

# ปัญหาความล้มเหลวของสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทย : ข้อบกพร่องทางค้ำของ “ผู้ให้”\*

ธงชัย วงศ์ชัยสุวรรณ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สหกรณ์ได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรกเมื่อประมาณ ๖๐ กว่าปีล่วงมาแล้ว โดยจากการตราพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๕๙ สหกรณ์แบบไรฟ์ไฟเซิน (Raiffeisen)\*\* แห่งแรก คือ “สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้” ตั้งอยู่ที่อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก ได้จดทะเบียนขึ้นเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๙<sup>๑</sup> กล่าวกันว่าสาเหตุของการนำเอาระบบสหกรณ์เข้ามาใช้ ในเมืองไทยเพื่อช่วยปลดปล่อยหนี้สินของชาวนาอันจะทำให้สถานะของชาวนาในชนบทดีขึ้น และนอกจากนั้นก็เพื่อเป็นการขยายการผลิตข้าวเพื่อการส่งออกให้มากขึ้น<sup>๒</sup> กระนั้นก็ตามเป็นที่น่าสงสัยว่ารัฐบาลจะให้ความสำคัญของเหตุผลประการหลัง คือ

การเพิ่มปริมาณการผลิตข้าวเพื่อส่งออกมากกว่า การที่จะช่วยกอบกู้ให้สถานะของชาวนาในชนบทดีขึ้น จะเห็นได้ว่า ในขณะนั้นไทยได้ส่งข้าวออกไปขายต่างประเทศประมาณปีละหนึ่งล้านตัน<sup>๓</sup> ข้าวจึงกลายเป็นสินค้าสำคัญเพื่อแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศมาเพื่อใช้บำรุงบำเรอเมืองหลวง และอีกประการหนึ่งการเลือกเอาสหกรณ์เครดิตประเภทไม่จำกัดสินใช้เข้ามาใช้นั้นก็เพื่อเป็นการบังคับให้ชาวนารับผิดชอบในหนี้สินร่วมกันอย่างไม่จำกัด เป็นการทำให้ชาวนาควคุมกันเองมิให้ชาวนาทอดทิ้งที่ดินและหลบหนีหนี้สิน นอกจากนั้นตั้งแต่การนำเอาระบบสหกรณ์เข้ามาใช้ จนกระทั่งปัจจุบันสถานะของชาวนาในชนบทก็หาได้ดีขึ้น แต่

\* ขอขอบคุณอาจารย์ ประยงค์ เนคยารักษ์ที่ช่วยอ่านต้นฉบับ และให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

\*\* เป็นสหกรณ์เครดิตในชนบท จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในเยอรมัน โดย นายเฟร์เดริก วิลเลียมไรฟ์ไฟเซิน ในปี ค.ศ. ๑๘๖๒ ที่หมู่บ้านอันเฮาเซน (Anhausen)

๑. ประมุน วิทยานนท์, *การสหกรณ์*, พระนคร : สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, พ.ศ. ๒๕๑๙, หน้า ๘๖

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

๓. เทพ ไสยานนท์, *ประเทศไทยกับสหกรณ์*, พระนคร : สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, พ.ศ. ๒๕๑๖, หน้า ๗

อย่างไร้ไม่ ชาวนาส่วนใหญ่ยังอยู่ในสภาพยากจน มีหนี้สินมากมาย ลูกหลานของพวกเขาจำนวนไม่น้อยต้องเสียชีวิตลง หรือสมองไม่พัฒนา เพราะเป็นโรคขาดอาหาร

หกสิบปีที่ผ่านมา สหกรณ์ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก ทั้งทางด้านส่วนราชการที่ทำหน้าที่ควบคุมสหกรณ์และโครงสร้างของสหกรณ์เอง เดิมทีเดียวงานสหกรณ์ขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (พ.ศ. ๒๔๕๘) ต่อมางานสหกรณ์ได้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงต่าง ๆ ต่อไปนี้ตามลำดับ.- กระทรวงพาณิชย์ (พ.ศ. ๒๔๖๓) กระทรวงพาณิชย์คมนาคม (พ.ศ. ๒๔๖๔) กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ (พ.ศ. ๒๔๗๕) กระทรวงเศรษฐการ (พ.ศ. ๒๔๗๖) กระทรวงเกษตรราชการ (พ.ศ. ๒๔๗๘) กระทรวงการสหกรณ์ (พ.ศ. ๒๔๙๕) กระทรวงสหกรณ์ (พ.ศ. ๒๔๙๖) กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๐๖) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (พ.ศ. ๒๕๑๔)<sup>๔</sup> ดูจากรายชื่อกระทรวงที่รับผิดชอบงานสหกรณ์ดังกล่าวข้างต้นนี้อาจทำให้เกิดความเข้าใจได้ว่างานสหกรณ์ถูกย้ายไปมาอยู่เกือบตลอดเวลา ซึ่งอันที่จริงแล้ว การเปลี่ยนแปลงบางครั้งก็เนื่องมาจากการยกฐานะของ

กรมหรือทบวงที่รับผิดชอบขึ้นเป็นกระทรวง บางครั้งก็เป็นการควบเข้ากับกระทรวงอื่น เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้อาจมีผลกระทบต่องาน สหกรณ์ก็ได้ ซึ่งการศึกษาในรายละเอียดลงไป อาจช่วยให้ความกระจ่างได้ งานสหกรณ์ได้รับการเห็นความสำคัญสูงสุดในสมัยที่ จอมพล ป. พิบูลสงคราม กลับมาเป็น นายกรัฐมนตรีอีกสมัยหนึ่ง (พ.ศ. ๒๔๙๕) งานสหกรณ์ได้รับการยกฐานะจากกรมในสังกัดกระทรวงเกษตรราชการ ขึ้นมาเป็นกระทรวงต่างหาก กิจการสหกรณ์ได้รับการสนับสนุนทั้งทางด้านกำลังคนและงบประมาณ<sup>๕</sup>

ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างนั้นอาจแบ่งออกได้เป็นสองระยะ คือ ระยะก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ การจัดสหกรณ์ได้ถือหลักความถนัดพิเศษเฉพาะอย่าง จะเห็นได้ว่าในระยะนี้จำนวนและประเภทของสหกรณ์ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๐๙ สหกรณ์การเกษตรมีอยู่ ๒๖ ประเภท และมีจำนวนสหกรณ์ถึง ๑๐,๕๗๔ สหกรณ์ ในจำนวนนี้เป็น สหกรณ์หาทุน ระดับหมู่บ้านถึง ๙,๘๖๙ สหกรณ์<sup>๖</sup> แต่อย่างไรก็ตาม สหกรณ์หาทุนขนาดเล็กนี้ มีจำนวนสมาชิกน้อย

๔. ประมุข วิทยานนท์, *อ้างแล้ว* หน้า ๘๘-๙๐

๕. อัน นิมมานเหมินท์, "ปัญหาเกี่ยวกับสหกรณ์และข้อเสนอแนะบางประการ" *สารสินค้านิเวศสหกรณ์*, ปีที่ ๘, เมษายน-พฤษภาคม ๒๕๒๑, หน้า ๓๑

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

มาก ประมาณว่าในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ สหกรณ์หา  
ทุนขนาดเล็กเหล่านี้มีสมาชิกเฉลี่ยเพียง ๑๗ คน  
เท่านั้น<sup>๗</sup> ดังนั้นจึงเป็นการไม่ประหยัดและมี  
ปัญหาทางด้านความสามารถเลี้ยงตัวเองได้ของ  
สหกรณ์เหล่านี้ ต่อมาเมื่อมีการประกาศ  
ใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ขึ้น  
รัฐบาลได้มีนโยบายควบคุมสหกรณ์หาทุน ระดับ  
หมู่บ้านให้เป็นสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอ  
และมีนโยบายที่จะให้มีการจัดสหกรณ์ใน  
ลักษณะเอนกประสงค์ขึ้น (multipurpose agri-  
cultural cooperatives) นโยบายการจัดตั้ง  
สหกรณ์การเกษตรแบบเอนกประสงค์นี้ถูกเน้น  
ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับ  
ที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙)<sup>๘</sup>

ปัจจุบันนี้ประเทศไทยมีสหกรณ์การเกษตร  
อยู่ ๗๘๘ กลุ่ม และมีจำนวนสมาชิก ๕๐๔,๗๗๗  
ครอบครัว (ตัวเลข พ.ศ. ๒๕๑๘/๒๕๑๙)<sup>๙</sup> ซึ่ง  
นับว่าเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับ  
จำนวนครอบครัวเกษตรกรไทยทั้งหมด แต่อย่าง  
ไรก็ตามนอกจากสหกรณ์การเกษตรแล้ว ยังมี  
สถาบันเกษตรกรอื่นอีกสองสถาบันที่ให้ความช่วย

เหลือเกษตรกรอยู่ คือ กลุ่มเกษตรกรซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมส่งเสริมการเกษตร และกลุ่ม  
ลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การ  
เกษตร กลุ่มเกษตรกรถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้  
เกษตรกรเข้าร่วมกลุ่มกัน ก่อนที่จะแปรสภาพ  
เป็นสหกรณ์การเกษตรต่อไป (pre-cooperative  
groups) ตามสถิติปี พ.ศ. ๒๕๑๘/๑๙ มีกลุ่ม  
เกษตรกร ๓,๐๓๗ กลุ่ม รวมจำนวนสมาชิก  
๓๐๙,๘๓๘ ครอบครัว ส่วนสมาชิกกลุ่มเกษตรกร  
ลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์  
การเกษตรปี ๒๕๑๘/๑๙ มีจำนวนถึง ๕๑๖,๓๑๔  
ครอบครัว<sup>๑๐</sup> สิ้นปี พ.ศ. ๒๕๑๙ มีเกษตรกรอยู่ใน  
สถาบันการเกษตรทั้ง ๓ นี้ (สหกรณ์การ  
เกษตร กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มลูกค้าธนาคาร  
เพื่อการเกษตรและสหกรณ์) รวมทั้งสิ้นประ-  
มาณ ๑.๓ ล้านครอบครัว หรือร้อยละ ๒๔ ของ  
ครอบครัวเกษตรกรทั้งประเทศ<sup>๑๑</sup> เพราะฉะนั้น  
หมายความว่ายังมีครอบครัวเกษตรกรอีกร้อยละ  
๗๖ ของครอบครัวเกษตรกรทั้งประเทศ หรือ  
ประมาณ ๔.๑ ล้านครอบครัวที่อยู่นอกสถาบัน  
การเกษตรทั้ง ๓ นี้ และนอกจากนั้นยังเป็นที่น่า

๗. อัน นิมมานเหมินท์, *อ้างแล้ว*, หน้า ๓๑

๘. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม พ.ศ. ๒๕๑๕-๒๕๑๙*, นครหลวงกรุงเทพธนบุรี พ.ศ. ๒๕๑๕, หน้า ๕๑

๙. ตารางที่ ๒.๔ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่ พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔* ก.ท.ม., พ.ศ. ๒๕๒๐ หน้า ๒๑

๑๐. *เพ็ญอังก* หน้า ๒๑ (ตารางที่ ๒.๔)

๑๑. *เพ็ญอังก* หน้า ๒๐

เชื่อถือได้ว่าเกือบทั้งหมดของเกษตรกรนอกสถาบันนี้มีฐานะยากจนกว่าเกษตรกรที่เป็นสมาชิกสถาบันเกษตรกรทั้ง ๓ ดังจะเห็นได้จากสถิติในปี ๒๕๑๖ เกษตรกรที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกรมีเนื้อที่เพาะปลูกโดยเฉลี่ยครัวเรือนละ ๓๐ ไร่ ในขณะที่ในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ เกษตรกรทั่วประเทศมีเนื้อที่เพาะปลูกโดยเฉลี่ยเพียง ๑๖ ไร่ และในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ตัวเลขนี้ได้ลดลงไปเหลือเพียง ๑๔.๗ ไร่ต่อครัวเรือนเท่านั้น<sup>๑๒</sup>

หลังจากที่ได้มีการรวมสหกรณ์หาทุนขนาดเล็กเข้าไปเป็นสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอขึ้นแล้ว กิจการของสหกรณ์ได้เจริญขึ้นอย่างมากระยะเวลา ๓ ปี คือ ปี พ.ศ. ๒๕๑๓, ๒๕๑๔ และ ๒๕๑๕ พบว่าในช่วงระยะเวลา ๓ ปีนี้แม้ว่าจำนวนสหกรณ์และสมาชิกเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเท่านั้น แต่ทุนดำเนินงาน จำนวนเงินที่ใช้ให้สมาชิกกู้ รายได้ และรายได้สุทธิของสหกรณ์การเกษตรได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเปรียบเทียบระหว่างปี ๒๕๑๓ และ ๒๕๑๕ ทุนดำเนินงานได้

เพิ่มขึ้น ๕๔% เงินที่ให้สมาชิกกู้เพิ่มขึ้น ๑๑๙% รายได้เพิ่มขึ้น ๖๔% และรายได้สุทธิเพิ่มขึ้น ๕๒%<sup>๑๓</sup> เมื่อการศึกษาดังกล่าวยืนยันถึงความก้าวหน้าของสหกรณ์การเกษตร ทำไมเราจึงพูดความล้มเหลวของสหกรณ์การเกษตร และอะไรเล่าคือความล้มเหลวของสหกรณ์การเกษตร

ความล้มเหลวของสหกรณ์การเกษตรอาจจำแนกออกเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ผลพลอยได้ของการพัฒนาเศรษฐกิจตามแบบตะวันตก ประการหนึ่งก็คือ ช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจนจะเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะว่าคนรวยหรือคนที่มีการศึกษาดีกว่า ย่อมมีโอกาสดีกว่าในการที่จะใช้บริการจากสถาบันต่าง ๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ผลพลอยได้เช่นนี้ได้เกิดขึ้นกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเช่นเดียวกัน หลังจากทีระยะเวลาของการพัฒนาตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สองได้สิ้นสุดลง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้ประเมินผลว่า ผลจากการพัฒนายังไม่ตกถึงมือของประชาชนในชนบทเท่าที่ควร และการกระจายรายได้ระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ระหว่าง

๑๒. บุญวรักษ์ นิงสานนท์, *ปัญหาโครงสร้างของสถาบันเกษตรกรในประเทศไทย*, เอกสารโรเนียว, หน้า ๒

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<sup>๑๔</sup> แม้กระทั่งใน  
ชนบทเองก็ตาม ช่องว่างระหว่างคหบดี และ  
เกษตรกรที่ร่ำรวยกับเกษตรกรที่ยากจนก็เพิ่มขึ้น  
เช่นกัน มีผู้กล่าวว่าวิธีการที่จะแก้ปัญหานี้ได้วิธี  
หนึ่งก็คือ การหาทางสนับสนุนให้เกษตรกรและผู้  
ผลิตรายย่อยเข้ามามีส่วนร่วมในขบวนการ  
พัฒนา ซึ่งอาจทำได้โดยการรวมบุคคลเหล่านี้  
เข้าเป็นกลุ่มสถาบัน ซึ่งจะทำให้บุคคลเหล่านี้  
สามารถเข้าถึงระบบทางสังคมและเศรษฐกิจของ  
ชาติได้<sup>๑๕</sup> สหกรณ์การเกษตรเป็นวิธีการที่สอดคล้อง  
คลึงกับความคิดเช่นนี้ เพราะสหกรณ์เกิดขึ้น  
จากการรวมตัวของผู้ที่อ่อนแอกว่าขึ้นเป็นสถาบัน  
ร่วมกันต่อสู้เพื่อความอยู่รอดและเพื่อแข่งขันกับ  
ผู้ที่แข็งแกร่งกว่าในระบบทุนนิยม สำหรับ  
ประเทศไทยจะเห็นได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญ  
แก่ระบบสหกรณ์ และต้องการนำเอาระบบสห  
กรณ์เข้ามาใช้เพื่อช่วยปรับปรุงฐานะของผู้ที่ยาก  
จนกว่า เมื่อพิจารณาในแง่นี้เราอาจบอกได้ว่า  
ตลอดระยะเวลา ๖๐ กว่าปีที่ผ่านมาระบบสหกรณ์  
ของเราล้มเหลวเพราะไม่สามารถช่วยลดช่องว่าง  
ระหว่างผู้ร่ำรวยและผู้ที่ยากจนได้ โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งทางภาคเกษตรกรรม สหกรณ์การเกษตร

และสถาบันเกษตรกรอื่น ๆ กลับกลายเป็นเครื่องมือ  
ช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาที่มีฐานะดีและปาน  
กลาง ผลก็คือชาวไร่ชาวนาที่ยากจนถูกละเลยและ  
ยิ่งยากจนลงจะเห็นได้ชัดดังได้เคยกล่าวไว้แล้ว  
ข้างต้นว่าเกษตรกรที่อยู่ในสถาบันการเกษตร  
นั้นมีฐานะโดยเฉลี่ยดีกว่าเกษตรกรที่อยู่นอก  
สถาบันการเกษตร การที่เกษตรกรส่วนใหญ่อยู่น  
นอกสถาบันการเกษตรอาจเนื่องมาจากหลาย  
สาเหตุด้วยกันแต่สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งก็  
คือ สถาบันเกษตรกรเหล่านี้ได้ตั้งกฎเกณฑ์บาง  
อย่างไว้ ซึ่งเป็นการกีดกันเกษตรกรที่ยากจน  
ไม่มีที่ดินมิให้เป็นสมาชิกของสถาบัน<sup>๑๖</sup> นอกจาก  
เกษตรกรที่อยู่ในสถาบันการเกษตรจะมีฐานะ  
โดยเฉลี่ยดีกว่าเกษตรกรที่อยู่นอกสถาบันแล้ว  
เกษตรกรในสถาบันว่ายังได้รับการช่วยเหลือทาง  
ด้านสินเชื่อโดยผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและ  
สหกรณ์การเกษตร ในขณะที่เกษตรกรที่อยู่นอก  
สถาบันถูกตัดโอกาสนี้ อีกปัญหาหนึ่งที่น่าสนใจ  
ก็คือ เกษตรกรขนาดเล็กที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือ  
ครอบครองทรัพย์สินต่าง ๆ โดยเฉพาะที่ดินซึ่งมี  
ขนาดเล็กเกินที่จะเลี้ยงตัวเองได้ ควรที่จะได้รับ  
การให้ความช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อหรือไม่ นัก

๑๔. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *ร่างประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติฉบับที่สอง ๒๕๑๐-๒๕๑๔*, เอกสารโรเนียว, 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. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่, อ้างแล้ว* หน้า ๒๒

วิชาการท่านหนึ่งได้แสดงให้เห็นว่าเกษตรกร  
พวกนี้ไม่ควรได้รับสินเชื่อทางการเกษตรเพราะ  
ถึงอย่างไรก็ไม่สามารถช่วยตัวเองได้ รัฐบาล  
ควรหาทางช่วยเหลือเกษตรกรเหล่านี้โดยวิธีอื่น ๆ  
ที่มีใช้การให้สินเชื่อทางการเกษตร ซึ่งจะทำให้  
คนเหล่านี้เป็นหนี้มากขึ้นไปอีกและจะทำให้  
ระบบสินเชื่อทางการเกษตรทั้งระบบล้มเหลว<sup>๑๗</sup>  
แต่อย่างไรก็ตามข้าพเจ้ามีความเห็นว่า หาก  
เกษตรกรกลุ่มนี้มีจำนวนมาก การตัดโอกาส  
เกษตรกรกลุ่มนี้ออกไปจากการให้สินเชื่อทางการ  
เกษตรจะยิ่งทำให้ช่องว่างทางเศรษฐกิจในสังคม  
เพิ่มมากขึ้น การให้สินเชื่อทางการเกษตรจาก  
รัฐบาลยังมีความจำเป็นแก่เกษตรกรชั้นกลาง  
และเกษตรกรที่ยากจน แต่สำหรับเกษตรกรที่  
ยากจนไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้นั้นการให้สิน  
เชื่อทางการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียวไม่เป็  
นการเพียงพอและยังอาจเกิดผลเสียต่อระบบสิน  
เชื่อทางการเกษตรทั้งระบบ ดังที่นักวิชาการ  
ท่านนั้นกล่าวอีกด้วยเพราะฉะนั้นในกรณีนี้  
รัฐบาลจะต้องหามาตรการทำให้เกษตรกรกลุ่ม  
หลังนี้สามารถเลี้ยงตัวเองได้ขึ้นมาด้วย และ  
มาตรการที่สำคัญประการหนึ่งก็คือการหาทางทำ

ให้เกษตรกรเหล่านี้มีที่ดินทำกินพอเพียง นั่นคือ  
การปฏิรูปที่ดินนั่นเอง

๒. สหกรณ์การเกษตรล้มเหลวเพราะว่า  
สหกรณ์การเกษตรยังห่างไกลจากการเป็น  
สถาบันหลักทางเกษตรกรรม จากการสำรวจเมื่อ  
ต้นปี พ.ศ. ๒๕๒๐ มีสหกรณ์การเกษตรทั่ว  
ประเทศ ๖๐๒ สหกรณ์ และมีสมาชิกเพียง  
๔๖๒,๑๒๑ ครอบครัวเท่านั้น<sup>๑๘</sup> ดังนั้นจึงยังมี  
เกษตรกรทั่วประเทศกว่า ๔ ล้านครอบครัวที่มี  
ได้เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร นอกจากนั้น  
ในบรรดาสหกรณ์การเกษตรซึ่งมีอยู่ประมาณ  
๖๐๐ แห่งนั้น มีสหกรณ์เพียงไม่กี่สหกรณ์ที่  
ประสบผลสำเร็จอย่างน่าชมเชย เช่น สหกรณ์  
การเกษตรสูงเนินจำกัด สหกรณ์การเกษตรบ้าน  
ลาดจำกัด และสหกรณ์การเกษตรสันป่าตอง  
จำกัด เป็นต้น ตัวชี้วัดประการหนึ่งของความ  
ล้มเหลวของสหกรณ์การเกษตรได้แก่การที่กลุ่ม  
เกษตรกร ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๑๙ มีอยู่ ๓,๐๓๗  
กลุ่ม<sup>๑๙</sup> ไม่สนใจจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การ  
เกษตร ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๖-๒๕๑๙ มีกลุ่ม  
เกษตรกรจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตร  
เพียง ๒ กลุ่มเท่านั้น<sup>๒๐</sup> ในเดือนมีนาคม พ.ศ.

๑๗. ยาวเรศ แกะสุวรรณ, “บทบาทของสถาบันสินเชื่อของรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกร” ใน รังสรรค์  
ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ), เศรษฐกิจการเกษตร : ภาคที่สี่ นโยบายการเกษตร, พระนคร : สำนักพิมพ์  
เคล็ดไทย, พ.ศ. ๒๕๑๗, หน้า ๔๔๙-๔๕๘.

๑๘. ประดิษฐ์ มัชฌิมา, “สหกรณ์คืออะไร”, เอกสารโรเนียว, กรมส่งเสริมสหกรณ์, พ.ศ. ๒๕๒๐

๑๙. ตารางที่ ๑, บุญญรักษ์ นิงสานนท์ อ้างแล้ว.

๒๐. เพิ่งอ้าง, หน้า ๓

๒๕๒๑ ทางรัฐบาลได้จัดการประชุมพิจารณาการเปลี่ยนกลุ่มเกษตรกรให้เป็นกลุ่มสหกรณ์ แต่ก็ไม่ประสบผลสำเร็จอีก ประธานกลุ่มเกษตรกรให้ความเห็นว่าไม่ต้องการรวมกันในรูปแบบของสหกรณ์เพราะสหกรณ์ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และการเป็นสหกรณ์จะต้องมีเจ้าหน้าที่เข้ามาสอดแทรกในการบริหารกิจการ<sup>๒๑</sup> เมื่อพิจารณาทางด้านสินเชื่อทางการเกษตรที่สหกรณ์การเกษตรกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์แล้วอาจกล่าวได้ว่าจำนวนสินเชื่อทางการเกษตรที่สหกรณ์การเกษตรกู้นี้เป็นตัวชี้วัดประการหนึ่งของความล้มเหลวของสหกรณ์การเกษตร ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้สหกรณ์การเกษตรกู้เงิน ๘๖๖.๑ ล้านบาทหรือร้อยละ ๒๖ ในขณะที่ธนาคารได้ให้กลุ่มลูกค้าของธนาคารกู้เงิน ๒,๑๐๐ ล้านบาทหรือร้อยละ ๖๒<sup>๒๒</sup> นักวิชาการท่านหนึ่งมีความเห็นว่าการจัดตั้งกลุ่มลูกค้าธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นการคุกคามต่อสหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร นับเป็นอันตรายต่อความพยายามที่จะ

จัดตั้งสถาบันเกษตรกรที่มีประสิทธิภาพในประเทศไทย<sup>๒๓</sup> การที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้ความสำคัญแก่กลุ่มลูกค้าของตนมากกว่ากลุ่มสหกรณ์นั้นนับได้ว่าเป็นการดำเนินการที่ขัดกับแผนงานที่คณะกรรมการสินเชื่อทางการเกษตรแห่งชาติได้ร่างไว้เพื่อให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรใช้เป็นหลักในการดำเนินงาน ซึ่งแผนงานนี้ได้รับความเห็นชอบในหลักการจากคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๙ ในแผนงานดังกล่าวนี้ได้กำหนดไว้ว่า สหกรณ์จะยังคงได้รับเงินกู้ในสัดส่วนที่มากที่สุดจากธนาคารฯ<sup>๒๔</sup>

๓. สหกรณ์การเกษตรในประเทศไทยล้มเหลวเพราะการดำเนินงานของระบบสหกรณ์ไม่สามารถสร้างวิถีชีวิตแบบสหกรณ์ (cooperative way of life) ขึ้นในหมู่สมาชิกได้ จะเห็นได้ว่าธุรกิจส่วนใหญ่ที่สหกรณ์ดำเนินกันอยู่ก็คือการให้เงินกู้ และรองลงมาได้แก่รวบรวมผลิตผลทางการเกษตรจากสมาชิกไปขายและนอกจากนั้นการบริหารงานของสหกรณ์ส่วนใหญ่แล้วยังอยู่ในมือของเกษตรกรที่มีฐานะดีซึ่งรวมทั้ง กำนัน

๒๑. บ้านเมือง. ๒๔ มีนาคม ๒๕๒๑, หน้า ๖

๒๒. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สี่, อ้างแล้ว, หน้า ๒๒

๒๓. บุญญรักษ์ นิงสานนท์. 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

และผู้ใหญ่บ้านที่มีฐานะดีตลอดมา<sup>๒๕</sup> ดังนั้น จึงเป็นไปได้อย่างมากว่าสมาชิกสหกรณ์ส่วนใหญ่ แล้วมองสหกรณ์เป็นแหล่งที่พวกเขาสามารถกู้เงินได้ และสามารถขายสินค้าได้เป็นส่วนใหญ่ ความร่วมมือของสมาชิกที่มีต่อสหกรณ์ ชาติความ ต่อเนื่อง และมีได้มีความร่วมมือกันอย่างแท้จริง ระหว่างบรรดาสมาชิกด้วยกันเอง เกี่ยวกับประเด็นนี้เราจะพบว่าในวัฒนธรรมไทยของเรา มีลักษณะบางอย่างที่สอดคล้องกับระบบสหกรณ์ อยู่แล้ว เช่น ประเพณีการลงแขกปลูกข้าว และเกี่ยวข้าว เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกันก็มีลักษณะบางอย่างที่อาจเป็นอุปสรรคต่อระบบสหกรณ์เช่น ค่านิยมแบบอิสริยยศ—อำนาจนิยม<sup>๒๖</sup> แต่อย่างไรก็ตามระบบสหกรณ์การเกษตรที่เรานำมาใช้มิได้มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในขบวนการวัฒนธรรม ขจัดอุปสรรคทางวัฒนธรรม และใช้ประโยชน์จากลักษณะทางวัฒนธรรมที่สอดคล้องกับระบบสหกรณ์ เพื่อให้วิถีชีวิตของเกษตรกรเป็นวิถีชีวิตแบบสหกรณ์อย่างแท้จริง

สาเหตุของความล้มเหลวของสหกรณ์การเกษตรของประเทศไทยนั้นได้มีผู้รู้และนักวิชา-

การได้กล่าวถึงไว้มากพอสมควร ซึ่งอาจแยกออกได้เป็นสองประเภทคือข้อบกพร่องทางฝ่ายผู้รับคือสหกรณ์และสมาชิกของสหกรณ์เอง และข้อบกพร่องทางฝ่ายผู้ให้คือรัฐบาล หน่วยราชการและตัวข้าราชการที่เกี่ยวข้อง สำหรับข้อบกพร่องทางฝ่ายผู้รับ ตามที่ได้มีผู้กล่าวถึงได้แก่สมาชิกขาดอุดมการณ์ทางสหกรณ์ ขาดความรู้ทางสายงานที่เกี่ยวข้อง กรรมการดำเนินงานและผู้จัดการขาดความรู้และประสบการณ์ทางธุรกิจ ทุนและปริมาณธุรกิจของสหกรณ์ไม่มากพอที่จะทำให้รายได้คุ้มกับรายจ่าย ฯลฯ<sup>๒๗</sup> ส่วนเรื่องข้อบกพร่องทางฝ่ายผู้รับซึ่งเป็นปัญหาที่บทความนี้ให้ความสนใจเป็นพิเศษจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป โดยในตอนแรกจะเป็นการสำรวจความเห็นของนักวิชาการและผู้รู้ท่านอื่น ๆ บางท่านที่เคยกล่าวไว้ หลังจากนั้นข้าพเจ้าจะได้แสดงความคิดเห็นเป็นการเพิ่มเติม

นักวิชาการท่านหนึ่งกล่าวว่า ถึงแม้รัฐบาลจะมีนโยบายส่งเสริมระบบสหกรณ์ แต่กลไกของรัฐบาลในการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายยังล้าหลังมาก ข้าราชการที่เป็นผู้บริหารงานระดับสูงขาด

๒๕. ประยงค์ เนตยารักษ์ และม.ร.ว.อกนิ รพีพัฒน์, “รายงานเบื้องต้นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจการเกษตรด้วยการสหกรณ์ : ศึกษากรณีตัวอย่างสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทย”, เสนอต่อที่ประชุมสัมมนาเรื่อง “การวิจัยการพัฒนาชนบทในประเทศไทย” จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติร่วมกับสมาคมวิจัยมหาวิทยาลัยไทย (TURA) วันที่ ๙-๑๑ มิถุนายน ๒๕๒๑ ณ โรงแรมสยามบีชอร์ พัทยา ชลบุรี, หน้า, ๒๓ และ ๓๐

๒๖. กมล สมวิเชียร, *ประชาธิปไตยกับสังคมไทย* กทม. : ไทยวัฒนาพานิช, พ.ศ. ๒๕๑๖ หน้า ๔๖-๕๕

๒๗. บรรเจิด คติการ, “ปัญหาบางประการของสหกรณ์ในประเทศไทย” *สารสันสนนิบาตสหกรณ์*. ปีที่ ๙. กุมภาพันธ์-มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๑, หน้า ๓-๗



ความรอบรู้ ยังคงลุ่มหลงอยู่กับหลักสหกรณ์ โบราณและนำเอาระเบียบข้อบังคับทางราชการ เข้าไปใช้กับงานสหกรณ์ ทำให้การบริหารงาน สหกรณ์ไม่ได้ผล ดังนั้นนักวิชาการท่านเดียว กันนี้ จึงเสนอให้ยุบเลิกกรมส่งเสริมสหกรณ์ และตั้งคณะกรรมการ ส่งเสริมงานสหกรณ์ขึ้น แทน<sup>๒๘</sup> ในเรื่องนี้นักวิชาการอีกท่านหนึ่งได้ มีความเห็นว่ารัฐบาลได้อุ้มชูสหกรณ์มากเกินไป จึงดูคล้ายกับว่าเลี้ยงไม่โตเสียที<sup>๒๙</sup> นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างประเทศซึ่งได้เดินทางมา ศึกษาการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรใน ประเทศไทยได้ตั้งข้อสังเกตว่า เจ้าหน้าที่ประจำ อำเภอของกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เข้าไปควบคุม การดำเนินงานของผู้จัดการสหกรณ์อำเภอมาก เกินไป การตรวจตราและควบคุมมากเกินไปเช่นนี้ อาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของ ตัวผู้จัดการเอง นอกจากนี้ กฎหมายและข้อ บังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับสหกรณ์ยังมีการเปลี่ยนแปลงมากเกินไปอาจสร้างความไม่เข้าใจแก่ชาว นาน และทำให้ชาวนาอาจเกิดความรู้สึกว่าสหกรณ์ เป็นเครื่องมือของรัฐบาล<sup>๓๐</sup> การที่รัฐบาลเข้า

ไปควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตร มากเกินไป เช่นนี้นับได้ว่าเป็นการขัดกับหลัก การประการหนึ่งของหลักสหกรณ์ปัจจุบัน นั่นคือ “การควบคุมตามหลักประชาธิปไตยและการ ดำเนินงานเป็นอิสระ” การที่รัฐบาลเข้าไปควบ- คุมมากเกินไป นอกจากเป็นการขัดขวางการ พัฒนาความสามารถของสหกรณ์เองแล้ว ยังทำ ให้ราษฎรเกิดความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ที่จะต้องให้ความช่วยเหลือพวกตนโดยที่พวกตน ไม่ต้องทำอะไรมากนัก และอาจมีผลทำให้ราษฎร ไม่มีความรู้สึกว่าจะตนมีส่วนในการสร้างสหกรณ์ ขึ้นมา จึงไม่ได้ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร

นอกจากนี้นักวิชาการบางท่านมีความเห็น ว่า การที่รัฐบาลเร่งรัดให้มีการจัดตั้งสหกรณ์การ เกษตรโดยเร็ว การที่กฎหมายให้อำนาจกว้าง ขว้างแก่เจ้าหน้าที่ในการควบคุมสหกรณ์ การ กำหนดแบบฟอร์มของการทำบัญชีที่ยุ่งยาก ฯลฯ มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของทางราชการต้องเข้าไปมี บทบาทมากในการควบคุมสหกรณ์ และทำให้ สมาชิกไม่สนใจกิจกรรมของสหกรณ์ที่ตนเป็น สมาชิกอยู่<sup>๓๑</sup>

๒๘. สุขชัย มนต์ไพบุลย์. “บทบาทและปัญหาของสหกรณ์ในการพัฒนาการเกษตร” นายรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ), *อ้างแล้ว*, หน้า ๔๖๘ - ๔๖๙

๒๙. เทพ ไสยานนทร์. *อ้างแล้ว* ๘๔

๓๐. 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.

๓๑. ประยงค์ เนกยารักษ์ และ ม.ร.ว. อकिन รพีพัฒน์, *อ้างแล้ว*, หน้า ๓๑ - ๓๓

ดังได้เคยกล่าวแล้วข้างต้นว่า กลุ่มเกษตรกรไม่ยินดีที่จะจดทะเบียนเป็น สหกรณ์การเกษตร เมื่อถึงเวลาอันสมควรนั้น ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าเป็นเพราะว่ารัฐบาลไม่ได้วางนโยบายลงไปแน่ชัดว่าเมื่อใดกลุ่มเกษตรกรจึงจะต้องแปรสภาพเป็นสหกรณ์การเกษตร นอกจากนี้ การที่รัฐบาลให้สหกรณ์การเกษตรอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมส่งเสริมสหกรณ์ แต่จัดให้กลุ่มเกษตรกรอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมส่งเสริมการเกษตรนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาการประสานงานระหว่างสองหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนี้ ซึ่งการขาดการประสานงานกันนี้ อาจเป็นผลมาจากการแข่งขันกันเพื่อสร้างอำนาจก็ได้ ดังนั้น กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรควรอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานหน่วยเดียวกัน<sup>๓๒</sup>

อีกปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญต่อระบบสหกรณ์การเกษตร นั่นคือปัญหาอิทธิพลของพ่อค้าคนกลางซึ่งมีช่วยธุรกิจเกาะเกี่ยวกันแน่นและอยู่ตรงข้ามกับระบบสหกรณ์<sup>๓๓</sup> ตราบใดที่ช่างงานและอิทธิพลพ่อค้าคนกลางยังมีอยู่มากเช่นนี้เป็น การยากที่ระบบสหกรณ์จะเจริญเติบโตขึ้นมาได้เกี่ยวกับปัญหานี้เราจะเห็นได้ว่ารัฐบาลไทยไม่ว่าสมัยใดก็ตามไม่มีความสามารถที่จะขจัดอิทธิพลของพ่อค้าคนกลางออกไปได้ ทั้งนี้การศึกษาวิจัย

ถึงช่างงานและอิทธิพลของพ่อค้าคนกลางอาจช่วยตอบปัญหานี้ได้

ดังได้กล่าวแล้วข้างต้นว่าจากการสำรวจเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๒๐ ประเทศไทยมีสหกรณ์การเกษตร ๖๐๒ แห่ง มีสมาชิกรวม ๔๖๒,๑๒๑ ครอบครัว และยังมีเกษตรกรทั่วประเทศที่มีได้เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรอีกกว่า ๔ ล้านครอบครัว เราสามารถตั้งประเด็นขึ้นเป็นปัญหาได้สองปัญหาคือ (๑) ทำไมเกษตรกรอีกเป็นจำนวนมากมายเช่นนั้น จึงยังไม่เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร และ (๒) ทำอย่างไรจึงจะทำให้บุคคลเหล่านี้เข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร ต่อไปนี้บทความนี้จะพยายามตอบคำถามทั้งสองข้อนี้ แต่ก่อนที่จะตอบปัญหานี้ ข้าพเจ้าขอจำแนกประเภทเกษตรกรที่มีได้เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ<sup>๓๔</sup> ดังต่อไปนี้

ก. เกษตรกรที่ยากจนครอบครองเนื้อที่ ดินน้อยเกินกว่าที่จะเลี้ยงตัวเองได้ เกษตรกรกลุ่มนี้อาจเป็นเกษตรกรกลุ่มใหญ่ที่สุดในบรรดาเกษตรกรกว่า ๔ ล้านครอบครัวที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร

ข. เกษตรกรที่ฐานะมั่งคั่ง และเกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง

๓๒. บุญฤทธิ์ นิงสานนท์, *อ้างแล้ว*, หน้า ๔-๗

๓๓. บรรเจิก ศกติการ, *อ้างแล้ว*, หน้า ๓-๗

๓๔. กักแปลงจากการแบ่งกลุ่มของ เขียวเรศ แกะสุวรรณ, *อ้างแล้ว*, หน้า ๔๕๖

เมื่อแบ่งเกษตรกรออกเป็นสองกลุ่มดังกล่าวนี้แล้ว เราอาจตอบปัญหาประเด็นแรกได้ว่า การที่เกษตรกรอีกกว่า ๔ ล้านครอบครัวยังไม่เป็นสมาชิก สหกรณ์การเกษตรเพราะว่า

๑. เกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งอยู่ในฐานะยากจนมากถูกกีดกันมิให้เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้เพราะว่าสหกรณ์การเกษตรได้กำหนดคุณสมบัติประการหนึ่งของผู้ที่จะเป็นสมาชิกไว้ว่าจะต้องเป็นผู้ถือครองที่ดิน ทำกิจการเกษตรในขนาดอันสมควร<sup>๓๕</sup> คุณลักษณะข้อนี้ทำให้เกษตรกรกลุ่มใหญ่ของประเทศขาดคุณสมบัติ ไม่สามารถเป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรได้ ทั้งนี้อาจตั้งเป็นข้อสังเกตได้ว่าการที่รัฐบาลมีนโยบายเช่นนี้เพราะว่ารัฐบาลอาจมีความเชื่อว่าการส่งเสริมสหกรณ์นั้นต้องค่อยเป็นค่อยไป<sup>๓๖</sup> การปล่อยให้เกษตรกรยากจนอีกเป็นจำนวนมากเข้ามาเป็นสมาชิกสหกรณ์จะทำให้สหกรณ์ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองหรือไม่สามารถพัฒนาได้

๒. เกษตรกรที่มีฐานะมั่งคั่งและเกษตรกรที่มีฐานะปานกลางที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรจำนวนไม่น้อยไม่สมัครใจเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้เพราะว่าเกษตร

กรที่มั่งคั่งส่วนหนึ่งสามารถกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ได้ อีกส่วนหนึ่งเป็นกลุ่มลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตรก็สามารถกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้เกษตรกรที่มั่งคั่งเหล่านี้ยังอาจประกอบธุรกิจเป็นพ่อค้าคนกลาง หรือมีอำนาจต่อรองกับพ่อค้าคนกลางจึงไม่จำเป็นต้องพึ่งสหกรณ์ นอกจากนี้การเป็นสมาชิกสหกรณ์หมายถึงว่ารัฐบาลจะต้องเข้ามาควบคุมไม่น้อยทำให้พวกตนไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเสียภาษีเงินได้เป็นจำนวนไม่น้อยได้ ส่วนเกษตรกรที่มีฐานะปานกลางแต่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร อาจได้แก่พวกสมาชิกกลุ่มเกษตรกรทั้งหลาย เกษตรกรกลุ่มนี้สามารถกู้เงินธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้อยู่แล้ว และไม่ต้องการให้รัฐบาลเข้ามาควบคุมกิจการของพวกตนมากนัก จึงไม่ยอมจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตรเมื่อถึงเวลาอันสมควร

เมื่อรู้ถึงสาเหตุของการที่เกษตรกรอีกเป็นจำนวนมากยังไม่ได้เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรแล้ว ก็ไม่เป็นการยากที่จะกล่าวต่อไปถึงวิธีการที่จะทำให้เกษตรกรเหล่านี้เข้าเป็นสมาชิก

๓๕. ประดิษฐ์ มัชฌิมา, *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.

ของสหกรณ์การเกษตรโดยที่ไม่เป็นการทำให้สหกรณ์การเกษตรอ่อนแอลงจนไม่สามารถฟื้นตัวได้ แต่ก่อนที่จะกล่าวถึงข้อเสนอแนะนี้ ข้าพเจ้าใคร่ขอตั้งข้อสังเกตอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลทางด้านส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร นั่นคือความไม่คงเส้นคงวาของการใช้หลักสหกรณ์สมัยใหม่<sup>๓๗</sup> หลักประการแรกของการสหกรณ์ในปัจจุบันคือ "การเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจ การไม่ควรกีดกันการที่จะเป็นสมาชิก" แทนที่จะบังคับใช้หลักข้อนี้กับเกษตรกรทุกคนเป็นการทั่วไป รัฐบาลกลับเลือกใช้หลักว่าด้วยการเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจกับเกษตรกรที่มั่งคั่ง และเกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง กล่าวคือ เมื่อเขาเหล่านั้นไม่สมัครใจ รัฐบาลก็ไม่บังคับแต่สำหรับเกษตรกรที่รัฐบาลเห็นว่ายากจนมากเกรงว่าจะเป็นภาระ รัฐบาลกลับกีดกันไม่ให้เข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร และกีดกันไม่ให้เกษตรกรที่ยากจนเหล่านั้นเข้าถึงระบบสินเชื่อทางการเกษตรอีกด้วย การที่รัฐบาลกีดกันหรือไม่สนับสนุนให้เกษตรกรที่รัฐบาลเห็นว่ายากจนมากอาจเป็นเพราะว่ารัฐบาลมีความเชื่อว่าจะถึงอย่างไรเกษตรกรพวกนี้ก็ไม่มีความสามารถเลี้ยงตนเองได้ ถ้าส่งเสริมให้เกษตรกรเหล่านั้นสมัครเข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์ใดสหกรณ์หนึ่ง หรือรวมตัวกันจัด

ตั้งเป็นสหกรณ์ก็คงไม่เกิดประโยชน์นักในขณะนี้ ข้าพเจ้าจะเป็นผลเสียต่อระบบสหกรณ์และระบบสินเชื่อทางการเกษตรโดยส่วนรวม ความเชื่อเช่นนี้อาจไม่ถูกต้องนักก็ได้ เพราะว่าเกษตรกรจำนวนมากในบรรดาพวกที่ถูกทางราชการและนักวิชาการตราหน้าว่าถึงอย่างไรก็ไม่สามารถพึ่งตนเองได้นั้น อันที่จริงแล้วพวกเขาอาจพึ่งตนเองและอาจสร้างผลิตผลส่วนเกินให้แก่สังคมได้จริงๆ เขาเหล่านั้นอาจมีที่ดินถือครองอยู่แปลงเล็กมาก เมื่อคำนวณตามอัตราการผลิตต่อไร่ตามมาตรฐานการผลิตทางเกษตรของไทยในปัจจุบันแล้วยังต่ำเกินไปที่จะทำให้พวกเขาพอเลี้ยงตัวได้ แต่อย่าลืมนำเพราะว่าเกษตรกรพวกนี้มีที่ทำกินอยู่แปลงเล็กมาก พวกเขาจึงสามารถดูแลบำรุงรักษามันได้ทั่วถึงและดีกว่าเกษตรกรรายใหญ่ หากได้รับการส่งเสริมอย่างจริงจัง ผลผลิตต่อไร่ของพวกเขายังมีโอกาสเพิ่มขึ้นอีกประมาณหนึ่งเท่าตัว ซึ่งจะทำให้พวกเขาสามารถเลี้ยงตัวเองได้ แต่อย่างไรก็ตามการที่เกษตรกรรายย่อยที่ยากจนเหล่านั้นจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขบวนการพัฒนาได้หรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอีกสองประการคือ (๑) การเข้าถึงเทคโนโลยีที่สามารถช่วยให้ผลิตผลทางการเกษตรเพิ่มมากขึ้น (๒) การเข้าถึงโครงสร้างของการบริการต่างๆ ที่ต่อเนื่องกัน (เช่น เครดิต ตลาดชลประทาน ฯลฯ) ในลักษณะที่เสมอภาคกัน<sup>๓๘</sup>

๓๗. หลักสหกรณ์ในปัจจุบันมีอยู่ ๖ ประการ หย่าอันได้จาก ประมุข วิทยานนท์, *อ้างแล้ว*, หน้า ๕๔-๕๕

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 ระบบสหกรณ์การเกษตรควรถูกนำมาใช้ ในลักษณะที่จะช่วยลดช่องว่างทางเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ นั่นคือเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกษตรกรที่มีฐานะปานกลางและยากจนควรได้รับการส่งเสริมให้เข้ามาเป็นสมาชิกของสหกรณ์ให้มากที่สุดและเร็วที่สุดด้วย การที่จะรอให้เกษตรกรที่ยากจนมากมีฐานะดีขึ้นมาเสียก่อนแล้วจึงจะยอมรับเข้ามาเป็นสมาชิกของสหกรณ์หรือยอมให้รวมกันจดทะเบียนจัดตั้งเป็นสหกรณ์นั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ แต่อย่างไรก็ตามการที่จะให้เกษตรกรทั้งหมดหรือส่วนมากรวมตัวกันในลักษณะของสหกรณ์ และในขณะเดียวกันทำให้ระบบสหกรณ์การเกษตรสามารถเลี้ยงตัวเองและพัฒนาได้นั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก และความสำเร็จของระบบสหกรณ์ยังขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่น ๆ ภายนอกด้วยเช่น การทำลายอิทธิพลของคนกลางลง การให้บริการทางด้านต่าง ๆ ของรัฐ ฯลฯ ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะบางประการเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบสหกรณ์การเกษตรของไทย ซึ่งข้าพเจ้าคิดว่าเป็นสิ่งที่จำเป็นและอาจกระทำได้ ซึ่งจะได้แยกพิจารณาเป็นข้อ ๆ ไปดังนี้

๑. เกษตรกรที่มีฐานะดี และปานกลางควรเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตร เกษตรกรทั้ง ๒ ประเภทนี้เมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกของสหกรณ์แล้วอาจมีส่วนช่วยสหกรณ์ในหลายๆ ด้านด้วยกันเช่นการให้ความเป็นผู้นำ และความช่วยเหลือทางด้านกำลังเงินเป็นต้น แต่ทั้งนี้สหกรณ์เองจะต้องมีกฎข้อบังคับบางอย่าง บังคับมิให้เกษตรกรพวกนี้อาเปรียบสมาชิกสหกรณ์อื่น ๆ ที่อ่อนแอกว่า สำหรับในทางปฏิบัติอาจมีผู้แย้งว่าเราไม่ควรใช้วิธีบังคับ เพราะเป็นการขัดกับหลักสหกรณ์ คำตอบก็คือเราจะไม่ใช้วิธีบังคับ เพราะจะเป็นการขัดกับหลักสหกรณ์ คำตอบก็คือเราจะไม่ใช้วิธีบังคับ แต่จะให้เกษตรกรเหล่านี้สมัครใจเข้ามาเป็นสมาชิกของสหกรณ์เอง เท่าที่ผ่านมาการใช้หลักสมัครใจไม่ได้ผลเพราะว่ารัฐบาลมีส่วนทำให้บุคคลเหล่านี้ไม่สมัครใจเป็นสมาชิกของสหกรณ์อยู่ด้วยมากทีเดียว ในทางสังคมวิทยามีทฤษฎีหนึ่งเรียกว่า ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนทางสังคม (social exchange theory) ซึ่งมีข้อสมมติฐานง่าย ๆ อยู่ประการหนึ่งว่า การที่บุคคลจะเลือกเข้าร่วมสมาคมหนึ่งสมาคมใดหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าเขาคิดว่าเขาจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง และจะต้องเสียอะไรบ้าง เขาจะเลือกเข้าสมาคมก็ต่อเมื่อผลได้นั้นมากกว่าผลเสีย<sup>๓๙</sup> เมื่อนำเอาข้อสมมติฐาน

๓๙. อ้าง Peter M. Blau, *Exchange and Power in Social, Life*, New York : John Wiley & Sons, Inc., 1964, pp. 145-151.

นี้มาอธิบายปรากฏการณ์ทางด้านสหกรณ์การเกษตรของไทยเราอาจกล่าวได้ว่าการที่กลุ่มเกษตรกรไม่ยอมจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ เพราะพวกเขาไม่ได้ประโยชน์อะไรขึ้นมาจากการเข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์ พวกเขาสามารถกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้อยู่แล้ว นอกจากนั้นการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์จะทำให้พวกเขาถูกจำกัดเสรีภาพมากขึ้น รัฐบาลจะเข้ามาควบคุมพวกเขามากขึ้น กลุ่มลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรก็เช่นเดียวกัน พวกเขาคงไม่คิดจะมาสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ใดสหกรณ์หนึ่งเป็นแน่ เพราะพวกเขามีสิทธิเหนือกว่าสหกรณ์อยู่แล้ว เมื่อเราจะสร้างความเจริญหรือนำเอาการเปลี่ยนแปลงไปยังที่ใดก็ตามหลักประการแรกก็คือเราจะต้องทำให้คนในชุมชนนั้นเกิดความรู้สึกว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลง (need for change) ขึ้นมา ดังนั้นในกรณีนี้หากรัฐบาลออกกฎว่าการให้สินเชื่อทางการเกษตรจะให้ผ่านสหกรณ์การเกษตรเท่านั้นก็จะมีเกษตรกรสมัครใจเป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรมากขึ้น นี่เป็นตัวอย่างเพียงตัวอย่างเดียวในบรรดาหลาย ๆ สิ่งที่รัฐบาลอาจทำได้ สรุปก็คือรัฐบาลจะต้องสร้างเงื่อนไขต่าง ๆ ทำให้การเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรนั้นได้ประโยชน์ยิ่งขึ้น และการไม่เป็นสมาชิกกลับเสียประโยชน์มากขึ้น

๒. สำหรับเกษตรกรที่อยากจะมีหนี้สินมากแต่ยังมีศักยภาพ (potential) ที่จะพึ่งตัวเองได้ หากได้รับความช่วยเหลือในด้านต่างๆ อย่างจริงจัง รัฐบาลควรสนับสนุนพวกเขาเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ ตามเหตุผลและเงื่อนไขดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

๓. ส่วนเกษตรกรที่อยากจนมากจริงๆ และไม่มีความสามารถที่จะเลี้ยงตัวได้ ก็ไม่ควรปล่อยให้อยู่นอกระบบสหกรณ์กลายเป็นพวกที่เป็นภาระต่อสังคมคอยพึ่งแต่สวัสดิการจากรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะว่าสหกรณ์มีข้อดีกว่าที่ทำหน้าที่ให้สินเชื่อทางการเกษตรแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น สหกรณ์ยังเป็นวิธีชีวิตอย่างหนึ่งที่ช่วยให้สมาชิกสามารถพัฒนาบุคลิกภาพและความเป็นมนุษย์ของตนด้วย สหกรณ์ช่วยให้สมาชิกรู้จักร่วมมือกัน รู้จักรับผิดชอบ ประหยัด ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตามเพื่อไม่ให้เกษตรกรกลุ่มนี้เป็นภาระแก่สหกรณ์การเกษตร และเพื่อให้เกษตรกรเหล่านี้สามารถเลี้ยงตัวเองได้ต่อไป รัฐบาลจำเป็นต้องหาที่ทำกินในจำนวนที่เพียงพอแก่พวกเขาด้วย นั่นหมายความว่ารัฐบาลจะต้องดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังและได้ผลไปในเวลาเดียวกันด้วย

๔. เป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบข้าราชการ และตำรวจการที่มีส่วนในการส่งเสริมระบบสหกรณ์การเกษตร บทความนี้ยอม

รับว่าระบบข้าราชการยังเป็นสถาบันที่ยังมีความ  
จำเป็นอยู่ต่อการบริหารการพัฒนาของประเทศ  
ทั้งนี้เพราะเหตุผลง่าย ๆ ที่ว่ายังไม่มีสถาบันอื่นที่  
จะสามารถทำหน้าที่แทนได้ แต่อย่างไรก็ตาม  
ระบบราชการที่มีลักษณะประเพณีนิยมอาจเป็น  
อุปสรรคต่อการบริหารการพัฒนา ทั้งนี้เพราะ  
ข้าราชการที่มีลักษณะประเพณีนิยม อาจมีทัศน-  
คติ ค่านิยม และพฤติกรรมที่เป็นอุปสรรคอยู่  
นอกจากนั้นระเบียบข้าราชการเอง และระบบ  
การให้ความดีความชอบทางราชการอาจขัดกับ  
ความสำเร็จของการบริหารการพัฒนา สำหรับใน  
เรื่องสหกรณ์การเกษตรระเบียบราชการและระ-  
บบการพิจารณาความดีความชอบอาจทำให้ข้าราชการ  
จำเป็นต้องเข้าไปควบคุม และโอ้อุ้ม  
สหกรณ์ที่ตนรับผิดชอบอยู่มากเกินไป สหกรณ์  
ใดที่ไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ และควรจะปล่อย

ให้เลิกล้มกิจการไป ข้าราชการผู้รับผิดชอบอยู่  
ก็ไม่ยอมให้ล้ม เพราะจะมีผลต่อการพิจารณา  
ความดีความชอบของตนเอง นั้นยังอาจนำไปสู่  
การรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ทำให้ผู้ที่มี  
หน้าที่ประเมินผลและกำหนดนโยบายได้ข้อมูล  
ที่ผิดไปอีกด้วย เพราะฉะนั้นในการที่จะทำให้  
ระบบราชการทำหน้าที่ในการบริหารงานพัฒนา  
ให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลดียิ่งขึ้น อาจ  
จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและพฤติ-  
กรรมของข้าราชการให้สอดคล้องกับการพัฒนา  
ประเทศ การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องค่านิยม ทัศนคติ  
และพฤติกรรมของข้าราชการในประเทศไทยเพื่อ  
ประโยชน์ในการบริหารงานพัฒนายังมีอยู่น้อย  
มาก การศึกษาดังกล่าวนี เป็นสิ่งที่จำเป็นหาก  
เราจะปรับปรุงสหกรณ์การเกษตรและโครงการ  
พัฒนาอื่น ๆ ของประเทศ