

ข้อมูลความล้มเหลวของสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทย : ข้อบกพร่องทางค้านของ “ผู้ให้”*

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สหกรณ์ได้ออกมาโดยเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดหนองบัวลำภู เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙^๑ กล่าวกันว่าสาเหตุของการนำเอาระบบสหกรณ์เข้ามาใช้ในเมืองไทยเพื่อช่วยปลดเบี้ล็องหนี้สินของชาวนาอันจะทำให้สถานะของชาวนาในชนบทดีขึ้น และนอกจากนี้แล้วเพื่อเป็นการขยายการผลิตข้าวเพื่อการส่งออกให้มากขึ้น^๒ กระนั้นตามเป็นที่น่าสงสัยว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญของเหตุผลประการหลัง คือ

การเพิ่มปริมาณการผลิตข้าวเพื่อส่งออกมากกว่าการที่จะซื้อยกอบกู้ให้สถานะของชาวนาในชนบทดีขึ้น จะเห็นได้ว่า ในขณะนั้นไทยได้ส่งข้าวออกไปขายต่างประเทศประมาณปีละหนึ่งล้านตัน^๓ ข้าวจึงกลายเป็นสินค้าสำคัญเพื่อแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศมาเพื่อใช้บำรุงน้ำเรือเมืองหลวง และอีกประการหนึ่งของการเลือกเอาสหกรณ์เครดิตประเภทไม่จำกัดสินใช้เข้ามาใช้นั้นก็เพื่อเป็นการบังคับให้ชาวนารับผิดชอบในหนี้สินร่วมกันอย่างไม่จำกัด เป็นการทำให้ชาวนาควบคุมกันเองมิให้ชาวนาทอดทิ้งที่ดินและหลบหนีหนี้สิน นอกจากนี้ตั้งแต่การนำเอาระบบสหกรณ์เข้ามาใช้จนกระทั่งปัจจุบันสถานะของชาวนาในชนบทก็หายได้ดีขึ้น แต่

* ขอขอบคุณอาจารย์ ประยงค์ เนคยารักษ์ ที่ช่วยอ่านแก้ไขและให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

** เป็นสหกรณ์เครดิตในชนบท จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในเยอรมัน โดย นายเฟรเดอริก วิลเดิร์มไรฟ์เฟเซ่น ในปี ก.ศ. ๑๘๖๒ ที่หมู่บ้านอันไฮเซน (Anhausen)

๑. ประมุน วิทยานนท์. การสหกรณ์. พะนัง : สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, พ.ศ. ๒๕๖๗, หน้า ๙๖

๒. Ministry of National Development, *The Co-operative Movement in Thailand*, Bangkok, 1967, p. 1

๓. เทพ ไสyanan, ประเทศไทยกับสหกรณ์, พะนัง : สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, พ.ศ. ๒๕๖๑, หน้า ๘

อย่างไรไม่ ชาวนาส่วนใหญ่ยังอยู่ในสภาพยากจน มีหนี้สินมากมาย ลูกหลานของพวกรเข้าจำนำไม่น้อยต้องเลี้ยงชีวิตลง หรือสมองไม่พัฒนา เพราะเป็นโรคขาดอาหาร

หากสิบปีที่ผ่านมา สหกรณ์ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ทั้งทางด้านส่วนราชการที่ทำหน้าที่ควบคุมสหกรณ์และโครงสร้างของสหกรณ์เอง เดิมที่เดียวงาน สหกรณ์ ขึ้นอยู่กับกระทรวง พระคลังมหาสมบัติ (พ.ศ. ๒๔๕๔) ต่อมากงาน สหกรณ์ ได้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงต่าง ๆ ต่อไปนี้ตามลำดับ.— กระทรวงพาณิชย์ (พ.ศ. ๒๔๖๓) กระทรวงพาณิชย์คุณนาย (พ.ศ. ๒๔๖๔) กระทรวงเกษตรพาณิชย์ (พ.ศ. ๒๔๗๕) กระทรวงเศรษฐกิจ (พ.ศ. ๒๔๗๖) กระทรวงเกษตรราษฎร์ (พ.ศ. ๒๔๗๘) กระทรวงสหกรณ์ (พ.ศ. ๒๔๗๙) กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๐๖) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (พ.ศ. ๒๕๑๔)^๔ ดูจากรายชื่อกระทรวงที่รับผิดชอบงานสหกรณ์ ดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่างงาน สหกรณ์ ถูกย้ายไปมาอยู่เกือบตลอดเวลา ซึ่งอันที่จริงแล้ว การเปลี่ยนบางครั้งก็เนื่องมาจาก การยกฐานะของ

กรมหรือทบวงที่รับผิดชอบขึ้นเป็นกระทรวง นางครั้งก็เป็นการควบเข้ากับกระทรวงอื่น เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้ อาจมีผลกระทบต่องาน สหกรณ์ ก็ได้ ซึ่งการศึกษาในรายละเอียดลงไป อาจช่วยให้ความกระจ่างได้ งาน สหกรณ์ ได้รับการเห็นความสำคัญสูงสุดในสมัยที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกสมัยหนึ่ง (พ.ศ. ๒๔๙๕) งาน สหกรณ์ ได้รับการยกฐานะจากกรมในสังกัดกระทรวงเกษตรราษฎร์ การขึ้นมาเป็นกระทรวงต่างหาก กิจการ สหกรณ์ ได้รับการสนับสนุนทั้งทางด้านกำลังคนและงบประมาณ^๕

ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างนี้อาจแบ่งออกได้เป็นสองระยะ คือ ระยะก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. ๒๔๓๑ การจัด สหกรณ์ ได้อีกหลักความสนใจพิเศษเฉพาะอย่าง จะเห็นได้ว่า ในระยะนี้จำนวนและประเภทของ สหกรณ์ ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สำนัก พ.ศ. ๒๔๓๘ สหกรณ์การเกษตรมีอยู่ ๑๖ ประเภท และมีจำนวน สหกรณ์ ถึง ๑๐,๕๗๔ สหกรณ์ ในจำนวนนี้เป็น สหกรณ์ หาทุนระดับหมู่บ้าน ถึง ๙,๖๖๙ สหกรณ์^๖ แต่อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ หาทุนขนาดเล็กนี้ มีจำนวนสมาชิกน้อย

๔. ประชุม วิทยานนท์, อ้างอิง หน้า ๔๘-๕๐

๕. อัน นิมนานเหมินท์, “บัญหาเกี่ยวกับสหกรณ์และข้อเสนอแนะบางประการ” สารสนับสนุนนักสหกรณ์, ปีที่ ๔, เมษายน-พฤษภาคม ๒๕๑๑, หน้า ๓๑

๖. Ministry of National Development, op.cit., pp.65-68 (appendix "A")

มาก ประมาณว่าในปี พ.ศ. ๒๕๙๗ สหกรณ์หาทุนขนาดเล็กเหล่านี้มีสมาชิกเฉลี่ยเพียง ๑๗ คน เท่านั้น^๔ ดังนั้นจึงเป็นการไม่ประยุต์และมีปัญหาทางด้านความสามารถเลี้ยงตัวเองได้ของสหกรณ์เหล่านั้น ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๐ ขึ้น รัฐบาลได้มีนโยบายควบสหกรณ์หาทุนระดับหมู่บ้านให้เป็นสหกรณ์การเกษตรระดับอัมเภอ และมีนโยบายที่จะให้มีการจัดสหกรณ์ในลักษณะเอนกประสงค์ขึ้น (multipurpose agricultural cooperatives) นโยบายการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรแบบเอนกประสงค์นี้ถูกเน้นในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๘)^๕

ปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีสหกรณ์การเกษตรอยู่ ๗๘๘ กลุ่ม และมีจำนวนสมาชิก ๕๐๔,๗๗๗ ครอบครัว (ตัวเลข พ.ศ. ๒๕๑๘/๒๕๑๙)^๖ ซึ่งนับว่าเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนครอบครัวเกษตรกรไทยทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตามนอกจากสหกรณ์การเกษตรแล้ว ยังมีสถาบันเกษตรอื่นอีกสองสถาบันที่ให้ความช่วย

เหลือเกษตรกรอยู่ คือ กลุ่มเกษตรกรชี้งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมการเกษตร และกลุ่มลูกค้าชาวนาหารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกรถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้เกษตรกรเข้าร่วมกลุ่มกัน ก่อนที่จะแปรสภาพเป็นสหกรณ์การเกษตรต่อไป (pre-cooperative groups) ตามสถิติปี พ.ศ. ๒๕๑๘/๑๙ มีกลุ่มเกษตรกร ๓,๐๓๗ กลุ่ม รวมจำนวนสมาชิก ๓๐๙,๔๓๙ ครอบครัวส่วนสมาชิกกลุ่มเกษตรกรลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรปี ๒๕๑๘/๑๙ มีจำนวนถึง ๕๑๖,๓๑๔ ครอบครัว^๗ สืบเนื่อง พ.ศ. ๒๕๑๙ มีเกษตรกรอยู่ในสถาบันการเกษตรทั้ง ๓ นี้ (สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มลูกค้าชาวนาหารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์) รวมทั้งสิ้นประมาณ ๑.๓ ล้านครอบครัว หรือร้อยละ ๒๔ ของครอบครัวเกษตรกรทั้งประเทศไทย^๘ เพราะฉะนั้นหมายความว่ายังมีครอบครัวเกษตรกรอีกร้อยละ ๗๖ ของครอบครัวเกษตรกรทั้งประเทศไทย หรือประมาณ ๔.๑ ล้านครอบครัวที่อยู่นอกสถาบันการเกษตรทั้ง ๓ นี้ และนอกจากนั้นยังเป็นที่นา

๙. อัน นิมมานเหมินท์, อ้างแล้ว, หน้า ๓๖

๘. สันกานิสาพาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๘, นครหลวงกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๕, หน้า ๕๑

๙. คカラงที่ ๒.๙ สันกานิสาพัฒนาการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔ ก.ท.ม., พ.ศ. ๒๕๒๐ หน้า ๒๑

๑๐. เพ็งอ้าง หน้า ๒๑ (ตารางที่ ๒.๔)

๑๑. เพ็งอ้าง หน้า ๒๐

เชื่อถือได้ว่าเกื้อหนังหงส์ของเกษตรกรนอกสถานที่มีฐานะยากจนกว่าเกษตรกรที่เป็นสมาชิกสถาบันเกษตรกรทั้ง ๓ ดังจะเห็นได้ว่าจากสถิติในปี ๒๕๑๖ เกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรรมนี้อีกที่เพาะปลูกโดยเฉลี่ยครัวเรือนละ ๓๐ ไร่ ในขณะที่ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ เกษตรกรทั่วประเทศมีเนื้อที่เพาะปลูกโดยเฉลี่ยเพียง ๑๖ ไร่ และในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ตัวเลขนี้ได้ลดลงไปเหลือเพียง ๑๔.๗ ไร่ต่อครัวเรือนเท่านั้น^{๑๒}

หลังจากที่ได้มีการรวมสหกรณ์หาทุนขนาดเล็กเข้าไปเป็นสหกรณ์การเกษตรระดับอ่ำกోชินแล้ว กิจการของสหกรณ์ได้เจริญขึ้นอย่างมาก สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยได้ทำการศึกษาถึงความก้าวหน้าของสหกรณ์การเกษตรในช่วงระยะเวลา ๓ ปี คือ ปี พ.ศ. ๒๕๑๓, ๒๕๑๕ และ ๒๕๑๗ พบว่าในช่วงระยะเวลา ๓ ปีนี้แม้ว่าจำนวนสหกรณ์และสมาชิกเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเท่านั้น แต่ทุนดำเนินงาน จำนวนเงินที่ใช้ให้สมาชิกกู้ รายได้ และรายได้สุทธิของสหกรณ์ การเกษตรได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเปรียบเทียบระหว่างปี ๒๕๑๓ และ ๒๕๑๕ ทุนดำเนินงานได้

เพิ่มขึ้น ๕๕% เงินที่ให้สมาชิกกู้เพิ่มขึ้น ๑๑% รายได้เพิ่มขึ้น ๖๕% และรายได้สุทธิเพิ่มขึ้น ๕๒%^{๑๓} เมื่อการศึกษาดังกล่าวยืนยันถึงความก้าวหน้าของสหกรณ์การเกษตร ทำให้เราจึงพูดถึงความล้มเหลวของสหกรณ์การเกษตร และอะไรเล่าถือความล้มเหลวของสหกรณ์การเกษตร

ความล้มเหลวของสหกรณ์การเกษตรอาจจำแนกออกเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ผลผลอยได้จากการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามแบบตะวันตก ประการหนึ่งก็คือ ซึ่งว่าง茫ห่วงคนรายกับคนจนจะเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพราะว่าคนรวยหรือคนที่มีการศึกษาดีกว่า ย่อมมีโอกาสดีกว่าในการที่จะใช้บริการจากสถาบันต่าง ๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ผลผลอยได้เช่นนี้ได้เกิดขึ้นกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเช่นเดียวกัน หลังจากที่ระยะเวลาของการพัฒนาตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สองได้สิ้นสุดลง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้ประเมินผลว่า ผลจากการพัฒนายังไม่ต่ำถึงมือของประชาชนในชนบทเท่าที่ควร และการกระจายรายได้ระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ระหว่าง

๑๒. บุญยุรักษ์ นิสานันท์, นิยามโครงสร้างของสถาบันเกษตรกรในประเทศไทย, เอกสารนำเสนอ, หน้า ๙

๑๓. Pradit Machima, "Three-year Progress of Agricultural Cooperatives in Thailand : during 1971-1973", in Pradit Machima, *Growth and Development of Agricultural Cooperatives in Thailand*, Bangkok : The Cooperative League of Thailand, March 1976, pp. 1-2

ภูมิภาคยังไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร^{๑๔} เม็กระทั้งในชนบทเองก็ตาม ซึ่งว่างระหว่างคหบดี และเกษตรกรที่ร่วมร่วมกับเกษตรกรที่ยากจนก็เพิ่มขึ้น เช่นกัน มีผู้กล่าวว่าบริการที่จะเก็บัญชานี้ได้ริบหนึ่งก็คือ การทางสันบนสุนให้เกษตรกรและผู้ผลิตรายย่อยเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา ซึ่งอาจทำได้โดยการรวมบุคคลเหล่านี้เข้าเป็นกลุ่มสถาบัน ซึ่งจะทำให้บุคคลเหล่านี้สามารถเข้าถึงระบบทางสังคมและเศรษฐกิจของชาติได้^{๑๕} สหกรณ์การเกษตรเป็นบริการที่สอดคล้องกับความคิดเช่นนี้ เพราะสหกรณ์เกิดขึ้นจากการรวมตัวของผู้ที่อ่อนแอกว่าขึ้นเป็นสถาบันร่วมกันต่อสู้เพื่อความอยู่รอดและเพื่อแข่งขันกับผู้ที่แข็งแกร่งกว่าในระบบทุนนิยม สำหรับประเทศไทยจะเห็นได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญแก่ระบบสหกรณ์ และต้องการนำเอาระบบสหกรณ์เข้ามายใช้เพื่อช่วยปรับปรุงฐานะของผู้ที่ยากจนกว่า เมื่อพิจารณาในแง่เรารอจนออกได้ว่า ตลอดระยะเวลา ๖๐ กว่าปีที่ผ่านมาระบบสหกรณ์ของเรามีผลลัพธ์เฉพาะไม่สามารถช่วยลดช่องว่างระหว่างผู้ที่ร่วมร่วมกับผู้ที่ยากจนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางภาคเกษตรกรรม สหกรณ์การเกษตร

และสถาบันเกษตรกรอื่นๆ กลับกลายเป็นเครื่องมือช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่มีฐานะดีและปานกลาง ผลก็คือชาวไร่ชาวนาที่ยากจนถูกหลงเหลือและยังยากจนลงจะเห็นได้ชัดดังได้เคยกล่าวไว้แล้วข้างต้นว่าเกษตรกรที่อยู่ในสถาบันการเกษตรนั้นมีฐานะโดยเฉลี่ยดีกว่าเกษตรกรที่อยู่นอกสถาบันการเกษตร การที่เกษตรกรส่วนใหญ่อยู่นอกสถาบันการเกษตรอาจเนื่องมาจากหลายสาเหตุด้วยกันแต่สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ สถาบันเกษตรเหล่านี้ได้ตั้งก្នុងกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นการกีดกันเกษตรกรที่ยากจนไม่มีที่ดินให้เป็นสมาชิกของสถาบัน^{๑๖} นอกจากเกษตรกรที่อยู่ในสถาบันการเกษตรจะมีฐานะโดยเฉลี่ยดีกว่าเกษตรกรที่อยู่นอกสถาบันแล้วเกษตรกรในสถาบันว่ายังได้รับการช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อโดยผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรในขณะที่เกษตรกรที่อยู่นอกสถาบันถูกตัดโอกาสไป อีกบัญชานึงที่น่าสนใจก็คือ เกษตรกรขนาดเล็กที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือครอบครองทรัพยากรต่างๆ โดยเฉพาะที่ดินซึ่งมีขนาดเล็กเกินที่จะเลี้ยงตัวเองได้ ควรที่จะได้รับการให้ความช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อหรือไม่นัก

๑๔. สำนักงานสภาพน้ำการเกษตรธุรกิจแห่งชาติ, ร่างประมวลผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง ๒๕๑๐-๒๕๑๔, เอกสารโน้ตยา, มีนาคม ๒๕๑๕ หน้า ๑-๒

๑๕. Edgar Owens and Robert Shaw, *Development Reconsidered : Bridging the gap Between Government and People*, Mass. : D.C. Heath and Co., 1972, pp XVII-17

๑๖. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่๓, อ้างแล้ว หน้า ๒๒

วิชาการท่านหนึ่งได้แสดงความเห็นว่าเกษตรกรพวgnี้ไม่ควรได้รับสินเชื้อทางการเกษตร เพราะถึงอย่างไรก็ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ รัฐบาลควรหาทางช่วยเหลือเกษตรกรเหล่านี้โดยวิธีอื่นๆ ที่มิใช่การให้สินเชื้อทางการเกษตร ซึ่งจะทำให้คนเหล่านี้เป็นหนี้มากขึ้นไปอีกและจะทำให้ระบบสินเชื้อทางการเกษตรทั้งระบบล้มเหลว^{๑๗} เดoyer อย่างไรก็ตามข้าพเจ้ามีความเห็นว่า หากเกษตรกรกลุ่มนี้มีจำนวนมาก การตัดโอกาสเกษตรกรกลุ่มนี้ออกไปจากการให้สินเชื้อทางการเกษตรจะยังทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจในสังคมเพิ่มมากขึ้น การให้สินเชื้อทางการเกษตรจากรัฐบาลยังมีความจำเป็นแก่เกษตรกรชั้นกลางและเกษตรกรที่ยากจน แต่สำหรับเกษตรกรที่ยากจนไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้นั้นการให้สินเชื้อทางการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียวไม่เป็นการเพียงพอและยังอาจเกิดผลเสียต่อระบบสินเชื้อทางการเกษตรทั้งระบบ ดังที่นักวิชาการท่านนั้นกล่าวอีกด้วย เพราะฉะนั้นในกรณีนี้ รัฐบาลจะต้องหามาตรการทำให้เกษตรกรกลุ่มหลังนี้สามารถเลี้ยงตัวเองได้ขึ้นมาด้วย และมาตรการที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการหาทางทำ

ให้เกษตรกรเหล่านี้มีที่ดินทำกินพอเพียง นั่นคือ การปฏิรูปที่ดินนั้นเอง

๒. สหกรณ์การเกษตรล้มเหลวเพราะว่า สหกรณ์การเกษตรยังห่างไกลจากการเป็นสถาบันหลักทางเกษตรกรรม จากการสำรวจเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๒๐ มีสหกรณ์การเกษตรทั่วประเทศ ๖๐๒ สหกรณ์ และมีสมาชิกเพียง ๔๖๒,๑๗๑ คนรอบครัวเท่านั้น^{๑๘} ดังนั้นจึงยังมีเกษตรกรทั่วประเทศกว่า ๔ ล้านครอบครัวที่มิได้เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร นอกจากนั้นในบรรดาสหกรณ์การเกษตรซึ่งมีอยู่ประมาณ ๖๐๐ แห่งนั้น มีสหกรณ์เพียงไม่กี่สหกรณ์ที่ประสบผลสำเร็จอย่างน่าชมเชย เช่น สหกรณ์การเกษตรสูงเนินจำกัด สหกรณ์การเกษตรบ้านลาดจำกัด และสหกรณ์การเกษตรสันบ้ำต่องจำกัด เป็นต้น ตัวซึ่ก็ประการหนึ่งของความล้มเหลวของสหกรณ์การเกษตรได้แก่การที่กลุ่มเกษตรกร ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ มีอยู่ ๓,๐๗๑ กว่า^{๑๙} ไม่สมควรใจดีทั้งเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตร ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๑๙ มีกลุ่มเกษตรกรจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตรเพียง ๒ กว่า^{๒๐} กว่าเท่านั้น^{๒๐} ในเดือนมีนาคม พ.ศ.

๑๗. เยาวราช แกะสุวรรณ, “บทบาทของสถาบันสินเชื่อของรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกร” ใน รังสรรค ธนาพันธุ์ (บรรณาธิการ), เศรษฐกิจการเกษตร : ภาคที่๓ นโยบายการเกษตร, พระนคร : สำนักพิมพ์เคลือกไทย, พ.ศ. ๒๕๑๗, หน้า ๔๔๙-๔๕๙.

๑๘. ประคิษฐ์ มัชณิมา, “สหกรณ์กืออะไร”, เอกสารโนเนียว, กรมส่งเสริมสหกรณ์, พ.ศ. ๒๕๒๐

๑๙. ตารางที่ ๑, บัญญารักษ์ นิสานันท์ อ้างแล้ว.

๒๐. เพ้ออ้าง, หน้า ๓

๒๕๒๑ ทางรัฐบาลได้จัดการประชุมพิจารณาการเปลี่ยนกลุ่มเกษตรให้เป็นกลุ่มสหกรณ์ แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จอีก ประธานกลุ่มเกษตรกรให้ความเห็นว่าไม่ต้องการรวมกันในรูปของสหกรณ์ เพราะสหกรณ์ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และการเป็นสหกรณ์จะต้องมีเจ้าหน้าที่เข้ามาสอดแทรกในการบริหารกิจการ^{๒๑} เมื่อพิจารณาทางด้านสินเชื้อทางการเกษตรที่สหกรณ์การเกษตรถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อการเกษตรและสหกรณ์แล้วอาจกล่าวได้ว่าจำนวนสินเชื้อทางการเกษตรที่สหกรณ์การเกษตรถูกนับเป็นตัวชี้อีกประการหนึ่งของความล้มเหลวของสหกรณ์การเกษตร ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้สหกรณ์การเกษตรถูกจัดตั้งในเดือนสิงหาคม ๒๕๑๘ จำนวนที่ธนาคารได้ให้กลุ่มลูกค้าของธนาคารถูกจัดตั้งในเดือนสิงหาคม ๒๕๑๙ จำนวน ๔๖,๑๐๐ ล้านบาทหรือร้อยละ ๒๖^{๒๒} นักวิชาการท่านหนึ่งมีความเห็นว่าการจัดตั้งกลุ่มลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นการคุกคามต่อสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร นับเป็นอันตรายต่อความพยายามที่จะ

จัดตั้งสถาบันเกษตรที่มีประสิทธิภาพในประเทศไทย^{๒๓} การที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้ความสำคัญแก่กลุ่มลูกค้าของตนมากกว่ากลุ่มสหกรณ์นั้นบ่งบอกว่าเป็นการดำเนินการที่ขัดกับแผนงานที่คณะกรรมการสินเชื่อทางการเกษตรแห่งชาติได้ร่างไว้เพื่อให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรใช้เป็นหลักในการดำเนินงาน ซึ่งแผนงานนี้ได้รับความเห็นชอบในหลักการจากคณะกรรมการรัฐมนตรีเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๙ ในแผนงานดังกล่าวนี้ได้กำหนดไว้ว่า สหกรณ์จะยังคงได้รับเงินกู้ในสัดส่วนที่มากที่สุดจากธนาคารฯ^{๒๔}

๓. สหกรณ์การเกษตรในประเทศไทยมีเหลวเพราการดำเนินงานของระบบสหกรณ์ไม่สามารถสร้างวิถีชีวิตแบบสหกรณ์ (cooperative way of life) ขึ้นในหมู่สมาชิกได้ จะเห็นได้ว่าธุรกิจส่วนใหญ่ที่สหกรณ์ดำเนินกันอยู่ก็คือการให้เงินกู้ และรองลงมาได้แก่ร่วมรวมผลิตผลทางการเกษตรจากสมาชิกไปขายและนอกจากนั้นการบริหารงานของสหกรณ์ส่วนใหญ่แล้วยังอยู่ในมือของเกษตรกรที่มีฐานะดีซึ่งรวมทั้ง กำนัน

๒๑. บ้านเมือง ๒๔ มีนาคม ๒๕๑๘, หน้า ๖

๒๒. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินับที่๓, อ้างแล้ว, หน้า ๒๒

๒๓. บัญญัคช์ นิสานันท์, อ้างแล้ว, หน้า ๔

๒๔. USOM/Thailand, *Country Program Paper (Draft) on the Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC) for the Agency for International Development Spring Review of Small Farmer Credit*, Bangkok, October 1972, pp. 13-14

และผู้ใหญ่บ้านที่มีฐานะดีต่อ過來^{๒๕} ดังนั้น จึงเป็นไปได้อย่างมากว่าสมาชิกสหกรณ์ส่วนใหญ่ แล้วมองสหกรณ์เป็นแหล่งที่พำนกษาสามารถกู้เงินได้ และสามารถขายสินค้าได้เป็นส่วนใหญ่ ความร่วมมือของสมาชิกที่มีต่อสหกรณ์ขาดความต่อเนื่อง และไม่ได้มีความร่วมมือกันอย่างแท้จริง ระหว่างบรรดาสมาชิกด้วยกันเอง เกี่ยวกับประเด็นนี้เราจะพบว่าในวัฒนธรรมไทยของเรา มีลักษณะบางอย่างที่สอดคล้องกับระบบสหกรณ์อยู่แล้ว เช่น ประเพณีการลงแขกปลูกข้าว และเกี่ยวข้าว เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันก็มีลักษณะบางอย่างที่อาจเป็นอุปสรรคต่อระบบสหกรณ์ เช่น ค่านิยมแบบอิสระนิยม—อำนาจนิยม^{๒๖} แต่อย่างไรก็ตามระบบสหกรณ์ การเกษตรที่เรานำมาใช้มิได้มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในขบวนการวัฒนธรรม ขัดอุปสรรคทางวัฒนธรรม และใช้ประโยชน์จากลักษณะทางวัฒนธรรมที่สอดคล้อง กับระบบสหกรณ์ เพื่อให้เกิดชีวิตของเกษตรกรเป็นวิถีชีวิตแบบสหกรณ์อย่างแท้จริง

สาเหตุของความล้มเหลวของสหกรณ์การเกษตรของประเทศไทยนั้นได้มีผู้รู้และนักวิชา-

การได้กล่าวถึงไว้มากพอสมควร ซึ่งอาจแยกออกได้เป็นสองประเภทคือข้อบกพร่องทางฝ่ายผู้รับคือสหกรณ์และสมาชิกของสหกรณ์เอง และข้อบกพร่องทางฝ่ายผู้ให้คือรัฐบาล หน่วยราช-การและตัวข้าราชการที่เกี่ยวข้อง สำหรับข้อบกพร่องทางฝ่ายผู้รับ ตามที่ได้มีผู้กล่าวถึงได้แก่ สมาชิกขาดอุดมการทางสหกรณ์ ขาดความรู้ทางสัญญาที่เกี่ยวข้อง กรรมการดำเนินงานและผู้จัดการขาดความรู้และประสบการณ์ทางธุรกิจ ทุนและปริมาณธุรกิจของสหกรณ์ไม่มากพอที่จะทำให้รายได้คุ้มกับรายจ่าย ฯลฯ^{๒๗} ส่วนเรื่องข้อบกพร่องทางฝ่ายผู้รับซึ่งเป็นบัญหาที่บกความนี้ให้ความสนใจเป็นพิเศษจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป โดยในตอนแรกจะเป็นการสำรวจความเห็นของนักวิชาการและผู้ที่ทำงานนี้ บางท่านที่เคยกล่าวไว้ หลังจากนั้นข้าพเจ้าจะได้แสดงความคิดเห็นเบื้องการเพิ่มเติม

นักวิชาการท่านหนึ่งกล่าวว่า ถึงแม้รัฐบาลจะมีนโยบายส่งเสริมระบบสหกรณ์ แต่กลไกของรัฐในการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายยังล้าหลังมาก ข้าราชการที่เป็นผู้บริหารจะระดับสูงขาด

๒๕. ประยงค์ เนกยารักษ์ และม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์, “รายงานเบื้องต้นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจการเกษตร กิจการสหกรณ์ : ศึกษากรณีทัวร์อย่างสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทย”, เสนอต่อที่ประชุมสัมนาเรื่อง “การวิจัยการพัฒนาชนบทในประเทศไทย” จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติร่วมกับสมาคมวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (TURA) วันที่ ๙-๑๑ มิถุนายน ๒๕๒๙ ณ โรงแรมสยามเบอร์ พัทยา ชลบุรี, หน้า ๒๓ และ ๓๐

๒๖. กมล สมวิเชียร, ประชานิพัทธ์กับสังคมไทย กทม. : ไทยพัฒนาพาณิช, พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๔๖-๕๕

๒๗. บรรจิค กิติการ. “บัญชีทางประการของสหกรณ์ในประเทศไทย” สถาบันนิเทศสหกรณ์. ปีที่ ๙. กุมภาพันธ์ - มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๙, หน้า ๓-๗

ความรอบรู้ ยังคงลุ่มหลงอยู่กับหลักสหกรณ์ โบราณและนำเอาระเบียบข้อบังคับทางราชการเข้าไปใช้กับงานสหกรณ์ ทำให้การบริหารงานสหกรณ์ไม่ได้ผล ดังนั้นนักวิชาการท่านเดียว กันนี้ จึงเสนอให้ยุบเลิกกรมส่งเสริมสหกรณ์ และตั้งคณะกรรมการส่งเสริมงานสหกรณ์ขึ้นแทน^{๒๙} ในเรื่องนี้นักวิชาการอีกท่านหนึ่งได้มีความเห็นว่ารัฐบาลได้อุ้มชูสหกรณ์มากเกินไป จึงดูคล้ายกับว่าเลี้ยงไม่โตเสียที่^{๓๐} นอกจากนั้น ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศซึ่งได้เดินทางมาศึกษาการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทยได้ตั้งข้อสังเกตว่า เจ้าหน้าที่ประจำอำเภอของกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เข้าไปควบคุมการดำเนินงานของผู้จัดการสหกรณ์อำเภอมากเกินไปการตรวจตราและควบคุมมากเกินไป เช่นนี้อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของตัวผู้จัดการเอง นอกจากนี้ กว้างมากและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับสหกรณ์ยังมีการเปลี่ยนแปลงมากเกินไปอาจสร้างความไม่เข้าใจแก่ชาวนา และทำให้ชาวนาอาจเกิดความรู้สึกว่าสหกรณ์เป็นเครื่องมือของรัฐบาล^{๓๑} การที่รัฐบาลเข้า

ไปควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตร
มากเกินไป เช่นนี้นับได้ว่าเป็นการขัดกับหลัก
การประการหนึ่งของหลักสหกรณ์ปัจจุบัน นั่นคือ¹
“การควบคุมตามหลักประชาธิปไตยและการ
ดำเนินงานเป็นอิสระ” การที่รัฐบาลเข้าไปควบ-
คุมมากเกินไป นอกจากเป็นการขัดขวางการ
พัฒนาความสามารถของสหกรณ์เองแล้ว ยังทำ
ให้รายวูรเกิดความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาล
ที่จะต้องให้ความช่วยเหลือพวกรตนโดยที่พวกรตน
ไม่ต้องทำอะไรมากนัก และอาจมีผลทำให้รายวูร
ไม่มีความรู้สึกว่าตนมีส่วนในการสร้างสหกรณ์
ขึ้นมา จึงไม่ได้ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร

นอกจากนั้นกิจกรรมทางท่านมีความเห็น
ว่า การที่รัฐบาลเร่งรัดให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ การ
เกษตรโดยเร็ว การที่กฎหมายให้อำนาจกว้าง
ขวางแก่เจ้าหน้าที่ในการควบคุมสหกรณ์ การ
กำหนดแบบฟอร์มของการทำบัญชีที่ยุ่งยาก ฯลฯ
มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของทางราชการต้องเข้าไปมี
บทบาทมากในการควบคุมสหกรณ์ และทำให้
สมาชิกไม่สนใจกิจกรรมของสหกรณ์ที่ตนเป็น^{๓๑}
สมาชิกอยู่

๒๙. สุรชัย มันดีพงษ์ลั่ย์, “บทบาทและบัญชาของสหกรณ์ในการพัฒนาการเกษตร”, นายรังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ), อ้างอิง, หน้า ๔๖๕ – ๔๖๗

ເມສ. ເຖິງ ໄສຍານນທ. ອ້າງແລ້ວ ສດ

en o. James E Rose, *Recommendations for Improved Organization and Management of Multipurpose Agricultural Cooperatives in Thailand and also Considering Basic Credit Needs of Agricultural and Cooperatives*, Washington, D.C., : Volunteer Development Corps, August 1977, pp. 23-24.

๓๙. ประยุทธ์ เนกยารักษ์ และ ม.ร.ว. อภิน พิพัฒน์, ถังแล้ว, หน้า ๓๑-๓๓

ดังได้เคยกล่าวแล้วข้างต้นว่า กลุ่มเกษตรกรไม่ยินดีที่จะจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตร เมื่อถึงเวลาอันสมควรนั้นได้มีผู้ตั้งข้อสงสัยเกิดว่า เป็นเพราะว่ารัฐบาลไม่ได้วางนโยบายลงไว้แน่ชัดว่าเมื่อได้กลุ่มเกษตรกรจึงจะต้องแบ่งสภาพเป็นสหกรณ์การเกษตร นอกจากนั้น การที่รัฐบาลให้สหกรณ์การเกษตรอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมส่งเสริมสหกรณ์ แต่จัดให้กลุ่มเกษตรกรอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมส่งเสริมการเกษตรนั้นอาจทำให้เกิดบัญหาการประسانงานระหว่างสองหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนี้ ซึ่งการขาดการประสานงานกันนี้ อาจเป็นผลมาจากการแข่งขันกันเพื่อสร้างอำนาจก็ได้ ดังนั้น กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรควรอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานหน่วยเดียวกัน^{๓๒}

อีกนัยหนึ่งมีความสำคัญต่อระบบสหกรณ์การเกษตร นั่นคือบัญหาอิทธิพลของพ่อค้าคนกลางซึ่งมีข่ายธุรกิจทางเกี่ยวกันแน่นและอยู่ตรงข้ามกับระบบสหกรณ์^{๓๓} ทราบได้ที่ข่ายงานและอิทธิพลพ่อค้าคนกลางยังมีอยู่มากเช่นนี้เป็นการยกที่ระบบสหกรณ์จะเจริญเดิบโตขึ้นมาได้เกี่ยวกับบัญหารูปแบบของเราจะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยไม่ว่าสมัยใดก็ตามไม่มีความสามารถที่จะขัดอิทธิพลของพ่อค้าคนกลางออกไปได้ ทั้งนี้การศึกษาวิจัย

ถึงข่ายงานและอิทธิพลของพ่อค้าคนกลางอาจช่วยตอบนัยหนึ่งได้

ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าจากการสำรวจเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ประเทศไทยมีสหกรณ์การเกษตร ๖๐๙ แห่ง มีสมาชิกรวม ๔๖๗,๑๗๑ คนรอบครัว และยังมีเกษตรกรทั่วประเทศที่มิได้เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรอีกกว่า ๕ ล้านคนรอบครัว เราสามารถตั้งประเด็นขึ้นเป็นบัญหาได้สองบัญหาคือ (๑) ทำให้เกษตรกรอีกเป็นจำนวนมากมาย เช่นนี้จึงยังไม่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร และ (๒) ทำอย่างไรจึงจะทำให้บุคคลเหล่านี้เข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร ต่อไปนั้นทุกความนี้จะพยายามตอบคำถามทั้งสองข้อนี้ แต่ก่อนที่จะตอบบัญหานี้ ข้าพเจ้าขอจำแนกประเภทเกษตรกรที่มิได้เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

ก. เกษตรกรที่ยากจนครอบครองเนื้อที่ดินน้อยเกินกว่าที่จะเลี้ยงตัวเองได้ เกษตรกรกลุ่มนี้อาจเป็นเกษตรกรกลุ่มใหญ่ที่สุดในบรรดาเกษตรกรกว่า ๕ ล้านครอบครัวที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร

ข. เกษตรกรที่ฐานะมั่งคั่ง และเกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง

๓๒. บุญญารักษ์ นิสานนท์, อ้างแล้ว, หน้า ๕-๗

๓๓. บรรจิศ ศักดิ์, อ้างแล้ว, หน้า ๓-๗

๓๔. ก็เปล่งจาก การแบ่งกลุ่มของ เยาวราช แกะสุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า ๔๕๖

เมื่อแบ่งเกษตรกรออกเป็นสองกลุ่มดังกล่าว นี้แล้ว เราอาจตอบปัญหาประเด็นแรกได้ว่า การที่เกษตรกรอีกกว่า ๔ ล้านครอบครัวยังไม่เป็นสมาชิก สหกรณ์การเกษตรเพราะว่า

๑. เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศไทยซึ่งอยู่ในฐานะยากจนมากถูกกีดกันมิให้เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้ เพราะว่า สหกรณ์การเกษตรได้กำหนดคุณสมบัติประการหนึ่งของผู้ที่จะเป็นสมาชิกไว้ว่า จะต้องเป็นผู้ถือครองที่ดินทำกินการเกษตรในขนาดอันสมควร^{๓๕} คุณลักษณะข้อนี้ทำให้เกษตรกรกลุ่มใหญ่ของประเทศไทยขาดคุณสมบัติ ไม่สามารถเป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรได้ ทั้งนี้อาจต้องเป็นข้อสังเกตได้ว่า การที่รัฐบาลมีนโยบาย เช่นนี้ เพราะว่า รัฐบาลอาจมีความเชื่อว่า การส่งเสริมสหกรณ์นั้นต้องค่อยเป็นค่อยไป^{๓๖} การปล่อยให้เกษตรกรยากจนอีกเป็นจำนวนมากเข้ามาเป็นสมาชิก สหกรณ์ จะทำให้สหกรณ์ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองหรือไม่สามารถพัฒนาได้

๒. เกษตรกรที่มีฐานะมั่งคั่งและเกษตรกรที่มีฐานะปานกลางที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรจำนวนไม่น้อยไม่สมควรใจเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้ เพราะว่าเกษตร

๓๕. ปรีศิริ แซมิมา, อ้างแล้ว, หน้า ๒-๓

๓๖. ความเชื่อเช่นนี้ปรากฏอยู่ในบทความของ Krit Sombatsiri, "The Third National Economic and Social

Development Plan and The Cooperative Movement", unpublished paper, National Economic Development Board, September 21, 1972.

กรที่มั่งคั่งส่วนหนึ่งสามารถถูกเงินจากธนาคารพาณิชย์ได้ อีกส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร ที่สามารถถูกเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้เกษตรกรที่มั่งคั่งเหล่านี้ยังอาจประกอบธุรกิจเป็นพ่อค้าคนกลาง หรือมีอำนาจต่อรองกับพ่อค้าคนกลาง จึงไม่จำเป็นต้องพึ่งสหกรณ์ นอกจากนั้นการเป็นสมาชิกสหกรณ์หมายถึงว่า รัฐบาลจะต้องเข้ามายควบคุมไม่มากก็น้อยทำให้พวกรตนไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเสียภาษีเงินได้เป็นจำนวนไม่น้อยได้ ส่วนเกษตรกรที่มีฐานะปานกลางแต่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร อาจได้แก่ พวกรสมาชิกกลุ่มเกษตรกรทั้งหลาย เกษตรกรกลุ่มนี้สามารถถูกเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้อยู่แล้ว และไม่ต้องการให้รัฐบาลเข้ามายควบคุม กิจการของพวกรตนมากนัก จึงไม่ยอมจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตรเมื่อถึงเวลาอันสมควร

เมื่อรู้ถึงสาเหตุของการที่เกษตรกรอีกเป็นจำนวนมากยังไม่ได้เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรแล้ว ก็ไม่เป็นการยากที่จะกล่าวต่อไปถึงวิธีการที่จะทำให้เกษตรกรเหล่านี้เข้าเป็นสมาชิก

ของสหกรณ์การเกษตรโดยที่ไม่เป็นการทำให้สหกรณ์การเกษตรอ่อนแยลงจนไม่สามารถพัฒนาได้ แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงข้อเสนอแนะนี้ ข้าพเจ้าควรขอตั้งข้อสังเกตอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลทางด้านการส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร นั้นคือความไม่คุ้งเส้น ความของการใช้หลักสหกรณ์สมัยใหม่^{๓๗} หลักประการแรกของการสหกรณ์ในปัจจุบันคือ “การเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจ การไม่ควรกีดกัน การที่จะเป็นสมาชิก” แทนที่จะบังคับใช้หลักข้อนี้กับเกษตรกรทุกคนเป็นการทั่วไป รัฐบาลกลับเลือกใช้หลักว่าด้วยการเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจกับเกษตรกรที่มีคุณภาพ แล้วเกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง กล่าวคือ เมื่อเขาเหล่านี้ไม่สมัครใจ รัฐบาลก็ไม่บังคับแต่สำหรับเกษตรกรที่รัฐบาลเห็นว่ายากจนมากเกรงว่าจะเป็นภาระรัฐบาลกลับกีดกันไม่ให้เข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร และกีดกันไม่ให้เกษตรกรที่ยากจนเหล่านี้เข้าถึงระบบสินเชื้อทางการเกษตร อีกด้วย การที่รัฐบาลกีดกันหรือไม่สนับสนุนให้เกษตรกรที่รัฐบาลเห็นว่ายากจนมากอาจเป็น เพราะว่ารัฐบาลมีความเชื่อว่าถึงอย่างไรเกษตรกรพากนกไม่มีความสามารถเลี้ยงตนเองได้ ถ้าส่งเสริมให้เกษตรกรเหล่านี้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์ได้สหกรณ์หนึ่ง หรือรวมตัวกันจัด

ตั้งเป็นสหกรณ์ก็คงไม่เกิดประโยชน์นักในขณะนี้ ข้าอาจจะเป็นผลเสียต่อระบบสหกรณ์และระบบสินเชื้อทางการเกษตรโดยส่วนรวม ความเชื่อเช่นนี้อาจไม่ถูกต้องนักก็ได้ เพราะว่าเกษตรกรจำนวนมากในบรรดาพวกรที่ถูกทางราชการและนักวิชาการตราหน้าว่าถึงอย่างไรก็ไม่สามารถพึ่งตนเองได้นั้น อนึ่งที่จริงแล้วพวกรเขายังพึ่งตนเองและอาจสร้างผลผลลัพธ์ส่วนเกินให้แก่สังคมได้จริงอยู่ เขาเหล่านี้อาจมีที่ดินที่ครองอยู่แปลงเล็กมาก เมื่อคำนวณตามอัตราการผลิตต่อไร่ตามมาตรฐานการผลิตทางเกษตรของไทยในปัจจุบันแล้วยังต่ำกว่าเกินไปที่จะทำให้พวกรพอเลี้ยงตัวได้ แต่อย่างไรก็ตามว่าพระร่วงเกษตรกรพากนกทำกินอยู่แปลงเล็กมาก พวกรเขายังสามารถดูแลบารุงรักษาบ้านได้ทั้งถึงและดีกว่าเกษตรกรรายใหญ่ หากได้รับการส่งเสริมอย่างจริงจัง ผลผลิตต่อไร่ของพวกรเขายังมีโอกาสเพิ่มขึ้นอีกประมาณหนึ่งเท่าตัว ซึ่งจะทำให้พวกรเขายังสามารถเลี้ยงตัวเองได้ แต่อย่างไรก็ตามการที่เกษตรกรรายย่อยที่ยากจนเหล่านี้จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขบวนการพัฒนาได้หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอีกสองประการคือ (๑) การเข้าถึงเทคโนโลยีที่สามารถช่วยให้ผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มมากขึ้น (๒) การเข้าถึงโครงสร้างของการบริการต่างๆ ที่ต้องเนื่องกัน (เช่นเครดิต ตลาดชลประทาน ฯลฯ) ในลักษณะที่เสมอภาคกัน^{๓๘}

๓๗. หลักสหกรณ์ในปัจจุบันมีอยู่ ๖ ประการ หาอ่านได้จาก ประมุน วิทยานนท์, อ้างกลับ, หน้า ๔๔-๕๕

๓๘. Don Kanel, *Creating Opportunities for Small Farmers: The Role of Land Tenure and Service Institutions*,

Madison : Land Tenure Center, University of Wisconsin, 1973, p.4

เพื่อให้สหกรณ์การเกษตรสอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ระบบสหกรณ์ การเกษตรควรถูกนำมาใช้ในลักษณะที่จะช่วยลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ นั่นคือเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรที่มีฐานะปานกลางและยากจนควรได้รับการส่งเสริมให้เข้ามาเป็นสมาชิกของสหกรณ์ ให้มากที่สุดและเร็วที่สุดด้วย การที่จะรอให้เกษตรกรที่ยากจนมากมีฐานะดีขึ้นมาเสียก่อนแล้วจึงจะยอมรับเข้ามาเป็นสมาชิกของสหกรณ์ หรือยอมให้รวมกันจัดทำเบี้ยนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ นั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่จะให้เกษตรกรทั้งหมดหรือส่วนมากกว่าตัวกัน ในลักษณะของสหกรณ์ และในขณะเดียวกัน ทำให้ระบบสหกรณ์การเกษตรสามารถเลี้ยงดูเองและพัฒนาได้นั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก และความสำเร็จของระบบสหกรณ์ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่น ๆ ภายนอกด้วยเช่น การทำลายอิทธิพลของคนกลางลง การให้บริการทางด้านต่าง ๆ ของรัฐฯ ต่อไปนี้จะได้กล่าวไว้ถึงข้อเสนอแนะ บางประการเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบสหกรณ์ การเกษตรของไทย ซึ่งข้าพเจ้าคิดว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นและอาจทำได้ ซึ่งจะได้แยกพิจารณา เป็นข้อ ๆ ไปดังนี้

๑. เกษตรกรที่มีฐานะดี และปานกลางควรเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร เกษตรกรที่ ๒ ประเภทนี้เมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกของสหกรณ์แล้วอาจมีส่วนช่วยสหกรณ์ในหลาย ๆ ด้าน ด้วยกัน เช่นการให้ความเป็นผู้นำ และความช่วยเหลือทางด้านกำลังเงินเป็นต้น แต่ทั้งนี้สหกรณ์เองจะต้องมีภาระขับบังคับบางอย่าง ป้องกันมิให้เกษตรกรพากันเอabeรียนสมาชิกสหกรณ์อื่น ๆ ที่อ่อนแอกว่า สำหรับในทางปฏิบัติอาจมีผู้แย้งว่าเราไม่ควรใช้วิธีบังคับ เพราะเป็นการขัดกับหลักสหกรณ์ คำตอบก็คือเราจะไม่ใช้วิธีบังคับ แต่จะให้เกษตรกรเหล่านี้สมัครใจเข้ามาเป็นสมาชิกของสหกรณ์เอง เท่าที่ผ่านมาการใช้หลักสมัครใจไม่ได้ผล เพราะว่ารัฐบาลมีส่วนทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่สมัครใจเป็นสมาชิกของสหกรณ์อยู่ด้วยมากที่เดียว ในทางสังคมวิทยามีทฤษฎีหนึ่งเรียกว่า ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคม (social exchange theory) ซึ่งมีข้อสมมติฐานง่าย ๆ อยู่ ประการหนึ่งว่า การที่บุคคลจะเลือกเข้าร่วมสมาคมหนึ่งสมาคมใดหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าเขาคิดว่าเขาจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง และจะต้องเสียอะไรบ้าง เขายังเลือกเข้าสมาคมก็ต่อเมื่อผลได้มากกว่าผลเสีย^{๓๙} เมื่อนำเอาข้อสมมติฐาน

๓๙. ย่าน Peter M. Blau, *Exchange and Power in Social Life*, New York : John Wiley & Sons, Inc., 1964,

นี้มาอธิบายปรากฏการณ์ทางด้านสหกรณ์การเกษตรของไทยเรารายจากล่าสุดได้ว่าการที่กลุ่มเกษตรกรไม่ยอมจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ เพราะพวกเข้าไม่ได้ประโยชน์อะไรขึ้นมาจากการเข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์ พวากเข้าสามารถถูกเงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้อยู่แล้ว นอกจากนั้นการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์จะทำให้พวากเข้าถูกจำกัดเสรีภาพมากขึ้น รัฐบาลจะเข้ามามาควบคุมพวากเข้ามากขึ้น กลุ่มลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรก็เช่นเดียวกัน พวากเข้าคงไม่คิดจะมาสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ได้สหกรณ์หนึ่งเป็นแน่ เพราะพวากเข้ามีอภิสิทธิ์หนึ่งกว่าสหกรณ์อยู่แล้ว เมื่อเราระสร้างความเจริญหรือนำเอกสารเปลี่ยนแปลงไปยังที่ได้ก็ตามหลักประการแรกก็คือเราจะต้องทำให้คนในชุมชนนั้นเกิดความรู้สึกว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง (need for change) ขึ้นมา ดังนั้นในกรณีนี้หากรัฐบาลออกกฎหมายว่าการให้สินเชื่อทางการเกษตรจะให้ผ่านสหกรณ์การเกษตรเท่านั้น ก็จะมีเกษตรกรสมัครใจเป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรมากขึ้น นี้เป็นตัวอย่างเพียงตัวอย่างเดียวในบรรดาหลาย ๆ สิ่งที่รัฐบาลอาจทำได้ สรุป ก็คือรัฐบาลจะต้องสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ ทำให้การเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรนั้นได้ประโยชน์ยิ่งขึ้น และการไม่เป็นสมาชิกกลับเสียประโยชน์มากขึ้น

๒. ส่วนรับเกษตรกรที่ยากจนมีหนี้สินมากแต่ยังมีศักยภาพ (potential) ที่จะพึงตัวเองได้หากได้รับความช่วยเหลือในด้านต่างๆ อย่างจริงจัง รัฐบาลควรสนับสนุนพวากเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ ตามเหตุผลและเงื่อนไขดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

๓. ส่วนเกษตรกรที่ยากจนมากจริง ๆ และไม่มีความสามารถที่จะเลี้ยงตัวได้ ก็ไม่ควรปล่อยให้อยู่นอกระบบสหกรณ์กลยุทธ์เป็นพวากที่เป็นภาระต่อสังคมโดยพึงแต่สวัสดิการจากรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะว่าสหกรณ์มิใช่องค์กรที่ทำหน้าที่ให้สินเชื่อทางการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น สหกรณ์ยังเป็นวิธีชีวิตอย่างหนึ่งที่ช่วยให้สมาชิกสามารถพัฒนาบุคลิกภาพและความเป็นมนุษย์ของตนด้วย สหกรณ์ช่วยให้สมาชิกรู้จักร่วมมือกัน รู้จักรับผิดชอบ ประหยัด ๆ ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตามเพื่อไม่ให้เกษตรกรกลุ่มนี้เป็นภาระแก่สหกรณ์การเกษตร และเพื่อให้เกษตรกรเหล่านี้สามารถเลี้ยงตัวเองได้ต่อไปรัฐบาลจำเป็นต้องหาที่ทำกินในจำนวนที่เพียงพอแก่พวากเข้าด้วย นั่นหมายความว่ารัฐบาลจะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังและได้ผลไปในเวลาเดียวกันด้วย

๔. เป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบข้าราชการ และตัวราชการที่มีส่วนในการส่งเสริมระบบสหกรณ์การเกษตร บทความนัยอม

รับว่าระบบข้าราชการยังเป็นสถาบันที่ยังมีความจำเป็นอยู่ต่อการบริหารการพัฒนาของประเทศไทยนี้ เพราะเหตุผลง่าย ๆ ที่ว่า yangไม่มีสถาบันอื่นที่จะสามารถทำหน้าที่แทนได้ แต่อย่างไรก็ตามระบบราชการที่มีลักษณะประเพณีนิยมอาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารการพัฒนา ทั้งนี้ เพราะข้าราชการที่มีลักษณะประเพณีนิยม อาจมีทัศนคติ ค่านิยม และพฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคอยู่ นอกจากนั้นระบบที่เปลี่ยนไปแล้วในเรื่องสหกรณ์ การเกษตร ระบบการพัฒนา สำหรับในความจำเป็นต้องเข้าไปควบคุม และโอบอุ้ม สหกรณ์ที่ตนรับผิดชอบอยู่มากเกินไป สหกรณ์ได้ไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ และควรจะปล่อย

ให้เลิกล้มกิจการไป ข้าราชการผู้ที่รับผิดชอบอยู่ก็ไม่ยอมให้ล้ม เพราะจะมีผลต่อการพิจารณาความดีความชอบของตนเอง นั้นยังอาจนำไปสู่การรายงานเหตุต่อผู้บังคับบัญชา ทำให้ผู้ที่มีหน้าที่ประเมินผลและกำหนดนโยบายได้ข้อมูลที่ผิดไปอีกด้วย เพราะฉะนั้นในการที่จะทำให้ระบบราชการทำหน้าที่ในการบริหารงานพัฒนาให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลดียิ่งขึ้น อาจจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและพฤติกรรมของข้าราชการให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องค่านิยม ทัศนคติ และพฤติกรรมของข้าราชการในประเทศไทยเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานพัฒนา yang มีอยู่น้อยมาก การศึกษาดังกล่าวจะ เป็นสิ่งที่จำเป็นหากเราจะปรับปรุงสหกรณ์ การเกษตร และโครงการพัฒนาอื่น ๆ ของประเทศไทย