

การดำเนินการช่วยเหลือชาวนาโดยวิธีการสหกรณ์ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช (๒๔๕๘ - ๒๔๗๕)

มัทนา เกษกมล

ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
บางแสน ชลบุรี

ความนำ

เซอร์ จอห์น บาวริง ได้กล่าวไว้ภายหลังการลงนามในสนธิสัญญาไมตรีและพาณิชย์กับไทยในปี พ.ศ. ๒๓๙๘ ว่า สนธิสัญญานี้จะยังให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเศรษฐกิจไทยอย่างใหญ่หลวง^๑ การณ์เป็นไปดังที่บาวริงได้กล่าวไว้ เพราะนับตั้งแต่พระบรมวงศานุวงศ์และขุนนางชั้นสูงของรัฐปล่อยมือจากระบบอภิสิทธิ์และการค้าผูกขาดที่ได้ครอบครองมานานแก่เอกชนอย่างเสรี การค้าและพาณิชย์ด้านต่าง ๆ ได้ขยายตัวเป็นอันมาก ที่สำคัญคือ การปลูกข้าวที่เคยกระทำเพียงเพื่อความจำเป็นในการบริโภคภายในได้เปลี่ยนมาเป็นการผลิตเพื่อเป็นสินค้า รายได้อันเกิดจากการค้าข้าวนี้ได้ก่อให้เกิดเงินทุนอันมากมาย เพียงพอที่จะทำให้รัฐสามารถดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงประเทศให้เป็นสมัยใหม่ และรอดพ้นจากวิกฤตการณ์อันรุนแรงในยุคแห่งการล่าเมืองขึ้นไปได้

จากการที่ข้าวกลายเป็นพืชเศรษฐกิจที่ปลูกขึ้นเพื่อการค้า ได้ทำให้ชาวนาเกิดความต้องการที่ดินและเงินทุนเพื่อการดำเนินการมากขึ้น ชาวนาส่วนใหญ่ไม่มีทุน และรัฐบาลก็มิได้ให้ความช่วยเหลือ จึงทำให้เกิดมีนายทุนเงินกู้เอกชนขึ้นมา นายทุนเหล่านี้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นพ่อค้าคนกลางชาวจีน มักเรียกเก็บดอกเบี้ยแรง จึงเป็นผลให้ชาวนาต้องจมปลักอยู่ในกองหนี้สินอย่างถอนตัวไม่ขึ้น ชาวนาจำนวนไม่น้อยต้องสูญเสียที่ดินและตกอยู่ในฐานะผู้เช่านา^๒

๑. Sir John Bowring, *The Kingdom and the People of Siam*, vol. 2 (London : Oxford University Press, 1969), p. 226.

๒. กจช. ร. ๖ ก. 1/63 Report on the Co-operative Movement in Siam.

รัฐบาลตระหนักในปัญหาของชาวนาเหล่านี้เป็นอย่างดี ได้มีการประชุมเพื่ออภิปรายและถกเถียงในปัญหาเหล่านี้เป็นอันมาก แต่การลงมือปฏิบัติเพื่อช่วยเหลืออย่างจริงจังมีน้อย ในปลายรัชกาลที่ ๕ ได้มีการพิจารณาที่จะจัดตั้งธนาคารการเกษตรเพื่อให้ชาวนากู้ยืมเงิน แต่ก็มีได้จัดทำ เพราะมีข้อคัดค้านขึ้นมาว่า ชาวนาซึ่งส่วนใหญ่มีนิสัยติดการพนัน อาจนำเงินกู้ไปใช้เล่นการพนันหรือในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ ซึ่งอาจทำให้ธนาคารล้มละลายลงได้^๓ เรื่องจึงเป็นอันพับไป การดำเนินการเพื่อช่วยเหลือชาวนาในรัชกาลนี้ จึงตู่จะมีเพียงการประกาศยกเลิกบ่อนเบี้ยพนัน ในปี ค.ศ. ๑๒๔๙^๔ (หรือ พ.ศ. ๒๔๓๐ - เป็นการค่อย ๆ ยกเลิกทีละน้อยจนกระทั่งหมดสิ้นลงโดยสิ้นเชิงในรัชกาลที่ ๖ พ.ศ. ๒๔๖๐)

ในต้นรัชกาลที่ ๖ การทำนาไม่ได้ผลดี เพราะเกิดภาวะฝนแล้งติดต่อกันเป็นเวลาหลายปี ภาวะเช่นนี้เป็นผลให้การค้าขายภายในทรุคโทรมลงด้วย หนี้สินและการสูญเสียที่ดินของชาวนาทวีขึ้น เจ้าพระยาวางษาอุปราช เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการได้กราบบังคมทูลถวายรายงานเรื่องนี้ต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ต่อจากนั้นก็ได้ออกเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในวิธีต่าง ๆ หนึ่งในแนวทางนั้นคือการตั้งสหกรณ์และธนาคารให้กู้ยืมเงินแห่งชาติ แต่เงื่อนไขมีอยู่ว่า รัฐต้องเลิกการพนันบ่อนเบี้ยและหวย ก.ข. โดยเร็ว เพราะสิ่งนี้เป็นเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ชาวนาต้องจมอยู่ในหนี้สินและความยากจน^๕ อย่างไรก็ดีเจ้าพระยาวางษาฯ มิได้แจกแจงรายละเอียดของการตั้งสหกรณ์นั้นไว้ และก็ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้เร่งรัดให้มีปฏิบัติการในเรื่องนี้ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๕๘ รัฐบาลได้แถลงขึ้นในที่ประชุมสมุหเทศาภิบาลประจำปีว่า จะใช้วิธีการสหกรณ์เข้าช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาการขาดแคลนทุนของชาวนา โดยรัฐบาลได้แถลงว่าสหกรณ์นอกจากสามารถบรรเทาปัญหาการขาดแคลนทุนของชาวนาแล้ว ยังให้การให้ศึกษาและอบรมในด้านศีลธรรมได้อีกด้วย^๖ อย่างไรก็ดี มูลเหตุที่ทำให้รัฐบาลตัดสินใจจัดตั้งสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือชาวนา กลับมิใช่เกิดจากปัญหาชาวนาโดยตรง หากแต่เป็นปัญหาทางด้านพาณิชย์และการธนาคาร ดังจะได้กล่าวต่อไป

๓. พวงเพชร สุรัตน์กุล "เปรียบเทียบผลงานของเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ พ.ศ. ๒๔๓๕-๒๔๗๕" (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาประวัติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖), หน้า ๕๒.

๔. ประกาศพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเลือกการบ่อนเบี้ย ค.ศ. ๑๒๔๙ ใน ว.ช. ประสงค์ (ผู้เรียบเรียง), *ประวัติสรรพากรฉบับสมบูรณ์* (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๓๒๕-๒๗

๕. กจช. ร. ๖ กษ. 1/4, Memorandum on Our Domestic Economy.

๖. กจช. ร.๖. ก. 16/1, รายงานแผนกสหกรณ์

มูลเหตุที่ทำให้เกิดการจัดตั้งสหกรณ์

ในปี พ.ศ. ๒๔๕๖ ธนาคารจีนสยามเงินทุน จำกัด ต้องประสบภาวะวิกฤตจนถึงกับต้องล้มละลายในที่สุด การล้มละลายของธนาคารจีนสยามฯ นี้ ได้ก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเงินและการค้าเป็นอย่างมาก โรงสีหลายโรงซึ่งอาศัยเงินทุนหมุนเวียนจากธนาคารจีนสยามฯ ต้องปิดตัวลงภาวะตลาดข้าวเกิดปั่นป่วน เพราะโรงสีเพียงไม่กี่ โรงที่ยังเปิดดำเนินการอยู่ก็ตรากตรำรับซื้อข้าวอย่างหนัก ราคาข้าวในระยะนั้น จึงตกต่ำลงอย่างน่าใจหาย^๗

นอกจากผลกระทบต่อการค้าข้าวแล้ว การล้มละลายของธนาคารจีนสยามฯ ยังเป็นผลให้ธนาคารสยามกัมมาจล ภายใต้การอุปถัมภ์ของรัฐบาล พลอยจะล้มละลายลงไปด้วย ทั้งนี้เพราะธนาคารทั้งสองนี้ ใช้เงินทุนหมุนเวียนร่วมกันอยู่ (เนื่องจากมีผู้จัดการคนเดียวกัน) รัฐบาลเห็นว่าหากปล่อยให้ธนาคารสยามฯ ล้มละลายลงไป จะทำให้เกิดความเสื่อมเสียชื่อเสียงและความเชื่อถือ (Credit) ในรัฐบาล ฉะนั้น รัฐบาลโดยพระคลังข้างที่จึงเข้าช่วยเหลือ โดยการรับซื้อหุ้นจากธนาคารไว้เป็นอันมาก ธนาคารจึงพ้นจากการล้มละลายและสามารถดำเนินการต่อไปได้^๘

ภาวะวิกฤตในด้านการเงินและการพาณิชย์ดังกล่าว ได้ทำให้พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชกระแสรับสั่งมาทางกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่า รัฐบาลควรเข้ามีส่วนตรวจตราและบำรุงงานด้านเศรษฐกิจและการพาณิชย์ภายในประเทศ เพื่อที่เหตุการณ์ดังกล่าวจะได้ไม่บังเกิดขึ้นอีก^๙ ฉะนั้น ในปี พ.ศ. ๒๔๕๘ กระทรวงพระคลังฯ จึงได้ตั้งกรมสถิติและพยากรณ์ขึ้นในสังกัดกระทรวงพระคลังฯ อีกกรมหนึ่ง หน้าที่ของกรมนี้คือ การเก็บรวบรวมทะเบียนสถิติของกระทรวงและกรมต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน ทะเบียนสถิติเหล่านี้จะเป็นเครื่องกำหนดแนวทางการวางแผนงานของรัฐ ตลอดจนความดำริในทางค้าขาย^{๑๐} ต่อมากระทรวงพระคลังฯ ก็ได้เพิ่มการพาณิชย์ขึ้นในกรมอีกส่วนหนึ่ง และเปลี่ยนชื่อเป็นกรมพาณิชย์สถิติและพยากรณ์ ผู้ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีถึง กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ และนาย เจ. เอ. เคเบิล เป็นที่ปรึกษากรม^{๑๑} (ในปี พ.ศ.

๗. กจช. ร. ๖ ค. ๑๕/๓, หนังสือเจ้าพระยามหาศรกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ฉบับลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๔๕๖ และฉบับลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๔๕๖

๘. ธนาคารไทยพาณิชย์, ธนาคารสยามกัมมาจลเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยพาณิชย์ อนุสรณ์ครบรอบ ๕๐ ปี ธนาคารไทยพาณิชย์ (พระนคร : ไทยเชชม, ๒๕๐๐), หน้า ๕๐

๙. กจช. ร. ๖ ก. ๑๖/๑, พระราชหัตถเลขาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ถึงกรมพระจันทบุรีนฤนาถ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๕๖.

๑๐. กจช. ร. ๖ ฉ. ๑๖/๑, ลายพระหัตถ์กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๔๕๗ .

๑๑. กจช. ร. ๖ ก. ๑๖/๑, ลายพระหัตถ์กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๔๕๘

๒๔๖๓ กรมพาณิชย์ ฯ นี้ได้เลื่อนฐานะเป็นกระทรวง) พร้อม ๆ กับการจัดตั้งกรมพาณิชย์ สติติและ
พยากรณ์ รัฐบาลโดยกระทรวงพระคลัง ฯ ยังได้วางแผนที่จะปรับปรุงกิจการของธนาคารสยาม ฯ ให้ดี
ขึ้น โดยรัฐบาลดำริที่จะให้ธนาคารนี้เปลี่ยนฐานะจากธนาคารซื้อขายเงิน (Exchange Bank) มาเป็น
ธนาคารให้กู้ยืมเงิน (Loan Bank) เพราะเห็นว่ากิจการซื้อขายเงินของธนาคารสยาม ฯ ย่อมไม่อาจแข่ง
ขันกับธนาคารอื่นได้เพราะมีตัวแทนในต่างประเทศน้อย ด้วยความดำริเช่นนี้รัฐบาลจึงได้เชิญ เซอร์-
เบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ หัวหน้าธนาคารแห่งเมืองมัทราสประเทศอินเดีย มาสำรวจและวางแผนดำเนิน
งานเกี่ยวกับเรื่องนี้

หลังจากการสำรวจแล้ว นายฮันเตอร์ได้รายงานเสนอแก่ทางรัฐบาลว่า การเปลี่ยนฐานะ
จากธนาคารซื้อขายเงินมาเป็นธนาคารให้กู้ยืมเงินของธนาคารสยาม ฯ เป็นเรื่องไม่ยาก กล่าวคือ
ในขั้นต้นให้รัฐบาลโอนทุนจากธนาคารสยาม ฯ ไปรวมตั้งเป็นธนาคารใหม่เรียกว่าธนาคารแห่งชาติ
และในการกู้ยืมเงินนั้นให้ผู้นำเงินที่ติดหรือหลักทรัพย์เป็นประกันในรูปแบบสหกรณ์^{๑๒}

ปรากฏว่า คณะกรรมการของธนาคารสยาม ฯ ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ของนายฮันเตอร์
คณะกรรมการอ้างว่า หากธนาคารสยาม ฯ กลายเป็นธนาคารชาติในรูปแบบธนาคารสหกรณ์แล้วจะ
ทำให้ไม่มีธนาคารพาณิชย์ที่เป็นของคนไทย เพื่อแข่งขันกับธนาคารต่างชาติเหลืออยู่เลย^{๑๓} ด้วยการ
คัดค้านของคณะกรรมการธนาคารสยาม ฯ ดังนี้ ประจวบกับฐานะของธนาคารก็ดีขึ้นเรื่อย ๆ รัฐบาล
จึงมิได้เข้าไปดำเนินการเพื่อเปลี่ยนแปลงใด ๆ กระนั้นก็ดี รัฐบาลก็มีได้ละทิ้งข้อเสนอนี้ของนายฮัน-
เตอร์เสียทั้งหมด กล่าวคือรัฐบาลได้ดำริที่จะจัดตั้งสหกรณ์ขึ้น เพราะเห็นว่าแม้จะยังมีได้ตั้งธนาคาร
ชาติขึ้นก็ควรจัดตั้งสหกรณ์เป็นการเตรียมไว้ ดังในลายพระหัตถ์กรมพระจันทบุรีนฤนาถ กราบบัง-
คมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวว่า

“...เห็นด้วยเกล้าว่าควรริเริ่มการสหกรณ์ได้... แม้เมืองอื่นที่พลเมืองมีสติเสมอดด้วย
ราษฎรชาวสยามก็ได้ตั้งเป็นประโยชน์เป็นอันมากแล้ว อีกประการหนึ่งสหกรณ์เป็น
ประโยชน์เกื้อกูลแก่การตั้งคลังสำหรับชาติ (คือธนาคารชาติ) ถ้าแม้การสหกรณ์ยัง
มิได้ตั้งขึ้น การตั้งคลังสำหรับชาติตามความคิดของนายฮันเตอร์ ซึ่งได้ทรงพระกรุณา
โปรดเกล้า ฯ ให้จ้างมาพิเคราะห์การนั้น ก็ไม่อาจเป็นผลสำเร็จได้ดี... การสหกรณ์
ถ้าแม้จัดให้ได้ระเบียบดีแล้ว บังเกิดเป็นประกันการกู้ยืมอันแน่นแฟ้นหาอื่นเปรียบมิได้

๑๒. ธนาคารไทยพาณิชย์, เรื่องเดิม, หน้า ๕๐

๑๓. ธนาคารไทยพาณิชย์, เรื่องเดิม, หน้า ๕๐

เพราะฉะนั้นสหกรณ์แม้เพื่อประโยชน์ของการคลังสำหรับชาติอันเดียวก็ควรเริ่มจัดเสียแล้ว แต่สหกรณ์ยังมีประโยชน์ซึ่งเป็นของตนโดยตรงอีกอย่างหนึ่งคือการให้ทุนแก่ราษฎรทั่วไป ซึ่งบัดนี้มารายด้วยกันต้องยืมเงินด้วยเสียดอกเบี้ยแรงเกินประมาณ...”^{๑๔}

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ได้ทรงมีพระบรมราชานุมัติให้จัดตั้งงานสหกรณ์ขึ้น โดยมีฐานะเป็นแผนกหนึ่งในสังกัดกรมพาณิชย์ ภายใต้การอำนวยการของกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์อธิบดีกรม ซึ่งต่อมาได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายทะเบียนสหกรณ์ (ทรงเป็นอยู่จนถึงสิ้นรัชกาล)

จากที่กล่าวมานี้จะเห็นว่า มูลเหตุที่จูงใจให้รัฐบาลจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นมานั้นมิใช่เกิดจากความตั้งใจในการช่วยเหลือการขาดแคลนทุนของชาวนาโดยตรง หากแต่เป็นผลสืบเนื่องมาจากดำริของรัฐบาลในการจัดตั้งธนาคารชาติ

อนึ่ง ในการเสนอวิธีการจัดตั้งสหกรณ์นั้น ได้มีข้าราชการผู้ใหญ่ขณะนั้นบางคน แสดงการคัดค้าน เพราะเห็นว่าสหกรณ์เป็นวิธิตี “... น้อมไปทางประชาธิปไตย... อาจเพาะพืชให้ขัดกันกับระบอบรัฐบาล... เกรงว่าจะเป็นเครื่องไม่ถูกพระราชหฤทัยพระเจ้าแผ่นดิน...”^{๑๕} แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้มีพระบรมราชานุมัติ “ให้ทดลองจัดขึ้น”^{๑๖} ในที่สุด

หลักการและการดำเนินการ

ในการประชุมสมุหเทศาภิบาลประจำปี ๒๔๕๘ นั้น รัฐบาลได้แถลงวิธีการช่วยเหลือการขาดแคลนทุนของชาวนาตามวิธีการสหกรณ์ ในการแถลงอธิบายนี้รัฐบาลได้แจกหนังสือ “สหกรณ์” แก่ผู้เข้าร่วมประชุมด้วย หนังสือนี้ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ได้ทรงร่างขึ้นร่วมกับนายเคเบิล^{๑๗} หลักและวิธีการดำเนินงานดังกล่าวเป็นลักษณะสหกรณ์หาทุน (Co-operative Credit Society) ในแบบไรไฟเฟเชน^{๑๘} กล่าวคือในขั้นแรกผู้ที่ร่วมขอตั้งสหกรณ์ต้องรวมทรัพย์สินของตนทั้งหมดที่มีอยู่เข้า

๑๔. กจช. ร. ๖ ค. ๑๖/๑, ลายพระหัตถ์กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๕๘

๑๕. กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์, พระนิพนธ์บางเรื่องเกี่ยวกับการสหกรณ์และพิทยาลงกรณ์มูลนิธิ (พระนคร : บริษัทอสาหะพาณิชย์ จำกัด), หน้า ๑๕.

๑๖. เรื่องเดียวกัน

๑๗. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๕๐ ปี ของสหกรณ์ในประเทศไทย (พระนคร : สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๐) มมน.

๑๘. เป็นหลักสหกรณ์แบบหนึ่ง ถือกำเนิดมาโดย นายไรไฟเฟเชน ผู้ว่าราชการมณฑลหนึ่งในรัฐปรัสเซีย ประเทศเยอรมนี

เป็นหลักทรัพย์ของสหกรณ์ ยื่นแสดงต่อนายทะเบียนเพื่อขอจดทะเบียนจัดตั้ง หลังจากนั้นสมาชิกทั้งหมดจะร่วมกันเลือกตั้งคณะกรรมการของสหกรณ์อันประกอบด้วยประธาน เลขานุการ ทรัพย์สิน และกรรมการอื่น ๆ อีก ๓ คน รวมเป็น ๖ คน คณะกรรมการนี้เป็นผู้ดำเนินการยืมเงินจากภายนอกเพื่อมาให้สมาชิกกู้ยืมอีกต่อหนึ่ง การขอกู้เงินของสมาชิกเป็นไปตามข้อบังคับของสหกรณ์ที่ได้ร่างไว้ อาทิการแจกแจงหนี้สินที่ตนมีอยู่ ความจำเป็นในการขอกู้ และจุดประสงค์ในการใช้จ่ายเงินในการขอกู้ ผู้ขอกู้ต้องมีเพื่อนบ้าน ๒ คน ที่อยู่ในสหกรณ์เดียวกันค้ำประกันด้วย^{๑๙} ข้อบังคับในลักษณะดังกล่าว จึงเป็นการจำเป็นที่ผู้เป็นสมาชิกสหกรณ์ ต้องอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน และรู้จักซึ่งกันและกันเป็นอย่างดี สมาชิกต้องคอยสอดส่องควบคุมการใช้จ่ายเงินของเพื่อนสมาชิก มิให้เพื่อนสมาชิกใช้จ่ายในทางสุรุ่ยสุร่าย อันจะเป็นเหตุให้สหกรณ์ ซึ่งหมายรวมถึงสมาชิกทั้งหมดต้องล้มเหลว ในการพิจารณารับสมาชิก ควรรับผู้ที่ไม่เคยมีเรื่องเสียหายมาก่อน ไม่เป็นผู้ชอบก่อการวิวาท สิ่งจำเป็นอีกประการหนึ่งคือ สมาชิกอย่างน้อยที่สุดบางคน ควรสามารถอ่านออกเขียนได้ เพื่อที่จะได้ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเก็บรักษาบัญชีของสมาคม^{๒๐}

รัฐบาลเชื่อว่า ลักษณะและกฎเกณฑ์ของสหกรณ์ดังกล่าว นอกจากจะสามารถบรรเทาความอ่อนแอทางวัตถุแล้ว ยังสามารถยกระดับศีลธรรมตลอดจนการศึกษาของชาวนาได้อย่างมากอีกด้วย^{๒๑}

ภายหลังการประชุม รัฐบาลได้แจกแบบสอบถาม (Questionnaire) เกี่ยวกับฐานะและความเป็นอยู่ของราษฎรให้แก่สมุหเทศาภิบาลด้วย จุดประสงค์ก็เพื่อจะนำข้อมูลจากแบบสอบถามนั้นมาเป็นแนวทางการตั้งสหกรณ์^{๒๒}

ในปีต่อมา รัฐบาลได้จัดตั้งสหกรณ์แห่งแรกขึ้นที่จังหวัดพิษณุโลก เหตุที่รัฐบาลเลือกจัดตั้งขึ้น ณ ที่นี้ ก็เพราะเห็นว่า ในดินแดนแถบนี้ความเป็นอยู่ของราษฎรค่อนข้างขัดสน ราษฎรบางคนก็เพิ่งอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐาน เพราะในแถบภาคเหนือนี้ ยังมีที่ดินที่รกร้างว่างเปล่ามาก บ้างเห็นว่า หากราษฎรเหล่านั้น ได้รับการสนับสนุนในด้านเงินทุนก็คงตั้งตัวได้เร็วขึ้น^{๒๓}

๑๙. กจช. ร. ๖ ค. ๑๖/๑, สหกรณ์, หน้า ๖-๘

๒๐. กจช. ร. ๖ ค. ๑/๖๓, Report on the Co-operative Movement in Siam

๒๑. เรื่องเดียวกัน

๒๒. กจช. ร. ๖ ค. ๑๖/๑, รายงานแผนกสหกรณ์

๒๓. กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม, แถลงการณ์สหกรณ์ พ.ศ. ๒๔๖๕ (พิมพ์เนื่องในโอกาสเสด็จเยี่ยมสหกรณ์บ้านคอนในคราวเสด็จเลียบมณฑลฝ่ายเหนือ, ๒๔๖๕), หน้า ๗

สำหรับเงินทุนที่ใช้จัดตั้งสหกรณ์นั้นแรกทีเดียวรัฐบาลคิดจะใช้ของท้องถิ่น แต่ก็ไม่มีนาย
ทุนคนใดยินยอม รัฐบาลจึงได้ขอให้ธนาคารสยามกัมมาจลเป็นผู้ถือหุ้น เพราะถ้าหากจะก่อหุ้นขึ้น
จากการจำหน่ายหุ้นหรือรับฝากจากสมาชิกและบุคคลจากภายนอก ก็คงยังไม่เพียงพอแก่ความต้อง
การ^{๒๔} ธนาคารสยามฯ ได้ให้เงินทุนในครั้งนี้เป็นจำนวนเงิน ๓ แสนบาท ในการจ่ายเงินกำหนด
ให้รัฐบาลโดยกระทรวงพระคลังเป็นผู้จ่ายเป็นงวด ๆ ไป โดยใช้ทรัพย์สินของสมาชิกทั้งหมดเป็น
ประกันและรัฐบาลค้ำประกันอีกต่อหนึ่ง ธนาคารคิดดอกเบี้ยร้อยละ ๖ ต่อปี ดอกเบี้ยทบต้นทุกงวด ๓
เดือน^{๒๕} สมาชิกที่กู้ต้องเสียดอกเบี้ยร้อยละ ๑๒ ต่อปี อัตราดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้นมานี้ ทางสหกรณ์จะ
สะสมไว้เป็นทุนของสหกรณ์ เพื่อสหกรณ์จะได้ไม่ต้องกู้ยืมเงินจากภายนอกต่อไปในอนาคต^{๒๖}

ในการทดลองตั้งสหกรณ์นี้ รัฐบาลได้ออก “พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม ๒๔๕๙” เพื่อ
รองรับการตั้งสหกรณ์ พระราชบัญญัตินี้ร่างเพิ่มเติมขึ้นจากพระราชบัญญัติสมาคม ๒๔๕๗ การที่ต้อง
ออกพระราชบัญญัติเป็นพิเศษก็เพราะพระราชบัญญัติสมาคม ๒๔๕๗ มีอำนาจควบคุมแต่สมาคมที่มีจุด
ประสงค์ไม่เกี่ยวกับการหาผลประโยชน์และกำไร สหกรณ์ที่ได้ตั้งขึ้นนี้ แม้ไม่มีจุดประสงค์ในการ
หาผลกำไร แต่ก็นับว่าเป็นสมาคมที่ตั้งขึ้นเพื่อผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและการเงิน จึงจำเป็นต้อง
ต้องร่างกฎหมายเพิ่มเติมขึ้น อีกประการหนึ่งพระราชบัญญัติสมาคม ๒๔๕๗ ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงส่วน
ภูมิภาค และหากจะขยายออกไปก็คงไม่สะดวกแก่การตรวจตราของกรมพาณิชย์ เพราะผู้รับผิดชอบ
ตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นเจ้าของกิจการของกระทรวงที่ปกครองท้องถิ่น^{๒๗} ส่วนปัญหาที่ว่าทำไมรัฐ
จึงไม่ออกพระราชบัญญัติสหกรณ์โดยตรงนั้น คำตอบก็คือ รัฐยังไม่แน่ใจว่าการสหกรณ์นั้นจะเป็น
ผลสำเร็จเพียงใด

ในปีต่อมารัฐบาลได้ไปดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นที่จังหวัดลพบุรี เนื่องจากเห็นว่า
จังหวัดนี้มีพลเมืองหนาแน่น การเพาะปลูกค้าขายมีปริมาณมากขึ้นทุกที ชาวนาต้องเป็นฝ่ายเสีย
เปรียบนายทุนเงินกู้เป็นอันมาก^{๒๘} การตัดสินใจจัดตั้งขึ้น ณ ที่นี้เป็นเรื่องที่ถูกต้อง เพราะเมื่อกรม-

๒๔. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๕๐ ปีของสหกรณ์ในประเทศไทย, (พระนคร : สหกรณ์ชายส่งแห่งประเทศไทย, ๒๕๑๐) ม.ม.น.

๒๕. ยุพวรรณ อินทรโกมาลย์สุต, การสหกรณ์ในประเทศไทย, (๒๔๕๘-๒๔๕๙) (พระนคร : สหกรณ์ชายส่งแห่งประเทศไทย จำกัดสินไช้, ๒๔๕๙), หน้า ๘

๒๖. เรื่องเดียวกัน

๒๗. กจช. ร. ๖ ก. ๑๖/๒, ลายพระหัตถ์กรมพระจันทบุรีนฤนาถกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๕๙

๒๘. กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม, เรื่องเดิม, หน้า ๗

หมื่นพิทยาลงกรณ์เสด็จขึ้นไปดำเนินการนั้น ได้มีชาวนารวมตัวกันเข้าขอตั้งรวมได้ถึง ๗๐ สมาคม^{๒๙} ตัวเลขนี้แสดงให้เห็นว่าความขาดแคลนทุนของชาวนา ตลอดจนความต้องการรับความช่วยเหลือจากรัฐอยู่ในปริมาณสูง ในรายงานการตั้งและการตรวจสอบสหกรณ์ของกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ซึ่งเสนอต่อกระทรวงพระคลังฯในปีถัดมา ได้ทรงกล่าวว่า เมื่อราษฎรเข้าขอตั้งสหกรณ์ต่างก็เผารอคอยที่จะให้เจ้าพนักงานไปดำเนินการให้แก่ตนบ้าง ถึงกับ "...พาพวกมาอยู่ที่ประตูพระบรมมหาราชวัง แล้วให้หัวหน้ารายละ ๔-๕ คน ขึ้นมายื่นเรื่องราวขอตั้งสหกรณ์ต่ออธิบดีกรมพาณิชย์ ที่หอรัษฎากรพิพัฒน์... ที่พากันไปสืบท้วงกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ที่คลองบางกอกใหญ่ก็มี"^{๓๐}

สำหรับที่จังหวัดลพบุรี แม้ราษฎรจะมีความต้องการเป็นอันมาก รัฐก็ไม่อาจดำเนินการให้ได้ เนื่องจากมีทุนจำกัด ฉะนั้นที่จังหวัดลพบุรีในครั้งแรกนี้ จึงจัดตั้งขึ้นเพียง ๑๒ สมาคม ในเวลาต่อมา รัฐบาลก็ค่อย ๆ ขยายการจัดตั้งอีกทีละน้อยที่จังหวัดพิษณุโลกและอยุธยา เมื่อสิ้นปี พ.ศ. ๒๔๖๓ สหกรณ์หาทุนที่รัฐบาลดำเนินการจัดตั้งมีรวมทั้งสิ้น ๖๐ สมาคม เป็นเงินทั้งสิ้น ๓๐๓,๖๖๘.๗๗ บาท^{๓๑}

หลังจากนั้นมาการตั้งสหกรณ์ชะงักลงเป็นเวลา ๒ ปี เนื่องจากหมดเงินทุน ๓ แสนบาท ที่ขอไว้จากธนาคารสยามฯ อีกประการหนึ่งในระยะ ๒-๓ ปี ก่อนหน้านั้นการดำเนินงานไม่ได้ผล สหกรณ์ส่งเงินคืนได้น้อยจึงทำให้ไม่สามารถขยายงานได้^{๓๒} ลักษณะเช่นนี้ ทำให้เห็นว่า รัฐบาลดำเนินงานสหกรณ์ในแง่ของการพาณิชย์ มากกว่าจะมุ่งช่วยเหลือความอยู่ดีกินดีของราษฎร เพราะในระยะที่แร้นแค้นเช่นนี้ ความต้องการของราษฎรในด้านเงินทุนย่อมมีมากกว่าปกติ ข้อที่น่าสังเกตคือในปี ๒๔๖๓ กรมพาณิชย์ฯ ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นกระทรวง แผนกสหกรณ์ได้รับเลื่อนฐานะขึ้นเป็นกรมซึ่งน่าที่จะได้รับงบประมาณและบุคลากรในการดำเนินงานมากขึ้น แต่การกลับเป็นในทางตรงกันข้าม ลักษณะเช่นนี้เป็นเครื่องชี้ชัดว่า รัฐบาลมิได้มีความศรัทธาในงานสหกรณ์และมิได้มีนโยบายที่จะช่วยเหลือชาวนาอย่างจริงจัง

๒๙. ยุกวรรณ อินทรโกมาลย์สุต, *เรื่องเดิม*

๓๐. รายงานการตั้งและตรวจสอบสหกรณ์ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๔๖๑ อ้างถึงใน จำเนียร สารนาท "พระราชภารกิจของพระราชวรรังค์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์เกี่ยวกับการสหกรณ์", *สหกรณ์*, ๖ (เมษายน-มิถุนายน ๒๔๙๑), ๘๕

๓๑. ยุกวรรณ อินทรโกมาลย์สุต, *เรื่องเดิม*, หน้า ๑๕

๓๒. กจช, ร.๗. พ. ๗/๔, รายงานการสหกรณ์ในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์และเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานสหกรณ์จำนวนหนึ่ง ได้กราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเดินทางไปดูงานสหกรณ์ที่พม่า และอินเดีย คณะผู้ดูงานออกเดินทางเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๕ และเดินทางกลับในเดือนเมษายน ปีถัดมา รวมเวลาดูงานทั้งสิ้น ๕ เดือน^{๓๓} จากนั้นคณะผู้ดูงานได้เสนอรายงานการดูงานต่อรัฐบาล ดังมีประเด็นที่น่าสนใจ คือ

คณะผู้ดูงานเห็นว่าสหกรณ์ไรไฟเฟเซนนั้นถือกำเนิดในเยอรมนี ชาวนาในประเทศเยอรมนี เป็นผู้มีการศึกษาและเป็นผู้เคร่งครัด สภาพการณ์ในเยอรมนีทำให้ชาวนาต้องชวนช่วยกันระดมเงินเพื่อการดำรงชีวิตอยู่มาก ส่วนชาวนาไทยนั้นการศึกษายังด้อย การดิ้นรนเพื่อการดำรงชีวิตอยู่ยังไม่หนักหนาเท่า ดังนั้นสหกรณ์แบบไรไฟเฟเซนแท้ ๆ จึงเป็นอุดมคติที่ค่อนข้างสูงเกินไปกว่าที่จะหมายถึงในขั้นต้น ผู้รายงานเห็นว่าสำหรับไทยควรใช้ระบบที่จะช่วยหนุนให้ชาวนามีความสนใจในกิจการสหกรณ์ของตน อย่างลึกซึ้ง และเฟื่องฟูประโยชน์และส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นรูปธรรม ระบบดังกล่าวนี้ก็คือระบบไรไฟเฟเซนและลูเชติ* กล่าวคือให้สหกรณ์ออกหุ้นแก่สมาชิกโดยวิธีผ่อนส่ง หุ้นนี้อาจถอนคืนได้ภายหลัง ๑๐ ปีนับตั้งแต่จดทะเบียน ภายใน ๑๐ ปีนี้สหกรณ์ไม่แบ่งกำไร แต่อาจใช้กำไรนั้นเป็นทุนดำเนินการ ในปีที่ ๑๑ สหกรณ์จึงนำกำไรที่จะสะสมไว้ตลอด ๑๐ ปี หลังจากหักอย่างน้อย ๑ ใน ๔ ไว้เป็นทุนสำรองแล้ว มาแบ่งส่วนให้เป็นหุ้นแก่สมาชิกโดยมีการกำหนดอัตราขึ้นสูงไว้ แบบดังกล่าวนี้เป็นแบบหนึ่งในสี่แบบที่ใช้อยู่ในแคว้นบุงาบ แต่ข้อเสนอดังกล่าวนี้นั้นไม่เป็นที่ยอมรับและไม่ได้นำไปใช้ในทางปฏิบัติ^{๓๔}

ข้อเสนออีกประการหนึ่งก็คือ คณะผู้รายงานเห็นว่ายังไม่ควรจัดตั้งสหกรณ์ที่ไม่เกี่ยวกับการเกษตรกรรมขึ้นในประเทศไทย จนกว่ากลุ่มผู้ดำเนินการด้านนั้น ๆ บังเกิดความตื่นตัวและเกิดความต้องการในการจัดตั้ง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือควรให้เป็นการริเริ่มจากเบื้องล่าง มิใช่จากเบื้องบนดังเช่นสหกรณ์เกษตรกรรมที่กำลังกระทำอยู่^{๓๕}

ในท้ายที่สุด คณะผู้รายงานได้แสดงความเชื่อมั่นว่า สหกรณ์ที่ได้ดำเนินงานขึ้นแล้วในประเทศไทย เป็นวิธีการที่สามารถช่วยเหลือชาวนาได้อย่างแท้จริง^{๓๖}

๓๓. กจช, ร.๖. ก. ๑/๖๑ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เสด็จตรวจการสหกรณ์เมืองต่างประเทศ

* เป็นรูปแบบหนึ่งของสหกรณ์ ที่แบ่งปันผลกำไร ตรงกันข้ามกับแบบไรไฟเฟเซนที่ไม่หวังผลกำไร

๓๔. รายงานการตรวจสหกรณ์เมืองต่างประเทศ อ้างถึงนายจำเนียร สารระนาท, *เรื่องเดิม*, หน้า ๙๔

๓๕. *เรื่องเดิม*

๓๖. ยุกพรธณ อินทรโกมาลย์สุต, *เรื่องเดิม*, หน้า ๑๔

ไม่มีหลักฐานชี้ชัดว่า รัฐบาลให้ความสนใจการสหกรณ์มากขึ้น นับตั้งแต่ปี ๒๔๖๖ จนถึงปี ๒๔๖๘ ซึ่งเป็นปีสิ้นรัชกาล มีสหกรณ์ตั้งขึ้นอีกเพียง ๑๘ สมาคม และเงินที่ใช้จัดตั้งก็เป็นเงินที่ได้จากหนี้สินที่สหกรณ์เก่าส่งคืนให้แก่ธนาคารรวมสหกรณ์ที่โต้ตั้งขึ้นนับตั้งแต่ปีแรก ๒๔๕๙ จนถึงสิ้นรัชกาลเป็นจำนวน ๗๗ สมาคม^{๓๗}

หนึ่งใน ๖ ปีแรกของสหกรณ์ รัฐบาลยังผ่อนปรนให้ชาวนาผู้กู้ยืมเงินจากสหกรณ์โดยใช้หลักความเชื่อเป็นประกัน (Moral Security) กล่าวคือสมาชิกไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์ประกันเงินกู้ การที่รัฐกระทำเช่นนี้ ก็เพราะต้องการเพาะหลักปรัชญาแห่งสหกรณ์ให้บังเกิดขึ้น อันได้แก่ ความเชื่อที่ว่า การรวมกำลังเพื่อกระทำกรอันเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน โดยใช้ความซื่อสัตย์ ความมรรยาธ ความช่วยเหลือและควบคุมซึ่งกันและกันเป็นหลักประกัน เป็นสิ่งที่สามารถทำได้^{๓๘} แต่หลังจากปี ๒๔๖๖ เป็นต้นมาสหกรณ์ที่โต้ตั้งขึ้นต้องใช้หลักทรัพย์เป็นประกัน (Material Security) ^{๓๙} หนึ่งนั้นคือ ผู้สมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ต้องโอนโฉนดที่ดินให้เป็นสมบัติของสหกรณ์จนท่วมจำนวนเงินที่ต้องการกู้ทุกราย หากสมาชิกคนใดไม่มีโฉนด ก็ให้มีผู้ค้ำประกัน ๒ คน ที่ได้โอนทรัพย์สินไว้ให้แก่สหกรณ์แล้ว^{๔๐} ในระยะของการใช้ความเชื่อเป็นหลักประกันเงินกู้ขึ้น ก็ได้มีปรากฏอยู่บ้างที่สมาชิกกระทำการอันเป็นเหตุให้หย่อนความไว้วางใจ เมื่อเป็นเช่นนี้ที่ประชุมก็มีมติให้สมาชิกโอนที่ดินให้แก่สหกรณ์เพื่อป้องกันมิให้สหกรณ์ขาดทุน ในขณะที่เดียวกัน เมื่อผู้ตรวจการสหกรณ์พบว่าสหกรณ์ได้อ่อนแอเนื่องจากเหตุนี้ ก็สั่งให้เปลี่ยนเป็นใช้หลักทรัพย์เป็นประกันทันที^{๔๑}

ในปี ๒๔๖๖ รัฐบาลได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อแบ่งชั้นสหกรณ์ออกเป็น ชั้นเอก โท ตรี และจัตวา โดยเริ่มให้ชั้นหลังจากเริ่มตั้งไปแล้ว ๒ ปี หลักเกณฑ์นั้นได้แก่ (๑) ความสามัคคี (Co-operative Spirit) (๒) การปกครอง (๓) การส่งเงินคืน (๔) การรักษากฎระเบียบ ชั้นเอกเป็นชั้นที่ไม่มีหนี้สิน ชั้นโทเป็นชั้นที่เลี้ยงตัวเองได้แล้ว และชั้นตรีเป็นชั้นที่นับได้ว่ามีคุณภาพดี ที่ต่ำลงไปกว่านั้นเป็นชั้นจัตวา ปรากฏว่าส่วนใหญ่อยู่ในชั้นตรี ส่วนชั้นเอกนั้นไม่มีเลย^{๔๑} (ดูตารางประกอบ)

๓๗. กจช. ร.๗ พ. ๗/๔, รายงานการสหกรณ์ในประเทศไทย

๓๘. กจช. ร.๗ พ. ๗/๔, รายงานการสหกรณ์ในประเทศไทย

๓๙. เรื่องเดียวกัน

๔๐. เรื่องเดียวกัน

๔๑. เรื่องเดียวกัน

พ.ศ.	ชั้น				ยังไม่มีชั้น	รวม
	เอก	โท	ตรี	จัตวา		
๒๔๖๖	—	๑๔	๓๖	๙	๕	๖๔
๒๔๖๗	—	๑๕	๔๑	๘	๕	๖๙
๒๔๖๘	—	๑๖	๔๔	๙	๕	๗๗

ที่มา : กจข. ร.๗ ๗/๔, รายงานการสหกรณ์ในประเทศไทย

การจัดลำดับชั้นดังกล่าว ได้ทำให้สมาชิกพยายามขวนขวายกระทำการให้ดีขึ้นเพื่อที่จะได้เลื่อนชั้น ในขณะที่เดียวกันพยายามรักษาความดีไว้เพื่อไม่ให้ถูกลดชั้น^{๔๒}

จากการที่สหกรณ์ส่วนใหญ่อยู่ในชั้นที่ใช้ได้ดีคือชั้นตรี ทำให้เห็นว่า การสหกรณ์ในประเทศไทยมิใช่เป็นสิ่งที่เหลือวิสัยที่จะทำได้ นับตั้งแต่ที่ได้มีการจัดตั้งมา ไม่ปรากฏว่ามีสหกรณ์ใดต้องล้มสลายไปเพราะสาเหตุทางการเงิน ซึ่งทั้งนี้เนื่องจากการควบคุมอย่างใกล้ชิดจากทางการด้วย ในด้านความประพฤติของสมาชิกนั้น ผู้ตรวจการสหกรณ์ส่วนใหญ่รายงานว่า เป็นไปในทางที่ดีขึ้น การพนัน และการเสพสุรายาฝิ่นในตำบลที่จัดตั้งสหกรณ์ลดลงอย่างเห็นได้ชัด

ในปี ๒๔๖๗ ได้มีคณะบุคคลกลุ่มหนึ่งรวมตัวกัน เพื่อจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ (Thrift Society) คณะสหกรณ์ออมทรัพย์นี้ได้แสดงความประสงค์ที่จะนำเงินมาฝากไว้ในสหกรณ์ แต่ตามความในข้อบังคับของสหกรณ์ ได้บัญญัติไว้ว่า เงินฝากต้องเป็นประเภทฝากประจำ ดอกเบี้ยที่ได้รับต้องน้อยกว่าที่สหกรณ์เสียให้แก่ธนาคารและทั้งหมดนี้ไม่อยู่ในความรับประกันของรัฐบาล^{๔๓} เนื่อง-
ไขดังกล่าวไม่น่าที่จะทำให้คณะสหกรณ์ออมทรัพย์เห็นว่า สหกรณ์คือสถานที่อันเหมาะสมในการฝากเงิน แต่ก็ปรากฏว่าคณะบุคคลเหล่านั้นยินดีฝากเงินไว้ในสหกรณ์ การณ์เช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า สหกรณ์มีความมั่นคงและได้รับความเชื่อถือเป็นอันมาก เมื่อสิ้นปี ๒๔๖๘ สหกรณ์ได้รับเงินฝากจากภายนอกทั้งสิ้น ๖,๓๐๐ บาท รวมกับดอกเบี้ยอีก ๙๓.๑๗ บาท^{๔๔}

อุปสรรคและปัญหาในการดำเนินงาน

ในช่วงระยะเวลา ๑๐ ปี ที่ได้ดำเนินงาน (๒๔๕๙-๒๔๖๘) สหกรณ์ต้องประสบอุปสรรคและปัญหาดังนี้

- ๔๒. เรื่องเดียวกัน
- ๔๓. เรื่องเดียวกัน
- ๔๔. เรื่องเดียวกัน

๑. การขาดแคลนเงินทุน^{๔๕} ซึ่งขึ้นก่เกิดจากการไม่ได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาล

๒. เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในด้านสหกรณ์มีอยู่น้อยมาก^{๔๖} จึงทำให้งานไม่อาจก้าวเดินไป
ได้โดยเร็ว ในปีเริ่มแรกของการตั้ง กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ต้องทรงขอข้ราชการจากกระทรวง
ธรรมการมาดำเนินงาน^{๔๗} และเนื่องจากการทำงานสหกรณ์จำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถ
ตลอดจนคุณลักษณะบางอย่างโดยเฉพาะ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ จึงได้ทรงรับคนเพิ่มโดยวิธีการสอบ
แข่งขัน ซึ่งนับได้ว่าเป็นการสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการเป็นครั้งแรกในประเทศไทย^{๔๘} การรับ
สมัครก็ทรงกระทำอย่างกว้างขวาง คือได้ทรงประกาศในหน้าหนังสือพิมพ์ ใ่อย่างไรก็ดี การกระทำดัง
กล่าวไม่เป็นที่พอพระทัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นอย่างมาก พระองค์ได้ทรง
เขียนบทความวิพากษ์วิจารณ์การสอบแข่งขันนี้อย่างรุนแรงในหนังสือพิมพ์สยามออบเซิร์ฟเวอร์ ใน
ชื่อเรื่องว่า "The Academic Person" ใช้นามปากกาว่า "อัครพายุ" นอกจากนี้ ในบางตอนของบทความ
ความยังได้ โจมตีนายเคเบิลที่ปรึษางานด้านสหกรณ์เป็นส่วนตัวด้วย กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ จึงได้ทรง
มีลายพระหัตถ์ปลอบโยนเพื่อไม่ให้ นายเคเบิลเสียกำลังใจ ดังในตอนหนึ่งว่า "... ในหลวงไม่ทรง
ทราบรายละเอียดทั้งหมดของงานที่เรา กำลังพยายามปฏิบัติอยู่ แต่พระองค์ทรงทราบถึงความยากลำบาก
ของงานนี้และเราย่อมคาดหวังด้วยความมั่นใจในพระมหากรุณาธิคุณและพระบรมราชานุเคราะห์"^{๔๙}

ข้อความในลายพระหัตถ์ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว
มิได้ทรงสนับสนุนงานสหกรณ์ การณ์เช่นนี้ย่อมเป็นเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้สหกรณ์ไม่ก้าวหน้า
อนึ่งในปี พ.ศ. ๒๔๖๐ หนึ่งปีหลังจากการตั้งสหกรณ์ ไทยประกาศสงครามกับเยอรมนี กรมหมื่น
พิทยาลงกรณ์ ทรงได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ด้านการพิทักษ์ทรัพย์สินชาติศัตรู
เจ้าหน้าที่ในแผนกสหกรณ์ ซึ่งมีอยู่น้อยอยู่แล้ว ก็ต้องไปร่วมทำงานด้วย งานสหกรณ์จึงกระทำไม่ได้
เต็มที่ งานนี้ต้องกระทำอยู่เรื่อยมาจนกระทั่งสิ้นรัชกาล

๔๕. และ ๔๖ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ทรงแถลง ณ ที่ประชุมสภาเผยแผ่พาณิชย์ วันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๔๖๕
ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, *เรื่องเดิม* มมม.

๔๗. ม.จ. พรพิมลพรรณ รัชนี้ "พระประวัติกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์" ใน กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์, *เรื่องของ
นักเรียนเมืออังกฤษ* (พระนคร : บำรุงสาส์น, ๒๕๑๔), หน้า ๕๒

๔๘. จำเนียร สารนาค "พระราชภารกิจของพระราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์เกี่ยวกับการ สหกรณ์"
สหกรณ์, ๖ (มกราคม-มีนาคม ๒๔๕๑), ๑๘

๔๙. อ้างถึงใน จำเนียร สารนาค, *เรื่องเดียวกัน*. (ข้อความภาษาอังกฤษ ของลายพระหัตถ์ เป็นดังนี้...
The King does not know all the details of the work we are attempting to perform, but he
knows how the difficulty of the task, and we can look with confidence to His Majesty's
sympathy and support.)

๓. ความไม่เข้าใจของราษฎรต่อการจัดตั้งสหกรณ์ ราษฎรส่วนใหญ่เข้าใจไปว่า สหกรณ์คือการที่รัฐบาลจะเข้าบริพัตรทรัพย์สินของชาวนา ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ นอกจากเกิดจากการยุบของนายทุนผู้เสียประโยชน์แล้ว^{๕๐} ยังเป็นเพราะครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่รัฐบาลเข้าช่วยเหลือชาวนาโดยตรง^{๕๑} ก่อนหน้าการติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับชาวนาเป็นไปในเรื่องการเก็บผลประโยชน์และการเกณฑ์แรงงาน ดังนั้น การช่วยเหลือของรัฐในครั้งนี้จึงทำให้ชาวนาบังเกิดความไม่ไว้วางใจ ดังข้อเขียนของกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ตอนหนึ่งว่า

“...ใครอย่าเข้าใจว่าชาวนาเป็นคนโง่...แกมิใช่คนโง่หรอก เพราะฉะนั้นเมื่อเจ้าพนักงานไปเทศน์สหกรณ์ให้แกฟัง ตัวเจ้าพนักงานไม่รู้จริงแกก็ไม่เชื่อ แกคิดว่าเจ้าพนักงานเป็นคนหลวง ซึ่งพูดจาอะไรกับแกก็เพื่อประโยชน์ที่เป็นส่วนหลวง จะทำให้แกเข้าใจว่า “หลวง” มิได้คิดจะเก็บเงินหรือกะเกณฑ์แรงอะไรแก่นั้น ชั้นต้น ๆ แกไม่ค่อยเชื่อ เกิดมาแต่ท้องพ่อท้องแม่ไม่เคยเห็นมีเช่นนี้ เพราะฉะนั้น คงจะมีกลเม็ดอะไรอยู่ที่ไหนสักแห่ง ส่วนการกั๊กมันนินแกลเสียดอกเบียอยู่ปี่ละเท่าไรต่อเท่าไร บัดนี้เจ้าพนักงานมาบอกว่าจะจัดให้แกเปลี่ยนเป็นเสียดอกเบียชนิดเดียว โดยที่มิได้คิดจะเอาอะไรเข้าหลวงเลยนั้น เข้าใจยาก อีกประการหนึ่ง แกต้องการจะเข้าใจว่า เหตุไฉน แเบงค์ซึ่งเป็นของฝรั่ง มั่งคั่งจำจะมาให้แก่แกถึงเช่นนี้ บางทีจะมีกลอุบายล่อหลวงอะไรดอกกระมัง...”^{๕๒}

อย่างไรก็ดีด้วยความพยายามของเจ้าพนักงานสหกรณ์ ชาวนาก็มีความเข้าใจในความช่วยเหลือของรัฐยิ่งขึ้นในเวลาต่อมา

๔. ปัญหาการรวมตัวของชาวนา ปัญหานี้ นับเป็นปัญหาสำคัญที่จะเป็นตัวกำหนดว่า สหกรณ์จะไปได้รอดหรือไม่เพียงใด ในขั้นต้นปรากฏว่า สมาชิกส่วนใหญ่หวาดกลัวต่อการที่ต้องรับผิดชอบในทรัพย์สินของสหกรณ์แทนกันอย่างไม่จำกัด ลักษณะเช่นนี้ จึงทำให้ชาวนาที่มาสมัครเข้าเป็นสมาชิก เป็นผู้มีหนี้สินอย่างหนักและไร้นาจจนหลุดจำนองแล้ว การเข้ามาเป็นสมาชิก ก็เพราะเห็นว่าสหกรณ์เป็นที่พึ่งแหล่งสุดท้ายที่ไม่อาจหาที่ใดได้อีกแล้ว^{๕๓} ลักษณะเช่นนี้จึงทำให้สมาชิกสหกรณ์ ไม่น้อย ลาออกจากสหกรณ์เมื่อหมดปัญหาหนี้สินแล้ว สหกรณ์เป็นเพียงแหล่งกั๊กเงินที่มี

๕๐. พระพิจารณ์พาณิชย์. “การปฏิบัติราชการสหกรณ์”, *สารสินสันนิบาตสหกรณ์*, ๑ ฉบับพิเศษ (กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓), ม.ม.น.

๕๑. กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์, *เรื่องเดิม*, หน้า ๕

๕๒. เรื่องเดียวกัน

๕๓. พระประกาศสหกรณ์, “ประสพการณ์ในสมัยรับราชการหัวเมืองและในสมัยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสหกรณ์” ใน *กระทรวงเกษตราธิการและสหกรณ์*, *เรื่องเดิม*, ม.ม.น.

ดอกเบี้ยราคาถูกสำหรับเขาเท่านั้นเอง^{๕๔} ข้อเท็จจริงดังกล่าว ทำให้รัฐและผู้ทำงานสหกรณ์ทั้งหลาย ตระหนักว่า แม้ชาวนาไทยจะมีประเพณีการลงแขกร่วมแรงร่วมใจกันปักดำนาหรืออื่น ๆ ก็ตาม แต่เมื่อรัฐนำสหกรณ์ไปให้สิ่งกลับเป็นสิ่งใหม่สำหรับพวกเขาไป^{๕๕} อย่างไรก็ตาม ปัญหาเรื่องนี้อาจอยู่ตรงที่ คนไทยมีลักษณะวัฒนธรรมในแบบอิสระนิยมและอำนาจนิยมก็ได้^{๕๖} ในการจัดตั้งสหกรณ์ผู้ดำเนินงานจึงควรต้องเข้าใจและตระหนักในปัญหานี้เสียก่อน

๕. ข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย กล่าวคือพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม ๒๔๕๙ ที่รองรับการตั้งสหกรณ์อยู่นั้น ไม่เพียงพอในการขยายงานให้กว้างขวางออกไปได้ สิ่งสำคัญสำหรับการสหกรณ์ประการหนึ่ง คือการต้องมีองค์การกลาง หรือสหภาพสหกรณ์สำหรับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและหลักการของสหกรณ์ ในพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม ๒๔๕๙ ไม่ได้อนุญาตให้ตั้งองค์การกลางนี้ไว้ ฉะนั้นการที่จะขยายงานออกไปให้กว้างขวางนั้น รัฐจะต้องเร่งออกกฎหมายสำหรับสหกรณ์ โดยเฉพาะโดยเร็ว แต่ปรากฏว่าในรัชกาลที่ ๖ นี้ การดำเนินงานในเรื่องนี้เข้ามาถึงนี้อาจเป็นเพราะรัฐไม่แน่ใจว่า สหกรณ์นี้จะเป็นผลสำเร็จได้เพียงใด

สหกรณ์ในรัชกาลที่ ๗

เมื่อเริ่มรัชกาลที่ ๗ กระทรวงพาณิชย์ถูกรวมเข้ากับกระทรวงคมนาคม เรียกว่ากระทรวงพาณิชย์และคมนาคม กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทรงเป็นเสนาบดีกระทรวง ในขณะเดียวกันก็ทรงดำรงตำแหน่งนายกสภาเผยแผ่พาณิชย์ สืบแทนกรมพระจันทบุรีนฤนาถด้วย ในด้านการสหกรณ์ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารงานด้วย กล่าวคือ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ ม.จ. ฉลาดลบเลอสรรร กมลასน์ ปลัดทูลฉลองกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ แทนกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ซึ่งได้ทรงโปรดให้พ้นตำแหน่งไป ม.จ. ฉลาดลบเลอสรรร กมลასน์ เป็นได้เพียงปีเดียว ก็ทรงกราบบังคมทูลขอลาออกจากตำแหน่ง พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้พระยาพิพิธสมบัติ ซึ่งขึ้นดำรงตำแหน่งปลัดทูลฉลองกระทรวงพาณิชย์ฯ แทน ม.จ. ฉลาดลบเลอสรรรฯ เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ พระยาพิพิธสมบัติได้ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนสหกรณ์จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. ๒๔๖๙-๒๔๗๕)

๕๔. กจช. ร.๗ พ.๗/๔, เรื่องเดิม

๕๕. *ศาสนสัมพันธ์สหกรณ์*, ๑ ฉบับพิเศษ (กุมภาพันธ์, ๒๕๑๓), ม.ม.น.

๕๖. กมล สมวิเชียร, *ประชาธิปไตยกับสังคมไทย*, (พระนคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๔๖-๕๕

ในรัชกาลนี้ การสหกรณ์จะได้รับความสนใจจากทางรัฐบาลมากขึ้น พระบรมราชาบายของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในเรื่องนี้ คือทรงต้องการให้ขยายสหกรณ์ออกไปอย่างกว้างขวาง เพื่อให้สหกรณ์นี้เป็นเครื่องป้องกันมิให้ที่ดินตกอยู่ในมือของ “คนมั่งมี (capitalists) ที่มีได้ทำนา”^{๕๗} ที่สำคัญคือ ได้ทรงโปรดที่จะให้สหกรณ์เป็นสิ่งสร้างสำนักทางการเมือง เพื่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนต่อไปในอนาคตด้วย^{๕๘}

ในการจัดดำเนินงานสหกรณ์ในรัชกาลใหม่นี้ ได้มีการวางแนวทางที่จะปรับปรุงให้เหมาะสมกับคนไทยยิ่งขึ้น เพราะเท่าที่ทำกันในรัชกาลก่อนนั้น ส่วนใหญ่ไม่ค่อยเห็นด้วย เพราะเห็นว่าการหมิ่นพิทยาลงกรณ์ทรงถ่ายแบบจากอินเดียมากเกินไป^{๕๙} กรมพระจันทบุรีนฤนาถในฐานะสมาชิกอภิรัฐมนตรีสภาซึ่งทรงเคยควบคุมงานสหกรณ์สมัยที่ยังสังกัดในกระทรวงพระคลัง ฯ ได้ทรงกล่าวว่า การสหกรณ์นี้ ต้องสร้างให้เกิดความนิยม มิใช่บังคับ เพราะการบังคับ จะทำให้กลายเป็นลูกหนี้และเจ้าหนี้ไป^{๖๐}

ในปี พ.ศ. ๒๔๗๑ รัฐบาลได้ออกประกาศพระราชบัญญัติสหกรณ์โดยเฉพาะออกมา พระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจที่จะให้งานสหกรณ์ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง กล่าวคือพระราชบัญญัตินี้อนุญาตให้มีการตั้งสหกรณ์ประเภทอื่น อาทิ สหกรณ์การขายและสหกรณ์ออมทรัพย์ ตลอดจนชุมนุมสหกรณ์กลาง และธนาคารท้องถิ่น^{๖๑} กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ได้ทรงกล่าวในที่ประชุมพิจารณาประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์นี้ว่า “เป็น system ของไทยแท้ คิดให้พอเหมาะแก่ character ของคนไทย ไม่ตรงกับ system ที่ใช้ในประเภทอื่นหรือที่เรียกว่า Raiffeissen หรือ Luzatti type เป็นต้น น่าจะเรียกว่า type Chandaburi ตามพระนามนายกสภาเผยแผ่พาณิชย์ องค์ก่อนที่ได้ทรงให้กำเนิดขึ้น”^{๖๒}

๕๗. กจช. ร. ๗ พ. ๙/๑, พระราชกระแสพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวพระราชทานแก่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน วันที่ ๑๕ เมษายน ๒๔๗๓

๕๘. กจช. ร. ๗ พ. ๗/๔, กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน ทูลเกล้าถวายร่างนโยบายที่จะทรงแถลงในฐานะนายกสภาเผยแผ่พาณิชย์ แต่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวเพื่อขอพระราชทานพระบรมราชานุมัติ วันที่ ๓ เมษายน ๒๔๖๘

๕๙. กจช. ร. ๗ พ. ๑/๙, รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรีสภาวันที่ ๑ กันยายน ๒๔๖๘

๖๐. เรื่องเดียวกัน

๖๑. ดูพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๔๗๑

๖๒. กจช. ร. ๗ พ. ๙/๒, รายงานการประชุมเสนาบดีสภา วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๔๗๑

หนึ่งในปี ๒๔๗๑ นี้ ได้มีข่าวว่า การสหกรณ์ในพม่าเสียหายจนถึงกับธนาคารต้องขาดทุนในเรื่องนี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงกำกับไปยังกระทรวงพาณิชย์ฯ ให้ระมัดระวังป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้ในไทยได้^{๖๓} ในพ.ศ. ๒๔๗๒ ธนาคารสยามก็มาจลได้อุ่นมุดีเงินทุนเพื่อการจัดตั้งสหกรณ์อีก ๕ แสนบาท เมื่อรวมกับเงินทุนเดิมที่มีอยู่ สหกรณ์จะมีเงินสำหรับดำเนินการทั้งสิ้นประมาณ ๑ ล้านบาท เมื่อสิ้นปี ๒๔๗๒ สหกรณ์ได้ขยายขึ้นจากเดิมรวมทั้งสิ้นเป็น ๑๒๘ สมาคม^{๖๔} การบริหารงานสหกรณ์ระยะนี้เป็นไปอย่างระมัดระวัง เพราะเห็นตัวอย่างความล้มเหลวในพม่าซึ่งเกิดจากการขยายงานเร็วเกินไป การรับสมาชิก การควบคุมและตรวจตราบัญชีที่ทำการอย่างระมัดระวัง ได้เป็นปัจจัยอันหนึ่งที่ทำให้สหกรณ์ก้าวหน้าขึ้น^{๖๕}

ในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ พระยาพิพิธสมบัติ ได้เสนอโครงการขยายการตั้งสหกรณ์ ๘๐๐ สมาคมภายในเวลา ๕ ปี (๒๔๗๓-๒๔๗๗) ต่อกระทรวงพาณิชย์ฯ โดยในปีแรกกำหนดที่จะตั้ง ๕๐ สมาคม ปีที่สอง ๗๐ สมาคม ปีที่สาม ๑๕๐ สมาคม และปีที่ห้า ๒๘๐ สมาคม เมื่อรวมกับสหกรณ์เดิมที่มีอยู่ ในปี ๒๔๗๗ จะมีสหกรณ์รวมทั้งสิ้น ๙๒๘ สมาคม^{๖๖}

อันที่จริงโครงการนี้ ทางสำนักที่ปรึกษากระทรวงพระคลังฯ ในรัชกาลก่อนได้เคยเสนอขึ้นมาแล้ว แต่ไม่ได้รับการยอมรับ^{๖๗} การที่ได้มีการเสนอขึ้นมาอีก ก็เนื่องจากว่า ในระยะนี้ไทยกำลังประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ สินค้าข้าวของไทยตกต่ำมาก เป็นผลให้ความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไป ไม่ว่าข้าราชการ พ่อค้า ประชาชน คนแจวเรือจ้างต้องได้รับผลกระทบกระเทือนกันอย่างถ้วนหน้า^{๖๘} รัฐบาลจึงได้คิดดำเนินการขยายสหกรณ์ให้กว้างขวางออกไป เพื่อที่ภาวะเศรษฐกิจของชาวนานับตลอดจนของประเทศจะได้ดีขึ้น พร้อมกันนั้น รัฐบาลก็ได้หันมาพิจารณาแก้ไข

๖๓. กจช. ร. ๗ พ. ๙/๓ พระราชกระแสพระราชทานแก่กรมพระกำแพงเพชรอัครโยธิน วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๔๗๑

๖๔. กจช. ร. ๗ พ. ๙/๔, รายงานการตรวจสหกรณ์ ประจำปี พ.ศ. ๒๔๗๒

๖๕. Virginia Thompson, *Thailand: The New Siam* (New York: Paragon Book Reprint Corporation, 1967), p. 379.

๖๖. กจช. กส. ๑๕. ๒/๒๑, บันทึกโครงการสำหรับการตั้งสหกรณ์ ๘๐๐ สมาคมภายในเวลา ๕ ปี

๖๗. Office of Foreign Adviser, Ministry of Finance, section 28/7 อ้างถึงใน สุขชัย มนัสไพบุลย์ “ความล้มเหลวของการสหกรณ์” *สะพาน* (พระนคร: แผนกประวัติศาสตร์ คณะอักษรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๑), หน้า ๓๘

๖๘. สุวรรณ (นามแฝง), “กระดูกสันหลังของประเทศ”, *กสิกร* ๔ ฉบับ ๕ (๒๔๗๔), ๓๗๒

ปรับปรุงเทคนิคและกระบวนการผลิตข้าวของชาวนาให้ทันสมัยขึ้น โดยดำริที่จะให้มีการใช้เครื่องจักรกล วิธีการ และผลวิจัยทางวิทยาศาสตร์สมัยใหม่เข้าช่วย ในขณะเดียวกัน ก็ได้มีการวิเคราะห์พิจารณาปัญหาการค้าข้าวและบทบาทของพ่อค้าคนกลางอย่างกว้างขวาง กล่าวได้ว่าไม่เคยมีปรากฏมาก่อนเลย ที่ปัญหาชาวนาจะให้ความสนใจถึงเพียงนี้^{๖๙} หนังสือพิมพ์*กสิกร* ซึ่งโจมตีรัฐบาลมาตลอด ต่อการที่รัฐบาลไม่เร่งบำรุงการผลิตของชาวนาด้วยหลักวิทยาศาสตร์สมัยใหม่ถึงกลับกล่าวว่า "...เข้าใจได้ว่ารัฐบาลคงเลิกรัฐประศาสนนโยบาย *laissez-faire* คือปล่อยให้ตามเรื่อง ซึ่งนอกจากการชลประทานได้เป็นศาสนนโยบายสำหรับกิจกรรมมานานแล้ว"^{๗๐}

สำหรับสหกรณ์นั้นเป็นที่น่าเสียดายว่า โครงการ ๕ ปีที่ได้เสนอขึ้นไปนั้น ไม่ได้ได้รับการยอมรับให้ขยายเต็มตามโครงการเนื่องจากขาดแคลนเงินทุน ทั้ง ๆ ที่ในคณะรัฐบาลส่วนใหญ่เชื่อกันว่า สหกรณ์เป็นสิ่งที่ช่วยแก้ไขปัญหาชาวนาได้ สมเด็จพระยาตำราภิรมย์เกล้าถึงกับกล่าวว่า "ถ้าหากเป็นการจำเป็น ก็ต้องกู้เงินจากต่างประเทศ" พระองค์ยังได้ตรัสแสดงความเห็นไว้อีกด้วยว่า ความมั่นคงของประเทศสยามในภายหน้าอยู่ที่เรื่องเศรษฐกิจและการศึกษานี้เท่านั้น^{๗๑}

ด้วยการขาดแคลนเงินทุนดังกล่าว ในปี ๒๔๗๔ จำนวนสหกรณ์จึงมีรวมทั้งสิ้นเพียง ๑๕๐ สมาคม^{๗๒} กล่าวได้ว่า กิจกรรมของสหกรณ์ในระยะนี้เป็นเพียงการวางระเบียบตรวจบัญชี เพื่อให้สหกรณ์มีความมั่นคงยิ่งขึ้นเท่านั้นเอง^{๗๓}

ในประมาณนับตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๔๗๔ เป็นต้นไป ได้ปรากฏมีรายงานจากหัวเมืองว่า บริษัท อีสต์เอเชียติก ได้ไปติดต่อให้เงินกู้แก่ชาวนาไปทำทุนอย่างแพร่หลาย เมื่อชาวนาทำนาได้แล้ว บริษัทจะรับซื้อทั้งหมด วิธีการให้ทุนนี้ ทางบริษัทได้ทำในรูปแบบสหกรณ์^{๗๔} กล่าวคือให้ชาวนารวมตัวเป็นสมาคม เรียกว่าสมาคมชาวนา สมาชิกของสมาคมต้องนำโฉนดที่ดินของตนให้แก่บริษัทเป็นประกัน บริษัทคิดดอกเบี้ย ๗% อีก ๓% ให้แก่หัวหน้าสมาชิกสมาคมชาวนาซึ่งทำหน้าที่รวบรวมโฉนดที่ดินจากชาวนาและเป็นตัวกลางประสานการติดต่อระหว่างชาวนากับบริษัท

๖๙. กุ กจช. ร. ๗ พ. ๘. ๑/๑ Memorandum of Procedure suggested by the Minister of Lands and Agriculture for consideration of the Members at the first meeting

๗๐. "ความเห็นบรรณาธิการ", *กสิกร* ๔ ฉ. ๖ (๒๔๗๔), ๔๑๘

๗๑. กจช. ร. ๗ ๑๓/๓ รายงานการประชุมอภิรัฐมนตรี วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๔๗๔

๗๒. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, *เรื่องเดิม*, ม.ม.น.

๗๓. เรื่องเดียวกัน

๗๔. ได้พิจารณาเห็นพ้องกันในภายหลังว่า เป็นวิธีการที่เข้าลักษณะเครดิตฟองซิเออร์มากกว่า

รวมแล้วชาวนาต้องเสียดอกเบี้ยทั้งสิ้น ๑๐% ในกรณีที่ชาวนาไม่สามารถใช้หนี้ได้ ทางบริษัทจะบังคับให้ผู้กู้สัญญาขายฝากที่ดิน ได้มีรายงานต่อมามากกว่า หลังจากบริษัทอีสต์เอเซียติกเริ่มดำเนินการ ได้มีบริษัทอื่น ๆ อีกหลายบริษัทเตรียมดำเนินการในแบบเดียวกันบ้าง เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลวิตกว่า ที่ดินจะตกอยู่ในมือต่างชาติคือฝรั่ง นอกเหนือจากคนจีนซึ่งครอบครองอยู่ไม่น้อยแล้ว

ทางฝ่ายบริษัทอีสต์เอเซียติก เมื่อได้ทราบความวิตกของรัฐบาลก็ชี้แจงว่า บริษัทไม่ต้องการเป็นเจ้าของที่ดิน บริษัทเพียงแต่ต้องการความมั่นคงเท่านั้น

สำหรับกระทรวงมหาดไทย มีความวิตกเพิ่มขึ้นไปอีกว่า การกระทำของบริษัทซึ่งเข้าลักษณะสหกรณ์ อาจทำให้สหกรณ์ของทางการพ่ายไปได้ ทางกระทรวงเกษตรมีความเห็นเช่นเดียวกันพร้อมกับเสนอแนะว่า รัฐควรเร่งปรับปรุงสหกรณ์ให้สะดวก และเป็นที่น่าสนใจแก่สมาชิกมากขึ้น มิฉะนั้นราษฎรจะหันไปอยู่กับทางบริษัทเอกชนเสียหมด

สำหรับกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ซึ่งควบคุมงานด้านสหกรณ์อยู่ ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า เรื่องราวทั้งหมดไม่น่าจะเป็นอันตรายแต่อย่างใด เพราะทางบริษัท เมื่อได้ที่ดินไปก็คงไม่เก็บไว้ คงขายต่อ ส่วนเรื่องที่ว่า การกระทำของบริษัทอาจทำให้สหกรณ์ของรัฐพ่ายแพ้ลงนั้นทางกระทรวงพาณิชย์เห็นว่า คงไม่เป็นเช่นนั้น เพราะรูปการของบริษัทเป็นไปในลักษณะของการกู้ยืมเงิน เช่นบุคคลธรรมดาทั่วไป ไม่ใช่วิธีการของสหกรณ์ที่สร้างความเชื่อ (credit) แก่ชาวนาให้ดีขึ้นทั้งในทางธรรมและทางทรัพย์^{๗๕}

ไม่ว่าผลดีและผลเสียของการกระทำของบริษัทอีสต์เอเซียติกจะเป็นเช่นไร ภาวการณ์ที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นความจริงประการหนึ่งว่า บทบาทของรัฐบาลในการช่วยเหลือชาวนาในยุคข้าวยากหมากแพงนี้ เข้าเกินไปกว่าภาวการณ์ที่บีบคั้นอยู่ เราจะเห็นว่าทุกฝ่ายเห็นชอบด้วยกับการที่จะขยายสหกรณ์ให้กว้างขวางออกไป แต่ก็มีได้มีการพยายามเร่งรัดให้มีการดำเนินการอย่างจริงจัง เอกชนจึงเข้ามามีบทบาท ซึ่งแน่นอนว่าย่อมเป็นไปเพื่อผลกำไรเป็นสำคัญ สำหรับรัฐบาลเมื่อพบกับสถานะเช่นนี้ แม้จะกังวลและไม่เต็มใจแต่ก็ยินยอม ด้วยเห็นว่าบริษัทได้ลงทุนไปมากแล้ว โดยทางกระทรวงพาณิชย์ ฯ รัฐบาลจะควบคุมอย่างใกล้ชิด

สรุปได้ว่า ในรัชกาลที่ ๗ นี้ แม้จะมีการยอมรับและเห็นคุณค่าของวิธีการสหกรณ์มากกว่าในรัชกาลก่อนก็ตาม แต่ผลที่สุดแล้วก็มีได้กระทำอย่างจริงจัง โดยอ้างสาเหตุในเรื่องการขาดแคลน

๗๕. เรียบเรียงขึ้นจาก กจช. ร. ๗ พ. ๑๓/๓, ให้กระทรวงพาณิชย์คำริชช่วยเหลือชาวนาทำนองประเทศอินโดจีนที่จัดให้ชาวนากู้เงินจากแบงก์ได้ (และเรื่องตั้งแบงก์ให้ชาวนากู้เงิน)

เงินทุน ซึ่งเงินทุนไม่น่าจะเป็นสาเหตุใหญ่ ปัญหาสำคัญน่าจะอยู่ที่ว่า รัฐบาลเห็นความสำคัญของ ปัญหาชาวนารองลงมาจากปัญหาอื่น ๆ มากกว่า

พระยาพิชิตสมบัติ ได้เคยกล่าวในที่ประชุมสภาเผยแผ่พาณิชย์ครั้งหนึ่งว่า การสหกรณ์ ของไทยที่เชื่องช้านั้น เป็นเพราะ "...เรมัตตัวเองที่ไม่ให้ก้าวหน้าเร็วกว่าที่ควรจะเป็น เพราะ เราใช้ Material Security ดึงเกินไป เรายอมรับแต่บุคคลที่มีหน้าโฉนดเท่านั้น"^{๗๖} คำกล่าวนี้ ชี้ให้เห็นว่า อุปสรรคของการขยายสหกรณ์นั้น มิใช่อยู่ที่การขาดแคลนเงินอย่างเดียว แต่อยู่ที่วิธีการดำเนินงานด้วย เพราะโดยข้อเท็จจริง การใช้ Material Security หรือหลักทรัพย์เป็นประกัน นั้นเป็นการทำให้การเลือกพื้นที่เพื่อจัดตั้งสหกรณ์ ไม่อาจทำได้อย่างกว้างขวาง คือต้องเลือกทำใน ตำบลหรือหมู่บ้านที่มี โฉนดแล้วเท่านั้น ซึ่งในพื้นที่เช่นนี้ที่ดินมีราคาสูง หนี้สินและความต้องการ ทุนของชาวนามีมาก การจัดตั้งสหกรณ์จึงต้องใช้เงินมากด้วย^{๗๗}

นอกจากนี้ การที่รัฐบาลเคร่งครัดในการใช้หลักทรัพย์เป็นประกัน ไม่ผ่อนปรนให้มีหลัก ความเชื่อเป็นประกันดังเช่นในระยะต้นของการจัดทำสหกรณ์นั้น ทำให้เห็นว่ารัฐกังวลในเรื่องความ มั่นคงทางการเงินทอง หวั่นเกรงการสูญเสียในแง่กำไรขาดทุนมากเกินไป ทั้ง ๆ ที่โดยอันที่จริงแล้ว การดำเนินรัฐประศาสนโยบายของรัฐในเบื้องต้นนั้น ต้องเป็นไปเพื่อความอยู่ดีกินดีของราษฎรเป็น สำคัญ มิใช่เพื่อหวังผลประโยชน์กำไรและรายได้อันเกิดจากการลงแรงทำงานของราษฎร

อนึ่ง การช่วยเหลือชาวนา นอกจากจะต้องทำในเรื่องการให้ทุนกับแนะนำในด้านเทคนิค และกระบวนการผลิตที่ทันสมัยแล้ว ระบบการถือครองที่ดินก็เป็นปัจจัยอันหนึ่งที่รัฐควรเร่งแก้ไข เพื่อที่การช่วยเหลือในสองประการแรกจะได้บรรลุผล พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรง ตระหนักในเรื่องนี้ดี และทรงพยายามวางพระบรมราโชบายที่จะไม่ให้เกิด absentee landlordism แต่การดำเนินงานเพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ช้ามาก ฉะนั้น ข้อเท็จจริงที่ปรากฏก็คือ ในรัชกาลนี้ ที่ดินที่ใช้ ทำการปลูกข้าวส่วนใหญ่ยังคงอยู่ในมือของพระบรมวงศานุวงศ์ชั้นสูง^{๗๘} อาจเป็นด้วยปัจจัยดังกล่าว นี้เอง ที่ทำให้ผลของการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือชาวนาไม่บังเกิดขึ้นอย่างเต็มที่

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ๒๔๗๕ นายปรีดี พนมยงค์ สมาชิกผู้หนึ่งในคณะ ราษฎร ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจสำหรับประเทศ หลักการสำคัญในเค้าโครงนี้ประการหนึ่งก็คือ การให้ยึดที่ดินเข้าเป็นของรัฐ ฉะนั้นหากการได้ดำเนินไปตามแผน ก็จะเป็นการเปลี่ยนแปลงใน

๗๖. กจช. ร. ๗ พ. ๗/๑๐, รายงานการประชุมสภาเผยแผ่พาณิชย์ วันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๔๗๓

๗๗. กจช. ร. ๗ พ. ๗/๕, รายงานการสหกรณ์ในประเทศไทย

๗๘. F.O. 371/13264. Annual Report on the Kingdom of Siam for 1927.

โครงสร้างเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองครั้งสำคัญทีเดียว แต่แผนนี้มิได้นำมาใช้เนื่องจากเกิดความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในคณะรัฐบาล หวังองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ทรงคัดค้านอย่างรุนแรงด้วย ไม่มีใครแน่ใจได้ว่า ความขัดแย้งในเรื่องนี้เกิดจากการไม่เห็นด้วยในหลักการหรือกลวิธีการสูญเสียผลประโยชน์ตนเองและพวกพ้อง แต่ข้อเท็จจริงก็คือ ในช่วงระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อนี้ ทุกฝ่ายต่างปล่อยให้ตนเองตกเป็นเหยื่อของสถานการณ์ ปัญหาของประชาชนจึงดูไม่มีทางแก้ไขให้ดีขึ้นไปได้กว่าที่เป็นอยู่ นั่นคือ การที่ได้ประนีประนอมกันในขั้นสุดท้ายว่า ให้ใช้วิธีการสหกรณ์เครดิตหรือสหกรณ์ทุนนี้ช่วยเหลือชาวบ้านต่อไป โครงสร้างกรรมสิทธิ์ที่ดินไม่มีการเปลี่ยนแปลง

หนังสือใหม่

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รัฐบาลกับช่องว่างทางรายได้ของประชาชน

ดร. เมธี ครองแก้ว

๑๕๘ หน้า ๔๕ บาท

ทฤษฎีแหล่งที่ตั้งกับแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาภูมิภาค

เอกจิต วงศ์สุภาชาติกุล

๗๓ หน้า ๒๘ บาท