ชัดเจนภายใต้โลกาภิวัตน์ ได้แก่

- การครอบครองของระเบียบโลกใหม่ ( New World Order ) อย่างเป็นเอกภาพของอุดมการณ์เศรษฐกิจทุนนิยม
- การปกป้องค้ำชูประชาธิปไตยเพื่อการปกครองโดยคนส่วนใหญ่โดยมีรูปแบบที่จะเคลื่อนจากประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน สู่ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากขึ้น โดยอาศัยกลไกของประชาชาติ และประชาสังคม เป็นพลังขับเคลื่อน
- ความยุ่งเหยิงของประชาธิปไตยในฐานะอีกด้านหนึ่งของเหรียญ อันนำไปสู่ความไร้ฉันทาน ไม่ลงรอยกัน เพราะกติกาสงครามที่ยุ่งเหยิงมากที่อยู่เหนือความถูกต้อง
- อุดมการณ์ทางการเมืองของโลกเสรีที่มาแรงเหนืออุดมการณ์อื่น หากแต่ยังคงเผยช่องโหว่ที่ไร้ความเป็นธรรม ขาดความยุติธรรม และแฝงไว้ซึ่งการทำลายมนุษยธรรมตามแนวคิดอรรถประโยชน์นิยม ( Utilitarianism ) การแสวงหาความหลุดพ้นจากสภาพดังกล่าว ย่อมเป็นไปได้ที่จะเปิดโอกาสสู่การมาเยือนของอุดมการณ์อื่น ดังนั้น การปะทะและต่อสู้ไม่ว่าจะในหรือนอกรูปแบบยังคงต้องเกิดขึ้นและทวีความรุนแรงยิ่ง ๆ ขึ้น
- ฯลฯ

ในบริบทแห่งสังคมไทยซึ่งประกาศตนแน่วแน่ในการยึดตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ภาพปรากฏที่สำคัญน่าจะ ได้แก่

- พิมพ์เขียวการปกครองและการบริหารจัดการตามกระแสกระจายอำนาจ (Decentralization)
- การแบ่งขั้วชัดเจนระหว่างพวกโลกาภิวัตน์นิยม (Globalism) กับชุมชนนิยมหรือท้องถิ่นนิยม ( Localism )
- สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของสังคมท้องถิ่นที่ถูกทำลายด้วยการแผ่อำนาจอิทธิพลของทุนนิยมโลก
- การเสริมสร้างพลังอำนาจ ( Empowerment ) ในรูปแบบทางการ
- การตรวจสอบด้วยอำนาจประชาชน

- ๗๑๑

### มิติทางสังคมและวัฒนธรรม

ในบริบทแห่งสังคมโลกที่ถูกเร่งด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้การเชื่อมโยงติดต่อสัมพันธ์กันทำได้อย่างรวดเร็ว และย่นระยะทางในการรับรู้จากแหล่งข้อมูลที่ห่างไกล สภาพสังคมและวัฒนธรรมอย่างที่คุณเหมือนกันทั้งโลก ได้แก่

- ครอบครัวยุคใหม่ คือ จุดกระทบที่เปราะบางซึ่งต้องรับมือกับการโถมทับของการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ยุทธศาสตร์การยึดกุมครอบครัวน่าจะเป็นหัวใจหลักในการป้องกันแก้ไขปัญหาสังคมจนถึงการบ่อนทำลายสังคม ที่โดยด้านหนึ่งจะก่อให้เกิดการพึ่งพิงภายนอกอื่นๆ ขึ้น ซึ่งทำให้การเกาะเกี่ยวในครอบครัวยุคใหม่ไร้สมรรถภาพ หรืออีกทางด้านหนึ่งด้วยความแข็งแกร่งของครอบครัวยุคใหม่ก็จะเป็นการสร้างพลังความเข้มแข็งจากภายในของประชาสังคม (Civil Society) ดังนั้น นโยบายต่างๆ จึงไม่อาจละเลยไปจากเสรีภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของครอบครัวยุคใหม่
- การวิ่งตามกระแสบริโภคนิยม (Consumerism) อย่างไม่ลืมหูลืมตา และลุ่มหลงในปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่นำพาสู่การให้ความสำคัญต่อประโยชน์ส่วนตัว (Self - interest)
- การคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน (Human Rights) สำหรับทุกเพศ ทุกวัย ทุกเชื้อชาติ และการเรียกร้องความโปร่งใสทุกพื้นที่ให้สถาปนาธรรมาภิบาล (Good Governance) ในทุกระดับของระบบสังคม ทั้งเพื่อมโนธรรมและเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองตลอดจนเพื่อเป็นเครื่องมือทางธุรกิจ
- การปะทะกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัว (Self - interest) กับ ประโยชน์ส่วนรวม (Mutual - interest) จะขยายตัวมากขึ้น
- การแพร่ขยายและประชาสัมพันธ์ค่านิยมและวัฒนธรรมที่เอื้อและที่สามารถเป็นสินค้าได้
- การพัฒนาสังคมในระดับชาติจะคำนึงถึงพื้นฐานความแตกต่างทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์มากขึ้น ส่วนในระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องให้เป็นการตอบสนองต่อความต้องการและความปรารถนาเฉพาะของแต่ละชุมชน<sup>40</sup>
- สังคมแห่งความรุนแรงยังคงขยายตัวออกไปทั้งรูปแบบและความหนักหน่วงในทุกปริมาณของสังคม อบรมมุข การกดขี่ทารุณกรรม และการรังเกียจเคียดแค้นที่ด้วยข้อจำกัดเทียมต่างยังคงไม่หยุดยั้ง

- การต่อสู้ระหว่างต่างเอกลักษณ์วัฒนธรรม ความแตกต่างอย่างแตกแยกและการกลบ  
รัศมีกันด้วยการกดขี่เชิงอำนาจก็ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป แม้ความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์จะ  
คลายลงไปมากแล้ว แต่ความขัดแย้งที่พัฒนาจากสายที่ผิด ( Fault Lines ) ระหว่าง  
อารยธรรมยังคงถูกใช้เพื่อการแสวงหาประโยชน์แก่ผู้นำหรือกลุ่มทางการเมือง<sup>41</sup>
- ฯลฯ

ในบริบทแห่งสังคมไทยซึ่งได้รับการส่งผ่านกระแสโลกมาเต็มๆ อย่างรวดเร็วโดย  
เทคโนโลยีการสื่อสารที่ทุกคน ทุกครัวเรือน มีสิทธิเข้าถึงได้ง่ายขึ้นนั้น ย่อมเกิดการหล่อหลอม  
ทางสังคมและวัฒนธรรมในทิศทางต่างๆ เช่น

- การติดอยู่กับปัญหาสังคมพื้นฐานซึ่งยังเรื้อรังอย่างไม่จบสิ้น เช่น ความยากจน สุข  
ภาพอนามัย การศึกษา อาชญากรรม สิ่งเสพติด หมกมุ่นกามารมณ์ และความเสื่อม  
โทรมทางศีลธรรม เป็นต้น
- ระบบสวัสดิการสังคมที่ถอยห่างจากฐานคุณธรรมแห่งความเมตตา กรุณา มาสู่การ  
ปฏิบัติเพียงให้ลู่ลวงตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ
- วัฒนธรรมบริษัท ( Corporate Culture ) ที่แพร่เข้าไปในการจัดการทุกองค์การ เช่น  
โรงพยาบาล สถานสังคมสงเคราะห์ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นระดับต่างๆ  
 เป็นต้น
- การปะทะและขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรมต่างรุ่น เช่น วัฒนธรรมของรุ่นหรือรุ่นอดีต  
กับวัฒนธรรมเยาวชนรุ่นใหม่ที่กำลังคร่าไปด้วย น้ำเมา ยาเสพติด อิสรเสรี และ  
ฟรีเซ็กซ์
- การดึงเอาค่านิยมมาเป็นจุดขายและใช้เป็นเครื่องมือการจัดการ
- การเอาตัวรอดไม่ใช่ดีต่อปัญหาสังคมไม่ว่าใกล้หรือไกลตัว
- การดิ้นรนแสวงหาทางออกโดยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางขึ้น โดยมีประชาชน  
เป็นฐานและศูนย์กลางการพัฒนา
- ภาวะครอบครัแตกสลาย ซ้ำซากด้วยประเพณีความจำเจ ( Routinization ) ใน  
ครอบครัวย่างปราศจากความอบอุ่น และการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ในครอบ  
ครัว เช่น การดูแลทารก ผู้ป่วย และคนชรา ที่ส่งผ่านให้อยู่ในมือของผู้ที่มีใจแคบ  
ญาติ
- วัฒนธรรมการยอมรับความผิดพลาดบกพร่องโดยสุจริต
- การยกระดับและให้ความสำคัญอย่างเสมอภาคแก่ผู้อยู่ชายขอบสังคม  
(Marginalised) เช่น ผู้พิการ กลุ่มชนส่วนน้อย
- ฯลฯ

### กระบวนทัศน์ : อำนาจที่มองไม่เห็นที่กุมบังเหียนสหกรณ์

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

- รากฐานความคิดอันมีต้นกำเนิดจากวัฒนธรรมวิทยาศาสตร์และอุตสาหกรรมที่กำกับวัฒนธรรมการเรียนรู้อันยังผลให้เกิดองค์ความรู้และโลกทัศน์ที่แยกส่วน แม้จะยังคงสืบทอดต่อเนื่องไปอีก แต่ด้วยช่องโหว่ของฐานคิดดังกล่าวก็มีส่วนกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนย้ายกระบวนทัศน์ในการพิจารณาสาระอย่างเป็นองค์รวมมากขึ้น
- ความจริงทางวิทยาศาสตร์ เหตุผลทางวิทยาศาสตร์ และวิธีการทางวิทยาศาสตร์ กำลังถูกเขย่าบัลลังก์ การยึดติดในวิธีวิทยาแบบใดแบบหนึ่ง นอกจากจะเป็นมายาภาพแล้วยังเป็นตัวขัดขวางความก้าวหน้า ฉะนั้น สิ่งสำคัญที่สุดคือการเปิดโอกาสให้ใช้วิธีการต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระ ถึงแม้ว่าวิธีการนั้นจะดูนอกคอกก็ตาม<sup>43</sup>
- การเสื่อมสลายของปีศาจปิตัย (Patriarchy) ที่ถูกทำลายด้วยกระแสสตรีนิยม (Feminism) และเปิดพื้นที่ให้ผู้หญิงมีบทบาทในการกำหนดระบบต่างๆ เช่น พื้นฐานของระบบปรัชญา ระบบสังคมและระบบการเมือง มากขึ้น
- การเปลี่ยนเส้นทางจากวิถีคิดเชิงกลไกแบบเดสคาร์ทส์ - นิวตัน สู่อารยธรรมถึงแก่นแท้วิถีคิดของทฤษฎีควอนตัม ( Quantam Theory ) ที่ไม่มี "สิ่งใดสิ่งหนึ่ง" มีแต่การโยงใยความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่างๆ เป็นองค์รวม และสอดคล้องกับลักษณะทางนิเวศน์วิทยา<sup>44</sup> ตลอดจนทฤษฎีโกลาหล ( Chao Theory ) ที่คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่ต่อเนื่อง ซึ่งความไร้ระเบียบแม้จะน้อยครั้งแต่เมื่อเกี่ยวพันต่อสภาพแวดล้อมอย่างเป็นลูกโซ่ ก็จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลได้ในที่อื่น ดังที่เรียกขานกันว่า ผลกระทบพลั้งผีเสื้อ ( Butterfly Effect )
- จุดเน้นทางเศรษฐศาสตร์ที่เปลี่ยนจากการคิดแต่การเติบโตสู่ปัญหาในวิธีการจัดสรรกระบวนการเติบโต หันมาชูประเด็นการจัดสรรทรัพยากรในปริมาณที่กำหนดในหมู่ผู้บริโภคแต่ละรายและแต่ละกิจการ<sup>45</sup>
- ความไม่ครอบคลุม และช่องโหว่ของบรรดาทฤษฎีหลักต่างๆ ที่พัฒนาขึ้นมากกว่า 200 ปี บนความลำเอียงที่เข้าข้างเสรีนิยมก็ดี วิทยาศาสตร์ก็ดี และคริสตศาสนาบางช่วง

เวลาก็ดี กำลังถูกตั้งคำถามมากมายเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาในรูปแบบที่แตกต่างไปจากเดิม เช่น การโคลนนิ่งมนุษย์ การตัดแปลงทางพันธุกรรมในพืชและสัตว์ การพิทักษ์สิทธิทางสังคม ( Social Advocacy ) แก่ผู้เสียเปรียบ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- ฯลฯ

สำหรับในบริบทไทยนั้นกล่าวได้ว่าการตกอยู่ในฐานะเป็นผู้นำเข้าหรือผู้ถูกยึดเยี่ย ครอบงำทัศนคติต่างๆ ที่แปลกแยกจากพื้นฐานสังคมไทยได้นำพาสู่ทางแพร่งของกระบวนการสำคัญ 2 ข้อ คือ กระบวนการที่นิยมและคล้อยตามตะวันตก กับการหันกลับมาหรือฟื้นกระบวนการ ทัศนคติจากภูมิปัญญาตะวันออกที่มีศาสนาเป็นฐาน 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 การผูกขาดวิธีคิดโดยกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่อาจนำพาให้เข้าสู่ความจริงทั้งหลายที่มีอยู่ได้
4. ความจำเป็นที่ต้องทำความเข้าใจร่วมกันในระหว่างต่างวัฒนธรรมอย่างไม่มีศูนย์กลางที่สะท้อนถึงตนเอง ไม่มีแม้แต่การจัดรูปแบบความคิด แต่จะยอมรับความแตกต่าง ความขัดแย้งอย่างไม่มีเกณฑ์ใดๆ ที่ถือว่าเป็นสากล

กระแสข้างต้นปรากฏชัดนับตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา อย่างเป็นกระแสที่แตกต่างจากยุคสมัยใหม่ โดยครอบคลุม ชั้นทางสังคม ชุมชน ความจงรักภักดีต่อชาติ หรือ ความคาดหวังทางสังคมที่เชื่อมโยงกับประเด็นของเชื้อชาติ หรือ เพศ เหล่านี้จะมีส่วนน้อยลงๆ ทุกทีในการกำหนดวิถีชีวิตผู้คน แต่ผู้คนจะเป็นอิสระที่จะบากบั่นเพื่อสร้างอัตลักษณ์ของตนเอง<sup>48</sup> แม้จะเป็นอัตลักษณ์ที่มั่นคงน้อยและประหลาดมากก็ตามที ซึ่งในบางทศวรรษก็ยังคงเห็น ว่า 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

### สิ่งแวดล้อมและอุบัติภัยธรรมชาติ : ปัญหาร่วมสมัยทั้งอดีต ปัจจุบันและอนาคต

การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและ การขยายตัวของมลภาวะจะเป็นปัญหาที่ยังทวีความรุนแรงมากขึ้น ปฏิกริยาเรือนกระจกเป็นเพียงภาพสะท้อนเดียวให้โลกคำนึงถึงผลอันน่าสะพรึงกลัวที่จะเกิดขึ้น แต่ผลพวงจากการปฏิวัติทางเทคโนโลยีชีวภาพ การปรับแต่งและตัดต่อทางพันธุกรรมไม่ว่าจะเป็นในพืช สัตว์ หรือแม้กระทั่งในมนุษย์ ตลอดจนเทคโนโลยีทางอุตสาหกรรมและบริการ แม้ส่วนหนึ่งจะเป็นความพยายามของมนุษย์เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและประหยัดมากที่สุด แต่ในทางกลับกันการคืบคลานของความไม่สอดคล้องสมดุลกับธรรมชาติย่อมเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การเกิดขึ้นของอุบัติภัยธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นพายุฝน ฝนแล้ง โคลนถล่ม ภูเขาทะเลาะ แผ่นดินไหว และทุกภิกขภัยตลอดจนโรคระบาดต่างๆ ย่อมเป็นภาวะที่มนุษยชาติต้องเผชิญอย่างมีอาจหลีกเลี่ยง แน่แน่นอนว่าผลแห่งการกระทำในอดีตและปัจจุบันด้วยน้ำมือมนุษย์ได้ตั้งเค้าทะมึนและอาจจู่โจมชาวโลกอย่างกระทันหันได้ไม่วันใดก็วันหนึ่ง

สำหรับในบริบทสังคมไทยซึ่งเคยเป็นอู่ข้าวอู่น้ำ เป็นแหล่งอันอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรและพืชพันธุ์ต่างๆ ก็กำลังถูกทำลายด้วยน้ำมือของสังคมไทย ทั้งในฐานะเป็นผู้กระทำการเอง เป็นผู้ดูดาปล่อยปละละเลย เป็นผู้สนับสนุนและเห็นดีเห็นงาม เท่านั้นยังไม่พอ แรงกระหน่ำจากอิทธิพลแห่งความวิกฤติของสิ่งแวดล้อมในระดับโลกยังเสริมแรงซ้ำเข้ามาอีก

ดังนั้น ถ้าฟังความหวังใจและอนาทรร้อนใจต่อปัญหาดังกล่าวคงไม่เพียงพอเสียแล้ว แต่การรณรงค์ด้วยการปฏิบัติอย่างจริงจังจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟู

### โอกาสและอุปสรรคสำหรับการสหกรณ์ไทย

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

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

กันก็อาจนำสู่ความแบ่งแยก แตกต่าง ด้วยอคติพื้นฐานในข้อจำกัดที่ต่างกัน  
ได้

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

## แนวทางการปรับตัว

การปรับตัวที่เป็นไปได้สำหรับสหกรณ์อาจแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. การปรับตัวเพื่อครองร่างสหกรณ์ นั่นคือ ความพยายามให้องค์การอยู่รอดเป็นที่พึงพิงของมวลสมาชิกได้อย่างแท้จริง แน่แน่นอนว่าเพื่อการนี้ความสำเร็จในเชิงธุรกิจจำเป็นต้องมี และต้องพยายามให้เกิดขึ้น ความสามารถในการเชิงธุรกิจตามความสามารถหลัก (Core Competencies) ของสหกรณ์ที่สามารถปรับตัวและเท่าทันสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยน ไม่ว่าจะด้านใด ๆ นับว่ามีความสำคัญยิ่ง การยึดโยงอยู่กับการดำเนินธุรกิจตามจารีตแบบที่เคยทำ ๆ กันมา ย่อมไม่เป็นการพอเพียง หากแต่การคำนึงถึงความต้องการของสมาชิกสหกรณ์อย่างอาทรต่อรอบข้างเท่านั้นที่จะเป็นหัวใจสำคัญที่จะสร้างความมั่นคงแก่สหกรณ์ต่อไปได้ เพราะพลังผลักดันที่สำคัญของสหกรณ์มิใช่อยู่ที่กำไร แต่อยู่ที่ความต้องการของบุคคลเหล่านั้นต่างหาก นอกจากนี้ การแบ่งขั้วระหว่างสหกรณ์ของสมาชิกผู้เป็นผู้บริโภค กับสหกรณ์ของสมาชิกผู้เป็นผู้ผลิต อาจไม่เพียงพอแล้วต่อการต่อสู้เพื่อความอยู่รอดและต่อความสามารถในกำหนดชีวิตตนเองได้ของสมาชิก แม้ว่าจะจะเป็นอุดมคติที่



ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคจะอยู่ในรุ่มเงาเดียวกัน แต่สถานการณ์ดังกล่าวเท่านั้นที่จะทำให้สมาชิกสหกรณ์ ผู้เป็นเป้าหมายสุดท้ายของการสหกรณ์สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีเสริภาพที่แท้จริง

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

## ความส้งท้าย

ธรรมชาติของสรรพสิ่งทุกอย่างบนหน้าโลกล้วนเปลี่ยนแปลง การพยายามทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทที่ครอบคลุมสหกรณ์ไทยนั้นนับว่ามีความสำคัญและจำเป็นยิ่ง และความพยายามปรับตัวเปลี่ยนแปลงให้สหกรณ์อยู่รอดได้ปลอดภัยก็ดูจะเป็นภาระหนักหนาและสาหัสสากรรจ์พอตัวอยู่ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยภูมิปัญญาที่ต้องตั้งอยู่บนสติอย่างยั่งยืน

แต่สิ่งที่ดูท้าทายสติปัญญายิ่งไปกว่านั้น ก็คือ การพยายามแสวงหาความเข้าใจให้ได้ว่าสิ่งเหล่านั้นหรือสถานการณ์เหล่านั้นเปลี่ยนแปลงไปทำไม ทุกอย่างกำลังเปลี่ยนแปลงเพื่อมุ่งเข้าสู่จุดไหน สหกรณ์ผู้มีจุดยืนอันมั่นคงในการยกระดับชีวิตมนุษย์ให้สูงกว่าวัตถุและเครื่องจนา 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/ica/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 องค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ 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/ica/orgs/ica/pubs/.../ The-Role-of-Ideology-and-Organization-in1.htm>. p.2
- <sup>5</sup> ศยุมพร โยธาสมุทร. 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 ชีรวะดิน.2542.วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย.พิมพ์ครั้งที่ 7. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.หน้า 47
- <sup>14</sup> บัณฑิต อ่อนคำ (แปล).2527. บาทหลวงศรีลังกามองสังคมไทย.รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์. หน้า 45
- <sup>15</sup> ศยุมพร โยธาสมุทร.2527. การกำเนิดของสหกรณ์ในประเทศไทย. ภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.หน้า 6
- <sup>16</sup> พระยาสุริยานุวัดี อ้างใน ศยุมพร โยธาสมุทร.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) .อ้างแล้ว.หน้า 75
- <sup>23</sup> อมรา พงศาพิชญ์. 2542. ความหลากหลายทางวัฒนธรรม : กระบวนทัศน์และบทบาทในประชาสังคม. สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 101
- <sup>24</sup> สุเทพ สุนทรเกสัช .2540. อ้างแล้ว.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. อ้างแล้ว. หน้า 13 - 17
- <sup>28</sup> Foucault, Mitchel อ้างใน ไชยรัตน์ เจริญสิน โอฟาร.2543. วาทกรรมการพัฒนา : อำนาจ ความรู้ ความจริง เอกถักษณ์ และความเป็นอื่น. พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์วิภาษา. หน้า 19 - 20
- <sup>29</sup> สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย.2519. สารานุกรมสันนิบาตสหกรณ์ ฉบับพิเศษ. ( ไม่ปรากฏที่พิมพ์ ). หน้า 51
- <sup>30</sup> เพิ่งอ้าง. 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. อ้างใน สุพิศรา สุภาพ. 2541." โลกาภิวัตน์ ".รัฐศาสตร์ จุฬาฯ 50 ปี. คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 6
- <sup>34</sup> รังสรรค์ ณะพรพันธุ์.2539. ทวนวัฒนธรรม.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 : วิถีวิทยาศาสตร์ศึกษา 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<0<

## บทความที่ 3

นโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ : โอกาส  
อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

โดย

วรรณะ เสนทองและคณะ

## นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ :

### โอกาส อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

วรรณะ เสนทอง\* และคณะ

ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยก็เหมือนกับขบวนการสหกรณ์ในหลายประเทศแถบเอเชีย กล่าวคือ รัฐเป็นผู้นำเอาระบบสหกรณ์มาเผยแพร่แก่ประชาชน และใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จากสภาพแวดล้อมดังกล่าว การพัฒนาขบวนการสหกรณ์จึงมีความสัมพันธ์กับรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ ย่อมส่งผลกระทบต่อความเจริญก้าวหน้าหรือหยุดชะงักของขบวนการสหกรณ์ ในบางกระแสเห็นว่าขบวนการสหกรณ์ไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรเพราะถูกรอปรังจากรัฐ แต่ในอีกกระแสหนึ่งกลับเห็นว่า รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือขบวนการ สหกรณ์ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ จึงเกิดข้อคำถามว่าวิธีใดจึงจะเหมาะสม และเกิดผลดีที่สุดต่อการพัฒนาขบวนการ สหกรณ์

#### 3.1 กระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์

##### 3.1.1 องค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย

ในการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์ รวมถึงนโยบายต่าง ๆ ของรัฐย่อมเกี่ยวข้องกับองค์กรและผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย ได้แก่

##### ก. ฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมือง คือรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นฝ่ายริเริ่มกำหนด หรือเสนอนโยบาย จัดสรรงบประมาณเพื่อให้ฝ่ายข้าราชการประจำรับไปปฏิบัติ หลังจากทีนโยบายดำเนินการไปชั่วระยะเวลาหนึ่ง ฝ่ายการเมืองอาจจะเข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องในแง่ของการพิจารณาปรับปรุงนโยบายว่า นโยบายนั้นควรจะยุติ (terminate) หรือควรให้การสนับสนุนต่อไป

เนื่องจากการพัฒนาด้านการเมืองของประเทศไทยยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควรทำให้มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง ทั้งโดยการปฏิวัติรัฐประหาร และตามวิถีทางรัฐธรรมนูญทำให้นโยบายด้าน สหกรณ์ขาดความต่อเนื่องทั้งด้านนโยบาย และด้านการปฏิบัติงาน

---

\* ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

**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 เจริญสร้างสรรค์และอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน นอกจากเป็นการรักษางานเดิม และการแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องของสหกรณ์ นโยบายการพัฒนาสหกรณ์อย่างเป็นระบบเพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรที่เข้มแข็งมีเอกภาพ ปกครองตนเองและเป็นอิสระจึงแทบกล่าวได้ว่าไม่มี

3. เกษตรกรและสมาชิกสหกรณ์บางคนซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนฯ และบางคนได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองแต่มีจำนวนไม่มากพอที่จะผลักดันให้มั่นนโยบายด้านสหกรณ์ที่โดดเด่นและเป็นรูปธรรมได้ แม้ว่านักการเมืองเหล่านั้นยังคงสนับสนุน สหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ในด้านการของบประมาณประจำปีและอื่น ๆ<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 “รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุน การสหกรณ์” รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 37 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกัน เป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ หรือหมู่คณะอื่น.....” มาตรา 67 บัญญัติว่า “.....และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น” รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 45 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น.....” มาตรา 85 บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบ สหกรณ์”

### นโยบายของรัฐบาล

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

### แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

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



**นโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์** เป็นนโยบายที่เน้นหนักในการพัฒนาสหกรณ์ในภาคการเกษตร แต่ขณะเดียวกันยังมีภารกิจที่สำคัญในการพัฒนาสหกรณ์นอกภาคเกษตรด้วย จึงทำให้ขาดทิศทางในระยะยาวในการส่งเสริมสหกรณ์

#### ข. ระบบราชการ

ผลการศึกษาศาสนาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ 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) และยึดเย็บ (imposed) ความคิดและแนวทางในการให้บริการของรัฐ โดยขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและภาคเอกชน นโยบายด้าน สหกรณ์ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐก็อยู่ในกรอบปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งทำให้เกิดสภาพปัญหา สหกรณ์ถูกรวบงำจากรัฐในความเห็นของนักวิชาการบางส่วน

1. ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนสหกรณ์มีอยู่ประมาณ 63 หน่วยงาน แยกตามประเภทกิจกรรมที่เกี่ยวข้องได้ดังต่อไปนี้

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

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

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

1.4 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการช่วยเหลือด้านเงินทุนและการเงิน เช่น สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) กรมบัญชีกลางสำนักงานประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย

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

1.6 หน่วยงานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอาชีพ เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมวิชาการเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ศูนย์ศิลปชีพ

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

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

## 2. ความร่วมมือและประสานงาน

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

2.2 หน่วยงานบางหน่วยดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนภารกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์และสหกรณ์เป็นอย่างดี แต่ก็มีหน่วยงานบางหน่วยที่ทำงานบางอย่างซ้ำซ้อนหรือขัดแย้ง หรือแข่งขันกับกรมส่งเสริมสหกรณ์และสหกรณ์ เช่น

(1) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ในกรณีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกรมฯ เป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชีสหกรณ์ รวมทั้งการฝึกอบรมกรรมการและพนักงานของสหกรณ์

(2) ธกส. ในกรณีการให้เงินกู้โดยตรงแก่เกษตรกรรายคนและการเข้าไปเป็นตัวกระทำการในสหกรณ์การตลาดเพื่อเกษตรกร ซึ่ง ธกส. สนับสนุนให้ตั้งขึ้นในระดับจังหวัดในหมู่ลูกค้า ธกส. โดยเฉพาะ นอกจากเป็นการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรแข่งขันกับสหกรณ์แล้ว ยังทำให้ยากแก่การพัฒนาสหกรณ์ในภาคเกษตรให้เข้มแข็งและเป็นระบบเดียวกัน อย่างเป็นเอกภาพ

(3) กรมส่งเสริมการเกษตร ในกรณีการจัดตั้งและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการทำธุรกิจเช่นเดียวกับสหกรณ์การเกษตร ทำให้เกษตรกรเกิดความสับสนและขาดการรวมตัวกันอย่างเป็นปึกแผ่นในสถาบันสหกรณ์เดียวกัน นอกจากนั้นสมาชิก สหกรณ์ไม่ได้รับบริการส่งเสริมการเกษตรจากกรมส่งเสริมการเกษตรในมาตรฐานเดียวกันกับสมาชิกกลุ่มเกษตรกร

(4) กรมประมง ในกรณีการจัดตั้งและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรทำประมง ในลักษณะเดียวกันกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกับงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมองค์การธุรกิจของชาวประมงในรูปสหกรณ์

(5) กรมปศุสัตว์ ในกรณีการจัดตั้งและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรผู้เลี้ยงสัตว์ ในลักษณะเดียวกับกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกับงานส่งเสริมสหกรณ์ปศุสัตว์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์

(6) กรมการพัฒนาชุมชน ในกรณีการตั้งกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ซึ่งเป็นการปูพื้นฐานที่ดี ถ้าหากได้มีการส่งเสริมให้กลุ่มออมทรัพย์เหล่านั้นจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ เมื่อกลุ่มมีความพร้อม

(7) กรมชลประทาน ในกรณีการตั้งกลุ่มใช้น้ำชลประทานซึ่งได้รับบริการโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ทำให้เกิดการเปรียบเทียบกับสหกรณ์ผู้ใช้น้ำ ซึ่งเก็บค่าบริการจากสมาชิก และเป็นการยากแก่การจัดขยายสหกรณ์ผู้ใช้น้ำให้แพร่หลายในเขตชลประทาน

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

(9) รพช. ในกรณีการตั้งกลุ่มออมทรัพย์และกลุ่มพัฒนากิจกรรมบางอย่าง เช่น การปลูกหม่อนเลี้ยงไหม การจำหน่ายสินค้า ฯลฯ ซึ่งถ้าหากส่งเสริมให้กลุ่มเหล่านั้น

จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ เมื่อกลุ่มมีความพร้อมก็จะเป็นผลดีมากกว่าการส่งเสริมให้ประชาชนช่วยตนเอง โดยการร่วมมือช่วยเหลือกันตามหลักการและวิธีการสหกรณ์

(10) กระทรวงสาธารณสุขในกรณีการจัดตั้งกองทุนฯ ซึ่งเป็นกลุ่มขยายและสิ่งของที่ประชาชนต้องการในหมู่บ้าน ถ้าหากส่งเสริมให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์ในภายหลัง ก็จะเป็นผลดีแก่การแพร่ขยาย สหกรณ์ในชนบทเป็นอันมาก

### ค.ข้าราชการ

ผลการศึกษาของสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการเพื่อกำหนดแผนทิศทางของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในทศวรรษหน้า (2537-2546) พบว่า

1. อัตรากำลังบุคลากรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีปริมาณลดลงอีกทั้งแนวนโยบายของ รัฐในเรื่อง การปฏิรูประบบราชการ แต่งานสหกรณ์เพิ่มมากขึ้น

2. โดยภาพรวมบุคลากรของกรมฯ มีศักยภาพ มีความหวังก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการและไม่มีปัญหาสมองไหลมากนัก

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

4. บุคลากรระดับปฏิบัติงานบางส่วน พบว่ายังขาดความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีการพัฒนาตัวเองไม่มากนัก มีความคิดและมองปัญหาไม่กว้าง ยังมีทัศนคติที่ไม่กล้าแสดงออกและไม่ทราบสภาพข้อเท็จจริงที่ต้องการ มักจะยึดมั่นกับกฎ ระเบียบ คำสั่งมากเกินไป ไม่มีการยืดหยุ่นทำให้งานส่งเสริมสหกรณ์ไม่พัฒนาเท่าที่ควร

5. สหกรณ์การเกษตรเป็นสหกรณ์รูปแบบเอนกประสงค์ ดำเนินธุรกิจให้บริการสมาชิกทั้งด้านสินเชื่อ ธุรกิจการซื้อ ธุรกิจการตลาด และธุรกิจบริการ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ ต้องมีความรู้ในด้านการส่งเสริมธุรกิจหลาย ๆ ด้านอย่างมีประสิทธิภาพพร้อม ๆ กันไป รวมทั้งการต้องใช้นุยุขสัมพันธ์ในการโน้มน้าวให้กรรมการดำเนินการ 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

สำหรับขบวนการสหกรณ์เกี่ยวพันกับประชาชนนับล้านคน 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
- ไม่มีใครจะอุทิศเวลาให้สหกรณ์
- แสวงหาผลประโยชน์ในสหกรณ์ให้แก่ตนเองและหมู่คณะ
- เล่นพรรคเล่นพวก
- ก้าวก่ายฝ่ายจัดการ

#### 3. ฝ่ายจัดการ

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

#### 3.1.2 กระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์

นโยบายด้านสหกรณ์ของรัฐมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ กระทรวง กรม ในแต่ละระดับก็จะมีกระบวนการกำหนดนโยบายที่หลากหลายแตกต่างกัน อาจจะเป็นกระบวนการที่ไม่มีรูปแบบหรือมีรูปแบบที่ชัดเจน

ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เนื่องจากเป็นหน่วยงานหลักของรัฐในการส่งเสริมพัฒนาขบวนการสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์มีภารกิจหลักในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นสถาบันเศรษฐกิจและสังคมที่เข้มแข็ง มั่นคง พึ่งตนเองได้ ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ในปี 2535 กรมฯ จึงได้ร่วมมือกับ สถาบันที่

<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. ด้านการพัฒนาองค์การของกรมส่งเสริมสหกรณ์

กลยุทธ์ต่าง ๆ อาทิ วัตถุประสงค์เฉพาะด้านการตลาด อาทิ สร้างพลัง  
อุปสงค์และเครือข่ายการตลาด มีกลยุทธ์ ดังนี้

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

ในภาพรวม การวางแผนเชิงกลยุทธ์ดังกล่าว เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์ของกรมฯ ได้เป็นอย่างดี

### 3.1.3 ข้อจำกัด อุปสรรคโอกาสจุดแข็งและจุดอ่อนของกระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์

เมื่อมองในภาพรวมจะเห็นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์มีข้อจำกัดอุปสรรคที่จำเป็นต้องแก้ไข ดังนี้

#### 1. ความต่อเนื่องของนโยบายด้านสหกรณ์

จากการขาดเสถียรภาพของรัฐบาล ทำให้การบริหารงานพัฒนาประเทศไม่ต่อเนื่อง ส่งผลให้ทิศทาง นโยบายการพัฒนา มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ นโยบายที่ดีหลายประการขาดการสาน



ต่อ การบริหารงานต้องมุ่งให้สอดคล้องกับ นโยบายของรัฐบาลแต่ละยุคแต่ละสมัย นโยบาย  
ด้านสหกรณ์จึงขาดความต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

## 2. ความสอดคล้องระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ

นโยบายเมื่อกำหนดแล้ว จะต้องมีการแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ  
ความสอดคล้องระหว่างนโยบาย และการปฏิบัติมีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบาย ใน  
เรื่องนี้ นโยบายด้านสหกรณ์มีข้อจำกัดหลายประการ อาทิ ความชัดเจนนโยบาย ความเข้าใจใน  
นโยบาย ความร่วมมือของหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทศนคติของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นต้น ทำ  
ให้นโยบายกับการปฏิบัติไม่สอดคล้องกัน

## 3. ความขาดแคลนระบบข้อมูล/สารสนเทศ

การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องใน ระยะยาว และส่งผลกระทบต่อบุคคล/องค์กรหลาย  
ฝ่าย จึงมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูล/สารสนเทศ ที่ถูกต้องครบถ้วน นโยบายด้านสหกรณ์ยังขาดฐาน  
ข้อมูลจำนวนมากเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และ ตัดสินใจกำหนดนโยบาย เพื่อให้การกำหนด  
นโยบายมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลที่ต้องการ

## 4. วัฒนธรรมองค์กร

จากการที่ระบบราชการไทยมีวัฒนธรรมองค์กรที่เน้นการควบคุมและขาดการมีส่วนร่วม  
ร่วมจากภาพประชาชนและเอกชน ทำให้นโยบายต่าง ๆ มีลักษณะการผลักดันจากเบื้องบน (Top  
- down) เมื่อนำไปปฏิบัติจึงไม่สอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชน ทำให้นโยบายไม่เกิด  
ผลตามที่ต้องการ ทั้ง ๆ ที่เป็นนโยบายที่ดี

## 5. วัฒนธรรมการทำงาน

การทำงานของแต่ละบุคคลในระดับกอง กรมหรือจังหวัดมีขีดความสามารถไม่เท่า  
เทียมกัน ระบบย่อย ๆ ในท้องถิ่นที่เป็นสมาชิกหรือกลุ่มสหกรณ์จะไม่เข้าใจในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ  
ระหว่างรัฐกับกลุ่มตนเอง การทำงานแบบเชิงรุกจึงเกิดขึ้นได้ช้า สมาชิกสหกรณ์จะรอคอยรับทาง  
เดียว และคิดขึ้นเองไม่ได้

## อุปสรรค (อันตราย)

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

โอกาส อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

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

3. นโยบายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะเน้นในด้านการเกษตร ซึ่งสหกรณ์มีหลายรูปแบบไม่ได้รับการสนับสนุน

4. ขาดนโยบายทางการเมืองที่ชัดเจนในการส่งเสริมและสนับสนุนสหกรณ์ในภาคเกษตรให้เข้มแข็งเป็นที่พึ่งของเกษตรกรได้อย่างมั่นคง นอกจากนี้ใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

5. หน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจในการส่งเสริมอาชีพรายได้และสวัสดิการของประชาชนไม่เข้าใจปรัชญาของสหกรณ์ จึงไม่สนใจหรือสนับสนุนให้กลุ่มประชาชนที่หน่วยงานนั้นๆ ส่งเสริมได้จัดตั้งเป็น สหกรณ์

6. การรวมกลุ่มเศรษฐกิจ การค้าของโลกในระบบการค้าเสรี ทำให้องค์กรธุรกิจในประเทศปรับโครงสร้างและกลยุทธ์ให้ใหญ่ และลับซับซ้อนขึ้น หากสหกรณ์ปรับตัวไม่ทัน ก็จะไม่สามารถแข่งขันกับ องค์กรธุรกิจรูปอื่น โดยเฉพาะภาคเกษตรของไทยจะล้าหลังประเทศอื่น

## โอกาส

1. นักการเมืองที่มีความรู้ความเข้าใจสหกรณ์ หรือมีอุดมการณ์สหกรณ์ จะสนับสนุนสหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในการของบประมาณเพื่อช่วยเหลือสหกรณ์

2. สามารถใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคาพืชผล ทำให้ได้รับการสนับสนุนเงินทุน ดอกเบี้ยต่ำ หรือไม่มีดอกเบี้ย

3. สหกรณ์เป็นองค์กรธุรกิจ ซึ่งดำเนินการตามหลักประชาธิปไตย และความเป็นธรรม รวมทั้งส่งเสริมการศึกษาและความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ทุกระดับจนถึงระหว่างประเทศ จึงน่าจะได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองทุกพรรค

4. หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนา ปัจจัยพื้นฐานต่างๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม จะมีส่วนสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนรวมกลุ่มกันจัดตั้งสหกรณ์

5. กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวกับธุรกิจ ทำให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานซึ่งสามารถแข่งขันกับองค์กร ธุรกิจรูปอื่นได้

6. การแข่งขันจะกระตุ้นให้สหกรณ์ต่าง ๆ ร่วมมือกันมากขึ้น และปรับปรุงการจัดการเชิงธุรกิจมากขึ้น

7. สหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้รับการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางสังคมจากรัฐบาล องค์กรต่างประเทศ หรือ องค์กรระหว่างประเทศในรูปการฝึกฝน การประชุมสัมมนาและการศึกษาดูงานในต่างประเทศ ทำให้กรมฯ และสหกรณ์มีศักยภาพในการทำงานสูงขึ้นหากได้นำเทคโนโลยีเหล่านั้นมาปรับใช้ให้ เหมาะสม

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

### 3.2 นโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์

เนื่องจากกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักของรัฐในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ จึงขอกล่าวถึงนโยบายของกรมส่งเสริมสหกรณ์และผลที่ต่อการดำเนินงานของสหกรณ์และขบวนการดังนี้

#### 3.2.1 นโยบายกรมส่งเสริมสหกรณ์

ในปี 2544 กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้กำหนดนโยบายพื้นฐานเพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติงานส่งเสริมและพัฒนาให้สหกรณ์เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจของสมาชิกจำแนกออกได้ 3 ด้าน ดังนี้

## 1. ด้านการปฏิบัติงาน

1.1. สนับสนุนการจัดตั้ง “สหกรณ์” โดยเสรีตามความต้องการของประชาชน แต่สหกรณ์มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายสหกรณ์ หากละเว้นจะขึ้นบัญชีดำระงับความช่วยเหลือ สนับสนุนจนกว่าได้รับการแก้ไขแล้ว

1.2 ส่งเสริมสนับสนุนคุ้มครอง “ระบบสหกรณ์” รวมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโดยปรับปรุงการตรวจสอบกิจการและภาวะการเงินของสหกรณ์ รวมทั้งจัดชั้นคุณภาพสหกรณ์เพื่อประกอบการพิจารณาและสนับสนุน

1.3 ปรับเปลี่ยนบทบาทจากการปกครองควบคุม กำกับดูแลสหกรณ์เป็นการส่งเสริมแนะนำและให้บริการด้านข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ กฎ ระเบียบและข้อบังคับ รวมทั้งให้การสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานหรือเครื่องจักรอุปกรณ์ตามความต้องการที่จำเป็น และใช้ประโยชน์จริงของสหกรณ์

1.4 จัดชั้นสหกรณ์เพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุนตามศักยภาพและพัฒนาสหกรณ์ให้ได้มาตรฐานปีละ 1 สหกรณ์ แต่ละจังหวัด

1.5 เร่งรัดพัฒนาให้มีระบบฐานข้อมูลของสมาชิกและสหกรณ์เพื่อสนับสนุนการเพิ่มผลผลิต การพัฒนาคุณภาพสินค้า การพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตและการตลาด รวมทั้งเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาช่วยเหลือกรณีประสบภัยธรรมชาติ หรือราคาผลิตผลตกต่ำ

1.6 จัดตั้งตลาดสหกรณ์ เพื่อบริการให้ผู้ซื้อและผู้ขายพบกัน รวมทั้งเป็นแหล่งกระจายปัจจัยการผลิตที่มีคุณภาพและสินค้าอุปโภค บริโภค โดยสนับสนุนให้เอกชนมีบทบาทในการบริหารจัดการให้แก่สหกรณ์ที่ได้รับการคัดเลือกจัดชั้นคุณภาพ

1.7 เร่งรัดเสริมสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือพึ่งพากันและกัน โดยเฉพาะด้านการดำเนินงาน การบริหารจัดการองค์กรธุรกิจและการตลาด

1.8 ส่งเสริมและฟื้นฟูระบบการผลิตแบบยั่งยืน โดยสนับสนุนเงินช่วยเหลือและเงินทุนหมุนเวียนสำหรับสหกรณ์ที่ได้รับการคัดเลือกจัดชั้นคุณภาพเพื่อให้สมาชิกดำเนินการผลิตแบบยั่งยืนตามแนวพระราชดำริ

1.9 ปรับปรุงการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจระบบสหกรณ์ ผลงานที่ประสบความสำเร็จและเครื่องหมายการค้าคุณภาพของสหกรณ์ รวมทั้งผลิตผลที่มีคุณภาพและกิจกรรมต่าง ๆ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์และสหกรณ์ต่าง ๆ โดยเพิ่มบทบาทเอกชน

## 2. ด้านเงินทุน

2.1 รณรงค์ร่วมกับสหกรณ์ให้สมาชิกมีการออมโดยสมัครใจ เพื่อพึ่งพาเงินทุนของตนเองในอนาคต โดยจะสนับสนุนเงินสทบพให้แก่สหกรณ์

2.2 สนับสนุนเงินทุนในอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสมกับโครงการที่สมาชิกหรือสหกรณ์คิดด้วยตนเองและมีความเป็นไปได้ โดยเฉพาะเรื่องที่เป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ หรือมีความเสี่ยงที่ สหกรณ์หรือสมาชิกไม่เคยทำ

2.3 เครื่องครัดการใช้เงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมสหกรณ์ หรือเงินกู้ยืมจากรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หากสหกรณ์ใช้เงินผิดวัตถุประสงค์จะขึ้นบัญชีดำระงับความช่วยเหลือสนับสนุนจนกว่าได้รับการแก้ไขแล้ว

### 3. ด้านบริหารบุคคล

3.1 ปรับปรุงการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพคนในสหกรณ์ให้มีความรู้ ความสามารถในการบริหารจัดการองค์กรและธุรกิจ รวมทั้งด้านการตลาด โดยปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการฝึกอบรมรวมทั้งสนับสนุนเงินทุนหลังฝึกอบรม

3.2 จ้างที่ปรึกษาศึกษาและบริหารจัดการวางระบบบัญชี และการเงินของสหกรณ์ที่ได้รับการคัดเลือกจัดชั้นคุณภาพ และฝึกอบรมระบบการจัดการองค์กรและธุรกิจให้แก่สหกรณ์

3.3 พัฒนาโครงการให้ชัดเจน จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน และผู้ปฏิบัติงานต้องจัดทำแผนปฏิบัติการทุกโครงการทุกระดับ เพื่อเป็นเครื่องมือทำงาน

3.4 การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงขึ้นจะพิจารณาจากความรู้ และความสามารถเป็นหลัก

#### 3.3.2 ผลที่มีต่อการดำเนินงานของสหกรณ์และขบวนการ

จากนโยบายของกรมส่งเสริมสหกรณ์ดังกล่าวข้างต้นสามารถที่จะวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายในด้านต่าง ๆ ได้ 4 ด้าน ดังนี้

#### ก. ด้านโครงสร้างของสหกรณ์

##### 1) นโยบายด้านการใช้สหกรณ์เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของภาคการเกษตร

กิจการสหกรณ์ในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ.2459 มีมูลเหตุสืบเนื่องมาจากชาวนาในปลายรัชกาลที่ 5 ซึ่งส่วนมากมีฐานะทรุดโทรมและมีหนี้สินล้นพ้นตัว มีความเป็นอยู่อย่างยากจนข้นแค้น การที่ชาวนาส่วนมากตกอยู่ในสภาพเช่นนี้ รัชกาลที่5 จึงมีพระราชดำริที่จะแก้ไขภาวะเศรษฐกิจและสังคมในการครองชีพชาวนาให้สูงขึ้น โดยให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัตินำเอาวิธีการสหกรณ์เข้ามาใช้ในประเทศไทย<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 ขึ้นเป็นกฎหมายเพื่อคุ้มครองการสหกรณ์

## 2) นโยบายของรัฐในการแพร่ขยายงานสหกรณ์

หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ปรากฏว่าสหกรณ์ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว เพราะรัฐบาลเกือบทุกยุคมีนโยบายที่จะขยายและส่งเสริมการสหกรณ์ให้กว้างขวางขึ้น จึงได้จัดตั้งสหกรณ์ประเภทอื่น ขึ้นอีก เช่น ร้านสหกรณ์ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ขายข้าว สหกรณ์ที่ดิน ฯลฯ ต่อมารัฐบาลสมัยจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้ขยายงานสหกรณ์จากระดับกรมขึ้นมาเป็นระดับกระทรวงเรียกว่า กระทรวงสหกรณ์ เมื่อปี 2495 โดยมีความมุ่งหมายที่จะขยายกิจการสหกรณ์ให้กว้างขวางออกไปเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศส่งผลให้การสหกรณ์ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว จะเห็นได้ว่าเมื่อสิ้นปีการเงิน 2497 มีสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ดำเนินงานอยู่ถึง 22 ประเภท จำนวน 10,338 สหกรณ์ ในท้องที่ 63 จังหวัด และได้กู้ยืมเงินจากธนาคารมาดำเนินงานทั้งสิ้น จำนวน 230 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 ทางราชการจึงได้สั่งให้เปลี่ยนธนาคารสหกรณ์ทั้ง สองเป็น “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 นั้นมุ่งให้บริการอย่างหนึ่งอย่างใดเพียงอย่างเดียวและมีจำนวนมาก หากจัดให้เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ย่อมเป็นการสิ้นเปลืองทั้งด้านการจัดองค์การของสหกรณ์ที่จะต้องมีคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่มากมายหลายคณะ และในด้านสมาชิกก็จะต้องมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับสหกรณ์หลาย ๆ สหกรณ์ในเวลาเดียวกัน เป็นการไม่ประหยัดตามหลักองค์กรธุรกิจที่ดี ประการที่สอง โครงสร้างของสหกรณ์หาทุนนั้นจำกัดให้มีขนาดเล็กจึงมีธุรกิจและรายได้น้อยซึ่งควรเพิ่มขนาดขึ้น เพื่อให้ธุรกิจมีรายได้มากขึ้นจนสามารถเลี้ยงตัวเองได้ สหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอเหล่านี้ได้วางความมุ่งหมายให้บริการด้านสินเชื่อ ด้านการซื้อ ด้านการขายและด้านการส่งเสริมการเกษตร เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ โดยหวังว่าธุรกิจของสหกรณ์จะได้เป็นปีกแผ่นมันคงยิ่งขึ้น<sup>6</sup> ขนาดของสหกรณ์การเกษตรระดับท้องถิ่นมีความสัมพันธ์โดยตรงกับประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสหกรณ์ทั้งในด้านธุรกิจและอุดมการณ์สหกรณ์ สหกรณ์ขนาดใหญ่อาจมีประสิทธิภาพสูงในด้านธุรกิจเพราะสามารถใช้เจ้าหน้าที่หรือผู้จัดการที่มีความรู้ความสามารถและดำเนินงานโดยประหยัดได้ แต่อาจมีข้อบกพร่องในด้านอุดมการณ์สหกรณ์ เพราะสมาชิกจำนวนมากซึ่งอยู่กันอย่างกระจัดกระจายในท้องถิ่นที่กว้างขวางไม่สามารถติดต่อและ ทำธุรกิจกับสหกรณ์ได้สะดวก ความเห็นห่างระหว่างสมาชิกกับสหกรณ์ อาจทำให้ปริมาณธุรกิจไม่มากเท่าที่ควร ความรู้สึกในด้านการเป็นเจ้าของมีน้อยลง หรือมีแนวโน้มที่ผู้บริหารสหกรณ์หรือผู้จัดการดำเนินกิจการของสหกรณ์ไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้องตามหลักและอุดมการณ์ของสหกรณ์ในปี 2542 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสหกรณ์ 2511 ใช้พระราชบัญญัติ 2542 แทน

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

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

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

## โอกาส อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

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

## ข.ด้านธุรกิจและการดำเนินงานของสหกรณ์

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

## ปัจจุบันธุรกิจของสหกรณ์ที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้

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

ที่มา : รายงานสรุปผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์ทุกประเภท กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์



จากการดำเนินงานที่ผ่านมา โดยการสนับสนุนและส่งเสริมจากรัฐบาลสหกรณ์ ประสบความสำเร็จเนื่องจากนโยบายของรัฐสนับสนุน โดยมีโครงการต่าง ๆ ดังนี้

### 1.โครงการตามพระราชดำริ

สถาบันพระมหากษัตริย์มีบทบาทสำคัญยิ่งต่อ กระบวนนโยบายส่งเสริม สหกรณ์นับ ตั้งแต่ริเริ่มนโยบายและการกำหนดนโยบายผ่านทางกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์โดยตรง ดังจะเห็นได้จากกรมส่งเสริมสหกรณ์มีโครงการตามพระราชดำริและพระราชประสงค์อยู่ในความรับผิดชอบถึง 34 โครงการ

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

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ร่วมสนองพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยดำเนินการและร่วมดำเนินการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตาม โครงการพระราชดำริต่าง ๆ ดังนี้

#### 1.1 โครงการเพื่อการศึกษาและพัฒนา ได้แก่

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

#### 1.2 โครงการจัดและพัฒนาที่ดิน ได้แก่

- โครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชประสงค์โป่งกระทิง จ.ราชบุรี
- โครงการจัดสรรที่ดินตามพระราชประสงค์คอนขุนห้วย 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
- พัฒนาพื้นที่ลุ่มแม่น้ำปากพอง จ. นครศรีธรรมราช
- ฝักอาชีพสตรีและเยาวชนสหกรณ์จ.สกลนคร
- พัฒนาพื้นที่ท่าโป่งแดง จ.แม่ฮ่องสอน
- พัฒนาพื้นที่ขุนบวม จ.แม่ฮ่องสอน
- พัฒนาพื้นที่ห้วยหินสั่วและห้วยทอน จ.หนองคาย
- ศูนย์ศิลปชีพบ้าน โขคอำนวย จ.หนองคาย
- พัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก จ.ลพบุรีและสระบุรี
- พัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำแม่อาว จ.ลำพูน
- เมืองสหกรณ์อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.นครนายก กาฬสินธุ์และน่าน
- เพื่อความมั่นคงลุ่มแม่น้ำน่าน จ. น่าน
- ห้วยองคตอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.กาญจนบุรี
- บ้านพู่เย จ.กาญจนบุรี
- ศูนย์พัฒนาการเกษตรภูสิงห์ จ.ศรีสะเกษ
- พัฒนาพื้นที่ราบเชิงเขา จ.สระแก้ว ตามพระราชดำริ
- ทุ่งลิปะสะโจ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.ปัตตานี
- พัฒนาพื้นที่ป่าดงใหญ่ จ.อำนาจเจริญ

## 2. โครงการส่งเสริมสหกรณ์ในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนตามพระราชดำริสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯสยามบรมราชกุมารี

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

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

## 3. โครงการหมู่บ้านจุฬาภรณ์พัฒนาและหมู่บ้านทับทิมสยาม

สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณ์วลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี ทรงมีพระดำริให้พัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของราษฎรตามแนวชายแดนที่ประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและมีฐานะยากจน ให้มีการจัดสรรที่ทำกินเป็นของตนเอง ให้มีการพัฒนาอาชีพที่มีรายได้ที่มั่นคง ไม่บุกรุกทำลายป่า แต่ให้อนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าให้คงสภาพสมบูรณ์ควบคู่กับการทำอาชีพการเกษตร

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

## 4. โดยการส่งเสริมด้านการผลิต

### 4.1 โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพผลิตผลการเกษตรของสถาบันเกษตรกร การผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวและถั่วเหลืองในสถาบันเกษตรกร

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

#### 4.2 โครงการเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและการส่งออกข้าวหอมมะลิ

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

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

#### 4.3 โครงการสนับสนุนให้สมาชิกสหกรณ์ใช้ปุ๋ยพืชสดเพื่อรักษาและปรับปรุง

##### คุณภาพดิน

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

การในพื้นที่ปลูกข้าวหอมมะลิ 7 จังหวัด ได้แก่ อุบลราชธานี ยโสธร บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ มหาสารคาม และร้อยเอ็ด

#### 4.4 โครงการส่งเสริมการผลิตพืชอเนกประสงค์ ปลอดภัยสารพิษ

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

### 5. การส่งเสริมด้านการตลาด

#### 5.1 โครงการจัดตั้งตลาดกลางผลิตผลการเกษตรประจำตำบลของสหกรณ์

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

#### 5.2 โครงการจำหน่ายข้าวสารของสหกรณ์ ให้บริษัทแอมเวย์ (ประเทศไทย) จำกัด

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

### 5.3. ศูนย์จำหน่ายสินค้าสหกรณ์

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

### 5.4 สินค้ามาตรฐานสหกรณ์

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

1. สหกรณ์ที่ผลิตสินค้าที่มีมาตรฐานสูงขึ้นและตรงกับความต้องการของผู้บริโภค
2. ผู้บริโภคเกิดความเชื่อถือในสินค้าของสหกรณ์เพิ่มขึ้น
3. สินค้ามาตรฐานสหกรณ์ได้รับความสนใจและมียอดจำหน่ายสูงขึ้น

### 5.5 โครงการแสดงสินค้าและส่งเสริมการตลาดผลิตภัณฑ์สหกรณ์ในต่างประเทศ

กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีนโยบายในการประชาสัมพันธ์สินค้าสหกรณ์ให้เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องทั้งตลาดภายในประเทศและตลาดต่างประเทศ การเผยแพร่สินค้าสหกรณ์ในตลาดต่างประเทศนั้น ได้รับความร่วมมือจากกระทรวงการต่างประเทศ จัดแสดงสินค้าในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ของประเทศไทยในประเทศนิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐชิลี สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก จีน โปแลนด์ บังกลาเทศ ซิลิ ญีปุ่น และรัสเซีย สำหรับสินค้าที่เลือกไปเผยแพร่มีผลิตภัณฑ์จากทองเหลือง กก หญ้าแฝก กระจาดสา ป่านศรนาภายณ์ ย่านลิเภา และผ้าทอต่าง ๆ เป็นต้น

ในปี 2543 กรมส่งเสริมสหกรณ์นำคณะผู้แทนสหกรณ์ เดินทางไปแสดงสินค้าและเจรจาการค้ากับประเทศในแถบเอเชียและยุโรป และร่วมจัดแสดงสินค้าสหกรณ์ในงานส่งเสริมการส่งออกซึ่งจัดโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สหกรณ์มีโอกาสพบปะเจรจาการค้าและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ซื้อในต่างประเทศ อันเป็นการเชื่อมโยงธุรกิจและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ในต่างประเทศ ตลอดจนเป็นการแสวงหาช่องทางการตลาดใหม่ ๆ

จากการดำเนินการสหกรณ์และผู้เกี่ยวข้องได้รับประสบการณ์จากการเจรจาการค้า ตลอดจนได้ข้อคิดเห็นต่างๆ จากผู้ซื้อหรือผู้บริโภคในต่างประเทศเพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนา

ตลาดสินค้าของสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพิ่มช่องทางการตลาดต่างประเทศ และสหกรณ์พัฒนาสินค้าได้คุณภาพและมาตรฐานที่ต่างประเทศต้องการ

### ค.การส่งเสริมอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่ให้ความสำคัญกับงานด้านพัฒนาสังคมท้องถิ่นชนบทมาโดยตลอดและเห็นว่าการจะพัฒนาสหกรณ์ซึ่งป็นสถาบันของเกษตรกรให้เจริญก้าวหน้า นั้น ต้องพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม ประกอบกับในปัจจุบันสตรีเป็นผู้รับภาระช่วยพ่อบ้านในการประกอบอาชีพ และยังเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบความเป็นอยู่ของสมาชิกในครอบครัวอีกด้วย

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

กิจกรรมในการส่งเสริมกลุ่มสตรีที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการอยู่ สามารถแยกเป็น 2 ลักษณะ คือ

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

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

### ง.ด้านการพัฒนาบุคลากรสหกรณ์

ส่วนหนึ่งของนโยบายกรมส่งเสริมสหกรณ์ด้านบริหารบุคคลคือ ปรับปรุงการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพ

โอกาส อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

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

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

### 3.3 วิสัยทัศน์ขบวนการสหกรณ์ไทย ในมุมมองของกรมส่งเสริมสหกรณ์

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

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



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

หลังจากใช้แผนทิศทางฯดังกล่าวไปได้ประมาณ 4 ปี กระแสความต้องการกำหนดวิสัยทัศน์ในส่วนราชการต่างๆ ทวีความสำคัญขึ้นโดยลำดับ ดังนั้นในปี 2540 กรมส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้การนำของ อธิปัตย์ พีรรัตน์ อังกูระรัต อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในสมัยนั้น จึงได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ขึ้น โดยได้รับความร่วมมือทางด้านวิชาการจากคณาจารย์สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ มาร่วมแสดงความคิดเห็นกับผู้บริหารระดับสูงของกรม แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับอธิบดีของกรม ความคิดในเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์การส่งเสริมสหกรณ์ จึงสูญหายตกลง

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

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

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

ระหว่างภาครัฐและเอกชน เพิ่มบทบาทให้ภาคประชาชนได้มีส่วนในการกำหนดทิศทางเสนอแนะ และตรวจสอบกลไกต่างๆ ของสังคมอย่างกว้างขวางขึ้น....”

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

“เป็นองค์กรนำในการส่งเสริมและพัฒนาระบบการสหกรณ์อย่างมีเอกภาพ เพื่อให้สหกรณ์ เป็นองค์กรหลักทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีบทบาทสำคัญในการยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต”

และได้กำหนดภารกิจหลักเพื่อตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ดังกล่าวว่า ส่งเสริมและพัฒนาให้สมาชิกสหกรณ์และประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น มั่นคง ช่วยตนเองได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่งผลให้ประเทศชาติมีการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตยด้วยวิธี การสหกรณ์โดย

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

ในปีถัดมา 2543 ดร.ชูวิทย์ มิตรชอบ นักวิชาการสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้นำเสนอร่างวิสัยทัศน์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยพยายามชี้ให้เห็นอย่างเป็นระบบเชื่อมโยงจาก

อำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้วิสัยทัศน์และภารกิจของกรม โดยกำหนดประเด็นของการนำไปพิจารณาไว้ ดังนี้

#### อำนาจหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2532 กำหนดให้กรมส่งเสริม สหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

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

#### ภารกิจกรมส่งเสริมสหกรณ์

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

#### วิสัยทัศน์กรมส่งเสริมสหกรณ์

“เป็นองค์กรนำในการส่งเสริมและพัฒนาาระบบสหกรณ์อย่างมีเอกภาพ เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรหลักทางเศรษฐกิจและสังคม ที่มีบทบาทในการยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต”

นอกจากนี้ยังได้กำหนดกรอบแนวคิดและทิศทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในขบวนการ สหกรณ์ ปี 2544-2552 โดยกำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า

“พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในขบวนการสหกรณ์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศให้ดียิ่งขึ้นและยั่งยืน”

และเพื่อที่จะบรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าวข้างต้น พันธกิจ (Mission) 5 ประการได้ถูกกำหนดขึ้น ดังนี้

(1) พัฒนาขีดความสามารถขององค์กรในขบวนการสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างต่อเนื่องและเป็นสถาบันหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน โดยเน้นการออมของครัวเรือน เพื่อเป็นฐานทางเศรษฐกิจและความเป็นเอกภาพทางสังคมของชุมชนที่ยั่งยืนที่แท้จริง

(2) เสริมสร้างและพัฒนาบุคลากรในขบวนการสหกรณ์ให้เป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพ คุณธรรม และ มีคุณค่า มีความรู้ ทักษะ ตลอดจนทัศนคติที่ดีในการสร้างสรรค์และพัฒนางานสหกรณ์

(3) พัฒนาและปรับปรุงการบริหารและจัดการธุรกิจของสหกรณ์อย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และเหมาะสมกับสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลง

(4) ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพแก่สมาชิกและบุคคลในครัวเรือน เพื่อสร้างโอกาสทางสังคมและเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งเน้นการผสมผสานระหว่างภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีสมัยใหม่บนพื้นฐานของการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกัน

(5) ปรับเปลี่ยนและปลูกฝังแนวคิดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ถูกต้องอย่างเป็นระบบ รวมทั้งสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต

นอกจากนี้ ในงานวิจัยปี 2543 ของอชิปติบุญมี จันทรวงศ์ อชิปติกรมส่งเสริม สหกรณ์ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในสหกรณ์ภาคการเกษตรไว้ว่า

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

และเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าวจึงกำหนดภารกิจหลัก (Mission) ไว้ 4 ประการ ดังนี้

#### ภารกิจหลักของสหกรณ์ในภาคการเกษตร

(1) ส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรกลางของเกษตรกรอย่างแท้จริง ซึ่งการเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ต้องอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ

(2) ส่งเสริมให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ในทุกขั้นตอน ให้สมาชิก แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ มีความเท่าเทียมกัน สร้างการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ และต่อเนื่องให้แก่สมาชิก

(3) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสหกรณ์ให้เป็นองค์กรที่ดำเนินธุรกิจของสมาชิกให้สามารถที่จะแข่งขันได้ในระบบการค้าเสรี ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ และสร้างพลังในการต่อรองทางการตลาดให้แก่สมาชิกในรูปแบบของเครือข่ายการค้า

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

“ องค์การธุรกิจของสมาชิก เพื่อสมาชิก โดยสมาชิกที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการออม การให้เงินกู้และจัดสวัสดิการต่างๆแก่สมาชิก โดยยึดมั่นอยู่บนอุดมการณ์ หลักและวิธีการสหกรณ์เพื่อการยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิก ตลอดจนจรรยาบรรณของสมาชิก สหกรณ์ออมทรัพย์ให้มีบทบาทในการสนับสนุนนโยบาย ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติอย่างยั่งยืน ”

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

### 3.4 นโยบายของรัฐที่พึงประสงค์ในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

แนวคิดในภาพรวมสำหรับบทบาทของรัฐในการพัฒนาสหกรณ์แม้จะมีทั้งในส่วนที่สนับสนุนและคัดค้านก็ตาม แต่จากสภาพของประเทศไทยซึ่งอาชีพเกษตรกรรมยังเป็นอาชีพสำคัญของประเทศและสมาชิกของสหกรณ์ในภาคการเกษตร ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าสาขาอาชีพอื่น ยังเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ของระบบสหกรณ์ จึงยังคงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามา มีบทบาทกำหนดนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ แต่ขอบเขตในการกำหนดนโยบายจะแตกต่างกันไปในความจำเป็นและลักษณะการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ นโยบายของรัฐที่พึงประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ขบวนการสหกรณ์บรรลุความสำเร็จในการให้บริการสมาชิกแยกได้ดังนี้

#### 3.4.1 สถาบันเกษตรกรมีความเป็นเอกภาพ

ในปัจจุบันรัฐได้สนับสนุนให้ราษฎรรวมกลุ่มทั้งในรูปของสหกรณ์และองค์กรอิสระต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในภาวะที่เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเกิดปัญหาและความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพ สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดกลุ่มราษฎรที่หลากหลาย จึงควรกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อการประสานงานในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ประกอบด้วย

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

### 3.4.2 ขบวนการสหกรณ์สามารถช่วยตนเองและดำเนินงานได้อย่างอิสระ

ขบวนการสหกรณ์ควรปราศจากการครอบงำของระบบการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม นโยบายของรัฐควรกำหนดในลักษณะที่ช่วยเพิ่มขีดความสามารถของขบวนการสหกรณ์ทำให้สหกรณ์สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระ โดยลดข้อกีดกันด้านกฎหมายและกฎเกณฑ์ข้อบังคับของทางราชการที่เข้าไปสอดแทรกในการดำเนินงานของสหกรณ์ สนับสนุนให้ขบวนการสหกรณ์อยู่ในลักษณะที่ช่วยตนเองได้ และสามารถแก้ไขความเดือดร้อนของมวลสมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถลดขนาดของหน่วยราชการที่ส่งเสริมลงมาตามลำดับ

### 3.4.3 ขบวนการสหกรณ์มีความเข้มแข็ง

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

### 3.4.4 ขบวนการสหกรณ์มีสถาบันการเงินของตนเอง

เพื่อเป็นแหล่งสะสมเงินทุนของสหกรณ์ทุกประเภท ใช้สถาบันการเงินของสหกรณ์ดังกล่าวเป็นกลไกในการปรับระบบการเงินของสหกรณ์ และเพิ่มสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ขบวนการสหกรณ์โดยส่วนร่วม

### 3.4.5 ขบวนการสหกรณ์มีบทบาทในการพัฒนาในด้านสังคม วัฒนธรรม การศึกษา การมีส่วนร่วมทางการเมืองควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ

เน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิกสหกรณ์และเพิ่มบทบาทของสหกรณ์ในการพัฒนาชุมชนทั้งในชนบทและเมือง ปลูกฝังจิตสำนึกเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในสังคม อีสรภาพ เสรีภาพ ความเป็นธรรมในสังคม และสิทธิมนุษยชนให้เป็นวิถีชีวิตของประชาชน สหกรณ์มีบทบาทเข้าไปในระบบการศึกษาเพื่อทำหน้าที่เป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตย เลือกลงผู้แทนที่บริสุทธิ์ยุติธรรม และพัฒนาคนให้เป็นคนดีในสังคมประชาธิปไตย ในส่วนของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจควรประยุกต์จากทฤษฎีใหม่หรือปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย

#### 3.4.6 ขบวนการสหกรณ์มีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เน้นให้สหกรณ์ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติที่มีต่อชีวิตและความ  
เป็นอยู่ของมนุษย์ รวมทั้งการใช้ การอนุรักษ์ และการพัฒนาทรัพยากรอย่างถูกต้องและยั่งยืน  
ตลอดจนพิชัยของมลภาวะที่เกิดจากการสลายหรือการใช้ทรัพยากรที่ไม่ถูกต้อง จากความสำคัญ  
ของทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนผลกระทบที่เกิดจากพิชัยของมลภาวะดังกล่าว

สหกรณ์ควรเพิ่มบทบาทในการใช้ทรัพยากรเชิงอนุรักษ์และพัฒนาเพื่อความอุดม  
สมบูรณ์และไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมและไม่ก่อให้เกิดมลพิษหรือระบบนิเวศวิทยาเสียหาย

### 3.5 ข้อเสนอโครงการวิจัยที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการปฏิรูป

#### ขบวนการสหกรณ์ไทย

#### 3.5.1 ปัจจัยแวดล้อมสำคัญในการส่งเสริมขบวนการสหกรณ์ให้ช่วยเหลือตนเองได้ ปรัชญาสหกรณ์

##### ความสำคัญของปัญหา

ปรัชญาสำคัญของสหกรณ์คือการช่วยเหลือตนเองและการช่วยเหลือกันและกันนั้น  
เป็น พื้นฐานสำคัญในการพัฒนากลุ่มคนที่มีพื้นฐาน ความรู้ต่ำ การประกอบอาชีพที่พอมีพอกิน  
ฐานะทางการเงินยากจน จึงหารวมกลุ่มกันเป็นรูปสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรที่ยกระดับ  
คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

ปัญหาอันเกิดจากการช่วยเหลือตนเองของสมาชิกไม่ได้ ส่งผลต่อสถาบันสหกรณ์ใน  
ด้านต่าง ๆ เช่น เรื่องเงินทุน ปัจจัยทางการตลาด การขยายฐานทางธุรกิจ การส่งเสริมทางวิชา  
การ การบริหารจัดการภายในสหกรณ์และในที่สุดทำให้ขบวนการและองค์กรสหกรณ์อ่อนแอตาม  
ไปด้วย จนกลายเป็นปัญหาสังคมในที่สุด

##### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยแวดล้อมสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นตัวกระตุ้นให้สมาชิกเกิดพฤติกรรมการ  
ช่วยเหลือตนเองได้
2. เพื่อศึกษาและสร้างมาตรฐานในการกำหนดระดับการช่วยเหลือตนเองแต่ละกลุ่ม  
ของสมาชิก และของสหกรณ์ทุกประเภท

3. เพื่อศึกษาถึงผลทางธุรกิจของสหกรณ์จากการที่สมาชิกสหกรณ์สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ในระดับต่าง ๆ

### ขอบเขตของการศึกษา

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

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงปัจจัยแวดล้อมสำคัญของแต่ละพื้นที่ในการสนับสนุนให้เกิดการพึ่งพาตนเองของสมาชิก
2. เพื่อทราบถึงตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานเที่ยงตรงในการวัดระดับการช่วยเหลือตนเองของสมาชิกซึ่งสามารถใช้ได้เป็นสากล
3. เพื่อทราบผลทางธุรกิจขององค์กรที่สมาชิกสามารถรู้จักช่วยเหลือตนเองได้ในพื้นที่ที่แตกต่างกันและประเภทของสหกรณ์ที่แตกต่างกัน

### ระเบียบวิธีการศึกษา

แหล่งข้อมูล : ใช้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสหกรณ์ 6 ประเภท จัดแบ่งขนาดของสหกรณ์ และเก็บข้อมูลทั้งจากผลการดำเนินงานและปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ

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

เครื่องมือที่ใช้วัด : แบบทดสอบเบื้องต้นเพื่อหาระดับการช่วยเหลือตนเองของสมาชิก และปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่อ้างถึง

: แบบทดสอบขั้นที่สอง เพื่อหารายละเอียดของปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือตนเองของสมาชิกในรูปของการค้นคว้าหาความรู้ การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า การรวมกลุ่ม ความเสียสละ การถ่ายทอดสู่บุคคลอื่น การสร้างเครือข่าย ฯลฯ



### 3.5.2 นโยบายของรัฐที่เหมาะสมต่อการพัฒนาขบวนการสูงสุดของสหกรณ์กรณีศึกษา สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ

#### ความสำคัญของปัญหา

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

สำหรับบทบาทของขบวนการระดับสูงสุดของสหกรณ์ที่กล่าวถึงข้างต้น ส่วนใหญ่มีภาพผูกพันต่อองค์กร เช่น มีค่าใช้จ่ายสูง มีปัญหาการบริหารจัดการภายใน การบริการสมาชิกไม่ทั่วถึง และขาดความชัดเจนในการช่วยเหลือสหกรณ์สมาชิก

ดังนั้นเพื่อให้ขบวนการสูงสุดของสหกรณ์ช่วยเหลือบริการสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ควรมีการสนับสนุนจากรัฐในบางเรื่องบางปัจจัยที่เหมาะสม เพื่อให้องค์กรระดับสูงสามารถบริหารจัดการภายในได้อย่างเกิดประสิทธิภาพ

#### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการใช้นโยบายของรัฐที่ถูกต้องต่อขบวนการในการพัฒนาขบวนการสูงสุดทางสหกรณ์
2. เพื่อศึกษาปัจจัยการบริหารจัดการที่เกิดจากการสนับสนุนจากรัฐ ขององค์กรสูงสุดของ สหกรณ์
3. เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานขององค์กรสูงสุดของสหกรณ์ต่อการบริการสมาชิกว่าเกิดประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

#### ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดตัวแปรปัญหาไว้ดังนี้

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

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงการใช้นโยบายรัฐในการสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ ต่อบริการสูงสุดของสหกรณ์
2. เพื่อทราบปัญหาและแนวทางแก้ไข การวางแผนพัฒนาองค์กรสูงสุดของสหกรณ์ให้มีความพร้อมในการบริการสมาชิกและเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

### ระเบียบวิธีการศึกษา

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

### 3.5.3 การกระจายงบประมาณตามนโยบายรัฐในการส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษ

#### วรรษ

#### ความสำคัญของปัญหา

การส่งเสริมกิจการสหกรณ์ในปัจจุบันและอดีตที่ผ่านมามักจะกล่าวถึงงบประมาณที่จำเป็นตามที่ต้องการของสหกรณ์แต่ละท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณ จะนำไปใช้ในเรื่องของกิจการของสมาชิกซึ่งออกมาในรูปเงินกู้ เงินชดเชยต่อการทำอาชีพเกษตรตามโครงการต่าง ๆ อีกส่วนหนึ่งจะนำไปก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานของสหกรณ์ และสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานทางการตลาด เพื่อให้เกิดการบูรณาการอันจะแบ่งปันได้กับเอกชนในท้องถิ่นนั้น

การกระจายงบประมาณดังกล่าว ยังเป็นการกระจุกตัวโดยขึ้นอยู่กับตัวผู้บริหารของสหกรณ์ใดใกล้ชิดกับอำนาจทางการเมือง ก็จะได้เม็ดเงินไปเป็นจำนวนมากกว่าแห่งอื่น ๆ อันจะนำไปสู่การแจกจ่ายงบประมาณแผ่นดินที่ไม่ยุติธรรม และเป็นการสร้างปัญหาให้กับขบวนการสหกรณ์ในที่สุดเนื่องจากเม็ดเงินดังกล่าวบางครั้งก็เกิดการทุจริตระหว่างผู้บริหารสหกรณ์หรือระหว่างผู้บริหารสหกรณ์กับหน่วยราชการและนักการเมือง จนทำให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่เกิด

ประสิทธิภาพ จึงควรศึกษาว่าในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา น่าจะมีปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ  
ในด้านใดที่นำไปสู่สหกรณ์แล้วก่อให้เกิดปัญหามากกว่าประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ

### วัตถุประสงค์การศึกษา

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

### ขอบเขตของการวิจัย

#### ด้านตัวแปรศึกษา

-ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการใช้งบประมาณในการส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมสหกรณ์ย้อนหลัง 10 ปี

-ศึกษาผลที่เกิดจากการใช้งบประมาณทั้งที่เป็นสิ่งของวัตถุและเป็นความรู้วิชาการ เช่น งบที่ใช้ในการฝึกอบรมสมาชิกหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์

#### ด้านแหล่งข้อมูล

- กำหนดขอบเขตข้อมูลจากหน่วยราชการ เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่ได้ให้การสนับสนุนเงินงบประมาณ

#### การจัดประสิทธิภาพ

- โดยการกำหนดเกณฑ์เฉลี่ยที่สามารถใช้ประโยชน์จากสิ่งก่อสร้างหรือปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ อันเกิดจากงบประมาณ

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

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

### ระเบียบวิธีวิจัย

เครื่องมือในการศึกษา – ใช้แบบสอบถามที่คณะผู้วิจัยสร้างขึ้นและทดสอบจนมีความเที่ยงตรง แล้วจึงนำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูล

กลุ่มตัวอย่าง - เป็นข้าราชการ นักการเมืองและกรรมการสหกรณ์ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดทำ การรับงบประมาณจากหน่วยราชการต่าง ๆ จำนวน รวม 600 คน ทั่วประเทศ

ระยะเวลาดำเนินการ - สหกรณ์ค้นคว้าข้อมูล รวมถึงการแปลผลและนำเสนอรายงานใช้เวลาทั้งสิ้น 18 เดือน

### บรรณานุกรม

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

## บทความที่ 4

หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์  
โอกาส อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

โดย

วินัย อัจคงหาญ

## หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์

วินัย อางคงหาญ\*

การส่งเสริมและพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยไม่อาจปฏิเสธได้ว่าบทบาทของรัฐมีส่วนอย่างมากในการพัฒนาตั้งแต่แรกเริ่มที่มีการจัดตั้งสหกรณ์ในปีพ.ศ. 2459 รัฐมีบทบาทมากขึ้นหลังจากที่ทดลองจัดตั้งสหกรณ์แห่งแรกได้ผล ต่อมาในปี 2471 ได้ตราพระราชบัญญัติ สหกรณ์ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยนัยที่พระราชบัญญัตินี้เปิดโอกาสให้จัดตั้งสหกรณ์รูปแบบอื่น ๆ นอกจาก สหกรณ์หาทุนเพิ่มขึ้น และในช่วงเวลาเดียวกันหน่วยงานของรัฐที่เริ่มจาก "แผนกการสหกรณ์" เปลี่ยนเป็นกรมสหกรณ์ ในช่วงปี 2459-2468 ในปี 2477 กรมสหกรณ์ได้ย้ายสังกัดจากกระทรวงเศรษฐการมาสังกัดทบวงเกษตรราชการ ซึ่งต่อมายกฐานะเป็นกระทรวงในวันที่ 1 เมษายน 2478 ในช่วงปี 2478-2494 สหกรณ์ได้มีการขยายตัวกว้างขวางขึ้น และในสมัยนั้นรัฐถือเอาการสหกรณ์เป็นนโยบายสำคัญในการปรับปรุงเศรษฐกิจของชาติ เพื่อให้การสหกรณ์ของประเทศรุดหน้าขึ้น ตามความมุ่งหมายของรัฐที่จะแก้ไขปัญหาภาวะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น รัฐได้ยกฐานะกรมสหกรณ์ขึ้นเป็นกระทรวงการสหกรณ์ ในปี 2495 ในปี 2506 ได้มีการรวมกระทรวงสหกรณ์ เข้ากับกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โดยมีกรมหลัก ๆ ในการทำหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ คือ กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์และชนกิจและกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ในปี 2515 งานสหกรณ์ได้ย้ายมาขึ้นกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จากเดิมที่มีหน่วยงานของรัฐภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์เพียงแห่งเดียว แต่ในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นเข้ามามีส่วนต่อการพัฒนาสหกรณ์อีกหลาย ๆ หน่วยงานด้วยกันซึ่งพอจะสรุปภารกิจของหน่วยงานดังกล่าวในปัจจุบันทั้งที่มีส่วนต่อการส่งเสริมโดยตรงและโดยอ้อม ได้ดังนี้

### กรมส่งเสริมสหกรณ์

ใน พ.ศ. 2515 ได้มีคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2515 ยกเลิก พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506 ตั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขึ้น และยุบเลิกกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พร้อมนี้ได้มีคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 217 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2515 ให้โอน

\* รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์ของสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ เป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

### หน้าที่และความรับผิดชอบ

กรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนิคมสหกรณ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. ส่งเสริมและเผยแพร่การสหกรณ์
3. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

### ภารกิจหลัก

กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการส่งเสริมและเผยแพร่การสหกรณ์ ตลอดจนการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่พอจะสรุปภารกิจหลักได้ดังนี้

1. การเผยแพร่และจัดตั้งสหกรณ์
2. การพัฒนาบุคลากร
3. การส่งเสริมธุรกิจสหกรณ์
4. การส่งเสริมอาชีพของสมาชิก
5. การจัดที่ดินและที่อยู่อาศัย
6. การสร้างเสริมปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
7. การพัฒนาสังคม

### การแบ่งส่วนราชการ

จะเห็นได้ว่าภารกิจหลักของกรมส่งเสริมสหกรณ์ อาจแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การส่งเสริมหลักและวิธีการสหกรณ์ให้แก่ประชาชนทั่ว ๆ ไปและการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์ภายหลังจากการจัดตั้งสหกรณ์แล้ว

และเพื่อตอบสนองภารกิจดังกล่าวได้มีราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2537 ออกเป็นการบริหารส่วนกลาง ซึ่งประกอบไปด้วย 9 กอง และ 1 สำนัก ส่วนการบริหารส่วนกลางซึ่งประกอบไปด้วยสำนักงานสหกรณ์จังหวัดและสำนักงาน สหกรณ์อำเภอ (โครงสร้างการบริหารงาน)

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

- (1) สำนักงานเลขานุการกรม
- (2) กองคลัง
- (3) กองกลางเจ้าหน้าที่
- (4) กองช่าง
- (5) กองแผนงาน
- (6) กองฝึกอบรม
- (7) กองวิชาการ
- (8) กองสหกรณ์การเกษตร
- (9) กองสหกรณ์นิคม
- (10) กองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- (1) สำนักงานสหกรณ์จังหวัด
- (2) สำนักงานสหกรณ์อำเภอ





## โครงสร้างการบริหาร

สำนักงาน  
สหกรณ์กิ่งอำเภอ  
24 แห่ง

### หน่วยงานที่ขึ้นตรงกับสำนักงานสหกรณ์จังหวัด

ในโครงสร้างการบริหารในปัจจุบันนี้ ในทางปฏิบัติกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ให้หน่วยงานดังกล่าวที่มีสำนักงานอยู่ในระดับอำเภอ กลับเข้ามาอยู่ในสำนักงานสหกรณ์จังหวัดทั้งหมดและปฏิบัติภารกิจตามที่สหกรณ์จังหวัดมอบหมาย ตามความถนัดของสายงานต่าง ๆ

### ปัญหา

จากอำนาจและหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เราสามารถแบ่งภารกิจหลัก ๆ ของกรมออกได้ 2 ลักษณะ คือ การส่งเสริมเผยแพร่การสหกรณ์และการปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติกรมส่งเสริมสหกรณ์ ใช้ทรัพยากรของกรมเกือบทั้งหมดเน้นไปที่การดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์ในภาคการเกษตรซึ่งเจ้าหน้าที่ของกรมเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ ตลอดจนโครงการต่างๆ ที่มีผลโดยตรงต่อสมาชิกสหกรณ์ทั้งในแง่ทางเศรษฐกิจและสังคม

แนวทางการปฏิบัติเช่นนี้ เป็นการละทิ้งจุดเด่นที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ปฏิบัติได้ดีคือการส่งเสริมเผยแพร่การสหกรณ์ ซึ่งเป็นทักษะและประสบการณ์ที่ถ่ายทอดกันมายาวนานและมีความพร้อมมากที่สุดทั้งบุคลากรและเครื่องมือเครื่องมือ แต่ในทางตรงกันข้าม กรมส่งเสริมสหกรณ์กลับไปเน้นในกิจกรรมธุรกิจของสหกรณ์ ซึ่งข้าราชการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่ได้มีทักษะทางด้านนี้โดยตรง การเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางธุรกิจควรเป็นแค่การร่วมเสนอข้อมูลเพื่อให้สหกรณ์ตัดสินใจ ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจหรือชี้แนะ

จากปัญหาดังกล่าวทำให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เข้าไปอยู่ในวังวนของการทำธุรกิจของสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์ในภาคการเกษตรแบบถอนตัวไม่ออกทำให้ภารกิจหลักที่ควรจะทำได้ถูกละเลยตลอดมา ดังที่กล่าวมาพอสรุปปัญหาได้ดังนี้

1. ให้ความสำคัญกับภารกิจหลักในเรื่องการส่งเสริมเผยแพร่ การสหกรณ์น้อย
2. มาตรการจัดตั้งสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์ในภาคการเกษตรถูกละเลยในหลักการของการจัดตั้งทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของสหกรณ์จำนวนมาก ซึ่งส่งผลเสียต่อภาพรวมของขบวนการอย่างมาก

### 3. การกิจที่เน้นในทางปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน เป็นภารกิจที่บุคลากรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ขาดทักษะงานทางด้านนี้เป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการดำเนินงานทางธุรกิจของสหกรณ์

#### แนวทางปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจ

จุดเด่นของกรมส่งเสริมสหกรณ์ คือ มีข้าราชการกระจายอยู่ในทุก ๆ พื้นที่ในขณะนี้ การปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจมีความจำเป็นต้องกระทำเป็นอย่างยิ่ง ถึงแม้ว่าการปรับเปลี่ยนของกรมส่งเสริมจะส่งผลกระทบต่อขบวนการสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเกษตรเป็นอย่างมากในระยะแรกก็ตาม แต่คาดว่าจะเกิดผลดีในระยะยาว คือ

1. ต้องเน้นภารกิจหลักเรื่องการส่งเสริม เผยแพร่การสหกรณ์
2. ต้องเน้นกระบวนการจัดตั้งสหกรณ์ตามหลักการ จนกระทั่งมีความพร้อมก่อนที่จะจดทะเบียน โดยขบวนการของสหกรณ์ แต่ละประเภท ต้องมีส่วนร่วมรับรู้และตัดสินใจด้วย
3. การส่งเสริมธุรกิจของสหกรณ์ ไม่ควรอย่างยิ่งที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจ กรมส่งเสริมสหกรณ์ควรเป็นเสมือนที่ปรึกษา โดยการให้ข้อมูลเพื่อให้สหกรณ์ทำการตัดสินใจด้วยตัวเอง
4. การให้ความช่วยเหลือใด ๆ ที่เป็นของรัฐหรือเอกชนต้องให้อยู่บนพื้นฐานที่สหกรณ์พึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว

#### กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

งานของตรวจบัญชีสหกรณ์อาจกล่าวได้ว่าเริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2459 ตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 โดยในขณะนั้นงานของตรวจบัญชีสหกรณ์อยู่ในความรับผิดชอบของแผนกสหกรณ์ กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติต่อมาได้มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมเรื่อยมาจนกระทั่งเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2549 ได้รับการยกฐานะเป็น “กรมตรวจบัญชีสหกรณ์” สังกัดกระทรวงการสหกรณ์ จากนั้นได้เปลี่ยนไปสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2506 และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในปี พ.ศ. 2515 ตามลำดับ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์จึงสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จนถึงปัจจุบัน

ระบบการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์แต่เดิมนั้น ผู้สอบบัญชีจะรวมกันอยู่ในกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียว และจะเดินทางไปตรวจบัญชีในจังหวัดต่าง ๆ เพียงปีละ 1-2 ครั้งๆ ละประมาณ 60-90 วัน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2524 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้เริ่มกระจายงาน ตรวจบัญชีไปสู่ภูมิภาค โดยจัดตั้งสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ประจำจังหวัดขึ้นเพื่อให้ ความช่วยเหลือแนะนำด้านการเงินการบัญชีแก่สถาบันเกษตรกรได้อย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น

ปัจจุบันกรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ประจำอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยมีสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคซึ่งมีสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์สังกัดในระดับจังหวัดประมาณ 5 - 7 สำนักงาน ส่วนสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ในกรุงเทพมหานครได้จัดให้มีฝ่ายตรวจบัญชีสหกรณ์ส่วนกลางรับผิดชอบโดยเฉพาะ

### หน้าที่ความรับผิดชอบ

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

1. ตรวจบัญชีสถาบันเกษตรกรและสหกรณ์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานในรอบปี ทราบฐานะการเงินอันแท้จริง และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาจัดสรรกำไรเป็นเงินปันผลเฉลี่ยคืนแก่สมาชิก
2. ให้คำแนะนำการบริหารการเงินการบัญชีแก่สถาบันเกษตรกรและสหกรณ์ เพื่อให้มีระบบการควบคุมดูแลทรัพย์สินที่เหมาะสมรัดกุม ป้องกันการผิดพลาดบกพร่องที่อาจเกิดขึ้น และมีข้อมูลทางบัญชีที่ถูกต้องและเชื่อถือได้
3. จัดวางระบบบัญชีและวิธีการบริหารงานในด้านการบริหารการเงินของสถาบันเกษตรกรและสหกรณ์ เพื่อให้สถาบันเกษตรกรและสหกรณ์มีระบบบัญชีและวิธีการปฏิบัติที่ง่ายและเหมาะสมกับกิจการ
4. ให้การศึกษาอบรมการบริหารการเงินการบัญชีอย่างง่ายแก่สมาชิกชั้นนำของสถาบันเกษตรกรและสหกรณ์ เพื่อเพิ่มบทบาทในการเป็นผู้นำแก่สมาชิกเหล่านี้อันจะช่วยเป็นแกนนำของบรรดาสมาชิกทั่วไปให้เกษตรกรสมาชิกได้รู้จักการทำบัญชีอย่างง่ายเกี่ยวกับรายได้ รายจ่ายครัวเรือน รวมทั้งแนะนำให้รู้มาตรา ชั่ง ตวง วัด ที่เป็นมาตรฐาน เพื่อป้องกันการเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง
5. วิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรและสหกรณ์จากรายงานการสอบบัญชีเพื่อผลในการพัฒนาและแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. จัดทำสถิติและเป็นศูนย์ข้อมูลทางการเงินการบัญชีของสถาบันเกษตรกร และสหกรณ์เพื่อหน่วยงานของรัฐนำไปใช้เป็นข้อมูลในการวางแผน และกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือสถาบันเกษตรกรและสหกรณ์ รวมทั้งสามารถนำไปประกอบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติด้วย

7. ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น การตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการบางโครงการที่ใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร การควบคุมดูแลเงินทุนของบรรดาสหกรณ์ไม่จำกัด เป็นต้น

### ภารกิจของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบบัญชี พัฒนาระบบการจัดทำและการบริหารการเงินการบัญชีของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรให้มีประสิทธิภาพ ให้บริการและเผยแพร่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางการเงินการบัญชีของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร รวมถึงการให้ความรู้ด้านบัญชีแก่เกษตรกรก่อนการรวมกลุ่มด้วย

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ปฏิบัติงานภายใต้แผนงานสถาบันเกษตรกร โดยกำหนดแผนงานหลักใน 6 งาน ให้สอดคล้องกับภารกิจ ดังนี้

1. งานวางรูปแบบบัญชี งานวางรูปแบบบัญชี เป็นการให้คำแนะนำ และให้บริการด้านการจัดวางรูปแบบบัญชีสำหรับสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งใหม่ ให้ดำเนินธุรกิจประเภทใหม่ หรือปรับปรุงรูปแบบบัญชีเพื่อให้สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร

1.1 สามารถจัดทำบัญชีเบื้องต้นได้

1.2 มีระบบการควบคุมการเงินที่ดีตั้งแต่แรกตั้ง

1.3 ปรับปรุงระบบบัญชีให้เหมาะสมกับธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

2. งานตรวจแนะนำการเงินการบัญชี งานตรวจแนะนำการเงินการบัญชีเป็นการช่วยเหลือสถาบันเกษตรกรในการเพิ่มประสิทธิภาพและลดข้อผิดพลาดจากการดำเนินงานในระหว่างปี โดยการตรวจสอบและแนะนำอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สถาบันเกษตรกร

2.1 มีระบบการควบคุมภายในที่ดี

2.2 ทราบข้อสังเกตหรือข้อบกพร่องจากการดำเนินงานและสามารถแก้ไขได้ทันเหตุการณ์

2.3 สามารถจัดทำบัญชีและงบการเงินได้ด้วยตนเอง

3. งานสอบบัญชี งานสอบบัญชีเป็นการสอบบัญชีสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141

3.1 เพื่อแสดงความเห็นต่อบการเงิน

3.2 เพื่อเสนอผลการวิเคราะห์และข้อสังเกตจากการตรวจสอบบัญชี ซึ่งจะ  
เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงการบริหารของสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรให้มีประสิทธิภาพ และเอื้อ  
อำนวยประโยชน์ให้กับสมาชิกได้อย่างแท้จริง

4. งานให้การศึกษอบรม งานให้การศึกษอบรม เป็นการให้ความรู้ด้านการบัญชี  
สำหรับ

4.1 คณะกรรมการ ผู้จัดการ และพนักงานบัญชี

- เพื่อให้รู้จักการใช้ข้อมูลทางบัญชีในการบริหารงาน
- เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพในการดำเนินงาน

4.2 สมาชิกชั้นนำของสถาบันเกษตรกร กลุ่มแม่บ้าน ยุวเกษตรกร และ  
เกษตรกรทั่วไป

- เพื่อให้มีความรู้พื้นฐานด้านการจัดทำบัญชี
- เพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

5. งานชำระบัญชี งานชำระบัญชี เป็นงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวง  
เกษตรและสหกรณ์ เพื่อสะสางกิจการของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรที่เลิกให้เป็นที่เรียบร้อย  
ก่อน ก่อให้เกิดความเที่ยงธรรมแก่บุคคลทุกฝ่าย

6. งานติดตามการใช้เงินช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล เป็นงานที่สืบเนื่องมาจาก  
การที่รัฐบาลกำหนดให้มีมาตรการแทรกแซงราคาข้าวเปลือกและผลผลิตอื่น เมื่อเกิดภาวะราคา  
ผลผลิตตกต่ำ โดยได้สนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรและกองทุนรวม  
เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เพื่อให้สถาบันเกษตรกรกู้ยืมโดยปลอดดอกเบี้ย

6.1 เพื่อตรวจสอบว่าสถาบันเกษตรกรได้นำเงินไปใช้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์  
ของกองทุนหรือไม่เพียงใด

6.2 เพื่อวิเคราะห์และสรุปผลการดำเนินงานตามโครงการของรัฐบาล  
ระหว่างปี 2539 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้ติดตามการใช้เงินช่วยเหลือ  
เกษตรกรตามโครงการต่างๆ ดังนี้

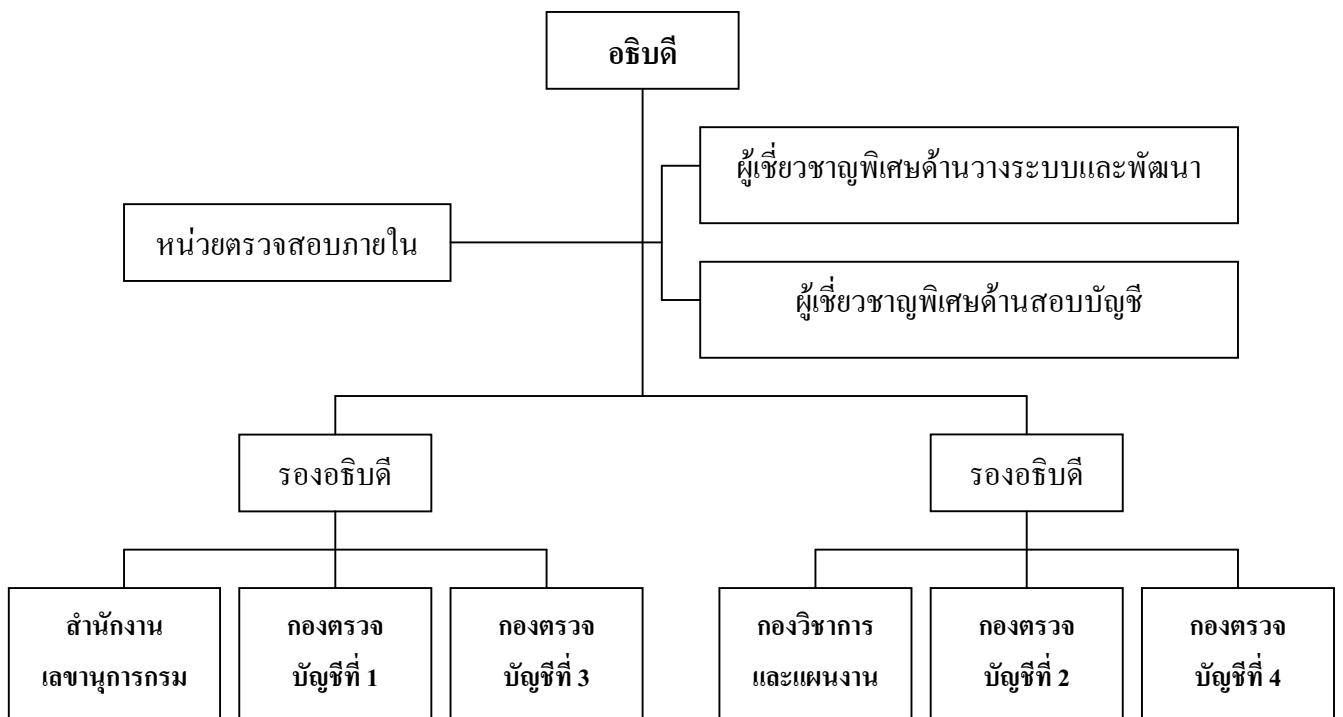
- โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิต และบริการตลาดข้าว  
จำนวนเงิน 1,000 ล้านบาท
- โครงการพัฒนารูรกิจตลาดกลางประจำตำบลของเกษตรกร จำนวน  
เงิน 240 ล้านบาท
- โครงการเก็บข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกรจำนวนเงิน 300 ล้านบาท

### การแบ่งส่วนราชการ

ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2537 ได้แบ่งส่วนราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ออกเป็น 6 กอง ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองวิชาการและแผนงาน
3. กองตรวจบัญชีที่ 1
4. กองตรวจบัญชีที่ 2
5. กองตรวจบัญชีที่ 3
6. กองตรวจบัญชีที่ 4

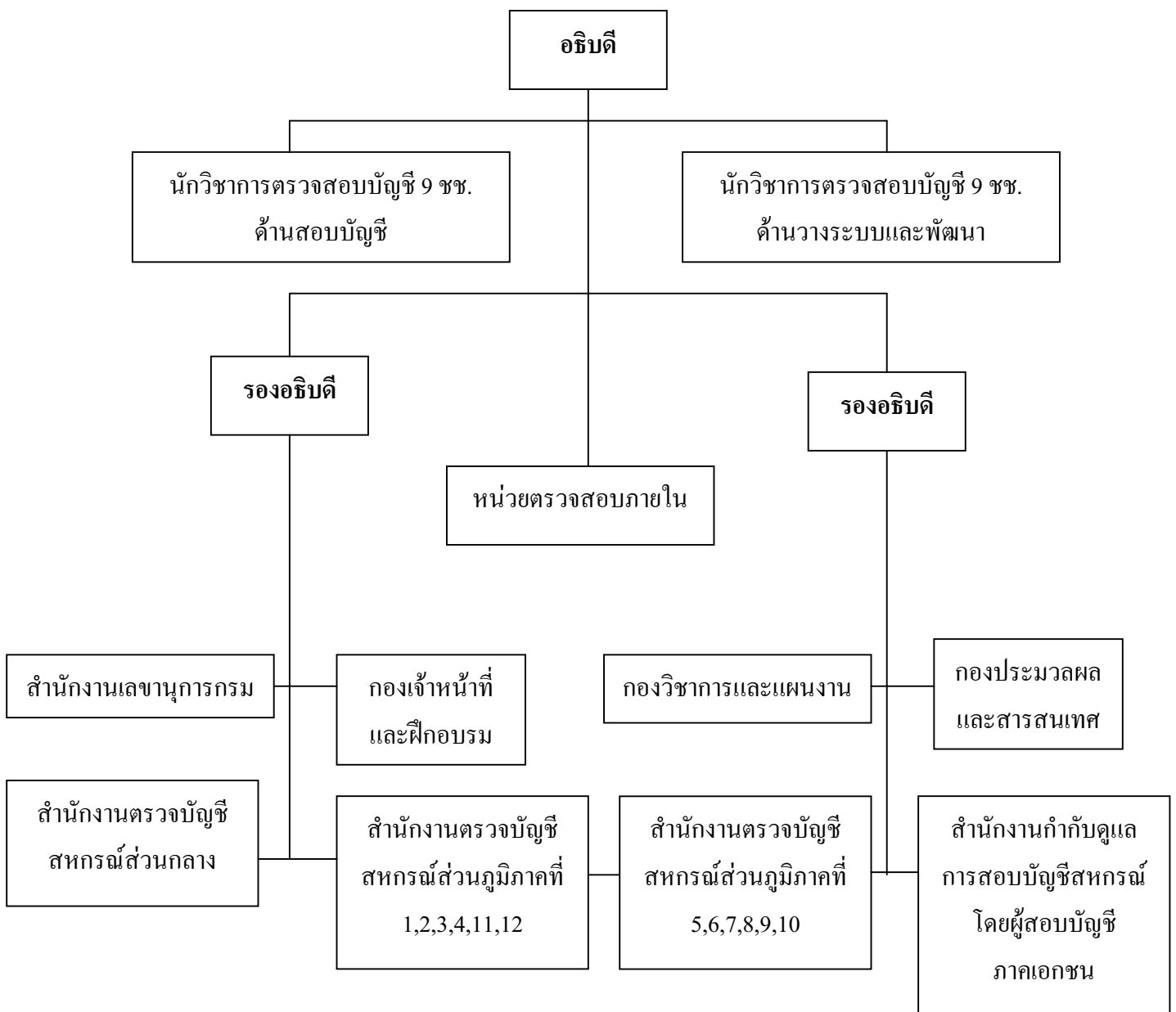
### โครงสร้างการบริหารงานของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์



- |  |                                       |                                       |                             |                                       |  |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|--|
| - ฝ่ายการเจ้าหน้าที่                     | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 1 | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 7 | - ฝ่ายฝึกอบรม               | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 4 | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 10 |
| - ฝ่ายคลัง                               | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 2 | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 8 | - ฝ่ายแผนงาน                | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 5 | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 11 |
| - ฝ่ายสารบรรณ                            | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 3 | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 9 | - ฝ่ายติดตามและประเมินผล    | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 6 | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 12 |
| - ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ |                                       |                                       | - กลุ่มพัฒนาระบบและสอบบัญชี |                                       |  |

ที่มา : กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2539

โครงสร้างการบริหารงาน  
(ยังไม่เป็นทางการ)





## ปัญหา

จากภาระหน้าที่ของกรมตรวจบัญชี ซึ่งมีภาระงานหลัก ๆ คือ การตรวจสอบบัญชีให้แก่สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรทั้งหมด โดยสหกรณ์มีมากกว่า 5,000 องค์กร และกลุ่มเกษตรกรมากกว่า 4,000 องค์กร ซึ่งเป็นภาระงานที่หนักมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนบุคลากรของกรมตรวจบัญชีที่มีอยู่ ในทางปฏิบัติจะมีหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น การวางรูปแบบบัญชี การกำกับแนะนำ เป็นต้น รวมทั้งงานอื่นๆ ที่เป็นงานเฉพาะกิจที่กระทรวงหรือทางจังหวัดมอบหมาย พอจะสรุปปัญหาได้ดังนี้

1. งานตรวจสอบบัญชีให้แก่เกษตรกร และกลุ่มเกษตรกรมีมากขึ้นในทุก ๆ ปี ทำให้บุคลากรของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ใช้เวลาส่วนใหญ่ หรืออาจกล่าวได้ว่าเกือบทั้งหมดไปให้แก่งานด้านนี้ ทำให้งานกำกับแนะนำ การบริหารการเงินและการบัญชีด้อยลงไป ซึ่งมีความสำคัญมากต่องานของสหกรณ์
2. ข้อมูลการวิเคราะห์ และประเมินผลการดำเนินงานของสหกรณ์ สหกรณ์ไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์จากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในช่วงเวลาที่เหมาะสม
3. งานจรอื่น ๆ ที่ไปเกี่ยวข้องกับการสอบบัญชีของสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรมากเกินไปโดยไม่จำเป็น

## แนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจ

จากปัญหาดังกล่าว จะเห็นว่าเฉพาะภารกิจหลักในเรื่องการสอบบัญชีให้แก่สหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรก็แทบจะเป็นไปไม่ได้แล้วกับบุคลากรของกรมที่มีอยู่ จึงทำให้ภารกิจอื่น ๆ ที่มีความสำคัญมีบทบาทน้อยลง กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ควรปรับเปลี่ยนบทบาทดังนี้

1. ภาระการสอบบัญชีให้แก่สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรบางส่วนควรให้ สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่พึ่งพาตนเองได้รับผิดชอบ กรมควรเน้นไปที่องค์กรที่ยังพึ่งพาตนเองไม่ได้แต่ต้องกำหนดระยะเวลาของการช่วยเหลือ ถ้าเลยกำหนดเวลาที่

ตกลงกันสหกรณ์จะต้องรับผิดชอบเอง การทำลักษณะนี้เป็นการผลักดันให้องค์กรช่วยเหลือตนเองไม่ให้พึ่งพาส่วนราชการต่อไป

2. ตั้งองค์กรอิสระภายใต้กรม เพื่อรับภาระงานที่องค์กรต้องออก ค่าใช้จ่ายเอง
3. ตัดภาระงานที่ไม่เกี่ยวกับองค์กรสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรออกเพื่อลดภาระงาน
4. เพิ่มงานกำกับและแนะนำการบริหารการเงิน และบัญชีให้มาก
5. เน้นให้สหกรณ์ให้ประโยชน์จากการวิเคราะห์ และประเมินผล การดำเนินงานของสหกรณ์ให้มากที่สุด

### กรมส่งเสริมการเกษตร

ในปี 2509 ได้ตั้งกรมขึ้นใหม่ในกระทรวงเกษตร ชื่อว่า กรมแพร่ขยายการเกษตร โดยโอนงานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตรจากทุกกรมในสังกัดกระทรวงเกษตรมารวมอยู่ในกรมนี้ และชื่อของกรมได้เปลี่ยนไปเป็นกรมการบริการเกษตร ในวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2510 มีการ ปรับปรุงกระทรวงเกษตร ทบวง กรม และมีการขอเปลี่ยนชื่อจากกรมการบริการเกษตรเป็น กรมส่งเสริมการเกษตรจนถึงปัจจุบันนี้

### หน้าที่และความรับผิดชอบ

1. พัฒนา ส่งเสริม และถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิตพืชและธุรกิจเกษตรแก่เกษตรกร
2. ส่งเสริมการสนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่ม เพื่อเป็นแหล่งรับและเผยแพร่ความรู้ด้านการเกษตร
3. ปฏิบัติการอื่นๆ ในด้านที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตรหรือตามที่กระทรวงฯ หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

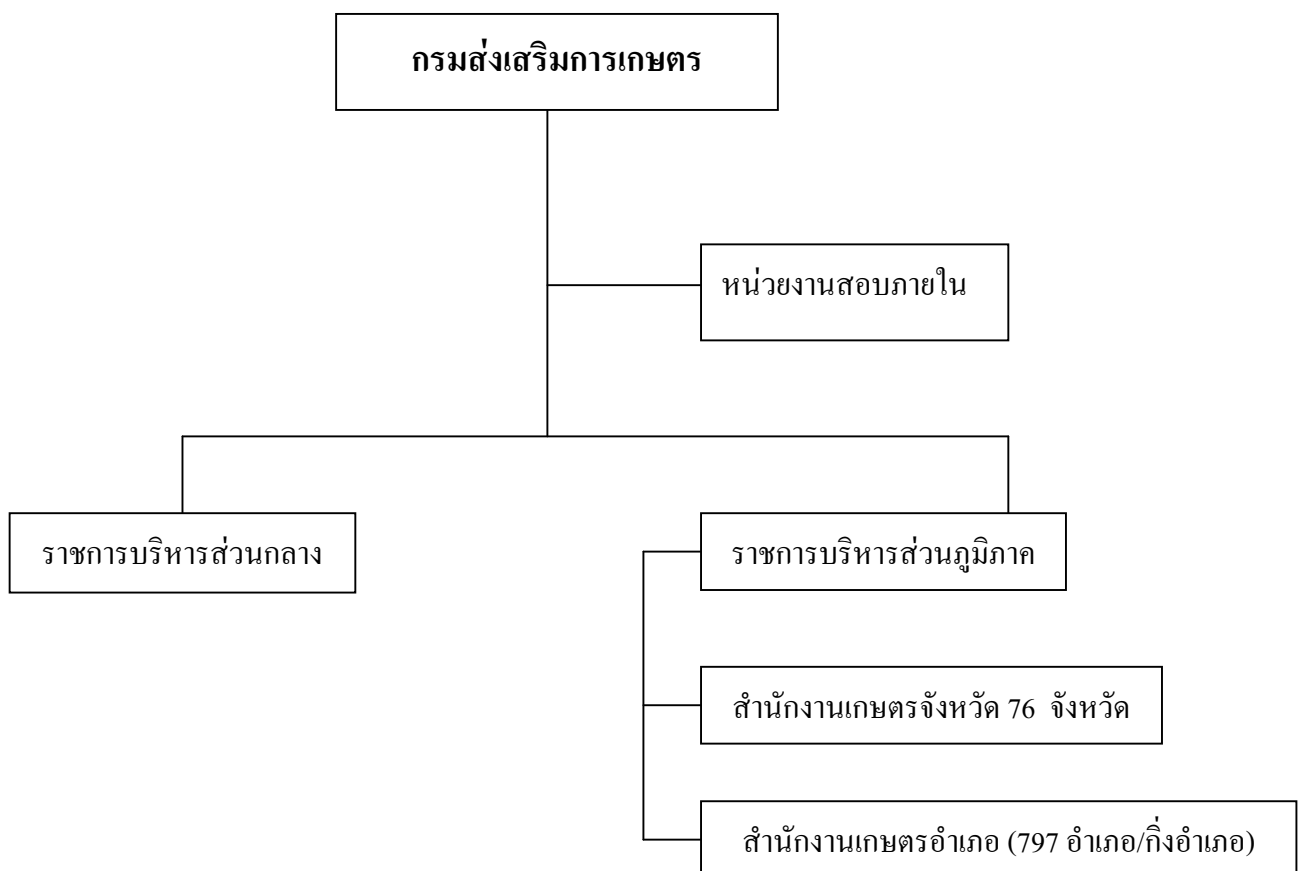
### ภารกิจ

1. ศึกษา ทดสอบ และพัฒนา เพื่อประยุกต์เทคโนโลยีการเกษตรให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เศรษฐกิจและสังคมของเกษตร
2. ส่งเสริมและเผยแพร่เทคโนโลยีด้านการผลิตพืชรวมทั้งให้บริการข้อมูลสารสนเทศ

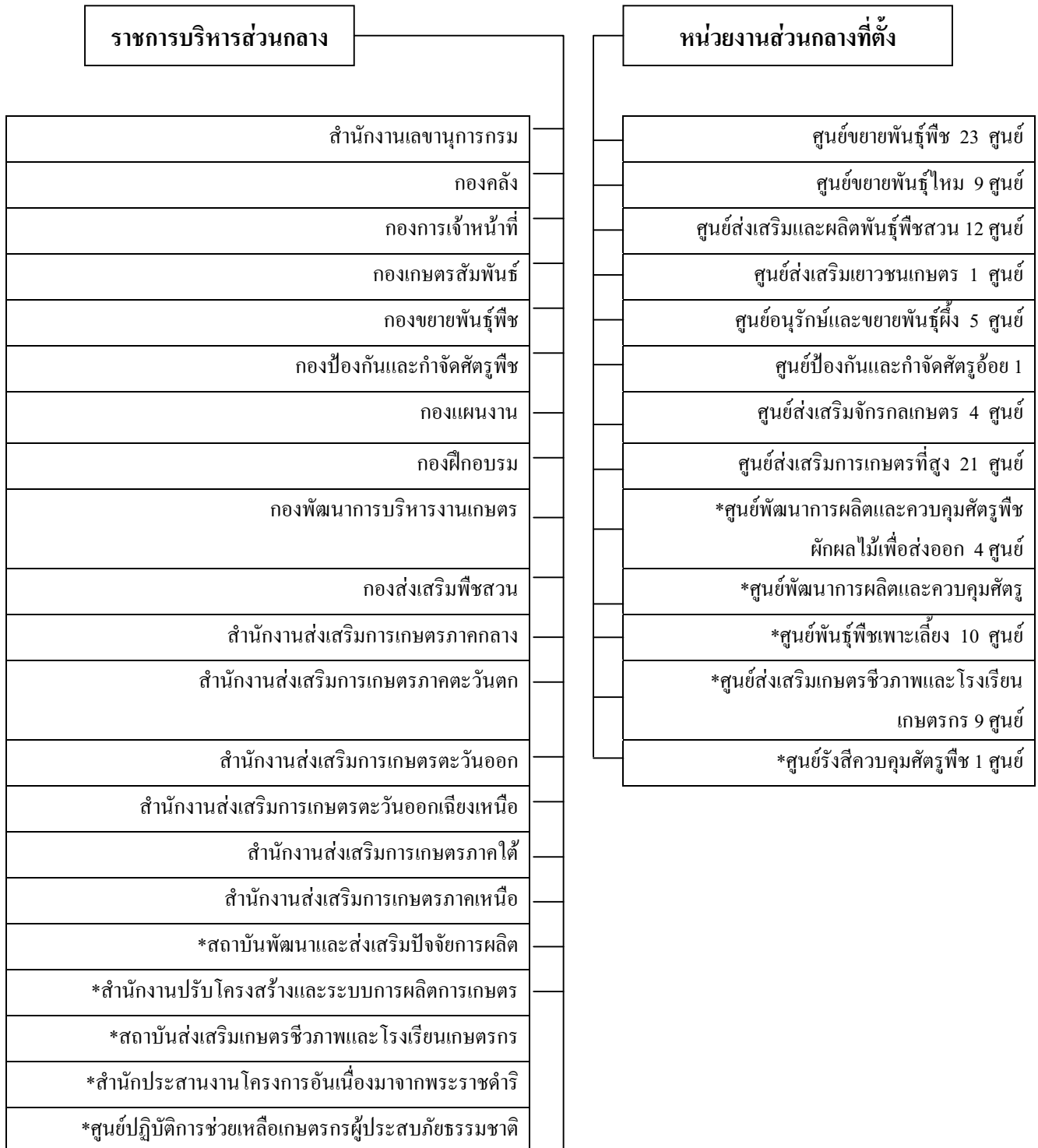
3. ส่งเสริม สนับสนุนธุรกิจเกษตร สถาบันเกษตรกร และปัจจัยการผลิต
4. พัฒนาระบบงานและบุคลากร

### การแบ่งส่วนราชการ

จากอำนาจหน้าที่และภารกิจดังกล่าว กรมส่งเสริมการเกษตรได้จัดแบ่งส่วนราชการ ออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (โครงสร้างการบริหาร และการแบ่งส่วนการบริหารราชการ) ดังนี้



### โครงสร้างการบริหาร



*ศูนย์ปฏิบัติการส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร
*ศูนย์ปฏิบัติการเกษตรเพื่อชีวิตตามแนวทฤษฎีใหม่

### หมายเหตุ \* หน่วยงานที่ตั้งเป็นการภายใน

### ปัญหา

จากอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตรที่ระบุไว้อย่างชัดเจน คือ การส่งเสริม สนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่ม เพื่อเป็นแหล่งรับและเผยแพร่ความรู้ทางการเกษตร การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรกรกลายมาเป็นความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการเกษตร ภายใต้พระราชบัญญัติ สหกรณ์ปัจจุบัน

การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเพื่อเป็นแหล่งรับและเผยแพร่ความรู้ทางการเกษตรของ กรมส่งเสริมการเกษตรนั้น โดยเจตนาเดิมของการจัดตั้งครั้งนั้นเป็นการจัดกลุ่มเตรียมการ เพื่อ พัฒนาเป็นสหกรณ์ในที่สุด แต่ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรทั้ง 2 องค์กร คือ กลุ่มเกษตรกรและ สหกรณ์ได้แยกออกจากกันภายใต้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบที่ต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาพอสรูป ได้ดังนี้

1. กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตรเป็น นิติบุคคลภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ แต่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการส่งเสริม และสนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวกันและดำเนินงาน ไม่สอดคล้องกันใน ทางปฏิบัติ
2. กลุ่มเกษตรกรที่กรมส่งเสริมการเกษตรสนับสนุนให้มีการรวมตัวกันจำนวนมาก หรือเกือบทั้งหมดไม่มีศักยภาพในการดำเนินธุรกิจ ไม่มีพนักงานของตนเองและไม่สามารถตรวจสอบบัญชีได้ในที่สุด ซึ่งเป็นภาระแก่กรมตรวจ บัญชีเป็นอย่างยิ่ง

### แนวทางปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจ

ภารกิจหลักของกรมส่งเสริมการเกษตร คือ การพัฒนา ส่งเสริม และถ่ายทอดความรู้ ด้านการผลิตพืช และธุรกิจเกษตรแก่เกษตรกร ภารกิจอื่นที่เป็นภารกิจรองหรือสนับสนุน ซึ่งหน่วยงานอื่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว และทำหน้าที่นั้นเพื่อเป็นการลดภารกิจบาง

อย่างและเพิ่มการปฏิบัติภารกิจหลักให้มากขึ้น โดยมีการปรับเปลี่ยนภารกิจที่เกี่ยวกับองค์กรของเกษตรกรดังนี้

1. ภารกิจส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่ม ควรเป็นภารกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์
2. กลุ่มเกษตรกรที่อยู่ภายใต้การส่งเสริมของกรมส่งเสริม ในปัจจุบันนั้นให้มาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมสหกรณ์
3. กรมส่งเสริมการเกษตรและกรมส่งเสริมสหกรณ์ควรร่วมมือกันในการพิจารณา ยุบเลิกกลุ่มเกษตรกรที่ไม่สามารถดำเนินธุรกิจได้ ส่วนกลุ่มที่มีศักยภาพในการดำเนินธุรกิจได้ให้สนับสนุนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ในที่สุด

หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์ในทางอ้อม

ในทางปฏิบัติแล้วมีหน่วยงานของรัฐที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์ในทางอ้อมอีกหลาย ๆ หน่วยงาน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วภารกิจดังกล่าวจะเป็นภารกิจเสริมขององค์กรของรัฐเหล่านั้น เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงสาธารณสุข ตลอดจนหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีกหลาย ๆ หน่วยงาน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวกับนโยบาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง เป็นต้น

ปัญหาของหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยทางอ้อม ส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องของการประสานงานกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยเฉพาะกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และที่สำคัญที่สุด คือ หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ได้ประสานงานกับขบวนการของสหกรณ์ โดยเฉพาะคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ในการกำหนดนโยบายและแผนงานของ ขบวนการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับขบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติในที่สุด

## สรุป

แนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจของหน่วยงานรัฐที่มีต่อขบวนการสหกรณ์ทั้งที่เป็นภารกิจหลักและภารกิจเสริม ดังต้องยึดนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับสหกรณ์ภายใต้กฎหมายของรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

ในทางปฏิบัติ การกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินการของขบวนการสหกรณ์ ในประเทศเป็นภารกิจของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจะต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาสหกรณ์ ดังที่กล่าวมาการประสานงานของหน่วยงานต่างๆ จะอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์อันเดียวกัน เพียงแต่จะแบ่งภารกิจออกไปตามอำนาจและหน้าที่ ที่ถูกกำหนดเอาไว้เท่านั้น

แต่ในปัจจุบันนี้ นโยบายและแผนพัฒนาสหกรณ์ที่เป็นภารกิจของคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติยังไม่เสร็จสิ้น หรือกล่าวง่าย ๆ คือ ไม่ได้จัดทำแผนดังกล่าว การปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์จึงไม่มีทิศทางเพราะแต่ละหน่วยงานกำหนดทิศทางภารกิจของหน่วยงานของตนเองและยังสับสนมากไปกว่านั้น คือ บางหน่วยงาน ไม่ได้ปฏิบัติภารกิจหลักแต่ไปทำภารกิจรองหรือเสริม ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์มากยิ่งขึ้น คนภายนอกมองดูว่าการเข้าสู่ขบวนการสหกรณ์เป็นเรื่องยุ่งยาก ซับซ้อนไม่รู้ว่ หน่วยงานไหนรับผิดชอบบ้าง บางครั้งแลดูว่ามีกฎกติกามากมายจนเกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติ

โดยข้อเท็จจริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้นเลย ถ้าทุกหน่วยงานเข้าใจในภารกิจของตนเอง และประสานเข้าด้วยกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนพัฒนาสหกรณ์ของคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติดังที่กล่าวมา ซึ่งจะช่วยให้ชัดเจนมากขึ้นว่าภารกิจบางประการ ซึ่งเป็นภารกิจของขบวนการสหกรณ์ไม่ใช่หน่วยราชการ ซึ่งในขณะนี้หน่วยงานของราชการเป็นผู้กระทำการ ขบวนการสหกรณ์มากจนเกินไป ทำให้เกิดความสับสนมากขึ้นระหว่างหน่วยงานราชการกับขบวนการสหกรณ์

ข้อเสนอหัวข้อวิจัยเพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจของหน่วยงานรัฐ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ภารกิจ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับ ขบวนการสหกรณ์ทั้งในทางตรงและทางอ้อม จะเห็นว่าบางหน่วยงานในทางปฏิบัติไม่สอดคล้องกับภารกิจหลักที่กำหนดเอาไว้และภารกิจของบางหน่วยงานที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบในการส่งเสริมเผยแพร่กำกับและแนะนำอยู่แล้ว ซึ่งอาจเป็นการสร้างภารกิจหลักให้กับบางหน่วยงานมากเกินไปจนเกินขอบเขตที่จะปฏิบัติได้ การปรับบทบาทของหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้รัฐสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้ออกมาเป็นประโยชน์มากที่สุดและมีประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่รัฐกำหนดเป็นนโยบายเอาไว้ แต่การที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทและภารกิจดังกล่าวเป็นเรื่องที่จะต้องมีการศึกษาและวิจัยร่วมกับหลาย ๆ ฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้ทุกฝ่ายยอมรับในการปรับเปลี่ยนดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอซึ่งเป็นการคิดเห็นส่วนตัวว่า ควรมีหัวข้อวิจัยอะไรบ้าง ที่ควรทำการวิจัย เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจของหน่วยงานของรัฐและนำไปสู่การทำงานร่วมกันของทุก ๆ หน่วยงานเพื่อเป้าหมายเดียวกัน คือ การพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ดังนี้

### 1. ขบวนการจัดทำแผนการพัฒนาสหกรณ์

ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยขาดเป้าหมายและทิศทางของการพัฒนาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และการที่ขบวนการสหกรณ์ขาดแผนแม่บทของการพัฒนาเป็นเหตุให้ บทบาทและภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ทั้งทางตรงและทางอ้อมสับสนไปด้วยเพราะต่างหน่วยงานต่างทำโดยไม่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน

ในทางปฏิบัติ พระราชบัญญัติสหกรณ์ในปี 2542 ได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติหน้าที่หนึ่ง คือ การจัดทำแบบพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการนั้นประกอบไปด้วยผู้แทนของหน่วยงานของรัฐและผู้แทนของขบวนการสหกรณ์รวมอยู่ด้วย จนถึงปัจจุบันนี้ก็คงยังไม่มีแผนการพัฒนาสหกรณ์แต่สิ่งที่ควรทำเป็นอย่างยิ่ง คือ ขบวนการให้ได้มาซึ่งแผนและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายและสามารถปฏิบัติได้

### 2. การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภารกิจหลัก

ในขณะนี้ในทางปฏิบัติ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ละเลยในภารกิจหลัก คือ การส่งเสริมและเผยแพร่สหกรณ์ โครงสร้างทั้งส่วนกลางและภูมิภาคในปัจจุบันไม่ได้สนองตอบ



หรือเอื้ออำนวยต่อภารกิจหลักของกรมเลย แต่ไปเน้นที่การปฏิบัติโดยเฉพาะการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ ซึ่งเป็นเรื่องของสหกรณ์และไม่ใช่ภารกิจหลักของกรมฯ

### 3. การจัดตั้งองค์การอิสระภายใต้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในการให้บริการการสอบบัญชีของสหกรณ์

เนื่องจากภารกิจของกรมตรวจบัญชีในปัจจุบัน ภารกิจหลักที่ปฏิบัติอยู่ทำได้เฉพาะบางภารกิจเท่านั้นและไม่สมบูรณ์เนื่องจากภารกิจที่มีอยู่กับกำลังคนไม่สามารถไปปฏิบัติได้ ครบวงจรและรัฐไม่มีนโยบายในการเพิ่มกำลังคนในระบบราชการอยู่แล้ว งานบางอย่างขบวนการสหกรณ์ควรจะมีส่วนต่อการรับผิดชอบเองได้ โดยเฉพาะค่าใช้จ่าย กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ซึ่งมีทักษะทางด้านนี้อยู่แล้วน่าจะมีส่วนรับผิดชอบที่สามารถให้บริการแก่สหกรณ์ที่มีความสามารถในการจ่ายได้ ซึ่งเป็นการบังคับให้องค์กรสหกรณ์เป็นอิสระและพึ่งตนเองมากขึ้น

### 4. รูปแบบจัดตั้งสหกรณ์ที่เหมาะสม

ปัจจุบันปัญหาของสหกรณ์แทบทั้งหมด ต้นเหตุมาจากวิธีการจัดตั้งสหกรณ์ที่เป็นสากลถูกละเลย จะพบว่า มีสหกรณ์จำนวนมากเมื่อจดทะเบียนแล้วไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองต้องพึ่งพารัฐตลอดมา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าวิธีการการจัดตั้งสหกรณ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่เหมาะสมหรือมีปัญหา

## บทความที่ 5

กฎหมายที่พึงประสงค์ : ข้อจำกัดของกฎหมายในปัจจุบัน  
และแนวทางแก้ไข

โดย

เชิญ บำรุงวงศ์

## กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ : ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบัน และแนวทางแก้ไข

โดยเชิญ บำรุงวงศ์\*

### 1. ความนำ

#### 1.1 วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายสหกรณ์

ในการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ รัฐมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรับรองสภาพทางกฎหมายของสหกรณ์ว่าเป็น “นิติบุคคล” อย่างหนึ่ง ซึ่งมีสถานภาพและความเป็นอยู่ต่างหากจาก “บุคคลธรรมดา” และโดยที่สหกรณ์เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้น กฎหมายจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งและการดำเนินงานของสหกรณ์ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการควบคุมดูแลให้สหกรณ์ ดำเนินงานโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของสังคม เพื่อให้ความคุ้มครองแก่สมาชิก ประชาชนทั่วไปที่ติดต่อเกี่ยวข้องกับสหกรณ์หรือบุคคลที่สาม และแม้แต่ตัวสหกรณ์เอง วัตถุประสงค์หลักนี้เชื่อว่าเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายสหกรณ์

นอกจากนั้นรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ อาจมีความมุ่งหมายจำเพาะในการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ของตนก็ได้ เช่น

(1) ประเทศโลกเสรีที่พัฒนาแล้วอาจตราหรือปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การดำเนินงานของสหกรณ์ให้ทันสมัย ทำให้สหกรณ์อยู่ในฐานะที่แข่งขันกับ องค์การธุรกิจรูปอื่นอย่างเคียงบ่าเคียงไหล่ และมีประสิทธิภาพ กับทั้งส่งเสริมความเป็นตัวของตัวเองในการบริหารและการจัดการของสหกรณ์ เช่นเดียวกับองค์การธุรกิจรูปอื่นในภาคเอกชน เสรีภาพ และความเสมอภาคในการดำเนินวิสาหกิจสหกรณ์ก็ได้รับการรับรองด้วย

(2) ประเทศกำลังพัฒนามักจะบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ เพื่อใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นอกเหนือจากวัตถุประสงค์หลักอย่างอื่นด้วย

---

\* อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ / นักสหกรณ์แห่งชาติ

(3) ในประเทศสังคมนิยม (คอมมิวนิสต์) ก่อนการล่มสลายของประเทศสหภาพสังคมนิยมโซเวียต-รัฐบาลตรากฎหมายสหกรณ์โดยมีเจตนารมณ์ที่จะใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไปสู่ระบบสังคมนิยม โดยการยกเลิกกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน โดยเฉพาะปัจจัยการผลิตที่สำคัญและให้สหกรณ์ถือกรรมสิทธิ์ในลักษณะกรรมสิทธิ์ร่วม (Collective Ownership)

## 1.2 ลักษณะของการพัฒนาสหกรณ์

การพัฒนาสหกรณ์หรือขบวนการสหกรณ์ตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การพัฒนา “จากล่างขึ้นบน” (bottom-up) และ “จากบนลงล่าง” (top-down) สุดแล้วแต่ประเทศใดประชาชนเป็นผู้ริเริ่มการสหกรณ์ หรือรัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มนำระบบสหกรณ์ที่มีอยู่ในต่างประเทศเข้ามาใช้และส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันดำเนินวิสาหกิจในรูปแบบสหกรณ์

ประเทศอังกฤษ ยุโรปตะวันตก และอเมริกาเหนือ เป็นตัวอย่างของประเทศที่สหกรณ์พัฒนาจากการริเริ่มของประชาชน (จากล่างขึ้นบน) ขณะที่ประเทศไทย ประเทศในทวีปเอเชีย อเมริกาใต้และอัฟริกัน ได้พัฒนาสหกรณ์จากการริเริ่มของรัฐบาล (จากบนลงล่าง)

ในกลุ่มประเทศแรก การตรากฎหมายสหกรณ์มักจะเกิดขึ้นตามหลักการพัฒนาสหกรณ์ เช่น ในประเทศอังกฤษ สหกรณ์แรกถือกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ.1844 ในขณะที่กฎหมายสหกรณ์ฉบับแรก ซึ่งเรียกว่า “พระราชบัญญัติสมาคมอุตสาหกรรมและการเลี้ยงชีพ” (Industrial and Provident Societies Act) ได้ตราขึ้นใน ค.ศ.1852 ประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายฉบับแรกใน ค.ศ.1867 หลังจากประชาชนได้เริ่มจัดตั้งสหกรณ์แรกแล้วถึง 10 ปีกว่า ส่วนประเทศเดนมาร์ก และนอร์เวย์ไม่มีการตรากฎหมายสหกรณ์มาใช้ โดยเฉพาะแม้กระทั่งในปัจจุบันนี้ แต่ได้ใช้กฎหมายธุรกิจทั่วไปและกฎหมายแพ่งรับรองสภาพนิติบุคคลและควบคุมดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์เช่นเดียวกับองค์การธุรกิจรูปอื่นตลอดมา ชาวสหกรณ์หรือนักสหกรณ์ในประเทศเหล่านี้ยึดถือหลักการและวิธีการสหกรณ์เป็นวิถีชีวิต โดยไม่ต้องมีกฎหมายสหกรณ์ใช้บังคับ

ตรงกันข้ามในกลุ่มประเทศหลัง ซึ่งการสหกรณ์ริเริ่มโดยรัฐมีการตรากฎหมายสหกรณ์ขึ้นมากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง การดำเนินงาน การส่งเสริมและสนับสนุน ตลอดจนการกำกับดูแลและตรวจสอบสหกรณ์ขึ้นมาก่อนเสมอ เพราะประชาชนยังขาด

ความรู้ความเข้าใจเรื่องสหกรณ์ว่าเป็นองค์การเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการช่วยตนเอง โดยการร่วมมือช่วยเหลือกัน และเป็นอิสระ ไม่ใช่องค์การของรัฐหรือกึ่งรัฐบาล ประเทศไทยเราก็เช่นเดียวกัน ก่อนการจัดตั้งสหกรณ์แรกในปี พ.ศ.2459 เราก็ได้ตรา “พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459” ขึ้นมารองรับก่อน แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นการเพิ่มเติม พรบ.สมาคม พ.ศ.2457 ก็ถือได้ว่าเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกของประเทศไทย

### 1.3 กฎหมายเพื่อการพัฒนา

ในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศที่การสหกรณ์ริเริ่มโดยรัฐ ถือว่ากฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา (development law) เพราะว่ากฎหมายสหกรณ์เป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ทั้งในด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงาน กฎหมายสหกรณ์จึงเป็นส่วนหนึ่งของวิศวกรรมทางสังคมด้านกฎหมาย (legal social engineering) ซึ่งต้องแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและความก้าวหน้าของขบวนการสหกรณ์อยู่เสมอ มิฉะนั้นกฎหมายจะล้าสมัย ไม่มีประสิทธิภาพและไร้ประโยชน์ อันจะเป็นอุปสรรคและทำลายขบวนการสหกรณ์เสียเองในที่สุด

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ) จึงได้ออกประกาศ “คำแนะนำที่ 127 เรื่องบทบาทของสหกรณ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศกำลังพัฒนา พ.ศ.2509” โดยเฉพาะข้อ 10 ว่าด้วยกฎหมายว่า “...ให้มีความตราที่ที่เหมาะสม รวมทั้งปรึกษากับขบวนการสหกรณ์ในด้านการค้นหายกขัตติของกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบเป็นการจำกัดการพัฒนาสหกรณ์โดยการเลือกปฏิบัติ...หรือการไม่คำนึงถึงลักษณะพิเศษของสหกรณ์ ...ทั้งนี้ให้กำจัดบทบัญญัติเช่นนั้นให้หมด และไม่ให้มีขึ้นในกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต”

คำแนะนำขององค์การไอแอลโอ แม้ว่ามียุถึง 33 ปีแล้ว ก็ยังมีค่าอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาขบวนการสหกรณ์ของตนให้เป็นขบวนการที่พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐโดยไม่จำเป็นอย่างแท้จริง หรือเป็นขบวนการสหกรณ์ที่ประกอบด้วยสหกรณ์ซึ่งทำหน้าที่สนองความต้องการอันจำเป็นร่วมกันของบรรดาสมาชิกบนพื้นฐานจิตวิญญาณแห่งการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการช่วยตนเองเป็นองค์การเศรษฐกิจที่มีชีวิตชีวา เพื่อประโยชน์ของสมาชิกและของชุมชนทั่วไปโดยเฉพาะ

กฎหมายสหกรณ์ที่ได้ใช้มานาน ล้าสมัยมีบทบัญญัติไม่ชัดเจน หรือไม่เพียงพอแก่การใช้บังคับในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป หรือมีข้อบกพร่องมากมาย จะแก้ไขปรับปรุงเท่านั้นย่อมไม่เพียงพอ แต่จำเป็นต้องปฏิรูป(reform) ซึ่งประเทศสิงคโปร์และฟิลิปปินส์ได้ดำเนินการสำเร็จมาแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2533 ตามลำดับ

## 2. กระบวนการได้มาซึ่งกฎหมายสหกรณ์

### 2.1 ที่มาของกฎหมายสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ มีที่มาแตกต่างกันตามลักษณะของการพัฒนาสหกรณ์ในประเทศนั้น ๆ ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่การสหกรณ์เกิดจากการริเริ่มของประชาชน กับกลุ่มประเทศที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มหรือนำระบบสหกรณ์จากต่างประเทศเข้ามา

(1) ในกลุ่มประเทศที่การสหกรณ์ริเริ่มโดยประชาชน เช่น ประเทศอังกฤษ ยุโรป ตะวันตกและอเมริกาเหนือ ประชาชนโดยการนำของนักคิดนักเขียน และนักมนุษยธรรม ได้รวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์การช่วยเหลือตนเองของตนขึ้น เพื่อบรรเทาหรือแก้ปัญหาความอดอยาก แร้นแค้นในการประกอบอาชีพและการดำรงชีพ โดยการดำเนินธุรกิจร่วมกันทำนองเดียวกับองค์การธุรกิจรูปอื่น เช่น ห้างหุ้นส่วนและบริษัทซึ่งมีอยู่แล้ว และมีกฎหมายรับรองในขณะนั้น (ราวต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ประเทศอังกฤษ) รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นเห็นว่าองค์การสหกรณ์ที่สร้างขึ้นและดำเนินงานอยู่นั้นได้ช่วยบรรเทาความเดือดร้อน และส่งเสริมให้ประชาชนรวมกลุ่มกันช่วยเหลือตนเองได้ และเป็นประโยชน์อย่างแท้จริง ทั้งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลที่ไม่ต้องยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือแบบการสงเคราะห์ รัฐบาลจึงมีท่าทีวางเฉยต่อสหกรณ์ที่กำลังแพร่ขยายออกไปเรื่อยๆ แต่ในภายหลังเมื่อรัฐบาลได้พิจารณาว่าสหกรณ์เป็นองค์การธุรกิจเช่นเดียวกับองค์การธุรกิจรูปอื่นที่มีอยู่แล้ว หากแต่มีหลักการ อุดมการณ์และวิถีปฏิบัติที่มุ่งความยุติธรรม ความเป็นธรรม ความเสมอภาค และมีการควบคุมตามหลักประชาธิปไตย รัฐบาลเห็นคุณค่าและประโยชน์ของสหกรณ์จึงได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อรองรับสภาพนิติบุคคลของสหกรณ์ และวางหลักเกณฑ์เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินงานตามหลักการและวิถีปฏิรูปของสหกรณ์ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของสมาชิก บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องและทั้งสหกรณ์เองด้วย

เพราะฉะนั้นที่มาของกฎหมายสหกรณ์ในกลุ่มประเทศนี้อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าประกอบด้วย

- วรรณกรรมและความคิดของนักคิด นักเขียน รวมทั้งนักมนุษยธรรมในยุคบุกเบิกการสหกรณ์

- หลักการและวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานสหกรณ์ของผู้บุกเบิก เช่น ผู้นำแห่งรอชเดลในประเทศอังกฤษ ชูลส์เดลิทซ์ และโรพีไฟเซนในเยอรมันนี เดสจาร์แดงส์ในแคนาดา และเอเวิร์ต อ.ไฟลีนในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

- หลักกฎหมายทั่วไป และ

- หลักกฎหมายธุรกิจ หรือกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(2) ส่วนในกลุ่มประเทศที่การสหกรณ์ริเริ่มโดยรัฐบาล เช่น ประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชีย แอฟริกา ลาตินอเมริกา (ยกเว้นประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์) ซึ่งรัฐบาลได้รู้เห็นคุณค่าของการสหกรณ์และปรารถนาที่จะใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบที่ทั่วโลกประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (depression) ระหว่าง ค.ศ.1926-1936 หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ.2457-2461) และในระบอบที่ประเทศอาณานิคมทั้งหลายได้รับเอกราชจากการปกครองของประเทศเจ้าของอาณานิคม หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ.2481-2488) ที่มาของกฎหมายสหกรณ์ในประเทศเหล่านี้จึงมาจาก

- รัฐบาลหรือผู้ปกครองประเทศอาณานิคม

- ประสบการณ์และกฎหมายสหกรณ์ของประเทศพัฒนาแล้ว

- หลักการและวิธีการสหกรณ์ที่ได้รับการยอมรับเป็นสากล

- หลักกฎหมายทั่วไป

- หลักกฎหมายธุรกิจหรือกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

## 2.2 การตรากฎหมายสหกรณ์

การตรากฎหมายสหกรณ์ก็เช่นเดียวกับการตรากฎหมายอื่น ๆ ในประเทศหนึ่ง ๆ จะมีกระบวนการตรากฎหมายที่แตกต่างกันไปตามลักษณะหรือระบอบการปกครองของประเทศนั้น ๆ เช่น ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยเสรี หรือระบอบสังคมนิยมเผด็จการ

ในประเทศเสรีประชาธิปไตย การได้มาซึ่งกฎหมายสหกรณ์มีขั้นตอนโดยทั่วไป คือ การยกร่างกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และการพิจารณาออกกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา)

เนื่องจากกฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา บุคคลผู้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมาย นอกจากจะประกอบด้วยนักกฎหมาย และนักสหกรณ์หรือผู้มีประสบการณ์แล้วจะต้องมีนักวิทยาศาสตร์ทางสังคม (social scientist) เข้าร่วมด้วย เช่น นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมศาสตร์ นักการศึกษา นักจิตวิทยา นักกฎหมาย นักวิชาการสหกรณ์ นักมนุษยศาสตร์ ฯลฯ บุคคลเหล่านี้เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาเฉพาะด้าน ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการยกร่างหรือพิจารณาร่างกฎหมาย สหกรณ์ให้ได้ผลสมบูรณ์ที่สุด ทั้งในด้านการกำหนดโครงสร้าง และกระบวนการดำเนินงานของสหกรณ์ ขบวนการสหกรณ์ และระบบสหกรณ์ บุคคลเหล่านี้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายในรูปคณะกรรมการหรือคณะทำงาน ซึ่งต้องมีระยะเวลาพอสมควร

คณะกรรมการหรือคณะทำงานยกร่างกฎหมาย กล่าวโดยทั่วไปมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) การกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายสหกรณ์สำหรับประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย นโยบายและวัตถุประสงค์หลักหรือเป้าหมายของกฎหมายสหกรณ์ คือ เพื่อส่งเสริมและช่วยเหลือประชาชนให้รวมกลุ่มกันดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมตามหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และตามหลักการสหกรณ์ รวมทั้งเพื่อส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นขบวนการหรือระบบสหกรณ์ที่เข้มแข็ง พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์การธุรกิจอื่น ๆ ในภาคเอกชน (Private sector) นโยบายและเป้าหมายของกฎหมายนี้ตามปกติจะปรากฏในคำปรารภและ หมายเหตุ หรือที่เราเข้าใจกันว่าเป็นหลักการและเหตุผลของกฎหมาย

(2) การกำหนดเค้าโครงหรือโครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์ให้ประกอบด้วยหมวดหมู่แห่งเนื้อหาสาระของกฎหมาย แบ่งเป็นหมวดและส่วนให้ครบถ้วนตามความจำเป็นแก่การใช้กฎหมายให้บังเกิดผลสำเร็จตามนโยบายและเป้าหมายของกฎหมาย แล้วจึงบัญญัติเนื้อหาสาระเป็นมาตราต่าง ๆ ในแต่ละส่วนให้สอดคล้องต้องกัน ให้สะดวกและง่ายแก่การศึกษา เรียนรู้และทำความเข้าใจของสมาชิก (นักสหกรณ์) หรือบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่ นักกฎหมาย ก็สามารถเรียนรู้และเข้าใจได้ไม่ยากนัก ทั้งนี้ผู้ยกร่างหรือบัญญัติกฎหมายจะต้องไม่ลืมว่ากฎหมายสหกรณ์มี เป้าหมายในการพัฒนาคนให้มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นคน เป็นสมาชิกที่ดี และมีคุณภาพของสหกรณ์ ทั้งเป็นพลเมืองดีของชาติด้วย



(3) ในการยกร่างกฎหมายสหกรณ์ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสหกรณ์และจะมีนักวิชาการสหกรณ์ ข้าราชการสหกรณ์ และนักสหกรณ์ รวมทั้งสิ้น 3-5 คน เป็นคณะทำงานยกร่างกฎหมายสหกรณ์ก็ได้ เมื่อร่างเสร็จแล้วจึงเสนอให้คณะกรรมการยกร่างฯ พิจารณาเป็นร่างที่ 1

(4) คณะกรรมการยกร่างฯ พิจารณาทบทวนร่างที่ 1 ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เป็นร่างที่ 2 หรือที่ 3 จนเป็นที่พอใจ แล้วจึงเสนอส่วนราชการที่รับผิดชอบงานส่งเสริมสหกรณ์ พิจารณา

(5) เมื่อส่วนราชการส่งเสริมสหกรณ์พิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายจนเป็นที่พอใจแล้ว จึงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติรับหลักการ และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาด้านเทคนิคของกฎหมาย ในเรื่องถ้อยคำสำนวนและความหมายให้รัดกุมชัดเจนมากที่สุด เสร็จแล้วจึงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นครั้งสุดท้ายก่อนเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามลำดับ)

### 2.3 กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา

เริ่มต้นจากการพิจารณารับหลักการและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะต้องเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อพิจารณากลับกรองความถูกต้องสมบูรณ์ของกฎหมาย จนถึงการนำร่างกฎหมายนั้นขึ้นทูลเกล้า ฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และลงพิมพ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เราจึงได้กฎหมายมาใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นี่คือกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยทั่วไปของรัฐสภา รวมทั้งกฎหมายสหกรณ์ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั่วไปจากบุคคลหลายอาชีพ ความถนัดพิเศษหรือบุคคลทั่วไปที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมาย เราจึงเรียกสมาชิกของสภาทั้ง 2 ว่า “ผู้บัญญัติกฎหมาย” (legislator) เนื่องจากความหลากหลายในพื้นที่ความรู้ ความคิด ความถนัด และประสบการณ์ของผู้บัญญัติกฎหมาย เมื่อแต่ละสภาลงมติรับหลักการของร่างกฎหมายในวาระที่ 1 แล้ว โดยปกติสภานั้น ๆ จะตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาพิจารณาในวาระที่ 2 ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายในรายละเอียดเรื่องมาตราจนเสร็จแล้ว

จึงเสนอเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 3 ในวาระที่ 3 ที่แต่ละสภาฯ เพียงแต่ลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้ออกเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่เท่านั้นจะไม่มีการอภิปรายกันอีก

อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการพิจารณาของสภาทั้งสอง ต้องเริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน ตั้งแต่วาระแรกจนเสร็จวาระที่ 3 แล้วจึงเสนอต่อวุฒิสภาดำเนินการพิจารณาทั้ง 3 วาระตามลำดับ จนเสร็จเช่นเดียวกัน นี่คือกระบวนการพิจารณาออกกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติมากกว่าที่ได้กล่าวมานี้มาก จึงขอคงไม่กล่าวถึง

อนึ่ง คณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายสำคัญ ๆ หรือกฎหมายพิเศษ เช่น กฎหมายสหกรณ์นี้ นอกจากแต่งตั้งจากสมาชิกสภาฯ ส่วนหนึ่งแล้ว จะมีผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ผู้มีประสบการณ์ นักกฎหมาย และนักสหกรณ์อีกส่วนหนึ่งด้วยเสมอ

## 2.4 ประสบการณ์การตรากฎหมายสหกรณ์ไทย

การตรากฎหมายสหกรณ์ไทย ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบันปรากฏว่าเราขาดการมีส่วนร่วมของนักวิชาการสาขาต่าง ๆ ที่เรียกว่านักวิทยาศาสตร์ทางสังคม ดังกล่าวข้างต้น ยกเว้นนักกฎหมายหรือผู้มีความรู้ด้านกฎหมายโดยทั่วไป แท้จริงนักกฎหมาย และนักสหกรณ์ที่เหมาะสมแก่การร่างกฎหมายสหกรณ์ควรจะเป็น “นักกฎหมายที่รู้เรื่องการสหกรณ์” ดี และถ้าเป็นนักสหกรณ์หรือนักวิชาการสหกรณ์ที่รู้เรื่องกฎหมายสหกรณ์พอสมควรด้วยในบุคคลเดียวกันก็จะยิ่งดีมาก

ในการตราพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459 เราทราบกันดีว่า รัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมีเจตนาธรรมที่จะใช้บังคับแก่การจัดสหกรณ์เป็นการทดลองเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า กฎหมายฉบับนั้นได้ถูกกำหนดตั้งแต่แรกให้ใช้เป็นระยะเวลาชั่วคราว และทั้งในสมัยนั้นเรายังขาดความรู้และประสบการณ์ด้านการสหกรณ์ตามแบบตะวันตก แต่เราก็ได้คำปรึกษาแนะนำจากนายเบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ นักการธนาคารชาวอังกฤษที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านสหกรณ์ ประกอบกับนักบริหาร เช่น พระราชวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ และที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ นาย เจ.เอ.เค.เบิลในสมัยนั้น เราก็ได้มีกฎหมายฉบับแรกที่เหมาะสมแก่สมัย และได้ใช้บังคับมาถึง 12 ปี จนกระทั่งได้ตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471 เป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับที่ 2

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 มีเนื้อหาสาระที่สมบูรณ์มากขึ้นและครอบคลุมโครงสร้างของสหกรณ์รวมทั้งกระบวนการจัดตั้งการดำเนินงาน การควบคุม การเลิกและการชำระบัญชีสหกรณ์ ทั้งนี้เป็นผลจากประสบการณ์ที่ได้รับจากการใช้ พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 ถึง 12 ปี ประกอบกับนายทะเบียนสหกรณ์ (กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์) ได้เสด็จดูงานสหกรณ์ในประเทศพม่า และอินเดีย พร้อมด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่กรมสหกรณ์ ย่อมได้รับประสบการณ์ด้านสหกรณ์มาพอสมควร และทั้งกฎหมายฉบับนี้นายทะเบียนสหกรณ์ได้ทรงขอให้นายเลอรั่มย์ นักกฎหมายกระทรวงพระคลังมหาสมบัติร่างขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2461 การพิจารณา ร่างกฎหมายจึงเป็นไปด้วยความรอบคอบสำหรับสมัยนั้น และกฎหมายฉบับนี้ก็ได้ออกใช้มานานถึง 40 ปี นับว่านานเกินสมควรจนกว่าจะยกเลิกโดยพรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 แม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 3 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2476 และปี พ.ศ. 2477 2 ครั้ง ตามลำดับ

ในการตรา พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 แท้จริงเรามีประสบการณ์การใช้กฎหมายยาวนาน และมีส่วนราชการสหกรณ์ที่ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาจากกรมสหกรณ์ เป็นกระทรวงสหกรณ์ในปี 2495 และกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในปี 2506 นับว่าเรามีกองทัพข้าราชการสหกรณ์ที่ประกอบด้วยนักบริหาร นักวิชาการสหกรณ์ และผู้มีประสบการณ์งานส่งเสริมสหกรณ์จำนวนมากพอสมควร นอกจากนั้นเรามีผู้นำสหกรณ์ (กรรมการดำเนินการ) และนักสหกรณ์ (สมาชิก) เป็นจำนวนมาก แต่ก็มีได้แต่งตั้งผู้แทนสหกรณ์หรือนักสหกรณ์เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการยกร่างกฎหมายด้วย หนึ่งในขณะนั้นยังไม่มีสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จึงไม่มีผู้แทน ขบวนการสหกรณ์ที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการยกร่าง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 หรือดำเนินการ เคลื่อนไหวใด ๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของขบวนการสหกรณ์

สำหรับการตรา พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็มีกระบวนการปฏิบัติในการยกร่างเกือบจะไม่แตกต่างกับ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 กล่าวคือ คณะกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบด้วยข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ และสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าจะมีผู้แทนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และผู้นำชุมชนสหกรณ์ระดับประเทศ รวมทั้งผู้นำกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศร่วมเป็นกรรมการยกร่างด้วย แต่ก็ยังขาดผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ที่เรียกว่า “นักวิทยาศาสตร์ด้านสังคม” และนักกฎหมายที่รู้เรื่องสหกรณ์ รวมทั้งนักวิชาการสหกรณ์ที่รู้เรื่องกฎหมาย ผลที่ตามมาคือเราได้ร่างกฎหมายสหกรณ์ฉบับนี้ที่ไม่แตกต่างมากนักกับ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ในด้านเค้าโครงหรือโครงสร้างของกฎหมาย แม้ว่าจะมีบทบัญญัติใหม่เพิ่มขึ้นบ้าง แต่บทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นและที่แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเดิมก็มีไม่ว่าจะเกิดผลดีแก่การส่งเสริมสนับสนุนและการคุ้มครองสหกรณ์

หรือระบบ สหกรณ์เสมอไป บทบัญญัติใหม่บางมาตรามีผลดี บางมาตรามีผลเสีย และบางมาตราก็มีทั้งผลดีและผลเสีย

## 2.5 ข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการตรากฎหมายสหกรณ์ไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น เราจะเห็นว่าประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายสหกรณ์ทั้งฉบับมาแล้วตั้งแต่แรกจนถึงปัจจุบัน รวม 4 ฉบับ คือ

- 1) พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459
- 2) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471
- 3) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และ
- 4) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

กฎหมายฉบับที่ตราขึ้นภายหลังมีผลให้ยกเลิกกฎหมายฉบับก่อนทั้งสิ้น ซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นการปฏิรูปกฎหมายฉบับก่อน แต่ในความเป็นจริงเรายังไม่เคยปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์ฉบับใดเลย ยกเว้นกรณีเดียว คือ การตรา พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 ซึ่งมีผลเป็นการปฏิรูป พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 เพราะว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเป้าหมายและหลักการของกฎหมายสมาคมเพิ่มเติมโดยสิ้นเชิง รวมทั้งมีบทบัญญัติใหม่ใน พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 เพิ่มขึ้นมาก ส่วนการตรา พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 และ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 มาใช้บังคับมีผลเพียงการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ฉบับก่อนทั้งฉบับเท่านั้น ไม่ใช่การปฏิรูปกฎหมาย เพราะกฎหมายฉบับหลังหรือฉบับใหม่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเป้าหมาย หลักการและโครงสร้างของ สหกรณ์ในสาระสำคัญเลย ดังจะเห็นได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสหกรณ์ทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งแสดงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวดังต่อไปนี้

- เหตุผลของ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 กล่าวว่า “...กิจการของสหกรณ์ได้ขยายตัวขึ้นเป็นลำดับ แต่กฎหมายที่ด้วยสหกรณ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2471... จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ขึ้นใหม่ให้เหมาะสมแก่กาลสมัย เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์ให้ดีขึ้น”

- เหตุผลของ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 กล่าวว่า “...โดยที่ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ทำให้มีบทบัญญัติหลายประการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาสหกรณ์ให้ทันต่อสภาพการแข่งขันกับระบบธุรกิจในปัจจุบัน ประกอบกับพระ

ราชบัญญัติดังกล่าวได้รวมบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร ซึ่งสมควรปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน... จึงเห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิมทั้งฉบับ...”

จึงอาจสรุปข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการตรากฎหมายสหกรณ์ไทยได้ดังนี้

(1) การปรับปรุงกฎหมายเดิมทั้งฉบับแต่ครั้งไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการศึกษาวิจัยกฎหมายฉบับเดิม และสภาพของขบวนการสหกรณ์ในขณะนั้นอย่างเป็นระบบและจริงจัง

(2) ในการปรับปรุงกฎหมายเดิมทุกฉบับ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและเป้าหมายของกฎหมายในสาระสำคัญ และไม่ชัดเจนว่าจะพัฒนาระบบสหกรณ์ไปในทิศทางใดเพื่ออะไร ยกเว้น พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471

(3) องค์ประกอบของคณะกรรมการร่างกฎหมายไม่ครอบคลุมถึงผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ นักกฎหมายที่รู้การสหกรณ์ และนักสหกรณ์ที่รู้กฎหมาย ฯลฯ

(4) การปรับปรุงกฎหมายทั้งฉบับแต่ครั้งจึงมีผลเป็นการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติบางมาตราโดยไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายเป้าหมายและโครงสร้างของกฎหมายทั้ง ๆ ที่กฎหมายฉบับเดิมแต่ละฉบับได้ใช้มาเป็นเวลานานมาก สมควรจะปฏิรูปกฎหมายที่ล้าสมัยแทนที่จะแก้ไขปรับปรุงเท่านั้น

(5) ขาดการนำความรู้ด้านกฎหมายของต่างประเทศที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมคล้ายกับไทย รวมทั้งผลการประชุมหรือสัมมนาระหว่างประเทศเรื่องกฎหมายสหกรณ์มาใช้ในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายแต่ครั้ง ยิ่งกว่านั้นเราแทบไม่ได้นำความรู้และประสบการณ์จากการประชุมหรือสัมมนาระหว่างประเทศเรื่องการสหกรณ์ เช่น การส่งเสริมและพัฒนาขบวนการสหกรณ์ การศึกษาอบรม การสอบบัญชี ฯลฯ ทั้ง ๆ ที่เราส่งผู้แทนระดับรัฐมนตรี นายทะเบียนสหกรณ์ อธิบดี ข้าราชการระดับสูง นักวิชาการสหกรณ์ ประธานกรรมการ หรือผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และผู้แทนจากสหกรณ์เข้าประชุมทุกครั้งที่องค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ สำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ICA FOAP) และองค์การสหกรณ์ระดับชาติร่วมกับมูลนิธิต่างประเทศจัดขึ้นทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศหมุนเวียนกันไปเป็นระยะ ๆ

### 3. เปรียบเทียบกฎหมายสหกรณ์ในอดีตและปัจจุบัน

เราอาจเปรียบเทียบกฎหมายสหกรณ์ไทยในอดีตและปัจจุบันใน 3 ประการ คือ ลักษณะทั่วไปของกฎหมาย สารระสำคัญบางประการของกฎหมาย และโครงสร้างของกฎหมาย โดยพิจารณาตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน

#### 3.1 เปรียบเทียบลักษณะทั่วไปของกฎหมาย

##### (1) นโยบายกฎหมายสหกรณ์

- ก. พรบ. สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 : ใช้บังคับสำหรับสหกรณ์หาทุน เพียงประเภทเดียว เป็นการชั่วคราวในระยะทดลอง
- ข. พรบ. สหกรณ์ พ.ศ.2471 : ส่งเสริมสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ บนพื้นฐานของการประหยัด การช่วยซึ่งกันและกัน และการช่วยตนเองเพื่อให้เกิดความจำเริญทรัพย์และความจำเริญธรรมในบ้านเมือง
- ค. พรบ. สหกรณ์ พ.ศ.2511 : ปรับปรุง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2471 ให้มีการควบสหกรณ์เข้ากัน และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นสถาบันของสหกรณ์
- ง. พรบ. สหกรณ์ พ.ศ.2542 : ปรับปรุง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ กองทุนพัฒนาสหกรณ์ สมาชิกสมทบ การแยกสหกรณ์

##### (2) ผู้รักษาการตามกฎหมาย

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 : เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 : เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรราชการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์ (เปลี่ยนแปลงตามกระทรวงเจ้าสังกัดของกรมสหกรณ์)

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ชื่อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 : รว.กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รว.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (เปลี่ยนแปลงตามกระทรวงเจ้าสังกัดของส่วนราชการส่งเสริมสหกรณ์)
- ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 : รว.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

### (3) นายทะเบียนสหกรณ์

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 : อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 : ปลัดทูลฉลองกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ฯลฯ อธิบดีกรมสหกรณ์ (พ.ศ.2475-2495) ปลัดกระทรวงสหกรณ์
- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 : ปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รองปลัดกระทรวงฯ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 : ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

## 3.2 เปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมาย

### (1) คำนิยาม “สหกรณ์”

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 : “สมาคมของผู้ทำการเพาะปลูกและหากินด้วยการทำของขาย รวมกำลังกันบำรุงตนเองและประหยัดการใช้จ่าย โดยมีใช้เพื่อหากำไรมาจำแนกแก่สมาชิก (จากพระราชปรารภในกฎหมาย)
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 : “สมาคมซึ่งได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้หรือถือว่าได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้” มาตรา 5 ให้ความหมายว่า “...คือสมาคมซึ่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินธุระร่วมกัน เป็นประโยชน์สามัญแก่สมาชิกทั้งปวงในทางทรัพย์...” (รวมทั้งสหกรณ์ขั้นปฐมและชุมนุมสหกรณ์)
- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 : “คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้”

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

- ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 : “คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้”

(2) หลักเกณฑ์การจัดตั้งสหกรณ์

ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 :

- สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม
- ไม่น้อยกว่า 10 คน
- กำหนดแดนดำเนินงานในหมู่บ้านหรือตำบลเดียวกัน
- ดำเนินธุรกิจร่วมกัน
- มีข้อบังคับ

ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2471 :

- สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ ความต้องการอย่างเดียวกัน
- ไม่น้อยกว่า 10 คน
- จำกัดแดนดำเนินงานถ้าจัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืม
- ดำเนินธุรกิจร่วมกันเพื่อประโยชน์สามัญแก่สมาชิก
- มีข้อบังคับ

ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2511 :

- สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ ประกอบอาชีพตามที่กำหนด
- ไม่จำกัดแดนดำเนินงาน
- มีกิจการร่วมกัน
- มีทุนเรือนหุ้น ถ้าเป็นสหกรณ์ชนิดจำกัด
- มีข้อบังคับ

ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 :

- สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ มีกิจกรรมร่วมกัน



กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

- ไม่จำกัดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำ แต่ต้องมีผู้ลงชื่อจัดตั้งไม่น้อยกว่า 10 คน
- ไม่กำหนดแผนดำเนินงาน
- มีทุนเรือนหุ้น
- มีข้อบังคับ

### (3) ประเภทของสหกรณ์

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 : ประเภทสหกรณ์หาทุนเพียงประเภทเดียว
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 : สหกรณ์หลายประเภท ตามประกาศของรัฐมนตรีเป็นคราว ๆ
- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 : สหกรณ์หลายประเภท กำหนดโดยกฎกระทรวง
- ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 : สหกรณ์หลายประเภท กำหนดโดยกฎกระทรวง

### (4) ความรับผิดชอบของสมาชิก

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 : ไม่จำกัดสินใช้
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 : จำกัดสินใช้ หรือไม่จำกัดสินใช้
- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 : จำกัดหรือไม่จำกัด
- ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 : จำกัด

### (5) การรวมกันแนวตั้ง (ชุมนุมสหกรณ์)

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 : ไม่มี
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2471 : มีชุมนุมสหกรณ์ ไม่จำกัดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำ
- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2511 : มีชุมนุมสหกรณ์ สมาชิกไม่น้อยกว่า 3 สหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 : มีชุมนุมสหกรณ์ สมาชิกไม่น้อยกว่า 5  
สหกรณ์

(6) การควบสหกรณ์

พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 และพรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2471 ไม่มีพรบ.  
สหกรณ์ พ.ศ. 2511 และพรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 มี

(7) การแยกสหกรณ์

กฎหมาย 3 ฉบับแรกไม่มี พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 มี

3.3 เปรียบเทียบโครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์

ตารางเปรียบเทียบ โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
ส่วนที่ 1 สหกรณ์จำกัด หมวด 1 การจดทะเบียนสหกรณ์จำกัด หมวด 2 การดำเนินงานของสหกรณ์จำกัด หมวด 3 การควบคุมสหกรณ์จำกัด หมวด 4 การเลิกสหกรณ์จำกัด	หมวด 1 บททั่วไป
ส่วนที่ 2 สหกรณ์ไม่จำกัด หมวด 1 การจดทะเบียนสหกรณ์ไม่จำกัด การดำเนินงาน และการควบคุมสหกรณ์ไม่จำกัด หมวด 2 การเลิกสหกรณ์ไม่จำกัด	หมวด 2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ ส่วนที่ 1 คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์ แห่งชาติ ส่วนที่ 2 นายทะเบียนสหกรณ์ ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลสหกรณ์ ส่วนที่ 4 กองทุนพัฒนาสหกรณ์
ส่วนที่ 3 ชุมนุมสหกรณ์	หมวด 3 สหกรณ์
ส่วนที่ 4 การควบคุมสหกรณ์เข้ากัน	ส่วนที่ 1 การจัดตั้งและการจดทะเบียน สหกรณ์
ส่วนที่ 5 การชำระบัญชี	

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
ส่วนที่ 6 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ส่วนที่ 7 สหกรณ์ไม่จำกัด ส่วนที่ 8 กลุ่มเกษตรกร บทเฉพาะกาล	ส่วนที่ 2 ข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนที่ 3 การดำเนินงานของสหกรณ์ ส่วนที่ 4 การสอบบัญชี ส่วนที่ 5 การเลิกสหกรณ์ หมวด 4 การชำระบัญชี หมวด 5 การควบสหกรณ์เข้ากัน หมวด 6 การแยกสหกรณ์ หมวด 7 ชุมนุมสหกรณ์ หมวด 8 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย หมวด 9 กลุ่มเกษตรกร หมวด 10 บทกำหนดโทษ บทเฉพาะกาล
จำนวนบทบัญญัติ 119 มาตรา	จำนวนบทบัญญัติ 138 มาตรา

#### 4. ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันในการพัฒนาสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน 2542 แม้ว่าเพิ่งใช้มาเพียงประมาณ 2 ปี 6 เดือน แต่ปรากฏว่ากฎหมายนี้มีข้อจำกัดบางประการทั้งในการดำเนินงานและการพัฒนาสหกรณ์ ดังจะได้อธิบายต่อไป

##### 4.1 ขาดนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพัฒนาสหกรณ์

ตามปกตินโยบายและเป้าหมายของกฎหมายสหกรณ์จะปรากฏอยู่ในคำปรารภหรือในหมายเหตุท้ายกฎหมาย ซึ่งแสดงถึงเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินั้น คำปรารภในกฎหมายกล่าวเพียงสั้น ๆ ว่า เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และเพื่ออนุวัติตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การพัฒนาสหกรณ์ในประเทศไทยได้ใช้ “ระบบรัฐอุปถัมภ์” ตลอดมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 85 ปีแล้ว แต่ยังไม่ปรากฏว่าระบบนี้ยังจำเป็นแก่ระบบสหกรณ์ไทยหรือเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับระบบสหกรณ์ไทย แท้จริงระบบรัฐอุปถัมภ์สหกรณ์นั้นได้ใช้กันอยู่ทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มการสหกรณ์ ซึ่งเรียกว่าการพัฒนาสหกรณ์ “จากบนลงล่าง” ระบบนี้มีหลักการสำคัญดังนี้

- รัฐส่งเสริม สนับสนุนและช่วยเหลือสหกรณ์
- ภายในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานเกินสมควร (มีระยะเวลาสั้นสุด)
- ถ่ายโอนอำนาจส่งเสริม สนับสนุนและช่วยเหลือ ตลอดจนการกำกับดูแล สหกรณ์อย่างเป็นขั้นเป็นตอน และสอดคล้องกับขีดความสามารถขององค์การสหกรณ์สูงสุด
- เพื่อพัฒนาขบวนการสหกรณ์ให้เข้มแข็ง พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์การธุรกิจรูปอื่นในภาคเอกชน
- เพื่อให้สหกรณ์เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม บนพื้นฐานของการช่วยตนเองและการร่วมมือช่วยเหลือกัน

เพราะฉะนั้นกฎหมายสหกรณ์ที่ดีสำหรับประเทศที่ยังอยู่ในระบบรัฐอุปถัมภ์สหกรณ์ต้องมีนโยบายและเป้าหมายกำหนดไว้ชัดเจนตามหลักการของระบบรัฐอุปถัมภ์นี้ กฎหมายสหกรณ์ไทยทุกฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบันขาดนโยบาย เป้าหมาย หรือทิศทางส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ดังกล่าว

#### 4.2 โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ไม่เหมาะสม

โครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์ คือ องค์ประกอบ (contents) ของกฎหมาย ซึ่งปรากฏอยู่ในสารบัญชของกฎหมาย รวมทั้งบทบัญญัติที่เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญ ความไม่เหมาะสมของโครงสร้างกฎหมาย อาจพิจารณาได้ดังนี้

การจัดหมวดหมู่แบ่งเป็นหมวดและส่วนไม่เป็นระบบที่ดี ไม่เรียงลำดับหมวดหมู่ตามลักษณะหรือธรรมชาติของสหกรณ์ซึ่งเป็นนิติบุคคล แต่กลับตั้งต้นด้วยบททั่วไป(หมวด 1)

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์และทุนกลาง บรรดาของสหกรณ์ไม่จำกัด มีขอบเขตทั่วไปตามชื่อของหมวด 1 บททั่วไปน่าจะเป็นเรื่องค่านิยม รัฐมนตรีและอำนาจของรัฐมนตรี ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ฯลฯ หมวด 2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์น่าจะเป็นเรื่อง สหกรณ์มากกว่า เพราะว่าเมื่อยังไม่มีสหกรณ์จะไปกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ได้อย่างไร

โครงสร้างกฎหมายที่ไม่เหมาะสมหรือการจัดหมวดหมู่แห่งบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่เป็นระบบย่อมเป็นการยากแก่การศึกษา การเรียนรู้และความเข้าใจ สำหรับสมาชิก สหกรณ์ซึ่งส่วนมากเป็นคนธรรมดา (lay man) มิใช่ นักวิชาการ นักธุรกิจ หรือผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา จึงสมควรต้องง่ายแก่การทำ ความเข้าใจ และการปฏิบัติโดยไม่ต้องอาศัยนักกฎหมายหรือการตีความได้ยิ่งดี

โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ของประเทศสิงคโปร์ แม้ว่าจะใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ.2522 ก็ดูเหมือนจะง่ายแก่การศึกษา เรียนรู้และเข้าใจ เพราะได้จัดเรียงลำดับหมวดหมู่อย่างเป็นระบบ เช่น หมวด 2 การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ ก็ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำหรับสหกรณ์ทุกระดับ หมวด 3 ได้รวบรวมสิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ทุกระดับไว้ในหมวดเดียวกัน หมวด 4 ก็เช่นเดียวกัน ได้รวบรวมสิทธิและความรับผิดชอบของสมาชิกไว้ ทำให้สะดวกแก่การศึกษาและเข้าใจ (โปรดดูตารางเปรียบเทียบโครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ไทย และสิงคโปร์ข้างล่าง

ตารางเปรียบเทียบโครงสร้าง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 กับ พรบ.สหกรณ์สิงคโปร์ พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติสหกรณ์สิงคโปร์ พ.ศ. 2522
หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ ส่วนที่ 1 คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ ส่วนที่ 2 นายทะเบียนสหกรณ์ ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลสหกรณ์ ส่วนที่ 4 กองทุนพัฒนาสหกรณ์ หมวด 3 สหกรณ์ ส่วนที่ 1 การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์	หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การจัดตั้งและจดทะเบียนสหกรณ์ (มาตรา 1 – มาตรา 3) หมวด 3 สิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ (มาตรา 11 – มาตรา 37)

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
ส่วนที่ 2 ข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนที่ 3 การดำเนินงานของสหกรณ์ ส่วนที่ 4 การสอบบัญชี ส่วนที่ 5 การเลิกสหกรณ์ หมวด 4 การชำระบัญชี หมวด 5 การควบสหกรณ์เข้ากัน หมวด 6 การแยกสหกรณ์ หมวด 7 ชุมนุมสหกรณ์ หมวด 8 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย หมวด 9 กลุ่มเกษตรกร หมวด 10 บทกำหนดโทษบทเฉพาะกาล	หมวด 4 สิทธิและความรับผิดชอบของสมาชิก (มาตรา 38 – มาตรา 49) หมวด 5 การจัดองค์การและการจัดการสหกรณ์ (มาตรา 50 – มาตรา 65) หมวด 6 ทรัพย์สินและเงินทุนของสหกรณ์ (มาตรา 66 – มาตรา 73) หมวด 7 การควบและการโอน (มาตรา 74 – มาตรา 75) หมวด 8 หน้าที่และอำนาจของนายทะเบียน สหกรณ์ (มาตรา 76 – มาตรา 94) หมวด 9 เบ็ดเตล็ด (มาตรา 95 – มาตรา 102)
จำนวนบทบัญญัติ 138 มาตรา	จำนวนบทบัญญัติ 102 มาตรา

#### 4.3 ขาดบทบัญญัติบางเรื่องที่เป็นหลักการพื้นฐานของสหกรณ์

เนื่องจากโครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ไม่เป็นระบบที่ดี ทำให้ขาดบทบัญญัติบางเรื่องที่เป็นหลักการพื้นฐานของสหกรณ์ หรือมีเจตจำนงที่ไม่ชัดเจน ต้องเสนอให้นายทะเบียนสหกรณ์ตีความโดยไม่จำเป็น นอกจากนั้นหลักการพื้นฐานบางเรื่องที่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์ให้ชัดเจน แต่กลับบัญญัติว่าให้ไปกำหนดในข้อบังคับ เช่น สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่และการประชุมคณะกรรมการดำเนินการ ซึ่ง

ต้องดำเนินการตามหลักประชาธิปไตย ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรทั้งสอง การที่กฎหมายบัญญัติให้สหกรณ์กำหนดกิจกรรมสำคัญอันเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของสหกรณ์และผลประโยชน์ ส่วนได้ส่วนเสียของสมาชิกไว้ในข้อบังคับเช่นนี้จะทำให้สาระสำคัญของข้อบังคับ สหกรณ์ขาดมาตรฐาน เสี่ยงต่อการที่สหกรณ์แต่ละสหกรณ์จะกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ แม้ในเรื่องเดียวกันให้แตกต่างกันออกไปได้จริงอยู่นายทะเบียนสหกรณ์อาจมีแบบข้อบังคับ สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ไว้ให้สหกรณ์ถือเป็นแนวทางในการกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ และทั้งข้อบังคับหรือข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องผ่านการรับจดทะเบียนจากนายทะเบียนสหกรณ์เสียก่อนก็ตาม ในทางปฏิบัติก็ยังคงเกิดความลักลั่นในมาตรฐานของข้อบังคับสหกรณ์ต่าง ๆ อยู่ไม่น้อย กฎหมายที่ดีจึงควรมีบทบัญญัติที่เป็นหลักการพื้นฐานการสหกรณ์ไว้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้หลักการพื้นฐานไม่ใช่วิธีปฏิบัติในรายละเอียด ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องกำหนดในข้อบังคับ

บทบัญญัติหลักการพื้นฐานอีกประการหนึ่งซึ่งยังขาดหรือไม่มีความชัดเจนในกฎหมายสหกรณ์ไทย คือ หน้าที่ของสหกรณ์ในการให้การศึกษาฝึกอบรมแก่สมาชิก กรรมการดำเนินการ และพนักงานของสหกรณ์ รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้เกี่ยวกับสหกรณ์ไปสู่ประชาชนทั่วไป ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมีบทบัญญัติในกฎหมายสหกรณ์ให้เป็นหน้าที่ของสหกรณ์ชั้นปฐมที่จะต้องให้การศึกษาแก่สมาชิกของตน เป็นที่น่ายินดีว่าหลายสหกรณ์มีข้อบังคับกำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษา เพื่อให้การศึกษาและส่งเสริมการศึกษาแก่สมาชิก รวมทั้งจัดสรรกำไรสุทธิส่วนหนึ่งไว้เป็นทุนการศึกษา ฝึกอบรม

#### 4.4 ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจระทำการของสหกรณ์

มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มีเนื้อหาสำคัญไม่แตกต่างกับมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 กล่าวคือได้บัญญัติเป็นหลักการว่า “เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ให้สหกรณ์มีอำนาจระทำการดังกล่าวต่อไปนี้ได้...” ตามด้วยอนุมาตราซึ่งเป็นรายละเอียดของอำนาจระทำการ 13 อนุมาตรา สำหรับ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 และ 9 อนุมาตราสำหรับ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542

อำนาจกระทำการของสหกรณ์ที่ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเป็นรายละเอียดเช่นนี้มีผลเสียแก่สหกรณ์เป็นอันมาก ดังจะกล่าวต่อไปนี้

เป็นการจำกัดอำนาจของสหกรณ์ เพราะว่าถึงแม้กฎหมายได้กำหนดรายละเอียดของอำนาจไว้มากมายประการใดก็ยังน้อยกว่าอำนาจของนิติบุคคลทั่วไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 66 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง”

รายละเอียดอำนาจกระทำการข้อใดข้อหนึ่งตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้น หากสหกรณ์ไม่ได้กำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ไว้ในข้อบังคับ สหกรณ์จะใช้อำนาจกระทำการข้อนั้นไม่ได้ เพราะมาตรา 46 บัญญัติว่า “เพื่อปฏิบัติให้เป็นตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการดังต่อไปนี้...”

ตรงกันข้าม สหกรณ์จะกำหนดในข้อบังคับให้มีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจกระทำการในมาตรา 45 ก็ไม่ได้ ดังกรณีตัวอย่างการจัดตั้งบริษัทสหประกันชีวิต จำกัด ซึ่งประชาชนไม่มีสิทธิที่จะร่วมกันดำเนินกิจการประกันชีวิตในรูปสหกรณ์ เนื่องจากกฎหมายการประกันชีวิตได้บัญญัติว่า การดำเนินกิจการประกันชีวิตให้กระทำได้ในรูปบริษัทมหาชนเท่านั้น การดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารใด ๆ ก็ตาม กฎหมายการธนาคารพาณิชย์ก็ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน คือ จะกระทำในรูปบริษัทมหาชน และทั้งกฎหมายสหกรณ์ก็ไม่ได้บัญญัติให้สหกรณ์มีอำนาจดำเนินกิจการธนาคารหรือกิจการประกันชีวิตได้

เพราะฉะนั้นจึงสมควรแก้ไขมาตรา 46 เสียใหม่ มีใจความว่า “ให้สหกรณ์มีอำนาจถือกรรมสิทธิในทรัพย์สิน ทำนิติกรรม ดำเนินคดีและกระทำการทุกสิ่งที่เป็นเพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์” เหตุผลในการแก้ไขเช่นนี้คือ

- การถือกรรมสิทธิในทรัพย์สินตามอนุมาตรา (7) นั้น ย่อมครอบคลุมถึงทรัพย์สินและสิทธิที่จะจัดการทรัพย์สินอย่างไรก็ได้ภายในขอบเขตกฎหมาย
- กระทำการต่าง ๆ ตามอนุมาตราอื่น ๆ ของมาตรา 46 ถือว่าเป็นการทำนิติกรรมหรือสัญญาทั้งสิ้น
- การดำเนินคดีในศาลไม่ว่าในทางแพ่ง หรือปกครองมีกระบวนการพิเศษ จึงควรบัญญัติไว้ แม้ว่าไม่บัญญัติไว้สหกรณ์ก็มีอำนาจดำเนิน



คดีได้ตามสิทธิอำนาจในฐานะนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 66 อยู่แล้ว เช่นเดียวกับการกระทำสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับ

- คำว่า อำนาจกระทำการ กับคำว่า วัตถุประสงค์ จะได้ไม่เข้าใจสับสน ดังเช่น ปราบกฏอยู่ในปัจจุบัน สหกรณ์ต้องการจะมีอำนาจกระทำการข้อใดตามมาตรา 46 ก็ต้องนำความในข้อนั้นมากำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุมาตรา (2) (3) (4) (6) (7) และ (9) มิฉะนั้นจะไม่มีอำนาจกระทำการตามอนุมาตรานั้น ๆ

แท้จริงวัตถุประสงค์ของสหกรณ์มีลักษณะแตกต่างจากของห้างหุ้นส่วนบริษัทหรือองค์การธุรกิจเอกชนรูปอื่น กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของสหกรณ์นั้นมีขอบเขตจำกัดภายในความต้องการอันจำเป็นร่วมกัน (common needs / felt needs) เช่น วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ออมทรัพย์ ได้แก่ การส่งเสริมการออมทรัพย์ และการให้สินเชื่อแก่สมาชิก ซึ่งถือว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์ที่จะต้องกำหนดให้ชัดเจนในข้อบังคับส่วนการให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์แก่สมาชิกที่ดี การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการที่ดีหรือการขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการที่ดีตามอนุมาตรา (2) (3) และ (4) ของมาตรา 46 นั้นเป็นสิทธิอำนาจของสหกรณ์ที่จะกระทำได้ในฐานะนิติบุคคลซึ่งมีความมุ่งหมายทางสังคมอยู่ด้วยตามธรรมชาติของสหกรณ์ จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดข้อความเหล่านั้นไว้ในข้อบังคับ หรือถ้าจะกำหนดไว้ก็ถือว่าเป็นวัตถุประสงค์รอง

ส่วนวัตถุประสงค์ขององค์การธุรกิจเอกชนรูปอื่น โดยเฉพาะห้างหุ้นส่วนบริษัทนั้นมักจะกำหนดไว้หลายประการตั้งแต่ “สากระเบือถึงเรือบ” ทั้งนี้เพราะองค์การธุรกิจประเภทนี้มีความมุ่งหมายเพื่อแสวงหากำไรจากบุคคลภายนอกมาแบ่งปันกันระหว่างผู้ลงทุน (investors) จึงต้องกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเหลือเพื่อขาดไว้หลายอย่าง แม้ว่าจะกระทำหรือไม่กระทำการตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้ วัตถุประสงค์ของห้างหุ้นส่วนบริษัทจึงมีลักษณะเป็น *อเนกประสงค์เสมอ*

สหกรณ์ก็อาจกำหนดวัตถุประสงค์หลักหลายอย่างได้ ถ้าเป็นความต้องการอันจำเป็นร่วมกันของสมาชิก และเรียกสหกรณ์เช่นนั้นว่า *สหกรณ์อเนกประสงค์ (multi-purpose cooperative)* เช่น สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ชุมชน ฯลฯ ส่วนสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์หลักอย่างเดียว เรียกว่า *สหกรณ์เอกประสงค์ (single-purpose cooperative)* สหกรณ์เอกประสงค์อาจมีวัตถุประสงค์รองหลายอย่างได้โดยไม่ทำให้สหกรณ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

นั้นเป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์อาจให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ หรือให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกได้โดยไม่ถือว่าเป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ แต่ถ้าสหกรณ์ออมทรัพย์ต้องการทำธุรกิจบ้านจัดสรร ร้านค้า หรือการตลาดให้แก่สมาชิกด้วย กิจการเหล่านั้นเป็นวัตถุประสงค์หลัก สหกรณ์ออมทรัพย์เช่นนั้นจะต้องเปลี่ยนประเภทสหกรณ์เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ ดังเช่นที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศสิงคโปร์

อนึ่ง เรื่องอำนาจกระทำการของสหกรณ์นี้กฎหมายสหกรณ์สิงคโปร์ พ.ศ.2522 มาตรา 11 บัญญัติว่า “ให้สหกรณ์ที่จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล... มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ทำสัญญา ดำเนินคดี และกระทำการทุกสิ่งที่เป็นแก่ความมุ่งหมายของการจัดตั้งสหกรณ์”

#### 4.5 บทบัญญัติที่มีผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาสหกรณ์

พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 มีบทบัญญัติหลายมาตราที่มีผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์โดยรวม ในที่นี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะในประเด็นที่สำคัญๆ เท่านั้น ดังต่อไปนี้

##### 1. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) บางข้อ

เจตนารมณ์ของกฎหมายสหกรณ์ของประเทศซึ่งยังอยู่ใน “ระบบสหกรณ์ที่รัฐอุปถัมภ์” เช่น ประเทศไทยนี้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาระดับนโยบาย เกี่ยวกับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์หรือระบบ สหกรณ์ของชาติ เป็นกลไกทางกฎหมายอย่างหนึ่งของรัฐบาล หรือเป็นองค์กรที่ปรึกษาด้านนโยบายการพัฒนาสหกรณ์ของรัฐบาล เพราะฉะนั้นโดยหลักการ คพช. จะมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา เสนอแนะ ประสานงาน และพิจารณาร่างนโยบายการพัฒนาสหกรณ์ให้แก่หรือเพื่อคณะ รัฐมนตรี กล่าวโดยย่อของ คพช.คือให้คำปรึกษาแนะนำ (advisory capacity) มิใช่บริหาร หรือมิใช่มีอำนาจบริหารเช่นเดียวกับรัฐมนตรี ผู้รักษาการตามกฎหมายสหกรณ์ หรือนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้บริหารตามกฎหมายสหกรณ์

อำนาจหน้าที่ของ คพช.ตามมาตรา 10(7) ที่ว่า “มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งได้รวมถึงอำนาจบริหารหลายประการ กระจายอยู่ในมาตราต่าง ๆ ของ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 จึงขัดกับหลักการดังกล่าวข้างต้น และเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาขบวนการสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีผลให้นายทะเบียนสหกรณ์และรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้

บริหารสูงสุดและผู้รักษาการตามกฎหมายขาดความรับผิดชอบในการออกกฎกระทรวงระเบียบหรือคำสั่ง หรือให้ความเห็นชอบอนุมัติ อนุญาต เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย เพราะท่านทั้งสองอาจใช้ คพช. เป็น “ร่วมกันฝน” ให้แก่ตนเอง

ตัวอย่าง อำนาจหน้าที่ คพช. ที่มีลักษณะเป็นการบริหารซึ่งควรเป็นของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรัฐมนตรี เช่น

- (1) การให้ความเห็นชอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฝาก (เงิน) ทุนกลางของบรรดาสหกรณ์ไม่จำกัด ไว้ที่สถาบันการเงินอื่นใด นอกจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายสหกรณ์ (มาตรา 8)
- (2) การให้ความเห็นชอบแก่ระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดเรื่องคำสั่งให้ข้าราชการเข้าช่วยเหลือในการจัดการของสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นยังไม่เกิน 3 ปี หรือมีผลงานขาดทุนติดต่อกันเกิน 2 ปี (มาตรา 23)
- (3) การให้สหกรณ์หรือผู้มีส่วนได้เสียอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อ คพช. และถือว่าคำวินิจฉัยของ คพช. เป็นที่สุด (มาตรา 26, 38 ฯลฯ)
- (4) การกำหนดอัตราค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยขึ้นสูงสุดตาม มาตรา 60
- (5) การกำหนดสถาบันการเงินหรือลักษณะของการฝากเงินหรือการลงทุนที่สหกรณ์จะฝากหรือลงทุนเงินของตนได้ นอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 62(1) – (6) มาตรา 62(7)

2.การกำหนดให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์โดยตำแหน่งตามมาตรา 15 เป็นข้อจำกัดในการบริหารการพัฒนาสหกรณ์นอกภาคเกษตร เพราะปลัดกระทรวงฯ มีความรับผิดชอบในกิจการเกี่ยวกับเกษตรกรรม ตำแหน่งนายทะเบียนสหกรณ์ของประเทศที่ยังอยู่ในระบบรัฐอุปถัมภ์สหกรณ์ ควรแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดในส่วนราชการสหกรณ์และต้องเป็นผู้ที่มีจิตใจรักงานสหกรณ์ด้วย เช่นเดียวกับในประเทศอื่น ๆ

3.อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกระเบียบหรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 16(8)) เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จที่นายทะเบียนฯ อาจใช้ตามอำเภอใจหรือโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ได้ โดยเฉพาะกรณีที่นายทะเบียนได้รับแต่งตั้งจากผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เกี่ยวกับงานส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ หรือผู้ไม่สันทัดกรณีในเรื่องเหล่านี้ การให้อำนาจแก่นายทะเบียนสหกรณ์ ให้กระทำการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมายตามมาตรา 16(9) ก็เป็นอำนาจ

เบ็ดเสร็จและเป็นอันตรายต่อการที่สหกรณ์จะถูกแทรกแซงโดยอำนาจรัฐจนเกินความจำเป็นได้

4. กองทุนพัฒนาสหกรณ์ตามมาตรา 27-32 แท้จริงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์ ส่วนราชการสหกรณ์ก็มีกองทุนส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 2483 และได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณเรื่อยมา การบริหารกองทุนนี้ก็สะดวกรวดเร็วและคล่องตัวอยู่แล้ว การที่มีบทบัญญัติเรื่องกองทุนพัฒนาสหกรณ์ไว้เช่นนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าระบบสหกรณ์ในประเทศไทยยังอยู่ในระบบรัฐอุปถัมภ์ โดยไม่แน่นอนว่าจะสิ้นสุดเมื่อใด ทั้งที่ระบบสหกรณ์ของเราได้รับการส่งเสริมมา 85 ปีแล้ว อนึ่งการช่วยเหลือทางการเงินของรัฐที่เกินความจำเป็นจะมีผลเสียแก่จิตวิญญาณทั้งของสมาชิก และสหกรณ์ที่จะพึ่งตนเองหรือช่วยตนเองจนถึงที่สุด เพราะสามารถขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้ ศ.เลดลอร์ ผู้สอนวิชาการสหกรณ์ในมหาวิทยาลัยหนึ่งในแคนาดาได้กล่าวไว้นานแล้วว่า “การช่วยเหลือของรัฐเป็นจุดพิทแห่งความตาย” สำหรับสหกรณ์ หมายถึงการช่วยเหลือที่เกินความจำเป็นและนานเกินไปจนสหกรณ์เลี้ยงไม่โต

5. สมาชิกสมทบตามมาตรา 41 มาตรานี้มีผลเป็นเชิงบังคับให้นายทะเบียนฯ ต้องออกประกาศกำหนดว่าสหกรณ์ประเภทใดบ้างที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้ และบัดนี้นายทะเบียนฯ ได้ออกประกาศแล้วทำให้สหกรณ์ทุกประเภทรับสมาชิกสมทบได้ นี่คือผลของการที่นายทะเบียนสหกรณ์มิใช่ผู้สันตัดกรณีเรื่องการสหกรณ์ แท้จริงสหกรณ์ในต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ซึ่งกฎหมายให้รับสมาชิกสมทบได้นั้น เท่าที่ทราบเฉพาะสหกรณ์ในภาคเกษตรซึ่งสมาชิกทั้งหมดเป็นเกษตรกร กฎหมายอนุญาตให้รับสมาชิกสมทบได้ก็เพื่อผ่อนคลายคุณสมบัติของสมาชิกที่ว่า ถ้าเป็นสมาชิกธรรมดา (ordinary member) ต้องเป็นผู้ที่มีอาชีพหลักเกษตรกรกรรม คือ เป็นเกษตรกรแท้จริง (full-time farmers) แต่ในประเทศทั้งสองมีพนักงานของบริษัท ผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือข้าราชการ ซึ่งมีที่ดินว่างเปล่าอยู่บ้างก็อาจทำการเกษตรเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นอาชีพเสริม (part-time farmers) ซึ่งเป็นสมาชิกธรรมดาไม่ได้ แต่อาจจะสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรด้วยเพื่อประโยชน์บางอย่าง เช่น ในการซื้อวัสดุอุปกรณ์การเกษตร หรือการขายผลผลิตของตน และการได้รับข้อมูลข่าวสาร เอกสาร สารสนเทศต่าง ๆ เท่านั้น กฎหมายจึงบัญญัติให้บุคคลเช่นนั้นสมัครเป็นสมาชิกสมทบ (associate member) ได้ แต่ไม่ให้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมใหญ่ หรือเป็นกรรมการดำเนินการ เพราะฉะนั้นโดยหลักการผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกสมทบได้ต้องเป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกธรรมดาได้เท่านั้น

สำหรับสหกรณ์ประเภทอื่น เช่น สหกรณ์การค้า สหกรณ์ออมทรัพย์ หรือสหกรณ์บริการ ไม่จำเป็นแต่อย่างใดที่จะอนุญาตให้รับสมาชิกสมทบ เพราะว่าโดยปกติสหกรณ์ร้านค้าก็สามารถขายสินค้าแก่บุคคลทั่วไปก็ได้ เพื่อจูงใจให้เขาสมัครเป็นสมาชิกเมื่อเขาพอใจ สหกรณ์บริการก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน สามารถให้บริการแก่บุคคลอื่น ๆ นอกจากสมาชิกด้วย แต่ในกรณีสหกรณ์ออมทรัพย์ กฎหมายสหกรณ์ของหลายประเทศอนุญาตให้สหกรณ์รับเงินฝากจากบุคคลภายนอกได้ แต่จะกู้ยืมไม่ได้ หากยอมให้สหกรณ์ออมทรัพย์รับสมาชิกสมทบได้ จะทำให้บุคคลทั่วไปเหล่านั้นไม่สนใจที่จะสมัครเป็นสมาชิกธรรมดาทั้ง ๆ ที่มีคุณสมบัติถูกต้องสำหรับผู้เยาว์กฎหมายของสิงคโปร์บัญญัติว่า “ผู้เยาว์อายุตั้งแต่ 12 ปีขึ้นไป เป็นสมาชิกสหกรณ์ในโรงเรียนได้”

เพราะฉะนั้นการประกาศกำหนดให้สหกรณ์ร้านค้าหรือสหกรณ์ออมทรัพย์รับสมาชิกสมทบได้อาจจะมีผลต่อการเพิ่มจำนวนสมาชิกสามัญของสหกรณ์เหล่านั้นได้

6. *สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยไม่เป็นสหกรณ์* มีผลเสียอย่างมหันต์ต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์เพราะตามปกติ สสท.เป็นองค์การสูงสุด (apex organization) ของขบวนการสหกรณ์ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ จึงบัญญัติให้เป็นสหกรณ์ชั้นสูงสุด ของบรรดาสหกรณ์ทุกประเภทและทุกระดับ แต่ต้องเป็นโดยสมัครใจตามหลักการสหกรณ์ข้อ 1 การที่ สสท.ไม่มีสภาพเป็นสหกรณ์จึงไม่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาจากส่วนราชการสหกรณ์และนายทะเบียนสหกรณ์ สสท.ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีมีบทบาทน้อยมากเกี่ยวกับส่งเสริมและพัฒนา สสท. สสท.จึงมีสภาพดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ อ่อนแอ ขาดแคลนเงินทุน ขาดภาวะผู้นำ หรือเป็นตัวแทนของขบวนการสหกรณ์ในการติดต่อหรือต่อรองกับรัฐบาล ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือกับองค์การเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล และที่สำคัญคือขาดศักดิ์ศรีแห่งความเป็นผู้นำของขบวนการสหกรณ์ไทยในเวทีสหกรณ์โลกหรือในขบวนการสหกรณ์โลก จุดอ่อนเหล่านี้สืบเนื่องมาจากความผิดพลาดของ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ที่มีได้บัญญัติให้ สสท.เป็นสหกรณ์จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการสหกรณ์ และความผิดพลาดนี้ก็ได้ถ่ายทอดมายัง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 ในปัจจุบันอีก

7. *กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล* ทำให้คำว่า “กลุ่มเกษตรกร” เป็นคำเฉพาะขึ้นมา และเกิดความสับสนแก่ผู้ใช้คำนี้ว่าหมายถึงความถึงนิติบุคคล หรือเกษตรกรหลายคนที่รวมกันเรียกว่า “กลุ่ม” เช่น กลุ่มคน เป็นต้น แท้จริงกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนนี้มี

ลักษณะเป็น “สหกรณ์” เพราะเป็นองค์การธุรกิจของเกษตรกรที่ร่วมกันดำเนินกิจการโดยการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่เป็นสหกรณ์ที่ยังต้องอาศัยการส่งเสริมและการช่วยเหลือจากรัฐเป็นพิเศษ ทั้งในด้านอาชีพ และด้านธุรกิจแบบสหกรณ์ สหกรณ์เช่นนี้ในต่างประเทศถือว่าเป็น pre-cooperative (กลุ่มเตรียมสหกรณ์) แต่ละสหกรณ์ต้องมีระยะเวลาที่แน่นอนในการแปรสภาพเป็น สหกรณ์เต็มตัว (full-fledged cooperatives)

การที่กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ภาคการเกษตรอยู่ภายใต้การส่งเสริมและพัฒนาของส่วนราชการแตกต่างกัน (กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร ฯลฯ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสหกรณ์ทำให้เกิดสหกรณ์ในภาคเกษตร 2 ระบบ ดังที่เป็นอยู่จึงเป็นการยากที่จะผนึกกำลังเกษตรกรทั่วประเทศให้อยู่ในระบบเดียวกันคือ สหกรณ์การเกษตรที่เข้มแข็ง พึ่งตนเองได้เป็นอิสระ และสามารถเป็นกลไกหรือเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และในที่สุดระบบเศรษฐกิจของประเทศได้

พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 แทบจะไม่ได้แก้ไขปรับปรุง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีการกำหนดกรอบเวลาให้กลุ่มเกษตรกรแปรสภาพเป็นสหกรณ์ เราจึงต้องทรมานมีสหกรณ์การเกษตร 2 ระบบต่อไป

## 5. กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์สำหรับประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมต้องขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ เช่น ในกรณีประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยกับประเทศสังคมนิยมประชาธิปไตย ประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนาอาจมีกฎหมายสหกรณ์ที่มีลักษณะแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามกฎหมายสหกรณ์ของทุกประเทศมีลักษณะที่เหมือนกันในเรื่องความสอดคล้องกับหลักการสหกรณ์สากลที่องค์กรสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ไอซีเอ) รับรอง และในเรื่องลักษณะของการเป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา แต่ประเด็นหลังนี้อาจไม่จำเป็นสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งกฎหมายสหกรณ์จะมีลักษณะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ (Substantive law) เป็นสำคัญ ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและกำกับดูแลของรัฐบาลเว้นแต่การรับจดทะเบียนและการเลิกสหกรณ์ รวมทั้งการควบคุมดูแลให้สหกรณ์ปฏิบัติตามกฎหมาย ในตอน

ที่ 5 นี้จะได้พิจารณาลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ไทยที่พึงประสงค์และเนื้อหาบางเรื่องที่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมาย

### 5.1 ลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ไทย

เนื่องจากประเทศไทยยังเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา แม้ว่าได้นำระบบสหกรณ์เข้ามาใช้เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนรวมกลุ่มกันดำเนินวิสาหกิจบนพื้นฐานการช่วยตนเองโดยการร่วมมือช่วยเหลือกันตามหลักการสหกรณ์เป็นเวลาถึง 85 ปีแล้ว (นับถึง พ.ศ. 2542) ระบบสหกรณ์ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากการแทรกแซงของรัฐบาลโดยไม่จำเป็น สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเนื่องมาจากลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ที่ไม่เหมาะสม ซึ่งเป็นพฤติกรรมทางด้านนิติบัญญัติของเราเอง จึงควรพิจารณาลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ที่เหมาะสมดังต่อไปนี้

5.5.1 กฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาคุณภาพของคนและองค์การเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองและประชาธิปไตยของประชาชน เพราะฉะนั้นกฎหมายสหกรณ์จะต้องมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ มีทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจนประการหนึ่ง และมีโครงสร้างและบทบัญญัติที่เหมาะสมอีกประการหนึ่ง

(1) ทิศทางและเป้าหมายของกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ด้านนโยบายของกฎหมาย (Policy objectives) ที่ชัดเจนนั้นต้องกำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาสหกรณ์หรือขบวนการสหกรณ์ว่ามีทิศทางและเป้าหมายที่จะพัฒนา สหกรณ์ให้เป็นองค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจของประชาชนและเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แนวนโยบายของรัฐนี้ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศเพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นเจตนารมณ์ทางการเมืองสูงสุดของประชาชน ดังเช่นมาตรา 85 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์” บทบัญญัตินี้จะชัดเจนยิ่งขึ้นถ้าได้เพิ่มเติมเป้าหมายว่า เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจของประชาชนและเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

นอกจากนั้น กฎหมายสหกรณ์ก็ต้องมีทิศทางและเป้าหมายที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นนโยบายของกฎหมายสหกรณ์ว่า...เพื่อส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ให้เจริญเติบโต เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและความเป็นธรรมในสังคม บนพื้นฐานแห่งการช่วยตนเองและ

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

การร่วมมือช่วยเหลือกันของประชาชนตามหลักสหกรณ์ นโยบายของกฎหมาย สหกรณ์นี้จะปรากฏอยู่ในคำปรารภของกฎหมาย หรือในหมายเหตุท้ายกฎหมาย ซึ่งแสดงไว้เป็นเหตุผลของการตรากฎหมายหรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายก็ได้ กฎหมายสหกรณ์ไทย ทั้งฉบับ พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2542 ดูเหมือนจะขาดนโยบายดังกล่าว

(2) โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ที่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยควรประกอบด้วยหมวดหมู่แห่งบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงเรื่องการจัดตั้งและการดำเนินงานของสหกรณ์ รวมทั้งการกำกับและแนะนำหรือการส่งเสริมของรัฐอย่างเป็นระบบ บทบัญญัติต่าง ๆ ในหมวดหรือส่วนจะต้องง่ายแก่การศึกษา การเรียนรู้และการทำความเข้าใจของบุคคลทั่วไป มิใช่ยุ่งยากซับซ้อนจนต้องให้นักกฎหมายแปลความหมายหรือตีความโดยไม่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยการส่งเสริมและกำกับและแนะนำของรัฐจะต้องยอมรับ หลักการและเป้าหมายของระบบสหกรณ์ที่รัฐอุปถัมภ์ว่าเป็นมาตรการชั่วคราวในระยะที่ขบวนการสหกรณ์ยังจำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งจะต้องสิ้นสุดลงภายในระยะเวลาที่ไม่นานจนเกินไป มิใช่มีอยู่ตลอดไป

เพราะฉะนั้นต้องมีบทบัญญัติรองรับว่าให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือส่วนราชการสหกรณ์มอบหมายงานบางอย่างเช่นการส่งเสริมแนะนำ การจัดตั้งสหกรณ์ การดำเนินงาน การให้การศึกษาอบรม การตรวจสอบ ฯลฯ ให้แก่องค์กรสูงสุดของขบวนการสหกรณ์เมื่อมีขีดความสามารถที่จะรับภารกิจนั้นได้ การพัฒนาองค์กรสูงสุดเช่นสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ให้มีขีดความสามารถดังกล่าว จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายสหกรณ์อย่างชัดเจน เพื่อให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังด้วย

## 5.2 ระบบกฎหมายสหกรณ์

ระบบกฎหมายสหกรณ์ที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ อาจจัดเข้าอยู่ใน 2 ระบบ คือ ระบบกฎหมายฉบับเดียว และระบบกฎหมายหลายฉบับ ประเทศไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และหลายประเทศในทวีปยุโรปใช้กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวบังคับแก่สหกรณ์ทุกประเภท ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ใช้กฎหมายสหกรณ์หลายฉบับบังคับแก่สหกรณ์แต่ละประเภท



กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

ประเทศมาเลเซียแม้ว่าจะจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายฉบับเดียว คือกฎหมายสหกรณ์ พ.ศ.2491 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2526) เป็นหลัก แต่สำหรับสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเรียกว่า “องค์กรการเกษตร” (farmers organization) และสหกรณ์ประมงซึ่งเรียกว่า “องค์กรชาวประมง” (fisheries organization) อยู่ภายใต้การส่งเสริมและพัฒนาองค์การอิสระ 2 องค์กรตามลำดับ คือ “กรมองค์การเกษตรกร” (Farmers’ Organization Authority) และ “กรมพัฒนาการประมง” (Fisheries Development Authority) อธิบดีกรมอิสระทั้ง 2 กรมเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ทุกประเภทภายใต้กฎหมายสหกรณ์ พ.ศ. 2491 มีอธิบดีกรมการพัฒนาสหกรณ์เป็นนายทะเบียนทั่วไป สังกัดกระทรวงการพัฒนาชาติและชนบท (Ministry of National and Rural Development)

ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะชี้ชัดลงไปว่าระบบกฎหมายใดดีกว่าอีกระบบหนึ่งเว้นแต่จะได้ทำการศึกษาวิจัยอย่างดีแล้วว่าระบบใดมีข้อดี-ข้อเสียอย่างไร และเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศในแต่ละยุคหรือสมัย ระบบกฎหมายสหกรณ์ทั้งสองมีข้อดีและข้อเสียโดยสรุปดังนี้

### 5.2.1 ระบบกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว

#### (1) ข้อดี

- ใช้กับสหกรณ์ทุกประเภทโดยมาตรฐานเดียวกัน
- ยืดหยุ่นในการบริหารเพราะใช้บังคับโดยหน่วยงานหรือส่วนราชการสหกรณ์แห่งเดียว
- เชื่อมต่อการรวมสหกรณ์ทุกประเภทเป็นระบบเดียวกัน (integrated system)
- หากจำเป็นอาจมีหมวดที่วางบทบัญญัติพิเศษสำหรับสหกรณ์บางประเภทในกฎหมายฉบับเดียวกัน เช่นกฎหมายสหกรณ์ของฟิลิปปินส์ พ.ศ.2532

#### (2) ข้อเสีย

- มักจะมีระเบียบ คำสั่งและหนังสือเวียนของนายทะเบียนสหกรณ์หรือหน่วยงานส่งเสริมสหกรณ์เป็นจำนวนมาก
- บทบัญญัติมีความหมายกลาง ๆ หรือกว้างเกินไป อาจจะต้องตีความบ่อย

- เสี่ยงต่อการออกกฎระเบียบตามอำเภอใจของหน่วยงานส่งเสริมสหกรณ์

### 5.2.2 ระบบกฎหมายสหกรณ์หลายฉบับ

#### (1) ข้อดี

- ใช้เฉพาะสำหรับสหกรณ์แต่ละประเภท โดยมีบทบัญญัติที่ค่อนข้างละเอียดครบถ้วน
- ไม่จำเป็นต้องออกระเบียบคำสั่งหรือหนังสือเวียนมากนัก
- บทบัญญัติมีความชัดเจน ไม่จำเป็นต้องตีความมาก
- อาจแยกกฎหมายสำหรับสหกรณ์ที่ยังอยู่ในความอุปถัมภ์ของรัฐออกจากกฎหมายที่ใช้แก่สหกรณ์ที่พัฒนาแล้วหรือสหกรณ์แท้ (genuine coops)

#### (2) ข้อเสีย

- มีหน่วยงานหรือส่วนราชการสหกรณ์หลายแห่ง แต่ละแห่งบริหารกฎหมายแต่ละฉบับ
- บทบัญญัติเรื่องเดียวกันของกฎหมายแต่ละฉบับอาจเสี่ยงต่อการใช้มาตรฐานไม่เหมือนกัน
- ค่อนข้างยุ่งยากในการรวมสหกรณ์ทุกประเภทเป็นระบบเดียวกัน

### 5.3 เนื้อหาที่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ควรมีบทบัญญัติที่ครบถ้วนสมบูรณ์ภายใต้โครงสร้างกฎหมายที่ครอบคลุมตั้งแต่การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ สิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของสมาชิก การจัดองค์กรและการจัดการสหกรณ์ ทรัพย์สินและเงินทุนของสหกรณ์ ฯลฯ จนถึงการเลิกและการชำระบัญชีสหกรณ์ และอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ และหรือส่วนราชการส่งเสริมสหกรณ์ เนื้อหาบางประการที่สมควรบัญญัติไว้ในกฎหมาย อาจพิจารณาได้ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ที่ให้หลักประกันว่าสหกรณ์ตั้งใหม่จะเริ่มดำเนินงานได้โดยไม่ชักช้า และมีช่องทางแห่งความสำเร็จ

(2) บุริมสิทธิของสหกรณ์เหนือหุ้น ผลประโยชน์และสินฝากของสมาชิก

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

- (3) การทำสัญญากับสมาชิกโดยเฉพาะ สำหรับสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์ในการจำหน่ายผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ของสมาชิก
- (4) ข้อจำกัดในการโอนหุ้นของสมาชิก
- (5) การโอนหุ้นหรือผลประโยชน์อย่างอื่นของสมาชิกเมื่อถึงแก่กรรมหรือเป็นผู้ไร้ความสามารถ
- (6) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้สอบบัญชี
- (7) การห้ามมิให้สหกรณ์ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการให้เงินกู้แก่สมาชิก รับบุคคลอื่นซึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์อื่นที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน เข้าเป็นสมาชิกในช่วงเวลาเดียวกัน
- (8) หลักความรับผิดชอบจำกัดตามจำนวนประกัน (liability limited by guarantee)
- (9) การไล่สมาชิกออกจากสหกรณ์
- (10) อำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี
- (11) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการ
- (12) คุณสมบัติของกรรมการดำเนินการ
- (13) ทุนกลางของบรรดาสหกรณ์ (central cooperative fund) ตั้งขึ้นจากการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ทุกสหกรณ์ และบริหารโดยองค์การสหกรณ์สูงสุด
- (14) บัตรโบนัสและหุ้นโบนัส
- (15) นายทะเบียนสหกรณ์มอบอำนาจบางส่วนหรือทั้งหมด (ภายในข้อจำกัด) ให้องค์การสหกรณ์สูงสุดดำเนินการ
- (16) ให้นายทะเบียนสหกรณ์แจ้งข้อบกพร่องของสหกรณ์ให้สหกรณ์และองค์การขึ้นสูงของสหกรณ์ทราบ

## 6. โครงการวิจัยที่จำเป็นสำหรับการปฏิรูปหรือปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์

- (1) จะปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายให้เหมาะสมได้อย่างไร
- (2) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยควรเป็นสหกรณ์หรือไม่
- (3) ควรมีบทบัญญัติว่าด้วย “กลุ่มเตรียมสหกรณ์” หรือ “องค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจ” ไว้ในกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวกันหรือแยกไว้ในกฎหมายคนละฉบับ

## บทความที่ 6

สถาบันการศึกษากับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

โดย

สมคิด แก้วทิพย์

## สถาบันการศึกษากับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

สมคิด แก้วทิพย์\*

“งานด้านการศึกษาเป็นงานสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของชาติ เพราะความจริง ความเจริญ และความเสื่อมของชาตินั้น ขึ้นอยู่กับการศึกษาของพลเมืองเป็นข้อใหญ่ ตามข้อเท็จจริง ที่ทราบกันอยู่แล้ว ระเบียบบ้านเมืองของเรามีพลเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งมีสัญญาณบางอย่างเกิดขึ้นด้วยว่าพลเมืองของเราบางส่วนเริ่มทรามลงไปในความประพฤติกและจิตใจ ซึ่งเป็นอาการ ที่น่าวิตก ถ้าหากยังคงเป็นอยู่ต่อไป เราอาจจะเอาตัวไม่รอด ปรากฏการณ์เช่นนี้นอกจากเหตุอื่นแล้วต้องมีเหตุมาจากการจัดการศึกษาค่อยอย่างแน่นอน .....เราต้องจัดการศึกษาให้เข้มแข็ง ยิ่งขึ้น

(ความตอนหนึ่งจากพระบรมราโชวาท  
ที่พระราชทานในพิธีพระราชทาน  
ปริญญาบัตรของวิทยาลัยวิชาการศึกษา  
ประสานมิตร เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม  
พ.ศ.2510)

นัยของพระบรมราโชวาททำให้ต้องตั้งคำถามกับระบบสังคมและสถาบันการศึกษาว่าเป็นสาเหตุทำให้คนทรามลงไปในด้านความประพฤติกและจิตใจหรือไม่อย่างไร ด้วยว่าถ้าการศึกษาและสังคมเป็นเครื่องมือหรือสื่อกลาง(means) อาจก่อเกิดเหตุทางดีหรือทางร้ายได้หากไม่รู้เท่าทันหรือจัดการผิดพลาด ก็อาจเป็นกรรมใหญ่ในระบบที่จะส่งผลยาวนาน

### คนจะพัฒนาตนได้ด้วยสังคม

งู หนู และแมวใช้ชีวิตอยู่ได้ด้วยสัญชาตญาณ แต่คนอาศัยสัญชาตญาณได้น้อย คนจึงต้องศึกษาเรียนรู้ ฝึกฝนพัฒนาตนให้มีสติตั้งรู้อยู่เสมอ จิตตั้งมั่น ปัญญาเฉียบแหลม จริยะงดงามมีความสุข และเป็นอิสระทั้งทางกาย ใจ และความคิดจิตวิญญาณ

\* อาจารย์ภาควิชาเศรษฐศาสตร์และสหกรณ์การเกษตร มหาวิทยาลัยแม่โจ้

คนพัฒนาตนเพื่อความสมบูรณ์ของการดำเนินชีวิตทั้งด้านพฤติกรรม จิตใจและสติปัญญาได้ต้องอาศัยสังคมทำหน้าที่จัดเวลา อบรม บ่มเพาะสมาชิกของสังคม เริ่มตั้งแต่ในครอบครัว ญาติมิตรและชุมชน

สังคมจึงมีบทบาทหน้าที่สร้างระเบียบสังคม จัดระบบศึกษาเพื่อการพัฒนาคน ระบบการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และความรู้ ภูมิปัญญาจึงเป็นทุนของสังคม (social capital) ที่สั่งสมมาเป็นเวลาช้านาน เป็นรากฐานแท้จริงของสังคมชุมชนท้องถิ่นและชาติบ้านเมือง

### สถาบันการศึกษาในฐานะกลไกเพื่อพัฒนาคนและสังคม

สถาบันการศึกษาจึงเป็นเครื่องมือของสังคมเพื่อตอบสนองธรรมชาติพื้นฐานของสังคมมนุษย์ซึ่งเป็นสังคมของการเรียนรู้ (learning society) สังคมต้องการให้คนในสังคมคิด เห็น เป็น ทำ และสัมพันธ์กันเช่นไรก็ใช้กลไกการเรียนการสอน ผ่านผู้สอน หลักสูตร วิชา ตำรา และกระบวนการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษาพัฒนาคนไปในทางที่เขาควรจะเป็น

นอกจากการทำหน้าที่พื้นฐานสอนให้คนอ่านออกเขียนได้ ความรู้เพื่อการดำรงอยู่เป็นเบื้องต้นซึ่งจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (change agent) ผ่านภารกิจด้านการผลิตบัณฑิต การวิจัย และการบริการทางวิชาการทางสังคม และการทำงานบำรุงศิลปวัฒนธรรม อันได้กำหนดเป็นหน้าที่พื้นฐานของมหาวิทยาลัยทั่วไป

ในขณะที่บทบาทที่คาดหวังที่สังคมมีต่อโรงเรียนและมหาวิทยาลัยเริ่มไกลห่างจากบทบาทที่เป็นจริง สถาบันการศึกษาจึงถูกสังคมตั้งคำถามต่าง ๆ นานาเป็นต้นว่า

- สถาบันการศึกษายังคงทำหน้าที่สถาบันทางสังคมหรือเป็นธุรกิจการศึกษาไปแล้วหรืออย่างไร?
- สถาบันการศึกษาทำหน้าที่สร้างคน สร้างความรู้ บริการทางวิชาการและทำงานบำรุงศิลปวัฒนธรรมอย่างไร และเพื่อใคร?
- สังคมควรมีส่วนเข้ามาร่วมคิด ทำ รับผิดชอบกับสถาบันการศึกษาต่อไปอย่างไร?
- สถาบันการศึกษาจะทำหน้าที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ชีวิตและสังคมควรจะเป็นหรือไม่?

### สถาบันการศึกษากับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

สหกรณ์เป็นกระบวนการ (process) และเป็นการปฏิบัติการทางเศรษฐกิจสังคมอย่างเป็นขบวนการ (social and economics organized action) ของคนจำนวนมาก (politics) โดยจัดตั้งเป็นองค์กร

หรือสถาบันทางสังคม ดังนั้นสถานศึกษาในฐานะสถาบันทางสังคมเช่นเดียวกันจึงมีภารกิจร่วมที่จะมาหนุนเสริมการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

บทความนี้ไม่ใช่เป็นบทความที่ได้จากการวิจัยโดย ย่อมยังไม่อาจกล่าวได้ว่าสิ่งที่พูดถึงเป็นความจริง แต่เป็นเพียงแนวคิดและทัศนคติต่อความเป็นจริงที่ดำรงอยู่ ของผู้เฝ้ามองและปฏิบัติการ ในสถาบันการศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์สหกรณ์ เจตนาของเขียนเป็นการเติมเชื้อพันธุ์ความคิด (seed idea) นำเสนอเข้าสู่เวทีอภิปรายของผู้ทรงคุณวุฒิด้านการสหกรณ์ จุดมุ่งหมายของบทความจึงมิได้ทำให้ผู้อ่านให้หายสงสัย หากแต่เป็นการเสนอเพื่อหล่อเลี้ยงกระตุ้นต่อมสงสัยใคร่รู้ในหมู่ผู้เข้าร่วมสัมมนาเพื่อให้ได้มาซึ่งโจทย์วิจัยในชุดโครงการวิจัยการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ไทย

โดยแก่นสารเป็นการให้ข้อสังเกตในประเด็นแนวคิดที่ว่าทำไมสถาบันการศึกษาต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์? และจะต้องใช้เงินไปจำเป็นอะไรบ้าง? บทความคาดหวังเป็นอย่างไรร? บทบาทที่เป็นอยู่จริงเป็นอย่างไร? ที่เป็นอย่งนั้นเป็นเพราะเหตุอันใดเป็นสำคัญ? และหากจะให้สถาบันการศึกษามีบทบาทสำคัญต่อการจำริญของขบวนการ สหกรณ์ต่อไป ควรดำเนินการวิจัยและพัฒนาเพื่อตอบข้อสงสัยอะไรบ้าง?อย่างไร?

### ทำไมต้องใช้สถาบันการศึกษามีส่วนพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ?

การแก้ปัญหาหรือการพัฒนาใด ๆ ล้วนต้องอาศัยปัญญาความรู้เป็นสิ่งสำคัญ หากไม่มีสติปัญญาความรู้มากและชัดเจน ถูกต้องเพียงพอ การก่อปัญหาใหม่ในกระบวนการแก้ปัญหาเดิม หรือเพิ่มเติมปัญหามากขึ้นเป็นทวียอมเกิดขึ้นได้ ดังมิให้เห็นทั่วไปในอดีตถึงปัจจุบันสมัย

โดยพื้นฐานพัฒนาการของชีวิตและสังคมส่งผลทำให้เกิดการเรียนรู้สั่งสม สิ่งที่เป็นทุนเดิมของคนและสังคมคือการเรียนรู้หรือความสามารถในการเรียนรู้หรือปัญญา เรียกกันโดยทั่วไปว่า ภูมิปัญญาส่วนหนึ่ง กับความรู้ซึ่งเป็นผลได้ (output) จากกระบวนการเรียนรู้ อีกส่วนหนึ่ง มีผู้กล่าวว่า “ความรู้มันไม่มีขา แต่ปัญญาพาเดินได้” เป็นคำที่นำสนใจคิดต่อ อย่างไรก็ดีตามทั้งปัญญาและความรู้มีอยู่ 2 ชั้นใหญ่คือ

ปัญญาความรู้ขั้นต้น มีไว้เพื่อเข้าใจความเป็นจริงของธรรมชาติอันเป็นพื้นฐาน การสร้างปัญญาความรู้ระดับนี้สมัยก่อนอาจพูดกันในเรื่องราวของการหยั่งรู้ฟ้าดิน ู้ธรรมชาติของคน และสังคม หากสมัยใหม่ใช้กระบวนการวิจัยให้ทราบความจริงพื้นฐาน เรียกกันว่าเป็นการวิจัยพื้นฐาน (basic research) ความรู้ที่ได้เป็นฐานความรู้ในศาสตร์ต่าง ๆ ( sciences) ไม่ว่าจะเป็นศาสตร์ธรรมชาติ (natural sciences) หรือศาสตร์สังคม ( social sciences)

ปัญญาความรู้ขั้นที่สอง มีไว้เพื่อจัดสรรดำเนินการให้สามารถจัดระบบในชีวิตและสังคมมนุษย์บนฐานความรู้ความจริงอันเป็นพื้นฐาน พระธรรมปิฎก ป.อ. ปยุตโต ( 2538:หน้า25) ได้อธิบายความหมายปัญญาขั้นที่ 2 ว่าเป็นการสร้างวินัย ( discipline) ซึ่งหมายถึงการจัดตั้งวางระบบขึ้นในสังคมมนุษย์ด้วยความรู้ในหลักความจริงของธรรมชาติ...การใช้วินัยหรือการจัดตั้งวางระบบสังคมขึ้นนั้นคือ การทำให้สภาพความเป็นอยู่ ทั้งส่วนตัวและส่วนรวม พร้อมทั้งสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เอื้อเกื้อกูลต่อการพัฒนาชีวิตของตนให้เจริญงอกงาม ว่ากันว่า “ถ้าวิสัยให้วินัยเป็นธรรมในสังคมได้ก็คือการจัดตั้ง สังคมแห่งการเรียนรู้ (learning society) นั้นเอง”

ปัญญาความรู้ขั้นที่สองนี้จึงเป็นการต่อยอดหรือการประยุกต์ใช้ความรู้ระดับศาสตร์ให้สามารถมารับใช้ชีวิตและสังคม ซึ่งมีการกระทำในลักษณะที่เรียกเป็นประยุกต์วิทยา (technology) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงเป็นทุนสำคัญของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยที่ต้องให้ปัญญาความรู้เป็นทุน(intellectual and knowledge capital) เป็นฐานการพัฒนา

เมื่อสังคมมีพัฒนาการมากขึ้นภาระการสั่งสมและถ่ายทอด ตลอดจนสร้างปัญญาความรู้ใหม่ ได้จัดระบบสร้างสถาบันขึ้นมาทำหน้าที่โดยเฉพาะ เรียกว่าระบบการศึกษา อันมีสถาบันการศึกษาเป็นที่รวมของผู้ผู้ที่มีปัญญาของสังคม เป็นที่รวบรวมความรู้ทั้งสองขั้น สังคมได้วางใจให้สถาบันการศึกษามีหน้าที่พัฒนาความรู้ความคิด จิตใจและพฤติกรรมของคนในสังคม ซึ่งเรียกกันว่า เป็นหน้าที่สั่งสอนอบรมสมาชิกสังคมให้เป็นบัณฑิต อีกส่วนหนึ่งสถาบันการศึกษาทำหน้าที่ชี้แนะสังคม สร้างความรู้ใหม่ให้กับสังคม บริการทางวิชาการให้กับสังคมและการสืบทอดศิลปวัฒนธรรมของสังคม

ความรู้สหกรณ์จึงเป็นการประยุกต์ศาสตร์ทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นต้นว่า มนุษย์ศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์สาขาต่าง ๆ กล่าวคือความรู้เรื่องสหกรณ์เป็นเทคโนโลยีทางสังคม (social technology) หรือถ้าเป็นความรู้ใหม่ก็จัดเป็นนวัตกรรมทางสังคม(social innovation)

ด้วยการจัดระเบียบแบบแผนทางสังคมที่จะได้ผลจริงจึงมันคงนั้นจะต้องตั้งอยู่บนฐานของธรรม คือตั้งอยู่บนฐานความจริงในธรรมชาติ ในเมื่อทุนปัญญาความรู้ และภารกิจการถ่ายทอดการสร้าง การบริการทางปัญญาความรู้อยู่ที่สถาบันการศึกษา บทบาทของสถาบันการศึกษาในฐานะสถาบันทางสังคมจึงต้องมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องสร้างคน ถ่ายทอดความรู้ สร้างความรู้ควบคู่ไปกับการบริการความรู้ ให้กับขบวนการสหกรณ์ ประเด็นคำถามมีเพียงว่า สถาบันการศึกษาทุกระดับจะร่วมกับขบวนการสหกรณ์หรือภาครัฐที่สนับสนุนการพัฒนาขบวนการสหกรณ์อย่างไรเท่านั้นเอง

**การจัดการศึกษาการสหกรณ์ต้องการปัจจัยเงื่อนไขที่จำเป็น(necessary condition) อะไรบ้าง?**



ปัญญาความรู้เกี่ยวกับการสหกรณ์เป็นการจัดวินัย (discipline) หรือเป็นการจัดตั้งวางระบบขึ้นในสังคมมนุษย์โดยกระบวนการวิเศษสหกรณ์ (cooperatives approach :ซึ่งครอบคลุมทั้งปรัชญา แนวคิดและการปฏิบัติ) โดยการรวมกันและกระทำร่วมกัน (collective action) อย่างเป็นขบวนการ (organized action) เป็นการช่วยเหลือตนเองโดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (self help through mutual help) การพัฒนาสหกรณ์จึงจำเป็นต้องมีการทำให้การศึกษาเกี่ยวกับคนทั้งที่เกี่ยวข้องเป็นสมาชิก คณะกรรมการ ฝ่ายจัดการ ลูกหลานของสมาชิกรวมทั้งคนกลุ่มอื่นในสังคมให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ปรัชญาแนวคิด หลักการ วิธีการสามารถปฏิบัติจัดการได้ ที่สำคัญ ทำอย่างไร? ให้คนเกิดการเรียนรู้วิธีการเรียนรู้ (learn how to learn) เรียนรู้ที่จะเห็น (มีโลกทัศน์ชีวิตทัศน์เปลี่ยน) เรียนรู้ที่จะเป็น (ดำรงชีวิต เป็นอยู่เปลี่ยนแปลง) เรียนรู้ที่จะทำ และเรียนรู้ที่จะสัมพันธ์กันอย่างสร้างสรรค์ เกื้อกูล ทุกด้านล้วนเป็นไปในทางที่ควรจะเป็น เพื่อบรรลุสู่ความสามารถรู้เท่าทันตนเองและและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง สังคม สิ่งแวดล้อมภายนอกได้ การพัฒนาขบวนการสหกรณ์ต้องการคนเข้าถึงและมีรากของชีวิต (จิตวิญญาณ) ที่อิสระ วางละตัวตนอย่างเข้มแข็ง (active) การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาสหกรณ์จึงมีเงื่อนไขจำเป็นแบ่งออกเป็นด้านที่สำคัญดังนี้คือ

1. คน โดยเฉพาะคนสอน หรือครูบาอาจารย์ที่มีศรัทธาความเชื่อเรื่องสหกรณ์ มีปัญญาแท้จริง มีความรู้ความสามารถแท้จริงทางสหกรณ์และกระบวนการถ่ายทอดตลอดจนการสร้างความรู้ใหม่ (วิจัย) โดยทั้งหมดนี้มีคุณสมบัติพื้นฐานอยู่ที่เป็นมนุษย์ (ผู้มีใจสูง) และเป็นบัณฑิต (ผู้รู้ ผู้ฝึกตน และเป็นคนดี) ประกอบกับผู้เรียนที่มีความสนใจเบื้องต้นที่จะศึกษาเรียนรู้เรื่องสหกรณ์ ถ้าได้ผู้เรียนที่มีความเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ หรือผู้ที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมด้วยมีเชื้อพันธุทางความคิดจิตวิญญาณของการคิด การทำเพื่อสังคม ก็จะทำให้การจัดการศึกษาสหกรณ์บรรลุผลพร้อมทั้งได้วิชาและการปฏิบัติถึงพร้อมกันไป

2. ความรู้ ด้วยสหกรณ์เป็นวินัย (discipline) หรือการจัดตั้งวางระบบในสังคมมนุษย์ กล่าวคือสหกรณ์เป็นเทคโนโลยีทางสังคม (social technology) ที่ต้องใช้ความรู้ในหลักความจริงทางธรรมชาติของมนุษย์และสังคม หรือความรู้ในความจริงทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์เป็นพื้นฐาน (basic science) การศึกษาด้านสหกรณ์จึงจำเป็นต้องมีความเข้มแข็งของความรู้ทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ที่เพียงพอต่อความเข้าใจมนุษย์และสังคมตามความเป็นจริง (reality) เฉพาะถิ่นที่ (space) และเฉพาะกาล (time) ของสังคมที่ต้องการนำความรู้พื้นฐานไปประยุกต์ใช้ หนึ่งที่สำคัญก็คือศาสตร์พื้นฐานทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมนั้นต้องมีฐานคติที่สอดคล้องกับกระบวนการวิเศษและเป้าหมายการพัฒนาชีวิตและสังคมโดยรวมในแนวเดียวกับสหกรณ์

เมื่อมีความรู้พื้นฐานถูกต้อง ชัดเจน เพียงพอ และเป็นความรู้ใหม่ได้ตามสถานะแล้วย่อมต้องมีทุนฐานความรู้ด้านประยุกต์วิทยาทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการสหกรณ์ที่มากพอ ตั้งแต่ปรัชญา

แนวคิด หลักการ วิธีการสหกรณ์ ด้วยเหตุที่การสหกรณ์เป็นการปฏิบัติการทางสังคม (social action) บนฐานของการรวมกลุ่ม องค์กร และเครือข่ายเชื่อมโยงเป็นขบวนการ เชื่อมโยง เกี่ยวข้องกับหน่วย พื้นฐานคือชีวิตปัจเจก กลุ่ม ชุมชน ท้องถิ่นและระดับประเทศ และระดับโลก กิจกรรมสหกรณ์มีหลายมิติทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม มีธุรกิจหลายด้าน การทำความเข้าใจเรื่องคนความสัมพันธ์ของคนและองค์กร ตลอดจนการดำเนินธุรกิจ จำเป็นต้องรู้และสามารถหลายด้านประกอบกันทั้ง การบริหารจัดการ กฎหมาย บัญชี การตลาด การเงิน การธนาคาร จิตวิทยา เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ ฯลฯ การจัดการศึกษาสหกรณ์จึงเป็นสหวิทยาการ (inter and multi disciplinary)

นอกจากความรู้ศาสตร์พื้นฐาน ( science) ความรู้ต่อยอดเชิงประยุกต์แล้ว สถานศึกษา โดยเฉพาะผู้สอนควรมีความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของขบวนการ สหกรณ์ ทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต อย่างเชื่อมโยงกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจสังคม การเมืองและวัฒนธรรมทุกระดับตั้งแต่ชุมชนท้องถิ่น ประเทศ และโลก อย่างเป็นพลวัตร การจะสามารถรับรู้และวิเคราะห์วิจารณ์ไปถึงสังเคราะห์และจัดการกับข้อมูล ข่าวสารและความรู้ได้ตรง และทันต่อการใช้ประโยชน์ได้จริง จำเป็นต้องมีเงื่อนไขจำเป็นประการต่อไปคือ

3. หมู่คณะ หรือความเป็นสังฆะของผู้ที่มีส่วนร่วมสำคัญเกี่ยวข้องกับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ โดยเฉพาะผู้มีส่วนในการจัดการศึกษาสหกรณ์ในสถาบันการศึกษาเดียวกันหรือระหว่างสถานศึกษา คณะทำงานในขบวนการสหกรณ์ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนทั้งในท้องถิ่น ไปจนถึงระดับประเทศ และถ้าเป็นไปได้มีเครือข่ายเชื่อมโยงไปถึงระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเชิงปฏิบัติการทางสังคมร่วมกัน มีกิจกรรมทางวิชาการร่วมกันอย่างเป็นขบวนการและต่อเนื่อง

4. เงื่อนไขเชิงกระบวนการที่เชื่อมสร้างให้เกิดปฏิสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์ระหว่าง 3 ปัจจัยองค์ประกอบข้างต้น ( คน ความรู้และความเป็นหมู่คณะ) คือกระบวนการวิจัยให้คนได้สร้างความรู้ กระบวนการฝึกอบรมให้ความรู้สร้างคน กระบวนการทางสังคมเช่นกระบวนการขัดเกลาทางสังคม ให้พลังสังฆะสร้างคน กล่าวคือ เมื่อมีการจัดกระบวนการให้เกิดปฏิสัมพันธ์ของคน ความรู้และสังคมนั้นก็จะเกิดพลังสร้างสรรค์ เกิด ส่วนเพิ่มจากผลรวม (synergy) ผุดบังเกิด (emerging) ขึ้นมาทำให้คนเก่งขึ้นดีขึ้น ความรู้เอกเงยขึ้น สังคมเข้มแข็งขึ้นพลังทางปัญญาและพลังพัฒนาและเป็นพลังทางสังคมที่ขับเคลื่อนเป็นกระแสธรรม นำกระแสโลก เป็นพลังงานที่มีวัตถุประสงค์ นำไปใช้กระทำการใด ๆ ได้ต่อไป อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขข้อที่ 4 จะเกิดขึ้นได้ ต้องอาศัยปัจจัยก่อเกิดคือ

เงื่อนไขข้อที่ 5 บุคคลหรือองค์กรผู้กระตุ้นประสาน ผู้ให้กำเนิดและการบำรุงเลี้ยงให้เกิดปัจจัยกระบวนการ(ข้อที่4)ช่วงต้น ผู้กระตุ้นประสานจำเป็นต้องมีจินตนาการต่อการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดข้างต้น มีความสามารถและโอกาสโดยได้รับการสนับสนุนปัจจัยทั้งที่เป็นเงินและไม่ใช่งเงินพอที่จะคิดอะไรแล้วได้ทำดังที่คิดโดยไม่ติดขัดปัจจัยสนับสนุนมากนัก และการดำเนินการได้สร้าง

ความเข้าใจกับผู้ร่วมขบวนการในเรื่องแนวคิด เป้าหมาย จนทำให้เกิดความหวังและกำลังใจจะกระทำงานร่วมกันต่อไปอย่างต่อเนื่อง

### ขบวนการสหกรณ์กับกระแสการพัฒนาท้องถิ่น

ในช่วงระยะเวลาประมาณ 100 ปี มีการติดต่อสื่อสารและพัฒนาการของความรู้และสังคมมนุษย์ขยายตัวกว้างขวางออกไป ทำให้สังคมมนุษย์เปลี่ยนแปลงจากสังคมโบราณ (Traditional) สู่ความเป็นสมัยใหม่ (Modernity) และความเป็นหลังสมัยใหม่ (Post modernity) ที่มีการเปลี่ยนแปลง ที่รวดเร็วและสลับซับซ้อนสูงมาก

สังคมไทยซึ่งเป็นสังคมเกษตรเป็นพื้นฐาน โครงสร้างทางสังคมและจิตลักษณะ (Mentality) ของผู้คน ได้ถูกหล่อหลอมด้วยสภาพแวดล้อมและสังคมเป็นระยะเวลายาวนาน เมื่อการเปลี่ยนแปลงสังคมสมัยใหม่เข้ามาในสังคมไทยในเวลาสั้นมาก ทำให้สังคมไทยเปลี่ยนจากสังคมเล็กที่เคลื่อนที่อย่างช้า ๆ มาเป็นสังคมใหญ่ที่มีความเร็วสูง คนไทยและสังคมไทยไม่มีเวลาปรับตัวที่มากพอทั้งในระดับบุคคลและสังคม ในการจัดระบบการอยู่ร่วมกันในสังคมใหญ่ จึงทำให้เกิดวิกฤตทางสถาบันต่าง ๆ ทางสังคมและวัฒนธรรมอย่างรุนแรง (ประเวศ วะสี, 2539: 16<sup>1</sup>)

ท่ามกลางการโหมกระหน่ำของกระแสโลก (globalization) ที่เป็นกระแสหลัก (mainstream) บนฐานความคิดเศรษฐกิจการตลาด (market economy) ที่เน้นการแข่งขันเสรี (free competition) บนฐานความไม่เท่าเทียมของคู่แข่ง ที่กลุ่มทุนยักษ์ใหญ่ของบรรษัทข้ามชาติเป็นผู้ได้เปรียบทุกด้าน ทั้งธุรกิจการเงินการธนาคาร การค้าส่ง การค้าปลีก ทำให้ธุรกิจในประเทศ โดยเฉพาะธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในภูมิภาคต้องล้มละลายดังเป็นที่ประจักษ์ทั่วไป

สังคมไทยปัจจุบันจึงต้องการการร่วมกันของคนในชุมชนท้องถิ่นทุกภาคส่วนให้มาเชื่อมประสานทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นกระแสชุมชนท้องถิ่น ขบวนการสหกรณ์ไทยเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญที่ถูกมองข้ามในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟู และถูกละเลยและถูกทำให้อ่อนแอจากภาครัฐโดยไม่ตั้งใจ ในวาระโอกาสวิกฤติเช่นปัจจุบันคงต้องฝากความหวังไว้กับขบวนการสหกรณ์ที่มีฐานสมาชิกใหญ่นับจำนวนของสมาชิกสหกรณ์ที่จดทะเบียนเป็น สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ถึง 6 ล้านกว่าคน และอีกส่วนหนึ่งองค์กรที่เป็นสหกรณ์แต่ไม่จดทะเบียนทั้งที่เกิดขึ้นแล้วและจะเกิดขึ้นใหม่ในขบวนการประชาชนในระดับหมู่บ้าน ตำบล ทั้งรูปของกองทุนหมู่บ้าน และวิสาหกิจชุมชนที่ดี ก็น่าจะเชื่อมประสานของขบวนการของเศรษฐกิจสังคมชุมชนท้องถิ่น (localization) ให้สามารถอยู่รอดปลอดภัย

ประเวศ วะสี 2539. ยุทธศาสตร์ทางปัญญาของชาติ บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่งจำกัด. กรุงเทพมหานคร

ไม่เป็นผู้ถูกระงับหรือผู้ถูกไล่ล่าหาประโยชน์ ชุมชนท้องถิ่นจะได้พัฒนาเป็นมงคลชัยภูมิประเทศ  
ที่คนและองค์กรสามารถเป็นผู้ชนะที่ไม่ก่อเวรกับผู้กำลังมากกว่าจากกระแสโลก

### บทบาทที่คาดหวังสถาบันการศึกษาต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์เป็นอย่างไร?

สถาบันการศึกษาพึงมีบทบาทดังต่อไปนี้

1. ให้การศึกษาอบรมเยาวชนทุกระดับ เพื่อเตรียมการให้กับขบวนการสหกรณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม
2. บทบาทการวิจัยเพื่อสร้างความรู้พื้นฐาน (Basic research) ระดับศาสตร์(science) โดยเฉพาะสาขาที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์เช่น เศรษฐศาสตร์ มนุษย์ศาสตร์ สังคมศาสตร์ ฯลฯ เพื่อหนุนวิชาการทางด้านสหกรณ์ให้ลุ่มลึกมากขึ้น รวมทั้งวิจัยหารูปแบบองค์กรและขบวนการ สหกรณ์ที่เหมาะสมกับสังคมไทย
3. บทบาทการวิจัยเพื่อการพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ โดยใช้ฐานคิดการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) เพื่อหารูปแบบการพัฒนาสหกรณ์และสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันผ่านการปฏิบัติโดยใช้การวิจัยเป็นเครื่องมือการพัฒนาคน, กลไก และความรู้เชิงการบริหารจัดการของสหกรณ์
4. บทบาทการฝึกอบรมหนุนเสริมการพัฒนาคนให้กับขบวนการสหกรณ์โดยตอบสนองต่อความต้องการของขบวนการสหกรณ์อย่างต่อเนื่อง
5. จัดวางโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เช่น ข้อมูลข่าวสารและความรู้ ต่าง ๆ ที่จะ เป็นประโยชน์คือการวิจัยและพัฒนาและการเคลื่อนไหวของขบวนการสหกรณ์ที่สมาชิก สหกรณ์เข้าถึง (access) ได้ง่าย
6. ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาหรือให้สัญญาณ และสร้างการตอบสนอง(response) ต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์

### บทบาทจริง (actual role) เป็นอยู่อย่างไร?

1. บทบาทการสอนคน หรือการสร้างคน หรือเรียกกันว่าผลิตบัณฑิต ให้ มีศรัทธาในแนวคิด รู้ เข้าใจ และปฏิบัติได้ทางสหกรณ์ เท่าที่ผู้เขียนได้รู้เห็นมาพอจะให้ทัศนะเบื้องต้นได้ว่า สถาบันการศึกษาได้มีการสร้างคนโดยทางตรงและทางอ้อมได้ระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในอดีตสถาบันการศึกษาได้สร้างนักสหกรณ์ให้กับกรมกองต่าง ๆ มากมาย ความเป็นนัก สหกรณ์ คือคนที่มีความคิด จิต

ใจ จิตวิญญูณ และปฏิบัติการแบบสหกรณ์ เช่นท่านคุณพระพิจารณ์ พาณิชย์ ท่านปรมาจารย์ อาบ นคะจัต ท่านอดิธอธิตี เจริญ บำรุงวงศ์ ท่านจ่านงค์ สมประสงค์ และอื่น ๆ อีกจำนวนมาก ไม่รู้ว่า ท่านเรียน ท่านศึกษามาอย่างไร? เท่าที่สังเกต รับรู้ได้แต่และท่านล้วนมี ภูมิจิต ภูมิรู้ ภูมิธรรม และภูมิ ทำยาวนาน( ชั่วโมงบินสูงมากตัวอย่างเช่น พระพิจารณ์ พาณิชย์ มีชั่วโมงบินสูงถึง774,744 ชั่วโมง<sup>2</sup>)

บทบาทการสอนนักศึกษาในเรื่องสหกรณ์สมัยก่อนเมื่อนักศึกษาจะไม่มาก อาจารย์ผู้สอนไม่ค่อยจะมี ต้องอาศัยอธิบดีกรมสหกรณ์มาสอน และเป็นคณะบดีคณะสหกรณ์ตำแหน่งหนึ่ง สถานที่อุปกรณ์ไม่พร้อม เช่นนิสิตคณะสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์(รุ่นปี พ.ศ.2494)ต้องไปนั่งเรียนในคลังสินค้าของร้านสหกรณ์พระนคร<sup>3</sup> บทบาทด้านการสอน การสร้างคนด้านสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้ริเริ่มและได้สร้างคนอุปการ ไว้กับขบวนการสหกรณ์เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตบัณฑิตเศรษฐศาสตร์สหกรณ์เข้าไปทำงานในกรมส่งเสริมสหกรณ์ ตลอดจนเป็นครูบาอาจารย์ในสถานศึกษา ในมหาวิทยาลัย วิทยาลัย จนได้ขยายฐานการศึกษาด้านสหกรณ์ทั่วไปในทุกระดับไม่ว่าจะเป็น มหาวิทยาลัยแม่โจ้ สถาบันราชภัฏ และวิทยาลัยเกษตรกรรมต่าง ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตามภาพของการจัดการเรียนการสอนสหกรณ์ที่เคยมีโครงสร้างระดับคณะตอนหลังได้ปรับเปลี่ยนสถานะลดลง ในขณะที่มีการจัดการศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์และธุรกิจมากขึ้น คณะสหกรณ์เติบโตขึ้นแต่กลับเปลี่ยนชื่อเป็นคณะเศรษฐศาสตร์ และคณะบริหารธุรกิจ นับว่าเป็นโชคดีของประเทศไทยที่ยังมีภาควิชาสหกรณ์ในคณะเศรษฐศาสตร์และจะเป็น โชคร้ายมากหากคนรุ่นต่อไปยุบเป็นสาขาวิชาและเปลี่ยนชื่อว่า “ต่างคนต่างกรม”

การเปลี่ยนแปลงบทบาทของสถานศึกษาด้านการผลิตบัณฑิตด้านสหกรณ์ มีแนวโน้มลดลงในปัจจุบัน เพราะคนหวังเรียนเพื่อหางานทำเป็นสำคัญ และตลาดงานในสหกรณ์มีอยู่น้อย ภาครัฐก็จำกัดการรับคนเป็นข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ การจัดการเรียนการสอนในสถาบันราชภัฏ และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ลดลง แต่กลับขยายในส่วนของศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์และธุรกิจ ปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นโดยทั่วไป

### 3. บทบาทด้านการสร้างความรู้หรือวิจัย

<sup>2</sup> อ่างใน อาบ นคะจัต เรื่อง “พระพิจารณ์ พาณิชย์...แผ่นดินสำหรับสิ่งทิ้งออกเสียได้” หนังสือที่ระลึก เนื่องในโอกาสเปิดป้ายตึกพิจารณ์ พาณิชย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 23 ธันวาคม 2540หน้า67

<sup>3</sup> มานิตย์ กิจไพฑูรย์ “ระลึกถึงคุณพระพิจารณ์ พาณิชย์” เล่มเดียวกันกับเชิงอรรถหมายเลข 3 หน้า73

การวิจัยในสถาบันการศึกษาก็มีการทำในเชิงปริมาณค่อนข้างมาก ส่วนใหญ่เป็นงานวิทยานิพนธ์ ส่วนงานวิจัยที่ได้ทุนสนับสนุนจากรัฐบาล ผล การวิจัยก็สามารถนำไปใช้ประโยชน์ระดับหนึ่งถ้าต้องการนำไปใช้ งานส่วนใหญ่สร้างความรู้ในระดับวินัย (discipline) ซึ่งทำเป็นกรณีศึกษา และพรรณนา การอธิบายเชิงสังเคราะห์มีการทำแต่น้อยและมักใช้วิธีวิทยาตามแนวปฏิฐานนิยม(positivism) กระบวนการตั้งโจทย์วิจัยยังไม่ได้วิเคราะห์ปัญหาเชื่อมโยงมากนัก แต่ก็ยังดีที่การดำเนินการวิจัยมีการให้ความสนใจสหกรณ์ ไม่ไปวิจัยแนวหมกคัมภีร์ ส่วนการสร้างความรู้ทางด้านศาสตร์พื้นฐาน(basic research) ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์กับสหกรณ์โดยตรงยังไม่ปรากฏชัด ซึ่งอาจจะเป็นได้ว่าไม่มีใครสนใจทำ และ บทบาทด้านการทำวิจัยเชิงการปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันยังไม่เคยพบในการวิจัยด้านสหกรณ์

4. บทบาททางด้านการบริการทางวิชาการให้กับขบวนการสหกรณ์เท่าที่ทราบคณาจารย์ได้เป็นวิทยากรฝึกอบรมคนในสหกรณ์ระดับต่าง ๆ มาโดยตลอดมากบ้างน้อยบ้าง แต่ช่วงหลังมาคนในขบวนการสหกรณ์ และฝ่ายฝึกอบรมของกรมส่งเสริมสหกรณ์เริ่มมีศักยภาพดำเนินการได้เป็นอย่างดี สถาบันการศึกษาจึงถอยห่างจากบทบาทดังกล่าว

5. บทบาทการทำระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูลข่าวสาร ความรู้เพื่อวิเคราะห์สังเคราะห์จัดการให้เกิดประโยชน์ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ สถาบันการศึกษายังไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใด

### เพราะเหตุใดสถาบันการศึกษาจึงไม่สามารถแสดงบทบาทตามที่คาดหวัง?

ผู้เขียนให้ข้อสังเกตว่าสาเหตุสำคัญที่ไม่ได้มีบทบาทดังกล่าวอาจเป็นเพราะปัจจัยเหล่านี้หรือไม่? คือ

1. คนในสถาบันการศึกษา ที่สนใจเรื่องเกี่ยวกับสหกรณ์อย่างแท้จริงมีจำนวนน้อยมาก อีกอย่างหนึ่งมีคูกรอบอยู่มากมายหลายชั้น เช่น คุกทางจิตวิญญาณ คุกโครงกรอบทางความคิด (paradigm) เก่า ที่คิดแยกส่วน มีอำนาจมีความเป็นปัจเจกนิยมสูง (Individualism) เรียนรู้ต่ำ ทำงานประจำมากเกินไป การสอนมากเกินไป ไม่ค่อยจะรับรู้และพัฒนา นวัตกรรมจากการวิจัย เคลื่อนไหวรับสิ่งใหม่จากความเป็นไปทางสังคม (mobility) น้อยไป จิตลักษณะ (mentality) เพื่อตนเองและมีใจเปิดยอมรับความคิดเห็นคนอื่น (openness) ไม่มากพอ และคุณานาสาธิตที่คนสร้างขึ้นมาซึ่งตนเอง

2. โครงสร้างทางสังคม ของคนในสถาบันการศึกษาส่วนใหญ่อยู่ในระบบราชการที่ค่อนข้างสบายแต่เหนื่อยในการทำงานสรรค์สร้างสิ่งใหม่ในสิ่งแวดล้อมที่มีฐานความคิดที่อำนาจ

ประโยชน์ การทำแยกส่วนและมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมอย่างสร้างสรรค์ (social propagation) น้อย ความขัดแย้งเรื่องอำนาจประโยชน์ยังสูง ด้วยเป็นโครงสร้างราชการทำให้การคิดงานไม่ยึดอยู่ที่เป้าหมายเป็นสำคัญ แต่ติดอยู่ที่ระบบระเบียบและเครื่องมือ การคิดอันสิ่งใหม่ ทำได้แต่ทำให้สำเร็จได้ยาก

**3. ฐานความรู้ระดับศาสตร์มีน้อย** ที่มีอยู่ที่จำกัดเฉพาะและไม่สอดคล้องกับเป้าหมายเฉพาะกับสหกรณ์เช่นความรู้เศรษฐศาสตร์ที่มีอยู่มุ่งความพอใจขอปัจเจกเป็นระดับเนื้อหาหรือแบบโลก ๆ ไม่ถึงจิตวิญญาณ

#### 4. การบริหารจัดการ

4.1 หลักสูตรทางด้านสหกรณ์ยังล้าหลังไม่ปรับตัวและพัฒนาโดยสาระหลักสูตรยังสนใจทางวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ เช่น ยังบังคับเรียนทางด้านวิชาเคมี ฟิสิกส์ ชีวะ แต่ในขณะที่เดียวกันกลับละเลยกลุ่มวิชาพื้นฐานทางด้านมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และสหกรณ์ยังอิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ทุนนิยม กระแสหลัก ที่มีการจัดลงในหลักสูตร เศรษฐศาสตร์สหกรณ์ ขณะที่ไม่มี การจัดวิชาทางเศรษฐศาสตร์สถาบัน เศรษฐศาสตร์การเมือง เศรษฐศาสตร์เชิงพุทธ หรือเศรษฐศาสตร์ชุมชนให้นักศึกษาเรียนรู้ ทั้งนี้เกี่ยวเนื่องกับอาจารย์ที่สอนอยู่ในมหาวิทยาลัยทางด้านเศรษฐศาสตร์จบการศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์ทุนนิยม

#### 4.2 การขาดแคลนแหล่งความรู้และงานวิจัย

เป็นที่สังเกตได้เมื่อเข้าร้านหนังสือหรือห้องสมุดทั่วไปจะพบว่า มีหนังสือ/ตำราทางด้าน สหกรณ์อยู่น้อยมาก ในส่วนของผลงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่มีอยู่ก็สามารถใช้ประโยชน์ได้ระดับหนึ่ง แต่ก็การตั้งโจทย์ที่ไม่คมชัดลึกพอและกระบวนการวิจัยยังใช้ฐานคิดเชิงวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ เป็นวิธีวิทยาการวิจัย (research methodology) ที่อิงอยู่กับสำนักปฏิฐานนิยม (positivism) ซึ่งไม่สอดคล้องต่อการศึกษาวิจัยปรากฏการณ์ทางสังคมมากนัก

4.3 การจัดการเรียนการสอน ขาดกระบวนการให้นักศึกษาได้เรียนรู้จากการปฏิบัติจริงที่มากพอการจัดการศึกษาสหกรณ์จึงไม่สามารถสร้างอุดมการณ์ จิตลักษณะ และการประยุกต์หลักและวิธีการให้ได้ดีกับของจริง ในอนาคตต่อไปน่าเป็นห่วงว่าหากทำให้เพียงเสมือนหนึ่งเป็นธุรกิจการศึกษาที่ทำเงินให้กับผู้สอนและกับความภูมิใจของผู้เรียนที่ได้วุฒิสูงขึ้น ก็ไม่รู้จะฝากความหวังไว้กับอะไร เป็นที่น่าคิดต่อว่า ขบวนการสหกรณ์อาจต้องมาจัดการศึกษาเองหรือไม่?

#### 5. อุปสรรค/ข้อจำกัดจากภายนอก

- ขาดโครงสร้างทางสถาบันที่เป็นตัวเชื่อมต่อระหว่างสถาบันการศึกษาขบวนการสหกรณ์ และภาครัฐและเอกชนที่ทำการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาด้านสหกรณ์

- ขาดการรวมพลังสร้างสรรค์ของ “คนสหกรณ์” ที่สามารถผนึกกำลังสร้างเครือข่ายสำนึกคิดทางสหกรณ์ “school of cooperative study” ระหว่างกลุ่มคนที่สนใจการจัดการศึกษาสหกรณ์จากภาคีสถาบันต่าง ๆ

### สถาบันการศึกษาและการสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ได้อย่างไร?

เพื่อให้สามารถแสดงบทบาทดังกล่าวข้างต้นตัวสถาบันการศึกษาอาจจะต้องปรับตัวอย่างมากโดยทำการเชื่อมประสาน คนที่สนใจทำงานปฏิรูปสหกรณ์ ปรับรูปแบบการทำงานที่ออกจากข้อจำกัดของราชการ โดยอาจทำลักษณะโครงการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานมหาวิทยาลัย หรือกับวิทยาลัย และโรงเรียน ใช้คนที่สนใจร่วมกันวิจัยและพัฒนาทำโครงการร่วมที่มีองค์การหรือสถาบันที่มีรูปแบบการบริหารจัดการคล่องตัว เริ่มต้นประสานจัดตั้งคนจำนวนเล็กทำงานเล็กและค่อยขยายบทบาท ภารกิจ ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้จะต้องมีบรรยากาศหรือสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้คือ มี เวทีแลกเปลี่ยนทางวิชาการ มีข้อมูลข่าวสารและความรู้มาแลกเปลี่ยนกันอยู่เสมอ ทั้งคนภายในและภายนอกสถาบัน ให้มีลักษณะสังคมการเรียนรู้แท้จริง กล่าวคือสร้างเงื่อนไขจำเป็นดังที่กล่าวมาแล้วและจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อ

### ข้อเสนอโครงการวิจัยที่จำเป็นเพื่อเสริมบทบาทของสถาบันการศึกษาในการพัฒนาสหกรณ์

เป้าหมายโดยรวมของงานวิจัยน่าจะนำไปสู่การสร้างหรือเติมเต็มเงื่อนไขจำเป็น 5 ประการดังที่กล่าวมาข้างต้น และอาจมีรายละเอียดประเด็นบางส่วนเป็นดังนี้ว่า

- 1.งานวิจัยเพื่อวิเคราะห์สถาบันที่จัดการศึกษาอบรมสหกรณ์ปัจจุบัน ซึ่งวิเคราะห์สถานะบุคคล, โครงสร้าง และการบริหารจัดการ
- 2.งานวิจัยวิเคราะห์เชิงระบบสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ปัจจุบันเชื่อมต่อกับทฤษฎีที่มีฐานศาสตร์อะไรบ้าง?
- 3.งานวิจัยเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานความเป็นสหกรณ์ และความเป็นขบวนการ โดยร่วมมือระหว่างสถานศึกษาต่าง ๆ และขบวนการสหกรณ์และภาครัฐ (กรมส่งเสริม, กรมตรวจบัญชีสหกรณ์และองค์กรสหกรณ์ภาคประชาชน)
4. งานวิจัยเชิงปฏิบัติการและบูรณาการ เพื่อสร้างสถาบันการศึกษาเพื่อพัฒนา สหกรณ์ โดยความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสหกรณ์
- 5.รูปแบบของความร่วมมือของสถาบันการศึกษาและขบวนการสหกรณ์ในเขตภูมิภาค แต่ละภาค



## ภาพรวม: การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาขบวนการสหกรณ์

บริบทและปัจจัยเงื่อนไข	สถาบัน	องค์ประกอบพิจารณา			การแสดงผลบทบาท/ภารกิจต่อการพัฒนาขบวนการ สหกรณ์
		คน	กลไก	การบริหารจัดการ	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ญาณวิทยาแยกส่วน</li> <li>- ความเป็นราชการบริหาร</li> <li>- การรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง</li> <li>- การศึกษาเพื่อยั่วยุและเทวดาสร้างอิตตาของปัจเจก</li> <li>- กระแสโลกบริโภคนิยม</li> <li>- วัตถุนิยม</li> </ul>	มหาวิทยาลัย วิทยาลัย โรงเรียน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีจำนวนน้อยที่สนใจเรื่องสหกรณ์</li> <li>- จิตลักษณะและสำนึกยังอ่อนเรื่องสหกรณ์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ขาดพลังสังฆะ</li> <li>- แยกส่วน</li> <li>- ไม่เป็นขบวนการ</li> <li>- ตีระบวรราชการ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หลักสูตรล้าหลัง</li> <li>- ขาดองค์ความรู้สหกรณ์</li> <li>- ขาดตำรา</li> <li>- การเมืองในองค์กรบั่นทอนบังคับสร้างสรรค้ของทีมงาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สร้างบัณฑิตเสริมในขบวนการสหกรณ์ได้แต่ยังไม่เข้มพอ</li> <li>- วิจัยยังไม่ช่วยแก้ปัญหา</li> </ul>
	ขบวนการสหกรณ์โดยสันนิบาตสหกรณ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรรมการและฝ่ายจัดการยังไม่เข้มแข็งทางวิชาการพอ แต่มีประสบการณ์มาก</li> </ul>	โครงสร้างยังไม่ใช่สหกรณ์และไม่มีสถาบันให้การศึกษารวมของตนเอง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้การศึกษาอบรมและวิจัยบ้าง แต่ยังขาดประสิทธิภาพ</li> </ul>	บทบาทและภารกิจยังไม่สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาขบวนการ สหกรณ์ได้
	ขบวนการสหกรณ์	มีประสบการณ์	ทำแยกส่วนเฉพาะขบวนการของตน เช่น ชุมชนสหกรณ์ เครดิตยูเนียน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีหลักสูตรตนเอง</li> <li>- ตอบสนองต่อความต้องการของสหกรณ์ได้ดี</li> </ul>	ทำได้ดีแต่ยังมีน้อย
	(รัฐ) กรมส่งเสริมสหกรณ์ในศูนย์ฝึกอบรม สหกรณ์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จำนวนน้อย</li> <li>- ข้าราชการ</li> <li>- ไม่แน่ใจอุทิศตนขนาดไหน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ระบบราชการ</li> <li>- แยกส่วน</li> <li>- ติดอยู่ในวัฒนธรรมอำนาจประโยชน์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีหลักสูตรดี</li> <li>- ขาดความต่อเนื่องในการให้การศึกษา</li> <li>- และไม่ได้อยู่บนงานวิจัย</li> <li>- ขาดบุคลากรทางมนุษยศาสตร์และวิชาการลึกซึ้ง</li> </ul>	ทำการฝึกอบรมตามระบบงบประมาณที่ได้รับ มีข้อจำกัดและขาดมิติในการสร้างกระบวนการเรียนรู้

## บทความที่ 7

บทบาทการดำเนินงานของกลุ่ม/องค์กรประชาชน :  
แนวทางการพัฒนาระบบเครือข่ายกลุ่ม/องค์กร  
ประชาชนและขบวนการสหกรณ์

โดย

ศิริชัย ภาครัตนกุล และ กอบชัย นิมกุล

## บทบาทการดำเนินของกลุ่ม/องค์กรประชาชน : แนวทางการพัฒนาระบบ เครือข่ายของกลุ่ม/องค์กรประชาชนและขบวนการสหกรณ์

ศิริชัย สาครรัตนกุล และกอบชัย นิยมกุล\*

### 1. บทนำ: คอขวดของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แม้ว่าในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ก่อนที่เกิดวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5-6 ต่อปี ซึ่งค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มเดียวกัน แต่หลังเกิดวิกฤตการณ์ดังกล่าวขึ้น ได้มีการตระหนักว่าอัตราการเจริญเติบโตดังกล่าวไม่ได้เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนเท่าใดนัก แอบแฝงไปด้วยปัญหาด้านทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยังคงไม่ได้แก้ไขเท่าที่ควร และท้ายที่สุด ความเหลื่อมล้ำของรายได้ก็ยังเป็นปัญหาเรื้อรังและคอขวดของการพัฒนา

จากตัวเลขการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติแสดงว่า ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รายได้ของครัวเรือนไทยได้เพิ่มขึ้นเป็น 3 เท่า คือเพิ่มขึ้นจากเดือนละ 1,330 บาท ในปี พ.ศ. 2533 เป็น 3,321 บาท ในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ของรายได้แล้วก็ถือว่าประสบความสำเร็จระดับหนึ่งทั้งที่ในอยู่ช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ แต่ถ้าลองพิจารณาตัวเลขการกระจายรายได้ของประเทศกลับยังไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร ในปี พ.ศ. 2543 มีครัวเรือนเพียงร้อยละ 5.5 ที่มีรายได้สูงถึงหนึ่งในห้าของรายได้ทั้งหมด ขณะที่เกือบร้อยละเจ็ดสิบของครัวเรือนกลับมีรายได้ไม่เกินครึ่งของรายได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นภาพที่ไม่ได้แตกต่างกันมากนักเมื่อสิบปีที่แล้วที่มีตัวเลขการกระจายรายได้ที่ใกล้เคียงกัน

ประสบการณ์ที่ผ่านมาได้ชี้แนะว่า แนวทางการพัฒนามุ่งเป้าไปสู่ระบบเศรษฐกิจเปิดที่มีการแข่งขันแบบเสรีและส่งเสริมการลงทุนจากภายนอกตัวอย่างเช่น การเปิดเสรีอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ และการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เป็นต้น ถึงแม้ว่าจะเป็น การเพิ่มจ้างงานและรายได้ให้กับแรงงาน และนำไปสู่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นก่อนการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ แต่การเจริญเติบโตเหล่านั้นไม่ได้ยั่งยืน ฉะนั้น จึงมีคำถามว่าแนวความคิดการพัฒนาดังกล่าวสามารถทำงานได้ดีหรือเปล่า ควรมองหาแนวทางการพัฒนาที่ดีกว่าหรือเปล่า

---

\* จากบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

## 2. การแสวงหาแบบจำลองของการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development)

วัตถุประสงค์หลักของระบบเศรษฐกิจเปิดที่มีแข่งขันแบบเสรี คือ การใช้กลไกตลาดเพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจนั้น และจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจเองโดยปริยาย แต่ดูเหมือนว่าการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพไม่ได้เป็นเงื่อนไขที่พอเพียงสำหรับการเพิ่มขึ้นในความเท่าเทียมกันทางด้านรายได้ เนื่องจากความสามารถในการแข่งขันไม่เท่าเทียมกัน ความอ่อนแอทางคุณภาพทรัพยากรมนุษย์และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่ยากลำบากของหน่วยเศรษฐกิจขนาดเล็กทำให้เกิดความด้อยโอกาสทางการตลาด และนำไปสู่การไม่มีความสามารถในการแข่งขันเท่าใดนัก ถ้าหากการพัฒนามุ่งเน้นการแข่งขันโดยไม่ได้คำนึงถึงความเท่าเทียมกันในโอกาสทางด้านเศรษฐกิจแล้วระบบการแข่งขันอาจนำไปสู่การแข่งขันอย่างบิดเบือน ก่อให้เกิดการผูกขาดในระบบตลาดต่าง ๆ หรือเกี่ยวพันกับหน่วยเศรษฐกิจที่มีความเข้มแข็งทางด้านเงินทุนและมีอำนาจการต่อรองอำนาจการซื้อปัจจัยการผลิตสูงเป็นหลัก กำไรส่วนเกินตกอยู่กับเจ้าของเงินทุนของหน่วยเศรษฐกิจใหญ่ ๆ อาทิเช่น บริษัทค้าปลีกรายใหญ่ บริษัทรับซื้อผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น ขณะที่มีแรงงานที่มีคุณภาพการศึกษาก็จะทำตนให้อยู่ในหน่วยเศรษฐกิจขนาดใหญ่ในภาคการผลิตต่าง ๆ ส่วนแรงงานที่มีคุณภาพการศึกษาที่ด้อยจะอยู่ในหน่วยเศรษฐกิจย่อยอย่างเกษตรกร ร้านค้าปลีก และผู้ผลิตสินค้าบริโภคขนาดเล็ก ซึ่งจะสูญเสียอำนาจต่อรองทางด้านค่าจ้างและราคาสินค้าของตนเอง แม้ว่าหน่วยเศรษฐกิจขนาดใหญ่เหล่านั้นจะก่อให้เกิดการสร้างงานและรายได้ในชุมชนแต่ไม่ได้เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนที่สามารถยกระดับมาตรฐานทางสังคมและเศรษฐกิจได้ ยิ่งกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยโอกาสที่เข้าสู่ระบบการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจคงเป็นไปได้ยากมาก

เมื่อเป็นตามข้างต้น แนวการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกันควรมุ่งสร้างกลุ่มหรือภาคเศรษฐกิจที่มีแรงงานด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจหรือมีแนวโน้มที่มีการผูกขาดโดยหน่วยเศรษฐกิจขนาดใหญ่ให้มีโอกาสและความสามารถแข่งขันได้ พร้อมทั้งสนับสนุนรูปแบบองค์กรที่เป็นการกระจายความเป็นเจ้าของในหน่วยเศรษฐกิจเหล่านั้นด้วยการนำระบบสหกรณ์หรือองค์กรประชาชนรูปแบบอื่น ๆ มาใช้เพื่อ

- เพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น (*more market opportunity*)
- เพิ่มส่วนรวมในการตัดสินใจ (*more participation*)
- เป็นการช่วยเหลือของรัฐเพื่อให้ช่วยเหลือตัวเอง (*state help for self help*)

### 3. สหกรณ์: ทางเลือกของการลดอำนาจการผูกขาดและเพิ่มการกระจายรายได้

จอห์น เคนเนท กัลเบรท เป็นนักเศรษฐศาสตร์คนแรกๆ ที่ชี้ให้เห็นว่าการยึดติดกับหลักการของการแข่งขันแบบตลาดเสรีอยู่อย่างเดียวโดยไม่พิจารณาคุณภาพของตลาดสองด้านจะทำให้การแข่งขันหายไปมากที่สุด ข้อสรุปจากการศึกษาของเขาได้ชี้ให้เห็นว่าการกระจุกตัวของธุรกิจต่างๆ สูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งมีผลต่อคุณภาพของตลาด ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ในตลาดด้านเดียวแต่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ในตลาดทั้งสองด้านคือด้านผู้ซื้อและผู้ขาย ฉะนั้นตามแนวความคิดของจอห์น เคนเนท กัลเบรท แล้ว คุณภาพของตลาดจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีความสมดุลของอำนาจตลาดทั้งสองด้าน ดังนั้น อำนาจตลาดของอีกด้านหนึ่งควรจะถูกล่วงดุลด้วยอำนาจทางการตลาดอีกด้านหนึ่ง จึงถือว่ามีการแข่งขันเกิดขึ้น สหกรณ์เป็นการรวมตัวกันเพื่อลดอำนาจทางการตลาดสินค้าของธุรกิจขนาดใหญ่

สหกรณ์มีบทบาทในเรื่องการรวมตัวของผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้าขนาดกลางและขนาดเล็กได้เป็นอย่างดี แทนที่สมาชิกแต่ละคนจะขายสินค้าของตนเอง ดังตัวอย่างเก่าแก่อย่างกรณีสินค้าของรถไฟไฟเซ่นในประเทศเยอรมันที่ก่อตั้งด้วยหลักการการรวมตัวเพื่อช่วยเหลือตัวเอง วัตถุประสงค์หลัก คือ การเพิ่มการแข่งขันด้วยการเสนอทางเลือกอีกทางหนึ่งให้กับเกษตรกรที่รวมตัวกันแทนการกู้ยืมเงินจากพ่อค้าเงินกู้ ซึ่งเป็นผู้ผูกขาดในท้องถิ่น ทำให้เกษตรกรสามารถควบคุมเงื่อนไขต่างๆ ที่ให้กับพ่อค้าเงินกู้เหล่านั้นได้ ทำนองเดียวกัน ชูวซ์-ดีลิทซ์สร้างอำนาจการต่อรองด้วยการตั้งสหกรณ์ซื้อหนังสือพิมพ์สำหรับรองเท้าในดีลิทซ์ แทนการพึ่งพิงผู้รับซื้อที่ผูกขาดอยู่

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดและได้เกิดขึ้นเกือบทุกประเทศ ก็คือ ร้านค้าปลีกที่ได้รับแรงกดดันการแข่งขันจากห้างสรรพสินค้าใหญ่และร้านค้าปลีกระบบเครือข่ายของบริษัทขนาดใหญ่ แม้ในยุโรปตะวันตกเองปรากฏการณ์นี้ได้ก่อกำเนิดขึ้นตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 และกำลังเกิดขึ้นกับประเทศไทย ห้างสรรพสินค้าใหญ่และร้านค้าปลีกระบบเครือข่ายค่อนข้างมีอำนาจความได้เปรียบทางการเศรษฐกิจสูง เนื่องจากเข้าถึงระดับคำสั่งด้วยปริมาณการซื้อที่มากเพียงพอ จนกระทั่ง ร้านค้าปลีกไม่สามารถอยู่รอดได้ เว้นเสียจะมีการรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือตนเองเหมือนในประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยแนวความคิดที่จะสนับสนุนให้มีการก่อตั้งสหกรณ์ขายส่ง ซึ่งทำหน้าที่ซื้อสินค้าจากผู้ผลิตโดยตรงที่ได้เงื่อนไขของราคาที่ดีกว่าและขายสินค้าเหล่านั้นให้กับร้านค้าปลีกด้วย

นอกจากการรวมตัวของผู้ผลิตและผู้ค้าแล้ว การรวมตัวในเชิงธุรกิจลักษณะแนวตั้ง และแนวนอนของสหกรณ์นำไปสู่ความได้เปรียบในเชิงการแข่งขันได้ด้วย ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศเดนมาร์ก คือ ผู้ค้านเนื้อสุกรซึ่งเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ในยุโรปทั้งที่มีต้นทุนการผลิตของประเทศค่อนข้างสูงกว่าประเทศอื่นๆ ในยุโรป คำตอบในเรื่องนี้ คือ การรวมตัวของสหกรณ์ผู้ผลิตทั้งในแนวตั้งและแนวนอน สหพันธ์สหกรณ์จะเป็นผู้ควบคุมทั้งการผลิต การตลาด การส่งออกรวมทั้งการวิจัยและการวางแผนของอุตสาหกรรมด้วย ซึ่งดูเหมือนการผูกขาดในอุตสาหกรรม แต่จริงๆ แล้วไม่ใช่ เพราะการรวมตัวเหล่านั้นประกอบไปด้วยผู้ผลิตรายย่อยต่างๆ ที่ยังคงเป็นเจ้าของฟาร์มตัวเองอยู่ ตรงข้ามกับการผูกขาดของหน่วยเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่จะเป็นเจ้าของโดยกลุ่มคนที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจสูง

เมื่อเป็นเช่นนี้ สหกรณ์ถือได้ว่าเป็นหน่วยเศรษฐกิจของสังคมในการที่จะนำเครื่องมือในการกระจายความมั่นคง ลดการผูกขาดและเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจให้กับผู้ด้อยอำนาจทางเศรษฐกิจว่า

#### 4. ปัญหาของการจัดการสหกรณ์: สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงและทางทฤษฎีการจัดการ

##### 4.1 ภาวะการกดดันของการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม

ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อระบบสหกรณ์ในประเทศต่างๆนั้นประกอบไปด้วย

-การเปลี่ยนแปลงในบทบาทของรัฐบาลต่อสหกรณ์ ซึ่งเป็นการสะท้อนโดยรัฐบาลลดการให้ความช่วยเหลือระบบสหกรณ์ ในประเทศต่างๆ รัฐบาลก็จะให้ความช่วยเหลือกับสหกรณ์ในรูปแบบสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในประเทศเหล่านี้ การช่วยเหลือดังกล่าวไม่ได้เป็นเครื่องชี้วัดความสามารถและประสิทธิภาพการดำเนินงาน ฉะนั้น บทบาทของรัฐบาลก็อาจจะมีส่วนต่อการดำเนินงานของสหกรณ์ในหลายๆประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา

-การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากภาคการเกษตรแบบดั้งเดิมไปสู่เกษตรอุตสาหกรรม นั้นมีผลต่อการปรับตัวในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์การเกษตร

-ภาวะการแข่งขันจากต่างประเทศ ยุคการค้าเสรีระหว่างประเทศทำให้บริษัทข้ามชาติต่างๆเข้ามาแข่งขันกับองค์กรภายในประเทศได้สะดวกยิ่งขึ้น ซึ่งบริษัทข้ามชาติเหล่านั้นได้เปรียบทั้งทุนและเทคโนโลยีที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ถ้าสหกรณ์ไม่ปรับตัวต่อภาวะการแข่งขันดังกล่าว ก็จะมีผลต่อความอยู่รอดขององค์กรในอนาคต

-*รสนิยมของผู้บริโภค* แม้ว่าสหกรณ์จะเป็นองค์กรที่สมาชิกรวมตัวกันก่อน ก่อตั้ง แต่ถ้าสหกรณ์ไม่ปรับตัวตามรสนิยมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนไปก็ไม่สามารถตอบสนองทั้งสมาชิกและลูกค้าได้

ที่ผ่านมา สมาชิกได้ใช้รูปแบบของสหกรณ์เป็นวิธีที่จะลดต้นทุนของตน และใช้เพื่อเป็นช่องทางในการขายสินค้าของตน แต่ในเมื่อสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจหลายอย่างเปลี่ยนไป ทำให้ความได้เปรียบเชิงแข่งขันดังกล่าวลดน้อยลง จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนแบบจำลองที่ใช้อยู่ในสภาวะของการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงไป

#### 4.2 ปัญหาเรื่องสิทธิของเจ้าของและการกำกับดูแล (Governance) ในระบบสหกรณ์

ในหลายๆประเทศทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา กระบวนการพัฒนาของสหกรณ์ได้พัฒนามาถึงจุดอิมตัวที่ทำให้สหกรณ์ไม่สามารถขยายตัวต่อไปได้ ปัญหาทางด้านโครงสร้างภายในระบบสหกรณ์เองที่เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของระบบสหกรณ์เรียกกันว่า “ปัญหาสิทธิของเจ้าของและการกำกับดูแล” คือ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการละเลยความรู้สึกในการเป็นเจ้าของและหน้าที่การควบคุมของสมาชิกต่อสหกรณ์ ซึ่งเรื่องนี้ เอ็ม กุก (FULTON AND GIBBINGS 2000: A-3) ได้แจกแจงปัญหาเรื่องนี้ออกเป็น

-*ปัญหาที่มีแต่ผู้ร่วมใช้ฟรี (free rider)* ปัญหานี้เกิดขึ้นจากผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจที่ได้จากการใช้สหกรณ์นั้น ร่วมกัน จึงไม่ค่อยสนใจให้สมาชิกอยากจะลงทุนในสหกรณ์มากขึ้น สมาชิกส่วนใหญ่จึงเห็นด้วยกับการลงทุนในแค่จำนวนเท่ากับขั้นต่ำที่สหกรณ์จำเป็นต้องทำ

-*ปัญหาความผูกพันกับองค์กร* สหกรณ์ส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการและบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากสมาชิกมีความผูกพันกับองค์กรในแง่ผลประโยชน์ที่ได้รับคืนจากระบบการจ่ายเงินและปันผลในแต่ละปีมากกว่าความเป็นเจ้าของและสิทธิในการควบคุมองค์กรเพื่อให้สหกรณ์มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ฉะนั้นความรู้สึกในการใช้บริการ สหกรณ์ของสมาชิกในลักษณะดังกล่าวทำให้สมาชิกมีความผูกพันกับสหกรณ์ในแง่ของการหวังผลตอบแทนระยะสั้นมากกว่า

-*ปัญหาการกำกับดูแล* เนื่องจากเงินทุนของสหกรณ์ทั่วไปไม่สามารถนำมาซื้อขายกันได้ มูลค่าสหกรณ์ส่วนใหญ่สะท้อนผลการดำเนินงานในทางบัญชีมากกว่าความคาดหวังของสมาชิก ผลที่ตามมาคือการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพไม่สามารถตรวจสอบได้ล่วงหน้า นอกจากนั้น การกระจายความเป็นเจ้าของโดยเฉพาะสหกรณ์ขนาดใหญ่จะส่งผลให้สมาชิกแต่ละคนไม่มีแรงจูงใจที่จะเข้ามาตรวจสอบสหกรณ์ สหกรณ์ที่ประสบความสำเร็จมักจะมีโครงสร้างการกำกับดูแลที่ดี

-**ปัญหาการปรับการลงทุน** การที่หุ้นสหกรณ์ไม่สามารถนำมาซื้อขายได้นั้น หมายความว่า สมาชิกไม่สามารถปรับการลงทุนของเขาให้สะท้อนความเสี่ยง สมาชิกจึงมีแนวโน้มเข้าไปกำกับกิจกรรมของสหกรณ์ในทิศทางที่สอดคล้องกับความเสี่ยงและผลตอบแทนของตัวเอง หรือลาออกจากการเป็นสมาชิกแทน เพื่อรับเงินลงทุนของตนเองคืน

-**ปัญหาด้านทุนการแทรกแซงของสมาชิก** บทบาทของสมาชิกในฐานะของเจ้าของ อาจจะถูกตีความผิด มีผลให้สมาชิกหลายคนกลับกลายเป็นผู้สร้างปัญหาให้กับด้านการจัดการแทน ถ้าสมาชิกที่เข้าไปเป็นกรรมการหรือมีบทบาทต่อการบริหารยังอิงการตัดสินใจกับผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มตน ก็ยิ่งทำให้มีการกำกับทิศทางสหกรณ์ไปในทิศทางที่ต้องการส่วนตัว ฝ่ายจัดการจึงจำเป็นต้องไม่เลือกปฏิบัติ กิจกรรมเหล่านี้ทำให้มีต้นทุนเกิดขึ้นมาโดยเฉพาะถ้าสมาชิกมีความต้องการที่หลากหลาย และยังมีข้อจำกัดในเรื่องทุนและปัญหาเรื่องความผูกพันกับองค์กรแล้วก็จะทำให้ฝ่ายจัดการทำงานด้วยความยากลำบาก

## 5. แนวทางการพัฒนาการสหกรณ์ระบบปฐมภูมิ

### 5.1 การเปลี่ยนข้อสมมติฐานของสหกรณ์เป็นหน่วยเศรษฐกิจที่สามารถพึ่งตนเองและสามารถแข่งขันได้

ประเทศในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกส่วนใหญ่มีแนวความคิดเกี่ยวกับสหกรณ์ว่าเป็นรูปแบบขององค์กรประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นจากความต้องการความร่วมมือกันทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ในการรวมตัวกันของสหกรณ์ก็เพื่อร่วมกันก่อตั้งองค์กรเพื่อร่วมกันเป็นเจ้าของและร่วมกันดำเนินงานหน่วยธุรกิจบนหลักพื้นฐานของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยใช้สหกรณ์เป็นสื่อกลางในการเชื่อมโยงและขยายภารกิจของสมาชิกแต่ละคน สมาชิกของสหกรณ์จึงเป็นทั้งเจ้าของและลูกค้าหรือผู้ผลิต ณ เวลาเดียวกัน

ฉะนั้น การก่อตั้งสหกรณ์ได้เริ่มจากข้อสมมติฐานที่ว่า การดำเนินงานในลักษณะร่วมกันจะก่อประโยชน์ให้แก่ทุกคนดีกว่าแยกการดำเนินงาน หรือที่ว่า การประหยัดต่อขนาด (ECONOMY OF SCALE) สหกรณ์จึงเป็นผลพวงที่สมาชิกตระหนักถึงการได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน ในกรณีของครัวเรือนที่เป็นสมาชิกก็จะได้รับรายได้ที่เพิ่มขึ้น ในแง่ของผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิก คือ การลดต้นทุนและ/หรือเพิ่มกำไร แต่ที่สำคัญ ก็คือ สมาชิกแต่ละคนยังคงรักษาความอิสระในการดำเนินธุรกิจของตนเอาไว้ได้

จากลักษณะข้างต้น ภารกิจที่สหกรณ์ได้รับมอบหมายจากสมาชิก คือ ทำให้ฐานะเศรษฐกิจของสมาชิก เจริญก้าวหน้า ซึ่งเป็นภารกิจที่สหกรณ์ทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นอดีตหรืออนาคตจำเป็นต้องรักษาไว้ อีริค โบเอทเซอร์ (ASCHHOFF AND OTHERS 1996:142) ได้กล่าวไว้ว่า “สหกรณ์คือการรวมตัวของกลุ่มคนที่มีการรวมเศรษฐกิจแยก



กัน แต่มีวัตถุประสงค์ ที่จะทำให้กิจกรรมดังกล่าวของคนที่กำหนดร่วมกันเป็นเจ้า  
ของและดำเนินการ”

แต่ถ้ามองย้อนไปในยุคแรกของการพัฒนาการสหกรณ์นั้น จะเห็นว่าวัตถุประสงค์ของ  
การก่อตั้งสหกรณ์นั้นไม่ได้ครอบคลุมเพียงเรื่องการจัดการเศรษฐกิจของสหกรณ์เท่านั้น ยัง  
กินความไปถึงวัตถุประสงค์ที่ไม่ใช่เศรษฐกิจด้วย อาทิเช่น เรื่องของการรักษาเชื้อชาติ หรือ  
ศาสนา หรือ วัตถุประสงค์เชิงสังคมอื่นๆด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษ 1950 ฮานส์ เจอร์เก็น  
เชอร์ราฟิม (ASCHHOFF AND OTHERS 1996:142) ได้แสดงว่า ความสำคัญของวัตถุประสงค์  
ที่ไม่ใช่เชิงเศรษฐกิจได้ลดบทบาทสำคัญลงมากเมื่อเทียบกับยุคแรกของการสหกรณ์ ใน  
ปัจจุบัน สหกรณ์ในยุโรปได้กลายเป็น สหกรณ์รูปแบบใหม่ (ALTERNATIVE  
COOPERATIVE หรือ NEW COOPERATIVES)

สาเหตุที่ทำให้การบริหารงานสหกรณ์แบบเดิมในประเทศยุโรปสูญหายไป เนื่องจาก  
สหกรณ์ส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าไปแข่งขันในตลาดที่มีภาวะการแข่งขันค่อนข้างสูงได้ สหกรณ์  
ไม่ได้แตกต่างจากองค์กรธุรกิจประเภทอื่นในแง่ที่ต้องตอบสนองต่อความต้องการบริการของ  
สมาชิกที่เปลี่ยนแปลงไปให้ได้ สหกรณ์ยุคใหม่ที่ถือว่าเป็นต้นแบบของการบริหารงานจึงมุ่ง  
ให้ความสำคัญแก่แนวความคิดเรื่อง การสร้างมูลค่าเศรษฐกิจ หรือ ECONOMIZATION มาก  
ขึ้น ตามแนวคิดนี้ก็หมายความว่า สหกรณ์จะต้องใช้หลักการเชิงเศรษฐกิจมากขึ้นกว่าเดิม  
นอกจากนั้น ก็ต้องตั้งวัตถุประสงค์ขององค์กรให้ไปสู่การเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพและ  
เชื่อมโยงกับภาวะตลาดมากที่สุด ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับสหกรณ์จะเป็น  
ความสัมพันธ์เชิงตลาด ซึ่งหมายถึงว่า สหกรณ์ต้องเป็นองค์กรเชื่อมโยงการดำเนินธุรกิจของ  
สมาชิกกับการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์

ในหลายๆ ประเทศ เมื่อระบบเศรษฐกิจได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ภาพลักษณ์และ  
การบริหารงานของสหกรณ์ก็เปลี่ยนไปเป็นสหกรณ์สมัยใหม่ จอห์น ดราเฮม (ASCHHOFF  
AND OTHERS 1996: 144) ได้กล่าวไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงสำหรับสหกรณ์สมัยใหม่ ก็คือ  
ต้องเปลี่ยนทัศนคติของสมาชิกให้ไปสู่เศรษฐกิจให้มากขึ้น และขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงเรื่อง  
สภาพแวดล้อมทางการตลาดอยู่ตลอดเวลาด้วย

สหกรณ์ในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีการเจริญเติบโตภายใต้การให้สิทธิ  
พิเศษจากภาครัฐ อาทิเช่น การยกเว้นภาษีนิติบุคคล การให้การผูกขาดกับสหกรณ์ในการ  
ดำเนินธุรกิจทางการตลาด และการให้เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำผ่านองค์กรของรัฐ เป็นต้น รวมทั้ง  
ยังได้รับเงินอุดหนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ ปัจจัยเหล่านี้ไม่ได้เป็นการเสริมสร้าง  
ความสามารถในการแข่งขันเท่าใดนักระบบเศรษฐกิจโลกมุ่งไปสู่ระบบการค้าเสรีมากขึ้น

ขณะที่ ประเทศต่างๆ จำเป็นต้องเปิดให้มีการแข่งขันจากต่างประเทศมากขึ้น ขณะที่บทบาทของรัฐบาลในเรื่องการให้ความสนับสนุนแก่ภาคการผลิตหรือควบคุมการประกอบการของบริษัทต่างประเทศก็เริ่มลดลง

แม้ว่ารูปแบบการจัดการทางการบริหาร การเงิน และการตลาดของสหกรณ์ในปัจจุบันจะเปลี่ยนไป แต่วัตถุประสงค์และพื้นฐานไม่ได้เปลี่ยนไป จึงต้องกระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นกับสหกรณ์ คือ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี การผูกขาดและการกระจุกตัวของธุรกิจขนาดใหญ่ล้วนเป็นสาเหตุทำให้สภาพแวดล้อมการแข่งขันนั้นเปลี่ยนไป ฉะนั้นเพื่อให้ สหกรณ์มีความสามารถในการแข่งขันได้ตามสภาพแวดล้อมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป สหกรณ์จำเป็นต้องมีลักษณะความสามารถที่สร้างและรักษาความสามารถในการแข่งขันไว้ด้วยการสร้างอำนาจทางการตลาดไว้ด้วยการรวมตัวกันและสร้างเครือข่ายร่วมกัน

## 5.2 สหกรณ์ภิบาล (Cooperative Governance) เป็นกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ระดับการเป็นเจ้าของและการควบคุมของสมาชิกเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดสุขภาพของสหกรณ์นั้น ได้ด้วย ถ้าสมาชิกของสหกรณ์ไม่ได้มีแรงจูงใจที่ลงทุนทรัพย์สินขององค์กร ตรวจสอบผลการดำเนินงาน และจำกัดการลื้อบปีของสมาชิกต่อฝ่ายบริหาร สหกรณ์นั้นน่าจะไม่สามารถประสบความสำเร็จเท่าใดนัก ปัจจัยที่ผลต่อระดับของความเป็นเจ้าของและการควบคุมนั้นขึ้นอยู่กับค่านิยมและอุดมการณ์ของสมาชิก การศึกษาของสมาชิก ความรู้สึกในการมีเป้าหมายร่วมกันของสมาชิก ขนาดของสหกรณ์ วิธีการบริหารงานและการกำกับดูแล

สหกรณ์ภิบาล หรือ cooperative governance หมายถึง ระบบของการควบคุมและดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์เพื่อผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นสมาชิกทั้งฐานะลูกค้าและผู้ถือหุ้น ฝ่ายดำเนินการ พนักงาน และภาครัฐ ธรรมชาติของสหกรณ์จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากสมาชิกค่อนข้างสูง ความโปร่งใส การยึดมั่นในเป้าหมายขององค์กร และความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

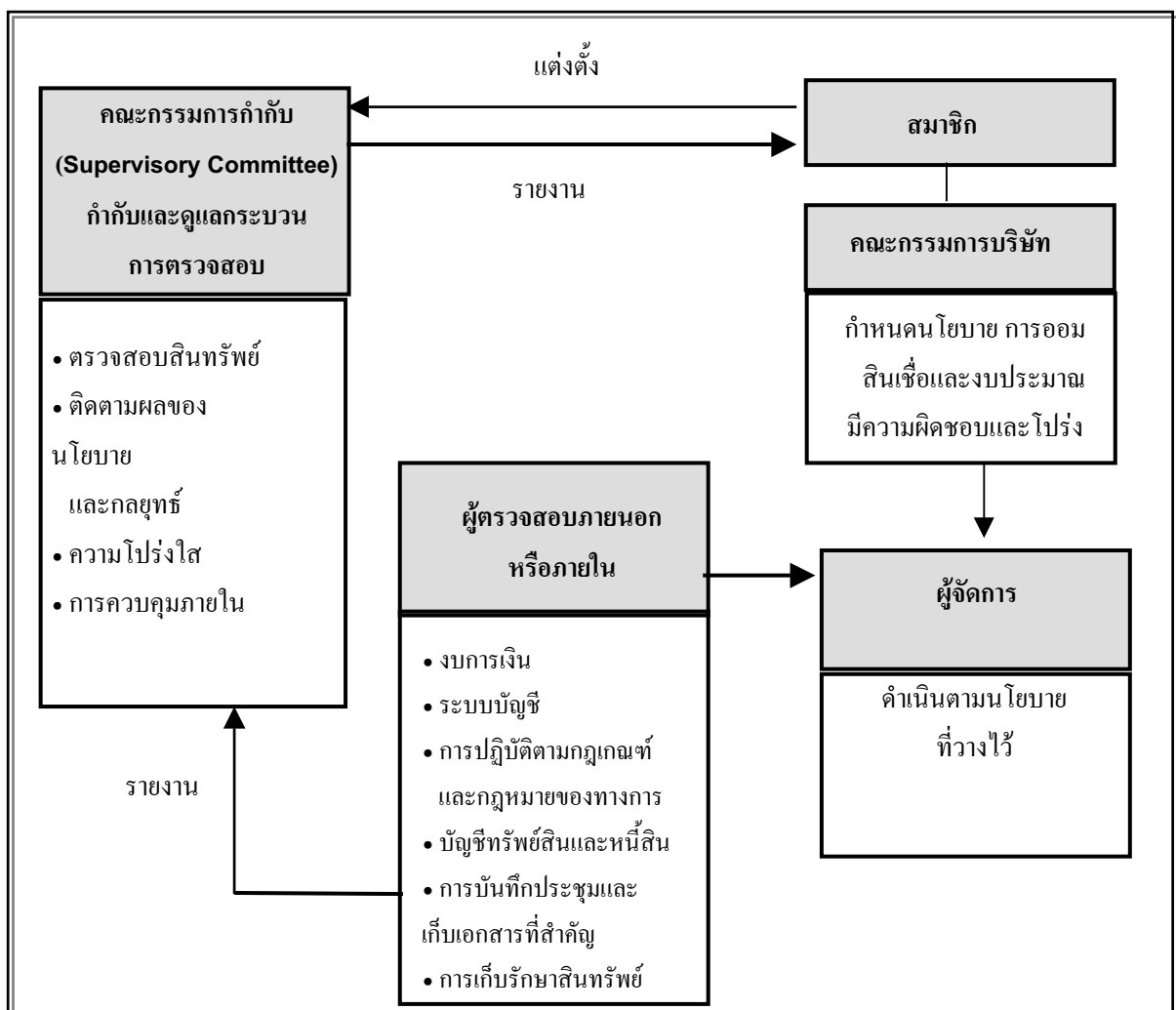
ระบบสหกรณ์ภิบาลสามารถแยกออกได้เป็น สองระบบ คือ ระบบการควบคุมและดูแลจากภายนอกและภายใน ระบบการควบคุมและดูแลจากภายนอก หมายถึง การตรวจสอบจากองค์กรของภาครัฐหรือสหพันธ์สหกรณ์ เป็นการตรวจสอบการดำเนินงานว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของสหกรณ์ รวมทั้งการตรวจสอบงบการเงินและการดูแลทรัพย์สินของสมาชิก ในประเทศที่มีองค์กรสูงสุดในรูปของสหพันธ์หรือชุมนุมสหกรณ์จะได้รับมอบอำนาจในเรื่องนี้แทน

บทบาทการดำเนินของกลุ่ม/องค์กรประชาชน:  
 แนวทางการพัฒนาระบบเครือข่ายกลุ่ม/องค์กร  
 ประชาชนและขบวนการสหกรณ์

ศิริชัย สาครรัตนกุล และกอบชัย นิมกุล

สำหรับระบบการควบคุมและดูแลจากภายในนั้นประกอบไปด้วย การควบคุมและดูแลในรูปแบบของคณะกรรมการกับฝ่ายจัดการ คณะกรรมการทำหน้าที่ในการวางทิศทางและนโยบายการดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก ขณะที่ฝ่ายจัดการจะบริหารภายในกรอบที่คณะกรรมการวางไว้ ซึ่งจำเป็นต้องมีระบบภายในรองรับอีกที อุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงานภายในของคณะกรรมการสหกรณ์ คือ กรรมการที่เลือกมาจากสมาชิกรับนั้นเป็นผู้ให้บริการหรือลูกค้าของสหกรณ์ด้วย ซึ่งบางครั้งอาจเกิดการขัดแย้งทางผลประโยชน์เวลาตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ ในหลายๆประเทศโดยเฉพาะยุโรปและอเมริกาได้ตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลอีกที โดยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและกำกับการบริหารทิศทางและนโยบายที่สำคัญ

แผนภาพที่ 1 : สหกรณ์ภิบาลภายในองค์กร



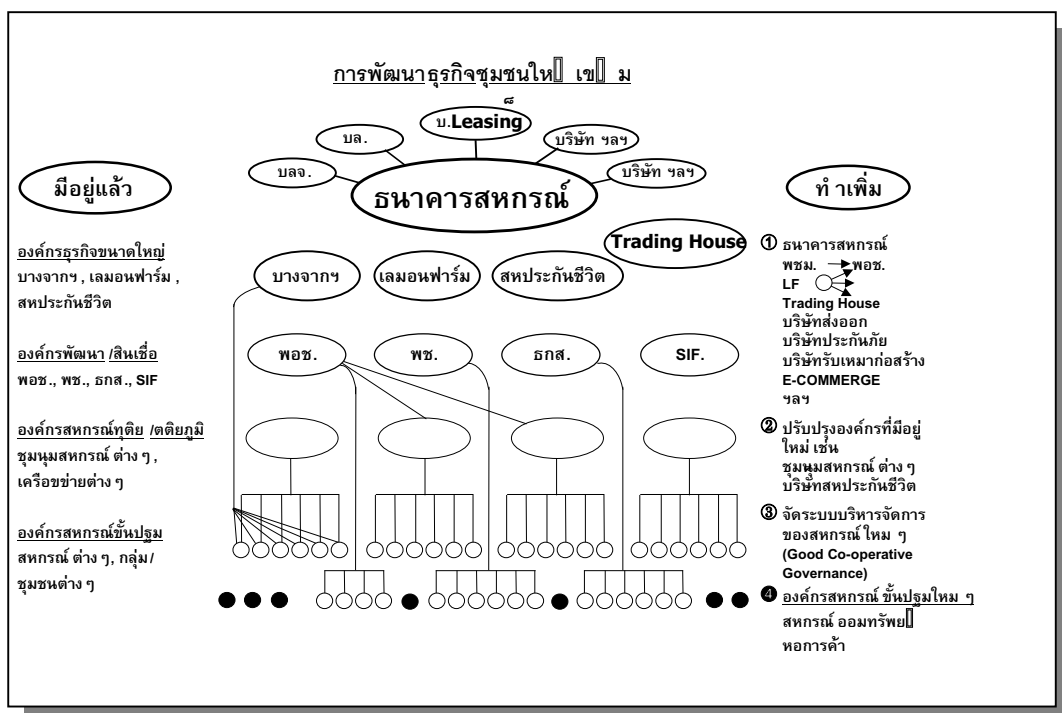
บทบาทการดำเนินของกลุ่ม/องค์กรประชาชน:  
 แนวทางการพัฒนาระบบเครือข่ายกลุ่ม/องค์กร  
 ประชาชนและขบวนการสหกรณ์

ศิริชัย สาครรัตนกุล และกอบชัย นิมกุล

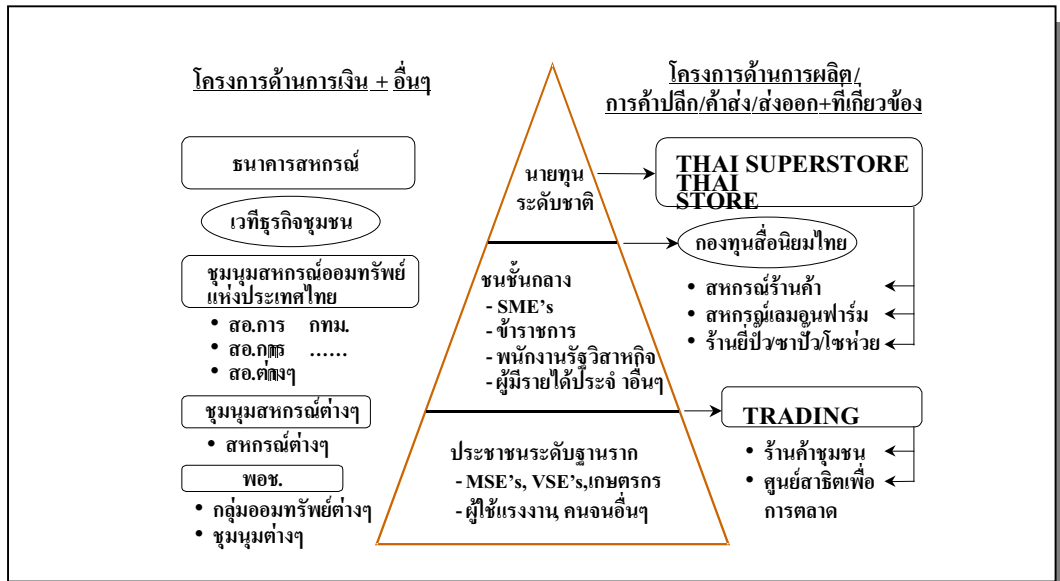
## 6. แนวทางการพัฒนาระบบเครือข่ายของกลุ่ม/องค์กรประชาชนและขบวนการสหกรณ์

แนวทางการพัฒนาระบบเครือข่ายของกลุ่ม/องค์กรประชาชนและขบวนการสหกรณ์ คือ การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้กับชุมชนด้วยการรวมให้มีการรวมตัวในรูปแบบของสหกรณ์หรือกลุ่มเพื่อประกอบธุรกรรมทางด้านการผลิตและการเงิน และสร้างเครือข่ายในระดับแนวราบระหว่างชุมชนด้วยกัน และสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรต่างๆ ในแนวตั้งเพื่อเสริมความเข้มแข็งให้กลุ่ม/องค์กรประชาชนและขบวนการสหกรณ์ไทยให้มีความสามารถในการแข่งขันและกระจายผลไปสู่ชุมชนมากที่สุด ดังแผนภาพที่ 2 และ 3

แผนภาพที่ 2: การพัฒนาธุรกิจชุมชนให้เข้มแข็ง



แผนภาพที่ 3: แนวทางความร่วมมือของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทย



### ภาคผนวก ก. ระบบเครือข่ายของขบวนการสหกรณ์ในประเทศเยอรมัน

สาธารณรัฐเยอรมันถือได้ว่าเป็นต้นแบบของระบบธนาคารสหกรณ์ของโลก ประเทศส่วนใหญ่ที่ประสบความสำเร็จล้วนยึดถือแนวทางธนาคารสหกรณ์ของสาธารณรัฐเยอรมัน ธนาคารสหกรณ์แห่งแรกในโลกเกิดขึ้นในเยอรมัน อีกทั้งธนาคารสหกรณ์ที่มีธุรกิจด้านการเกษตรล้วนถูกก่อตั้งในเยอรมันเป็นแห่งแรกในโลก ซึ่งนับได้ว่าองค์กรสหกรณ์มีอย่างแพร่หลายในเยอรมัน คูได้จากตัวเลขจำนวนสหกรณ์เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 1993 ขณะนั้นจำนวนองค์กรสหกรณ์มีประมาณ 11,000 แห่ง และมีสมาชิกรวมกว่า 20 ล้านคน เท่ากับว่าเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดแล้ว ประชากรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์มีประมาณ ร้อยละ 27 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น หรือสรุปได้ว่าทุกๆ 1 ใน 5 ของประชากรในสาธารณรัฐเยอรมันจะเป็นสมาชิกอย่างน้อย 1 สหกรณ์ ซึ่งการเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องนี้เป็นการแสดงพัฒนาการสหกรณ์ในประเทศด้วย ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 จำนวนสมาชิกในสหกรณ์ต่างเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า ความสามารถทางการแข่งขันของสหกรณ์ท้องถิ่นต่างๆไป ถูกส่งเสริมโดยการเข้าร่วมกับบริษัททั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โครงสร้างการบริหารเป็นในรูปแบบล่างขึ้นบน และควบคุมทางอ้อมแบบประชาธิปไตย

ระบบสหกรณ์ในเยอรมันอยู่บนรากฐานการเชื่อมโยงองค์กรทั้งระดับภูมิภาคและระดับชาติเข้าด้วยกันโดยองค์กรทั้ง 2 ระดับทำหน้าที่ทั้ง ตรวจสอบ ให้คำปรึกษา จัดการ สนับสนุนและการฝึกอบรมแก่สมาชิก รวมทั้งประกันเงินฝาก ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2515 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารของระบบสหกรณ์ทั้งการเกษตรและที่ไม่ใช่การเกษตร เกิดเป็น DEUTSCHER GENOSSENSCHAFTS- UND RAIFFEISENVERBAND E.V. (DGRV) ซึ่งประกอบด้วยองค์กรของรัฐ 3 แห่ง ได้แก่

1. BVR – FEDERAL ASSOCIATION OF GERMAN COOPERATIVE BANKS
2. DRV - GERMAN REIFFEISEN UNION
3. ZGV – CENTRAL ASSOCIATION OF COMMERCIAL “VERBAND”

#### GROUPING

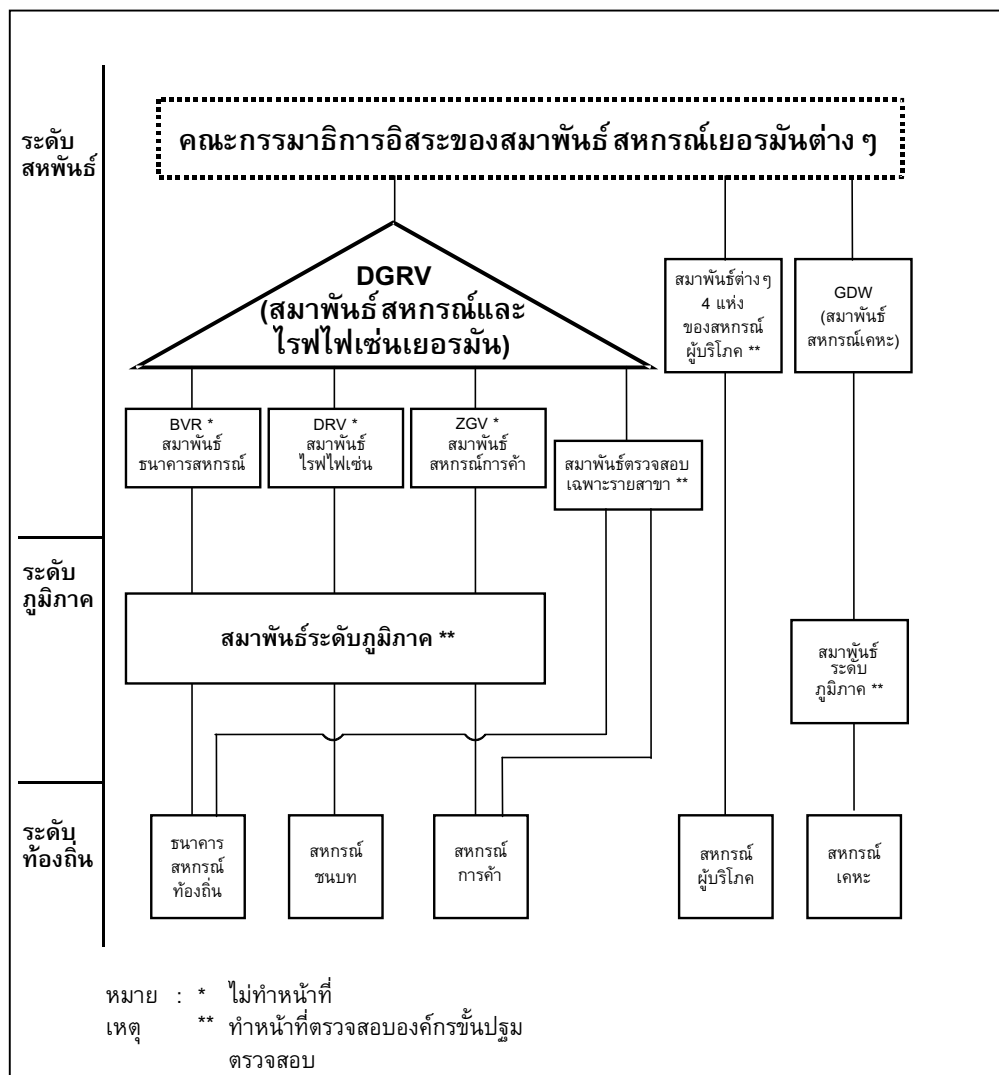
การจัดตั้ง FREE COMMITTEE OF THE GERMAN COOPERATIVE ASSOCIATION ซึ่งครอบคลุมสหกรณ์ผู้บริโภคและสหกรณ์สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ภายใต้โครงสร้างนั้น DGRV BVR ทำหน้าที่ดูแลธนาคารสหกรณ์ทุกแห่ง DRV ทำหน้าที่ดูแลสหกรณ์การเกษตรทุกแห่ง และ ZGV ทำหน้าที่ดูแล สหกรณ์ที่ไม่เกี่ยวกับการเกษตรทุกแห่ง

บทบาทการดำเนินของกลุ่ม/องค์กรประชาชน:  
 แนวทางการพัฒนาระบบเครือข่ายกลุ่ม/องค์กร  
 ประชาชนและขบวนการสหกรณ์

ศิริชัย สาครรัตนกุล และกอบชัย นิมกุล

โดยที่ทั้ง 3 องค์กรนี้ไม่มีหน้าที่ตรวจสอบ ผู้ที่ทำหน้าที่ AUDITING ระดับประเทศมีผู้เดียวคือ DGRV แผนผังนี้แสดงถึงความสนใจร่วมกันของสหกรณ์ทุกชนิดในหลาย ๆ ด้าน เช่น เศรษฐกิจ กฎหมาย การเงิน โดยจะมีการให้คำปรึกษาและช่วยเหลือทุกคำถามที่เกี่ยวกับกฎหมายการสหกรณ์และการตรวจสอบ รวมทั้งรักษาและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและสถาบันต่าง ๆ ในเยอรมันและต่างประเทศ องค์กรรัฐทั้ง 3 จะรับผิดชอบในการให้คำปรึกษาและการสนับสนุน รวมทั้งเสนอสิ่งที่สมาชิกให้ความสนใจ หน้าที่ตรวจสอบบัญชีสำหรับสหกรณ์ที่เข้าร่วม (AFFILIATED PRIMARY COOPERATIVE) จะทำโดยสมาคมผู้ตรวจสอบระดับภูมิภาค SPECIAL-PURPOSE COOP ซึ่งหลายจะถูกรวบรวมในระดับรัฐเท่านั้น และจะถูกตรวจสอบบัญชีโดยตรงโดยองค์กรศูนย์กลางมากกว่าองค์กรส่วนภูมิภาค

แผนภาพที่ 4: โครงสร้างของขบวนการสหกรณ์



## 1. โครงสร้างของระบบธนาคารสหกรณ์แบบหลายชั้น

ระบบธนาคารสหกรณ์ของเยอรมันมีทั้งแบ่งเป็น 2 ระดับ หรือ 3 ระดับ

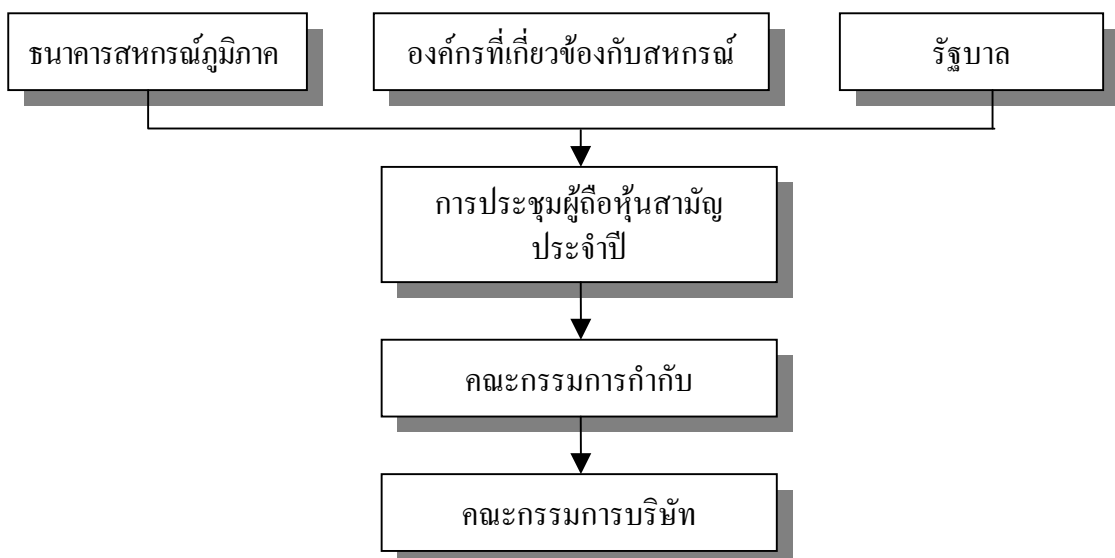
ระดับที่ 1 เป็นการรวมกันของธนาคารระดับท้องถิ่น (GRASS-ROOTS)

ระดับที่ 2 ประกอบด้วยธนาคารระดับภูมิภาค ซึ่งแรกเริ่มก่อตั้งโดยธนาคารระดับท้องถิ่นด้วยจุดประสงค์หลักคือ บริหารสภาพคล่อง ปัจจุบันธนาคารภูมิภาคมีขอบเขตของกิจกรรมกว้างขึ้นมาก

ระดับที่ 3 เป็นธนาคารศูนย์กลางของทั้งระบบคือ DG BANK DEUTSCHE GENOSSENSCHAFTSBANK

ธนาคารสหกรณ์ของเยอรมันสามารถแบ่งระบบสหกรณ์เป็นได้ทั้ง 2 หรือ 3 ระดับ เนื่องจากธนาคารสหกรณ์ระดับภูมิภาคหลายแห่งโอนธุรกิจเข้าสู่ DG BANK ระหว่างปี พ.ศ. 2528-2532 ทำให้โครงสร้างเป็นเหมือนมี 2 ระดับ คือ ระดับท้องถิ่น กับ DG BANK ซึ่ง DG BANK ทำหน้าที่เหมือนเป็นธนาคารส่วนภูมิภาคแห่งเดิมพร้อมๆ กับการทำงานระดับชาติและระหว่างชาติด้วย

### แผนภาพที่ 5: รูปแบบการบริหารงานของ DG BANK



ที่มา : รายงานผลการศึกษาความเป็นไปได้การจัดตั้งธนาคารสหกรณ์ในประเทศไทย โดย IFCT พ.ศ. 2540



## 2. องค์กรประกอบธนาคารสหกรณ์ระดับท้องถิ่น (LOCAL COOPERATIVE BANKS)

รากฐานของธนาคารสหกรณ์นั้นมาจากการร่วมกันของชุมชนในลักษณะที่เรียกว่า MUTUAL LOAN SOCIETY ซึ่งก่อตั้งโดย HERMANN SCHULZE-DELITZSCH เมื่อปี พ.ศ. 2393 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ว่าต้องการช่วยเหลือธุรกิจขนาดเล็ก (CRAFTSMAN OR RETAILER) จนกลายเป็นวัตถุประสงค์ของ MUTUAL LOAN SOCIETY อื่น ๆ ในเวลาต่อมา นอกจากนี้ยังเป็นต้นแบบของธนาคารประชาชน (VOLKSBANKEN) ด้วย ในปัจจุบันธนาคารสหกรณ์ส่วนท้องถิ่นเป็นธนาคารที่อยู่ภายใต้ พ.ร.บ.การธนาคารของเยอรมันและสามารถประกอบธุรกรรมทางการเงินได้ทุกประเภทตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. กฎหมายสหกรณ์ กำหนดไว้ว่าธนาคารสหกรณ์จะดำเนินธุรกิจแบบเกื้อหนุนสมาชิกและเป็นธนาคารแบบ “ครอบจักรวาล” ด้วยความสนับสนุนจากสถาบันส่วนภูมิภาค จาก DG BANK (ในฐานะที่เป็นธนาคารศูนย์กลาง) บริษัทร่วมต่างๆ และลูกค้าของธนาคารเอง (มากกว่า 12 ล้านคน) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มของธุรกิจขนาดกลางและเล็ก เจ้าของกิจการ ชาวนา อาชีพอิสระ และแม่บ้าน การดำเนินธุรกิจของธนาคารสหกรณ์ส่วนท้องถิ่นคือ ให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากแหล่งภายนอกให้แก่สมาชิกและให้ความช่วยเหลือสนับสนุนสมาชิกผ่านโครงการสินเชื่อ อาทิเช่น การให้กู้ยืมเพื่อตั้งบริษัทใหม่ สำหรับการฝากเงินธนาคารสหกรณ์มีรูปแบบการเปิดบัญชีเหมือนทั่วไปและมีการสนับสนุนการเปิดบัญชีด้วยวิธีต่างๆ ด้านการบริการก็เป็นหัวข้อหนึ่งที่มีความสำคัญในธนาคารสหกรณ์ มีการให้บริการพวกเครดิตการ์ดและเช็คสำหรับใช้ในเยอรมันและต่างประเทศ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 เป็นต้นมา VOLKSBANKEN เป็นธนาคารเยอรมันแห่งแรกที่ออก CHEQUE CARD สำหรับใช้ในต่างประเทศ ในปีพ.ศ. 2536 VOLKSBANKEN และ RAIFFEISENBANKEN เป็นธนาคารแห่งแรกที่มีระบบจ่ายเงินอัตโนมัติไปต่างประเทศ (ATM) บริการเพิ่มเติมที่มีอีกคือการออกเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย และการประกันภัย และการลงทุนทางการเงินด้านอื่นๆ บริการให้คำปรึกษาแก่ลูกค้าในธุรกิจทุกประเภทเกี่ยวกับการใช้คอมพิวเตอร์ที่ทันสมัยเข้าช่วย ในปีพ.ศ. 2537 ธนาคาร VOLKSBANKEN และ RAIFFEISENBANKEN มีเครื่อง AUTOMATED TELLER MACHINE (ATM) ถึง 7,500 เครื่อง นอกเหนือจากธุรกิจทางการเงิน ปัจจุบันธนาคารสหกรณ์ส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการในรูปแบบเน้นความต้องการสมาชิก (MEMBER-ORIENTED) มากกว่ากำไร (PROFIT-ORIENTED) อย่างไรก็ดี การดำเนินการก็ต้องมีกำไรเพื่อนำไปจ่ายเงินปันผลแก่ผู้ถือหุ้นและ

บทบาทการดำเนินของกลุ่ม/องค์กรประชาชน:  
แนวทางการพัฒนาระบบเครือข่ายกลุ่ม/องค์กร  
ประชาชนและขบวนการสหกรณ์

ศิริชัย สาครรัตนกุล และกอบชัย นิมกุล

เพิ่มเงินทุนสำรอง เงินทุนสำรองจากกำไรสะสมมีความสำคัญต่อ VOLKSBANKEN และ RAIFFEISENBANKEN มากขึ้น ซึ่งมีมูลค่าถึง 2 เท่าของทุนจดทะเบียน ขณะที่มูลค่าหุ้นที่ชำระแล้วไม่ได้ขยายตัวเร็วเท่าขนาดธุรกิจ การเพิ่มทุนจะทำโดยจัดสรรเงินจากกำไรสุทธิประจำปีแทน ไม่เช่นนั้น VOLKSBANKEN และ RAIFFEISENBANKEN จะไม่สามารถขยายธุรกิจให้เพียงพอต่อความต้องการของสมาชิกได้

แม้ว่าโครงสร้างการเป็นสมาชิกของธนาคารสหกรณ์เป็นชนชั้นกลาง ขณะที่การปล่อยเงินกู้ก็ยังค้ำหนุนที่ธุรกิจขนาดเล็กและกลาง พบว่าร้อยละ 50 ของเงินกู้ให้ธุรกิจขนาดเล็กและกลางนำไปใช้ในการเกษตร ป่าไม้ การผลิต การก่อสร้าง การค้า การฝีมือ และบริการอื่นๆ

สำหรับเรื่องการบริหาร กรรมการบริหารของธนาคารสหกรณ์มาจากตัวแทนองค์กรเศรษฐกิจที่หลากหลาย สะท้อนความจริงว่า VOLKSBANKEN และ RAIFFEISENBANKEN มีราก (ROOT) ในธุรกิจขนาดเล็กและกลางอย่างแท้จริง

### 3. องค์ประกอบธนาคารสหกรณ์ระดับภูมิภาค (REGIONAL COOPERATIVE BANKS)

ไรไฟเฟินแบงก์ก่อตั้ง RHEINISCHE LANDWIRTSCHAFTLICHE GENOSSENSCHAFTSBANK ขึ้นมาใน NEUWIED ในปีพ.ศ. 2415 ซึ่งถือว่าเป็นธนาคารส่วนภูมิภาคแห่งแรก สองปีถัดมามีธนาคารระดับเดียวกันเกิดขึ้นอีก 2-3 แห่ง โดยธนาคารทั้งหมดนี้มีสถานะเป็นสหกรณ์ตามกฎหมาย ในปีพ.ศ. 2438 จำนวนธนาคารภูมิภาคนี้มีทั้งสิ้น 16 แห่ง และเพิ่มขึ้นเป็น 58 แห่งในปี พ.ศ. 2450 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การแบ่งแยกเป็นเยอรมันตะวันออกและเยอรมันตะวันตกทำให้เกิดการพัฒนาที่ต่างกัน ขณะที่ธนาคารภูมิภาคในเยอรมันตะวันออกไม่เหมาะกับลักษณะเศรษฐกิจจึงต้องปิดไป ในเยอรมันตะวันตกได้พัฒนาเศรษฐกิจแบบ SOCIAL MARKET ECONOMY จนในปลายยุค 60 สถานการณ์การแข่งขันชักนำให้ธนาคารสหกรณ์ภูมิภาครวมตัวกันเป็นองค์กรที่ใหญ่ขึ้น และตอนต้นปี พ.ศ. 2513 VOLKSBANKEN และ RAIFFEISENBANKEN เริ่มรวมตัวกัน จำนวนธนาคารสหกรณ์ส่วนภูมิภาคได้ลดลงเหลือ 3 แห่ง คือ

1. THE WGZ-BANK WESTDEUTSCHE GENOSSENSCHAFTS-ZENTRALBANK EG ใน DUSSELDORF

2. THE SGZ-BANK SUDWESTDEUTSCHE GENOSSENSCHAFTS-ZENTRAL-BANK AG ใน FRANKFURT

### 3. THE GZB-BANK GENOSSENSCHAFTLICHE ZENTRALBANK AG STUTTGART ใน STUTTGART

ธนาคารเหล่านี้ให้การสนับสนุนช่วยเหลือธนาคารสหกรณ์ท้องถิ่นในตะวันตกและตะวันตกเฉียงใต้ของเยอรมัน ธนาคารสหกรณ์ท้องถิ่นที่ช่วยเหลือได้รับความช่วยเหลือโดยตรงจาก DG BANK ซึ่งเป็นธนาคารกลางของทั้งระบบสหกรณ์ ธนาคารสหกรณ์ส่วนท้องถิ่นที่เคยดำเนินการในภาคเหนือและใต้ของเยอรมันได้โอนธุรกิจธนาคารไว้ที่ DG BANK ในปี พ.ศ. 2528 และ พ.ศ. 2532 ตามลำดับ

ธนาคารภูมิภาคถูกก่อตั้งเพื่อบริการธนาคารท้องถิ่นเหมือนเป็นผู้จัดการสภาพคล่อง หรือเพื่อที่จะให้โอกาสในการฝากเงินที่เหลือใช้และขณะเดียวกันก็ให้ผู้ที่หากมีความต้องการ ซึ่งหากธนาคารท้องถิ่นต้องการเงินทุนก็สามารถขอยืมจากธนาคารส่วนภูมิภาคซึ่งได้มาจาก DG BANK อีกที ขณะที่การให้เงินกู้แก่สมาชิกในท้องถิ่นเป็นความรับผิดชอบของ VOLKSBANKEN และ RAIFFEISENBANKEN ธนาคารท้องถิ่นเหล่านี้สามารถติดต่อธนาคารส่วนภูมิภาคของตนเองได้หากต้องการขยาย SYNDICATED LOAN ในกรณีที่มีเงินกู้เกิน LIMIT สำหรับธนาคารสหกรณ์ส่วนท้องถิ่นที่กำหนดโดย พ.ร.บ. การธนาคาร และ พ.ร.บ. การสหกรณ์ วิธีการนี้ไม่เพียงแต่ทำให้ธนาคารท้องถิ่นขยายวงเงินได้ แต่ยังทำให้ควบคุม CREDIT PORTFOLIO ในแบบกระจายความเสี่ยง และหากลูกค้าของธนาคารสหกรณ์ส่วนท้องถิ่นต้องการดอกเบี้ยราคาถูกจากส่วนทั่วไป ธนาคาร สหกรณ์ส่วนภูมิภาคจะเป็นผู้รับผิดชอบหาช่องทางของเงินทุนให้ จากการที่ธุรกิจทั้งขนาดกลางและเล็กมีกิจกรรมในตลาดต่างประเทศมากขึ้นรวมทั้งการเพิ่มขึ้นของการท่องเที่ยวต่างประเทศ การรับผิดชอบด้านธุรกิจการค้าต่างประเทศของธนาคารสหกรณ์ส่วนภูมิภาคแทนธนาคารส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญอย่างมาก การจัดหาเครื่องมือการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว การรับผิดชอบในการจ่ายเงินต่างประเทศ และ ส่งออกและนำเข้าด้านการเงินกลายเป็นการให้บริการด้านพื้นฐานของธนาคารระดับภูมิภาค ยิ่งกว่านั้นส่วนภูมิภาคให้คำปรึกษาแก่ธนาคารท้องถิ่นและลูกค้า (หากจำเป็น) ในทุกด้านของธุรกิจต่างประเทศ ธนาคารส่วนภูมิภาคได้ถือหุ้นในบริษัทในระบบการเงินอีกมากมายเพื่อความมั่นใจว่า ส่วนท้องถิ่นและลูกค้าจะสามารถเข้าถึงเครื่องมือทางการเงินต่างๆ ได้อย่างสะดวก เช่น สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ลิสซิ่ง แฟคเตอร์ริง หน่วยลงทุน และรูปแบบการลงทุนอื่นๆ รวมทั้งบริการประกัน ท้ายที่สุด ธนาคารสหกรณ์ส่วนภูมิภาคจะทำธุรกิจกับลูกค้าที่เป็นบริษัทที่ใหญ่เกินที่ธนาคารส่วนท้องถิ่นจะดูแลได้

#### 4. องค์ประกอบธนาคารกลางสหกรณ์ DG BANK, THE SYSTEM'S CENTRAL BANK

พัฒนาการของ DG BANK (DEUTSCHE GENOSSENSCHAFTSBANK) เริ่มจาก PREUBENKASSE CENTRAL-GENOSSENSCHAFTS-KASSE ในกรุงเบอร์ลิน ซึ่งก่อตั้งในวันที่ 1 ตุลาคม 2438 ให้เป็นสถาบันทางกฎหมายโดย STATE OF PRUSSIA จากกฎหมายใหม่ที่มีผลบังคับใช้ในวันที่ 31 กรกฎาคมในปีเดียวกัน ในการก่อตั้ง PREUBENKASSE รัฐบาลของ PRUSSIA ตั้งวัตถุประสงค์ไว้คือเพื่อส่งเสริมพัฒนาการของการจัดการเครดิตบุคคลแบบสหกรณ์ (COOPERATIVELY ORGANIZED PERSONAL CREDIT) แรกเริ่มทางรัฐเป็นผู้บริหารโดยเป็นผู้ลงทุน การเกิดขึ้นของ PRUEBENKASSE ได้มีผลให้เกิดการพัฒนาการลงทุนและโอกาสการ REFINANCE ของธนาคารสหกรณ์ขึ้น ด้วยการทำหน้าที่เป็นสถาบันที่เชื่อมโยงสหกรณ์กับตลาดเงินและธนาคารกลางแห่งชาติ PRUEBENKASSE ไม่ได้ติดต่อโดยตรงกับธนาคารระดับท้องถิ่น การดำเนินธุรกิจผ่านระบบธนาคารภูมิภาคเท่านั้น ทำให้จำนวนของธนาคารระดับภูมิภาคเพิ่มขึ้นอย่างมากมาในเวลาต่อมา ในปี พ.ศ.2491 ธนาคารภายใต้การดูแลของรัฐบาลได้เปลี่ยนชื่อเป็น DEUTSCHE ZENTRALGENOSSENSCHAFTSKASSE และต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2492 รัฐสภาได้อนุมัติกฎหมายจัดตั้ง DEUTSCHE GENOSSENCHAFTSKASSE หรือ DGK ขึ้นที่เมือง FRANKFURT ซึ่งทำหน้าที่แบบเดียวกันกับ DEUTSCHE ZENTRALGENOSSENSCHAFTSKASSE และในปี พ.ศ.2518 ได้เปลี่ยนชื่อจาก DEUTSCHE GENOSSENCHAFTSKASSE เป็น DG BANK กฎหมายแห่งนี้สร้างโอกาสให้สหกรณ์สามารถถือหุ้นในธนาคารแห่งนี้ได้ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น DG BANK ไม่ได้เป็นทั้งองค์กรเอกชนและสหกรณ์ แต่การจัดตั้งเกิดจากกฎหมายเฉพาะของตนเอง หรือเรียกว่าเป็น PUBLIC LAW COMPANY INSTITUTION ทำให้สามารถทำหน้าที่พิเศษได้บางประการ เช่น สามารถออกพันธบัตรได้เป็นต้น ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการแก้ไขกฎหมายใหม่ DG BANK กลายเป็น PUBLIC LAW CORPORATE ตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่ซึ่งยินยอมให้รัฐถือหุ้นใน DG BANK ได้ไม่เกินร้อยละ 25 ปัจจุบันรัฐบาลเยอรมันถือหุ้นใน DG BANK เพียงร้อยละ 1 อีกร้อยละ 80 ถือโดยธนาคารส่วนภูมิภาค และอีกร้อยละ 19 ถือโดยสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับ สหกรณ์ (GUTHER ASCHHOFF & ECKGRT HENNINGSEN 1996 : 65 - 70 และ รายงานผลการศึกษาคำความเป็นไปได้ในการจัดตั้งธนาคารสหกรณ์, IFCT 2540 : 47 - 55)

รูปแบบการบริหารงานของ DG BANK ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร (BOARD OF MANAGING DIRECTOR) คณะกรรมการกำกับ (SUPERVISORY BOARD) และการประชุมสามัญประจำปี (GENERAL MEETING) โดย

1. คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 3 คน โดยได้ รับการแต่งตั้งจาก SUPERVISORY BOARD เพื่อทำหน้าที่บริหารงานของธนาคาร
2. คณะกรรมการกำกับ ประกอบด้วยสมาชิก 32 คน ครึ่งหนึ่งมาจากตัวแทนขององค์กรสหกรณ์เครดิตและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ที่เหลือมาจากตัวแทนของรัฐบาลกลางและ รัฐบาลท้องถิ่น ธนาคารกลาง ธนาคารเพื่อการพัฒนาต่างๆ รวมทั้งตัวแทนจากสหกรณ์ที่ไม่ใช่สหกรณ์การเงิน คณะกรรมการกำกับ ทำหน้าที่ให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานแก่คณะกรรมการบริหาร
3. การประชุมสามัญประจำปี จะเป็นตัวแทนผู้ถือหุ้นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งได้แก่ ธนาคารระดับภูมิภาค และสหกรณ์ระดับท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งการถือหุ้นที่ชำระแล้วทุก 5,000 DM จะมีสิทธิออกเสียงได้ 1 เสียงซึ่งต่างจากระบบสหกรณ์ที่ 1 คน 1 เสียง GENERAL MEETING จะมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องงบดุลและการจัดสรรกำไร รวมทั้งดูแลการปฏิบัติงานของ BOARD OF MANAGING DIRECTOR และ SUPERVISORY BOARD ด้วย

บทบาทการดำเนินของกลุ่ม/องค์กรประชาชน:  
แนวทางการพัฒนาระบบเครือข่ายกลุ่ม/องค์กร  
ประชาชนและขบวนการสหกรณ์

ศิริชัย สาครรัตนกุล และกอบชัย นิมกุล

## บรรณานุกรม

นายศิริชัย สาครรัตนกุล ขบวนการสหกรณ์ไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตาม  
ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วม  
เอกชน รุ่นที่ 13 พ.ศ. 2544

สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2543

“ACCU.” ASSOCIATION OF ASAIN CONFEDERATION OF CREDIT UNIONS  
(ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : [HTTP://WWW.ACCU.NET](http://www.accu.net).

ASCHHOFF, GUNTHER AND ECKART HENNINGSSEN. THE GERMAN  
COOPERATIVE SYSTEM. FRANKFURT AM MAIN : OE HMS DRUCK  
GMBTL,1996.

“CULHK.” CREDIT UNION LEAGUE OF HONG KONG (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :  
[HTTP://WWW.HKREDITUNION.ORG](http://www.hkcreditunion.org).

“CULROC.” UNION LEAGUE OF THE REPUBLIC OF CHINA (ออนไลน์) : เข้าถึงได้จาก  
[HTTP://WWW.CULROC.ORG.TW](http://www.culroc.org.tw).

DAVIS , PETER. “CO-OPERATIVE PURPOSE, VALUES AND MANAGEMENT INTO  
THE 21ST CENTURY .” JUNE 1995.

\_\_\_\_\_. “ STATEMENT ON THE CO-OPERATIVE IDENTITY .” 8 JANUARY  
1996.

บทบาทการดำเนินของกลุ่ม/องค์กรประชาชน:  
แนวทางการพัฒนาระบบเครือข่ายกลุ่ม/องค์กร  
ประชาชนและขบวนการสหกรณ์

ศิริชัย สาครรัตนกุล และกอบชัย นิมกุล

ECLA. THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF LATIN AMERICA IN THE POST WAR PERIOD. (NEW YORK : UNITED NATIONS, 1974) อ้างถึงใน วินิต ทรงปทุม.

“พัฒนาการทางความคิดของทฤษฎีการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ,” ใน ทฤษฎีพึ่งพิงกับสังคมเศรษฐกิจไทย. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบูรณ์ ศิริประชัย บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

“FSCT” FEDERATION OF SAVING AND CREDIT COOPERATIVES OF THAILAND LTD (ออนไลน์). [HTTP://WWW.FSCT .TH.COM](http://www.fsct.th.com).

FULTON , MURRAY AND GIBBINGS , JULIE. “ RESPONSE AND ADAPTATION : CANADIAN AGRICULTURAL CO-OPERATIVES IN THE 21ST CENTURY .” PART OF THE REPORT OF CANADIAN AGRICULTURAL CO-OPERATIVES : CRITICAL SUCCESS FACTORS IN THE 21ST CENTURY , SASKATOON , 2000.

GUNTHER ASCHHOFF AND ECKART HENNINGSEN. THE GERMAN COOPERATIVE SYSTEM. (ENGLISH TRANSTATION.) GERMAN : FRANK F\FURT AM MAIN, 1996.

HANS - DETTEF WUIKER.”THE RAIFFEISEN PRINCIPLES.” PAPER FROM THE GERMAN COOPERATIVE AND RAIFFEISEN CONFEDERATION (DGRV) 2001.

“ICA.” INTERNATIONAL CO-OPERRATIVE ALLIANCE (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก :  
[HTTP://WWW.COOP.ORG](http://www.coop.org) และ  
[HTTP://WWW.WISC.EDU/UWCC/ICIC/ORGS/ ICA/INDEX.HTML](http://www.wisc.edu/uwcc/icic/orgs/ica/index.html).

“IRU.” INTERNATIONAL RAIFFEISEN UNION (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :  
[HTTP://WWW.IRU.DE/EN](http://www.iru.de/en).

บทบาทการดำเนินของกลุ่ม/องค์กรประชาชน:  
แนวทางการพัฒนาระบบเครือข่ายกลุ่ม/องค์กร  
ประชาชนและขบวนการสหกรณ์

ศิริชัย สาครรัตนกุล และกอบชัย นิยมกุล

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD),  
A PUBLIC DEVELOPMENT PROGRAM FOR THAILAND. BALTIMORE,  
MARYLAND : THE JOHAN HOPKINS PRESS,1959.

“JACUL” JAPAN CREDIT UNION LEAGUE (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก HTTP:  
WWW.NIFTY.NE.JP/JCU.

“NACUFOK.” NATIONAL CREDIT UNION FEDERATION OF KOREA (ออนไลน์).  
เข้าถึงได้จาก : HTTP://WWW.CU.CO.KR.

UNITED NATIONS , DEPARTMENT. “COOPS : SCHOOLS FOR DEMOCRACY”  
NEW YORK : UNITED NATIONS DEPARTMENT , 1995 .

VOLKERS , REIMER. “ CORPORATE GOVERNANCE AND MANAGEMENT  
CONTROL SYSTEMS IN EUROPEAN CO-OPERATIVES .” NOVEMBER  
1995.

“WOCCU.” WORLD COUNCIL OF CREDIT UNION (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :  
HTTP://WWW.WOCCU.ORG.



## บทความที่ 8

สถานการณ์การวิจัยด้านสหกรณ์ที่ผ่านมา  
และแนวทางการวิจัยในอนาคต

โดย

จุฑาทิพย์ ภัทราวาท

## สถานการณ์การวิจัยด้านสหกรณ์ที่ผ่านมาและแนวทางการวิจัยในอนาคต

จุฑาทิพย์ ภัทราวาท\*

บทความที่เขียนขึ้นนี้ได้ใช้ข้อมูลจากโครงการจัดทำวรรณกรรมปริทัศน์งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ด้านสหกรณ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2533-2543 ซึ่งได้รับการสนับสนุนเงินทุนจาก สกว. และเพิ่งดำเนินการเสร็จเมื่อ เดือนเมษายน 2544 ที่ผ่านมา จุดมุ่งหมายสำคัญของบทความนี้เพื่อชี้ให้เห็นสถานการณ์ในการทำวิจัยด้านสหกรณ์ที่ผ่านมา ว่ามุ่งเน้นไปในทิศทางใดบ้าง มีประเด็นสำคัญอะไรที่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนางานสหกรณ์ ตลอดจนการพิจารณาถึงประเด็นสำคัญของการวิจัยส่วนที่ยังขาด เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวทางการวิจัยที่ควรดำเนินการต่อไปในอนาคต

### สถานการณ์การวิจัยด้านสหกรณ์ที่ผ่านมา

#### แหล่งวิจัย

การวิจัยด้านการสหกรณ์ที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้จะหมายถึง รายงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่จัดทำขึ้นโดยนิสิตบัณฑิตวิทยาลัย ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ซึ่งจากการรวบรวมงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่ได้จัดทำขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2533-2543 เพื่อจัดทำวรรณกรรมปริทัศน์พบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 547 รายการ โดยหน่วยงานที่จัดทำงานวิจัยมากที่สุด ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รองลงไป ได้แก่ ภาควิชาสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด ฯลฯ ส่วนมหาวิทยาลัยที่ผลิตวิทยานิพนธ์ที่สำคัญ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ รองลงไป ได้แก่ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ฯลฯ (ตารางที่ 1)

\*รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

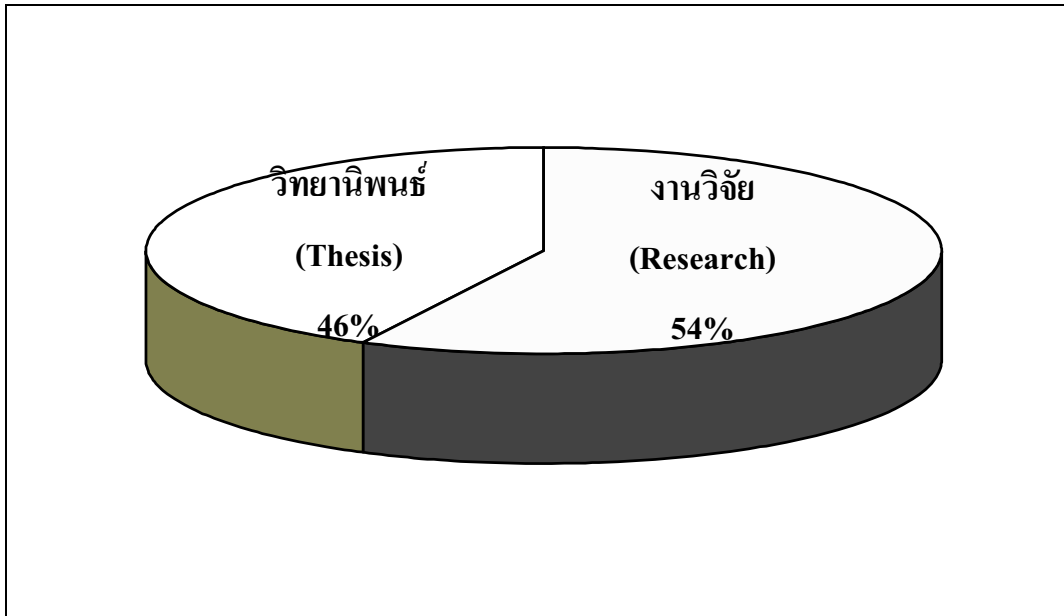
**ตารางที่ 1** รายชื่อหน่วยงานที่จัดทำงานวิจัยและสถาบันการศึกษาที่จัดทำวิทยานิพนธ์ด้าน  
สหกรณ์ระหว่างปี 2533-2543

รายชื่อหน่วยงาน	รายชื่อมหาวิทยาลัย
กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ภาควิชาสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	มหาวิทยาลัยแม่โจ้
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น	มหาวิทยาลัยเกริก
สถาบันวิจัยชาวเขา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีพศึกษา กรมอาชีพศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถาบันปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม	มหาวิทยาลัยบูรพา
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย : สกว.	มหาวิทยาลัยทักษิณ
	๑๗๑

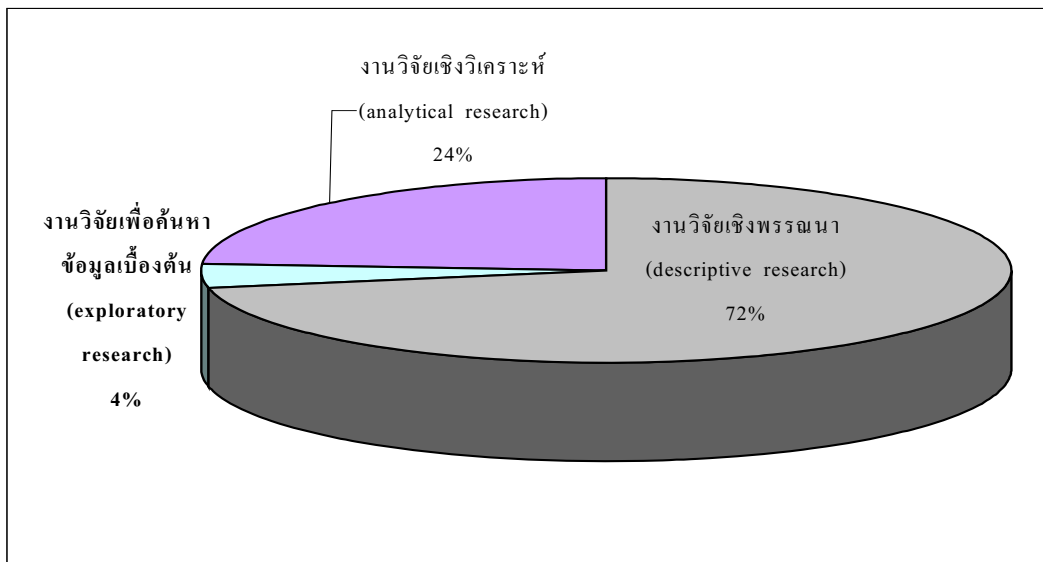
**ประเภทของงานวิจัย**

ในบรรดาผลงานวิจัยที่ได้รวบรวมและนำมาจัดทำวรรณกรรมปริทัศน์  
จำนวนทั้งสิ้น 547 รายการนั้น ประกอบด้วยงานวิจัยจำนวน 298 รายการ และวิทยานิพนธ์จำนวน  
249 รายการ หากพิจารณาตามจุดมุ่งหมายของการทำวิจัยแล้วพบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่ร้อยละ 72  
เป็นงานวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive research) ซึ่งมักจะเป็นการศึกษาทัศนคติ พฤติกรรมและ  
ความคิดเห็นของสมาชิกสหกรณ์ การศึกษาการดำเนินงานของสหกรณ์ หรือโครงการต่าง ๆ ที่รัฐ  
ให้การสนับสนุนกิจการสหกรณ์ รองลงไปงานวิจัยร้อยละ 24 เป็นงานวิจัยเชิงวิเคราะห์ (analytical  
research) ซึ่งมักจะเป็นการวิเคราะห์หาความเป็นเหตุเป็นผลกันของตัวแปรต่าง ๆ โดยใช้ทฤษฎี  
และเครื่องมือทางสถิติเข้ามาช่วยในการวิเคราะห์ งานวิจัยส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 4 เป็นงานวิจัย

เพื่อค้นหาข้อมูลเบื้องต้น (exploratory research) ตัวอย่างเช่น การศึกษาสถานะเศรษฐกิจ และสังคมของสมาชิกสหกรณ์เบื้องต้น (ดูรายละเอียด รูปที่ 2.2)



รูปที่ 2.1 สัดส่วนวิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่นำมาจัดทำวรรณกรรมปริทัศน์



รูปที่ 2.2 สัดส่วนของงานวิจัยด้านสหกรณ์ที่จัดทำระหว่างปี 2533 – 2543 จำแนกตามจุดมุ่งหมายในการวิจัย

## สถานการณ์การวิจัยด้านสหกรณ์ที่ผ่านมา

งานวิจัย/วิทยานิพนธ์ด้านสหกรณ์ส่วนใหญ่ที่ดำเนินการในระหว่างปี 2533-2543 มักจะมุ่งเน้นไปที่การศึกษาระดับศึกษาในสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของสหกรณ์ และเสนอแนะมาตรการในการแก้ปัญหาและพัฒนาสหกรณ์ ซึ่งประเด็นของปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของ สหกรณ์ที่ค้นพบมักจะคล้ายคลึงกัน ที่สำคัญ ได้แก่ การขาดแคลนทุนดำเนินงานและวัสดุอุปกรณ์ ทำเลที่ตั้งสหกรณ์ไม่เหมาะสม การบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ การขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิกสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการไม่มีศักยภาพและความพร้อม ฝ่ายจัดการขาดความรู้และทักษะในการดำเนินธุรกิจ เป็นต้น ส่วนประเด็นสำหรับข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาและพัฒนาสหกรณ์นั้นส่วนใหญ่มักจะเป็นไปในทำนองเดียวกัน นั่นก็คือการขอการสนับสนุนจากรัฐ เช่น เงินกู้ยืมอัตราดอกเบี้ยต่ำ การแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ เพื่อเปิดโอกาสหรือให้สหกรณ์ได้รับข้อยกเว้นต่าง ๆ ตลอดจนการให้การศึกษอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ และหลักวิธีการสหกรณ์แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็น และทัศนคติของสมาชิก คณะกรรมการดำเนินการ และฝ่ายจัดการสหกรณ์ที่มีต่อการดำเนินงานสหกรณ์ หรือโครงการความช่วยเหลือต่าง ๆ เกือบทั้งหมดก็จะมุ่งไปในทิศทางเดียวกันว่ารัฐควรเข้ามาให้การสนับสนุนช่วยเหลือ ส่วนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการติดตามประเมินผลโครงการความช่วยเหลือต่างๆ ที่รัฐให้การสนับสนุนสมาชิกสหกรณ์ตามนโยบายของรัฐ ก็พบว่า ไม่ค่อยประสบความสำเร็จตามจุดหมายเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญมักจะมาจากโครงการส่วนใหญ่เป็นนโยบายจากบนลงล่าง ซึ่งสมาชิกสหกรณ์ที่ได้รับการสนับสนุนมักไม่มีความเข้าใจรายละเอียดของโครงการอย่างแท้จริง เมื่อได้รับการสนับสนุนจึงไม่สามารถประพฤติปฏิบัติตนอย่างเหมาะสม จึงทำให้นโยบายสนับสนุนจากรัฐไม่ได้ผลตามที่ควรจะเป็น ปัญหาที่ตามมาก็คือ นอกจากโครงการจะล้มเหลวแล้ว สมาชิกสหกรณ์ยังต้องแบกรับภาระหนี้สินต่อไปอย่างไม่ควรจะเป็น

ในส่วนของการศึกษาภาวะเศรษฐกิจ สังคม และชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกสหกรณ์ การวิจัยจะเป็นไปในลักษณะการศึกษาเปรียบเทียบภาวะเศรษฐกิจและสังคม ของสมาชิกสหกรณ์กับผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสหกรณ์ที่มีสถานะแวดล้อมใกล้เคียงกัน หรืออาจเป็นการศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์ก่อนและหลังเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการ

สนับสนุนจากรัฐรูปแบบต่าง ๆ ผลการศึกษามักจะชี้ให้เห็นว่าสมาชิกสหกรณ์มีภาวะเศรษฐกิจสังคม และชีวิตความเป็นอยู่ดีกว่า ผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสหกรณ์ เช่นเดียวกับสมาชิกสหกรณ์ที่เข้าร่วมโครงการสนับสนุนจากรัฐ ก็มักจะมีภาวะเศรษฐกิจ สังคมที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามในการศึกษาด้านการผลิตของสมาชิกสหกรณ์ส่วนใหญ่มักพบว่าสมาชิกสหกรณ์ยังคงใช้ปัจจัยการผลิตในระดับที่ไม่เหมาะสม โดยจะยังอยู่ในช่วงการผลิตที่มีการใช้ปัจจัยการผลิตน้อยกว่าที่ควรจะเป็น อันมีสาเหตุสำคัญมาจากการขาดแคลนเงินทุน และขาดความรู้เรื่องเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย และผลงานวิจัยหลายเรื่องก็ชี้ให้เห็นว่าสหกรณ์การเกษตรยังไม่มี การวางแผนเรื่อง การให้สินเชื่ออย่างเหมาะสมแก่เกษตรกร ส่วนใหญ่แผนการให้สินเชื่อยังคงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่จะกำหนดวงเงินกู้แก่สหกรณ์การเกษตรเหมือนเช่นเดิม นอกจากนี้ยังพบว่า สหกรณ์การเกษตรส่วนใหญ่ยังไม่มีการดำเนินธุรกิจแบบอเนกประสงค์ (multipurpose) อย่างแท้จริง โดยเฉพาะเรื่องธุรกิจส่งเสริมการเกษตร ซึ่งเป็นสิ่งที่จะช่วยพัฒนาการประกอบอาชีพแก่สมาชิกให้มีผลผลิตสอดคล้องกับความต้องการของตลาด ซึ่งจะนำไปสู่การจำหน่ายให้ได้ราคายุติธรรม และช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของสมาชิกสหกรณ์ ตามความมุ่งหมายในการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรได้อย่างแท้จริง

ในส่วนของงานวิจัยที่จัดทำโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในระยะหลัง ๆ ได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารที่จะนำไปพัฒนาโครงการส่งเสริมของกรม ตลอดจนการนำไปสู่การกำหนดนโยบายในการพัฒนาการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์มากขึ้น ผลงานวิจัยที่น่าสนใจมีหลายรายการ ดังตัวอย่างเช่น

- การศึกษาสภาพตลาดของสหกรณ์เฉพาะกิจ กระเทียม หอมแดง และหอมหัวใหญ่
- ผลกระทบการตลาดของสหกรณ์ภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO)
- วิเคราะห์ระบบการผลิตและการตลาดผักกอนามย์ปลอดสารพิษ
- การศึกษาภาวะการผลิต และการแทรกแซงราคามะนาวโดยผ่าน สหกรณ์ในจังหวัดเพชรบุรี
- แนวทางการส่งเสริมธุรกิจส่งออกผลิตผลเกษตรของสหกรณ์ เป็นต้น

ผลงานวิจัยที่ยกตัวอย่างเหล่านี้นับได้ว่าเป็นงานวิจัยที่จะเป็นประโยชน์สำหรับนำไปใช้ในการวางแผนการดำเนินงานธุรกิจด้านการตลาดของสหกรณ์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการประกอบอาชีพของสมาชิกสหกรณ์ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์มีจำนวนไม่มากนัก แต่ก็นับว่าเป็นประโยชน์ในการนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานของสหกรณ์และการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ให้มีความเหมาะสมต่อไปในอนาคต ซึ่งงานวิจัยเหล่านี้ ได้แก่

- ปัญหา พ.ร.บ. สหกรณ์ 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารงานของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย
- แนวทางการใช้กฎหมายเพื่อการบริหาร จัดการสหกรณ์
- แนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของสหกรณ์
- ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ในการดำเนินธุรกิจของกลุ่มเกษตรกรในประเทศไทย เป็นต้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์กรกลางก็พบว่ามีอยู่เป็นจำนวนน้อย และส่วนใหญ่เกิดจากการวิจัยที่องค์กรกลางเป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินการวิจัยเอง และมักพบว่าไม่ค่อยได้นำไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติเท่าที่ควร จึงทำให้งานวิจัยมิได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่าง ที่ควรจะเป็น จึงอาจเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ องค์กรกลางของขบวนการ สหกรณ์ในประเทศไทย ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถมีบทบาทและสนองความต้องการแก่สมาชิกได้เท่าที่ควร

สถานการณ์การวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นมีประเด็นที่เป็นข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

1) นักวิจัย ยังคงยึดติดอยู่กับแนวคิดที่ปลูกฝังมาแต่เดิมว่า “สหกรณ์ยังคงต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากรัฐ” โดยจะสังเกตได้ว่า มาตรการและข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาอุปสรรค และการพัฒนาสหกรณ์จะต้องเป็นความรับผิดชอบของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง เงินทุน บุคลากร การให้การฝึกอบรม การบริหารจัดการ ประเด็นที่น่าคิดก็คือ ไม่ว่านักวิจัยจะเป็น นิสิต นักศึกษา นักวิชาการ หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการวิจัย ต่างก็มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ในเรื่องการพึ่งพาการสนับสนุนของรัฐ มีนักวิจัยจำนวนน้อยที่เสนอแนะให้ สหกรณ์ ยึดมั่นบนหลักการพึ่งพาตนเอง

2) การวิจัยที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการที่ไม่มีกรอบทิศทางอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างคิด และมักจะเป็นการวิจัยในเรื่องของอดีตและปัจจุบัน โดยไม่ได้มองถึงสถานการณ์ในอนาคตในภาพรวม ดังนั้นผลงานวิจัยที่ผ่านมาส่วนใหญ่ จึงไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างจริงจัง

3) กรอบแนวคิดในการพัฒนาสหกรณ์ ตามปรัชญาและอุดมการณ์สหกรณ์นั้น การพัฒนาควรจะเป็นไปในรูปของการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการดำเนินการในลักษณะของชุดโครงการวิจัย ที่สามารถครอบคลุมประเด็นปัญหา และบรรดาผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์ทั้งหมด เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์ ให้เห็นทิศทางการพัฒนาหรือการปฏิรูปขบวนการสหกรณ์เพื่อการบรรลุเป้าหมายในที่สุด

4) ผลงานวิจัยหลายเรื่อง ซึ่งให้เห็นว่าวิสัยทัศน์ในการพัฒนาสหกรณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ฝ่ายจัดการสหกรณ์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สนับสนุนงานสหกรณ์และองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ยังไม่เข้าไปในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสม จึงเป็นสิ่งที่เร่งด่วนที่จะต้องคิดค้นมาตรการที่มีความเป็นไปได้ว่าเป็นรูปธรรมที่จะพัฒนาวิสัยทัศน์แก่บุคคลต่าง ๆ เหล่านั้น

5) การสหกรณ์ไทยได้จัดตั้งขึ้นในประเทศไทยมานานกว่า 8 ทศวรรษแล้ว แต่ยังคงพบว่า ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของสหกรณ์ ยังคงเหมือนเดิม ได้แก่ การขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิก การขาดทุนดำเนินงาน และวัสดุอุปกรณ์ การขาดความรู้และทักษะในการบริหารจัดการ/การดำเนินธุรกิจ การขาดข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นสำหรับการวางแผน การดำเนินงานสหกรณ์ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จำเป็นต้องเร่งแก้ไขโดยจะต้อง เกิดจากการร่วมมือของทุกฝ่าย โดยเริ่มต้นจากการร่วมกันคิดเพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือ และพัฒนาไปสู่การดำเนินการอย่างเป็นระบบเพื่อสร้างกลไกการพัฒนาขบวนการสหกรณ์บนอุดมการณ์ หลักและวิธีการ สหกรณ์

### แนวทางการวิจัยที่ควรดำเนินการ

สถานการณ์การวิจัยด้านสหกรณ์ที่กล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ผลงานวิจัยที่ผ่านมา ส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การค้นหาวิธีการ/มาตรการที่จะนำไปใช้แก้ปัญหและพัฒนาสหกรณ์ที่เลือกขึ้นมาเป็นกรณีศึกษา และก็ยังคงพบว่าปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของสหกรณ์ขั้นปฐมส่วนใหญ่ ได้แก่ การขาดแคลนทุนดำเนินงาน การขาดการมีส่วนร่วมจากสมาชิก การขาดศักยภาพและความพร้อมของคณะกรรมการดำเนินการและฝ่ายจัดการสหกรณ์ การขาดทักษะและประสบ



การณ์ในการดำเนินธุรกิจของฝ่ายจัดการ ทำเลที่ตั้งสหกรณ์ไม่ดี ปัญหาการขาดข้อมูลข่าวสารในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ เป็นต้น สำหรับข้อเสนอแนะของงานวิจัยส่วนใหญ่เพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาสหกรณ์ นอกเหนือไปจากการให้การศึกษาอบรมแก่สมาชิก คณะกรรมการดำเนินการและฝ่ายจัดการสหกรณ์มักหลีกเลี่ยงไม่พิน การขอการสนับสนุนจากรัฐในทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นเงินทุนดอกเบี้ยต่ำ วัสดุอุปกรณ์ และอาคารสำนักงาน การจัดหาตลาด ตลอดจนการส่งเสริมการประกอบอาชีพของสมาชิก และการพัฒนาการดำเนินงานของสมาชิก

จะเห็นได้ว่า แนวคิดในการพัฒนาสหกรณ์ของเรายังคงอยู่ในกรอบแนวคิดที่ “สหกรณ์ต้องพึ่งพารัฐ” อยู่เสมอมา มีผลงานวิจัยจำนวนมากมีข้อเสนอให้สหกรณ์พึ่งพา ตนเอง ทั้งนี้สาเหตุสำคัญอาจมาจากการศึกษาวิจัยด้านการสหกรณ์ที่ผ่านมาถูกจำกัดอยู่ในแวดวงของนักสหกรณ์ก็เป็นได้ จึงทำให้มีแนวคิดที่อยู่ในมุมมอง ซึ่งหากนักสหกรณ์ได้ก้าวล่วงออกไปสู่นอกขบวนการสหกรณ์บ้างเราอาจจะพบว่า กระแสความคิดเห็นของคนในสังคมปัจจุบันมีจำนวนไม่น้อยที่เดิยวที่ไม่เห็นด้วยว่า “สหกรณ์” จะเป็นวิธีการที่เหมาะสมจะนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของประชาชนได้ ความคิดเห็นที่เห็นแตกต่างก็คือ สหกรณ์ส่วนใหญ่ยังคงดำเนินงานไปตามนโยบายของรัฐโดยมิได้เกิดจากความต้องการของสมาชิกอย่างแท้จริง จึงจะเห็นได้ว่าปัจจุบันมีกลุ่มองค์กรประชาชนจำนวนมากที่จัดตั้งและดำเนินการอยู่ในชุมชนต่าง ๆ โดยมีแนวคิดพื้นฐานเช่นเดียวกับสหกรณ์ คือการยึดหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (self-help and mutual help) และการร่วมมือกัน (Cooperation) แต่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ตามกฎหมายเท่านั้น

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวย่อมชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญอย่างหนึ่งว่า อุดมการณ์สหกรณ์ (cooperative ideology) นั้นเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายว่าเป็นสิ่งดีที่จะทำให้คนในสังคมนารวมตัวกันและร่วมมือกันเพื่อประโยชน์สุขร่วมกัน แต่ยังมีประเด็นความคิดอีกหลายประการที่ยังไม่เป็นที่ยอมรับและทำให้เกิดอุปสรรคในการร่วมมือกัน ดังนั้น การพัฒนาขบวนการ สหกรณ์จึงจำเป็นต้องสร้างเวทีให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสมาอภิปรายแลกเปลี่ยนแนวคิดเพื่อให้เกิดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาสหกรณ์อันจะนำไปสู่แนวทางการปฏิรูปขบวนการสหกรณ์อย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อประโยชน์ของคนในชาติ และการบรรลุเป้าหมายในการใช้สหกรณ์เป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่อย่างแท้จริง

แนวทางการดำเนินงานในขั้นต้นที่ควรดำเนินการก็คือการจัดประชุมเพื่อระดมความคิดในหมู่นักสหกรณ์และบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง เพื่อคิดค้นมาตรการและให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น ที่จะนำไปสู่การปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ โดยประเด็นสำคัญที่ทุกฝ่ายจะต้องคำนึงถึงก็คือ ปัจจัยสภาพแวดล้อม ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และปัจจัยเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของสหกรณ์ทั้งสิ้น ได้แก่

ปัจจัยสภาพแวดล้อมทั่วไป ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย นโยบายรัฐ การเมือง เทคโนโลยี

ปัจจัยสภาพแวดล้อมดำเนินงาน ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ กลุ่ม/องค์กรประชาชนต่าง ๆ สถาบันการศึกษา กลุ่มพันธมิตรต่าง ๆ แหล่งเงินทุน/ปัจจัยการผลิต และธุรกิจคู่ค้า

ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน ได้แก่ โครงสร้างขบวนการสหกรณ์ ระบบเครือข่าย ข้อบังคับสหกรณ์ โครงสร้างการบริหารงาน บุคลากร เงินทุน วัสดุอุปกรณ์ การบริการต่าง ๆ

ผลการประชุมระดมความคิดเพื่อพิจารณาถึงโอกาส (Opportunities) อุปสรรค (Threats) จุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) ของขบวนการสหกรณ์ เพื่อก่อให้เกิดวิสัยทัศน์การพัฒนาสหกรณ์ที่ถูกต้องเหมาะสม จะเป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การกำหนดประเด็นการวิจัยสำหรับการดำเนินการโครงการวิจัยที่จำเป็นต่อไป

การกำหนดประเด็นของการวิจัยที่ควรดำเนินการหลังจากการประชุมระดมความคิดที่ใคร่ขอเสนอไว้ในที่นี้จะเป็นเรื่องของ การดำเนินการชุดโครงการวิจัยต่อเนื่องที่จะนำไปสู่การพัฒนาเป็นแผนแม่บทเพื่อการปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ไทย ในลักษณะของแผนระดับชาติ ซึ่งครอบคลุมถึงกลุ่มองค์กรประชาชนต่าง ๆ ที่ยึดมั่นอยู่บนอุดมการณ์สหกรณ์ (Cooperative Ideology) ด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพเดียวกัน ในการพัฒนาความร่วมมือของคนในชาติ ที่มีจุดมุ่งหมายในการร่วมมือกันเพื่อพัฒนาตนเอง ชุมชน สังคม และประเทศชาติ โดยชุดโครงการวิจัยดังกล่าวน่าจะประกอบไปด้วยชุดโครงการวิจัยย่อย ๆ ซึ่งจะดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่จะช่วยสนับสนุนมาตรการและแนวทางของแผนแม่บท (รูปที่ 2.3) ซึ่งควรประกอบไปด้วย ชุดโครงการวิจัยที่จะนำมาซึ่งแนวทาง/มาตรการต่าง ๆ ดังนี้

1. ชุดโครงการวิจัย : แนวทางการพัฒนาบุคลากร ทั้งสมาชิก คณะกรรมการดำเนินการ ฝ่ายจัดการ และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

- แนวทางการพัฒนาบุคลากร มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะพิจารณาบุคลากรต่างๆ ให้มีความรู้ความเข้าใจและเห็นความสำคัญที่จะนำเอาวิธีการสหกรณ์ไปใช้แก้ปัญหา ในการประกอบอาชีพและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของตน นอกจากนี้จะต้องมีแนวทางที่จะพัฒนาให้บุคคลเหล่านี้ สนใจที่จะพัฒนาศักยภาพและความพร้อมของตน และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในสหกรณ์ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ให้เจริญก้าวหน้าเพื่อประโยชน์ของสมาชิก สหกรณ์ ชุมชน สังคม และประเทศชาติต่อไป

## 2. ชุดโครงการวิจัย : แนวทางการปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์

- แนวทางการปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์ มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะพัฒนาให้มีกฎหมายสหกรณ์ที่มีความเหมาะสมในทางปฏิบัติที่จะสนับสนุนกิจการสหกรณ์อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังจะต้องครอบคลุมการดำเนินงานสหกรณ์ และกลุ่มองค์กรประชาชนที่เป็นกลุ่มเตรียมการ สหกรณ์ให้สามารถดำเนินการในลักษณะเอื้ออำนวยซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ความเป็นเอกภาพเดียวกัน และการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในที่สุด

## 3. ชุดโครงการวิจัย : แนวทางการพัฒนากลุ่ม/องค์กรประชาชน/เครือข่าย/ขบวนการสหกรณ์

แนวทางการพัฒนามีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะเสนอมาตรการ/แนวทางในการพัฒนา กลุ่ม/องค์กรประชาชนที่อยู่ภายใต้อุดมการณ์สหกรณ์ ที่จะนำไปสู่ความเป็นเอกภาพและประโยชน์ที่พึงมีต่อประชาชน อีกทั้งการพัฒนาภายใต้ระบบเครือข่ายความร่วมมือกับขบวนการสหกรณ์ในที่สุด โดยเน้นที่จะให้กลุ่ม/องค์กรประชาชน เป็นอิสระบนการพึ่งพาตนเองในที่สุด

## 4. ชุดโครงการวิจัย : แนวทางการพัฒนากลไกความร่วมมือในภาครัฐ/เอกชน ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

โครงการวิจัยชุดนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้ได้มาซึ่งมาตรการการพัฒนากลไกความร่วมมือของหน่วยงานทั้งภาครัฐ/เอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ เพื่อให้ระบบการพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในลักษณะของการสร้างเครือข่ายการประสานความร่วมมือและการ Pool Resources ทั้งด้านเงินทุน บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อนกัน

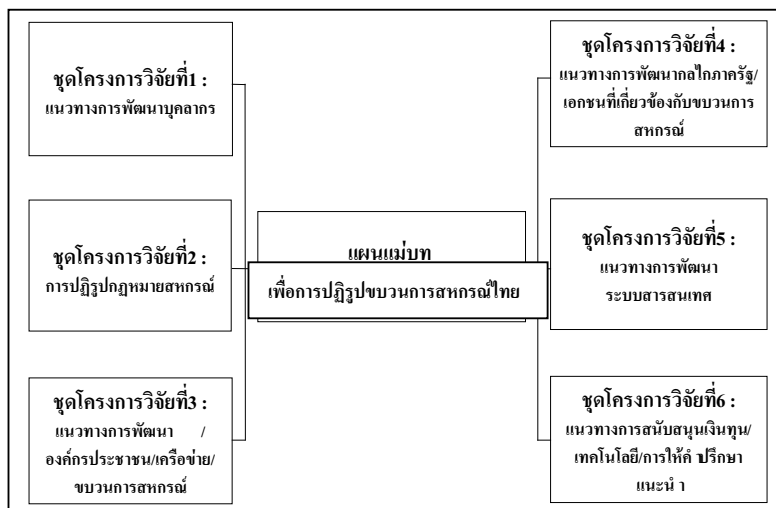
## 5. ชุดโครงการวิจัย : แนวทางการพัฒนาระบบสารสนเทศ

โครงการวิจัยชุดนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้ได้มาซึ่งระบบสารสนเทศที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของสหกรณ์ และขบวนการสหกรณ์ซึ่งจะประกอบไปด้วย สารสนเทศ ที่เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการบริหารจัดการสหกรณ์ การตลาด การผลิต ฯลฯ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะ

สนับสนุนให้สหกรณ์มีการตัดสินใจที่ถูกต้องเหมาะสม ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งจะช่วยลดจุดอ่อนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ช่วยแก้ปัญหาการผลิตที่ไม่เป็นที่ต้องการของตลาด และช่วยยกระดับรายได้ของสมาชิกสหกรณ์ได้ในที่สุด

6. ชุดโครงการวิจัย : แนวทางการสนับสนุนเงินทุน/เทคโนโลยี/การให้คำปรึกษา  
แนะนำ

โครงการวิจัยชุดนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้ได้มาซึ่งแนวทางในการพัฒนาระบบการสนับสนุนด้านเงินทุน/เทคโนโลยี และการให้คำปรึกษาแนะนำที่เหมาะสม ในลักษณะที่ส่งผ่านความช่วยเหลือไปสู่ขบวนการสหกรณ์อย่างทั่วถึงและเป็นไปตามความต้องการ ซึ่งจะช่วยพัฒนาระบบการบริหารจัดการสหกรณ์ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และยึดมั่นอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้ในเชิงธุรกิจ และประโยชน์ที่สมาชิกพึงได้เป็นหลักการสำคัญ



รูปที่ 2.3 แนวคิดการดำเนินการ โครงการวิจัยเพื่อการปฏิรูปขบวนการสหกรณ์