

บทที่ 1

บทนำ



ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ความสำคัญของนโยบายสาธารณะอยู่ที่ การเน้นถึงความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาและการมีความรับผิดชอบต่อประชาชน¹ ทั้งนี้ เพราะการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนคือหน้าที่ของรัฐบาล เมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการสนองตอบความต้องการของประชาชน รัฐบาลนั้นก็ไมอาจดำรงอยู่ต่อไปได้ จึงกล่าวได้ว่าความต้องการของประชาชนหรือมติมหาชน (public opinion) คือสาเหตุสำคัญที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายกว่าการที่นโยบายจะมีผลกระทบต่อมติมหาชน² ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญของทฤษฎีประชาธิปไตยปทัสถาน (normative democratic theory) ที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบต่อรัฐบาลในการกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน³

ส่วนผลกระทบที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้น ได้พบว่า นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงผู้นำ ซึ่งมีอำนาจในการกำหนด/ตัดสินใจแล้ว ปัจจัยการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะอีกด้วย ซึ่งในกรณีนี้ ดอว์สันและโรบินสัน พบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทางการเมืองและผลลัพธ์นโยบายเป็นผลที่เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลทั้งต่อระบบการเมืองและผลลัพธ์นโยบาย และเมื่อควบคุมปัจจัยทางการเมืองแล้ว

การพัฒนาเศรษฐกิจก็ยังมีอิทธิพลต่อนโยบายสาธารณะอย่างมีนัยสำคัญ⁴

จากความสำคัญของกระบวนการนโยบายและการพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงและผลลัพธ์นโยบายดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การวิเคราะห์นโยบายของรัฐอันเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและควรค่าแก่การศึกษาอย่างยิ่ง ซึ่งในบรรดาเครื่องมือหรือกลไกของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจนั้น เครื่องมือ/กลไกที่สำคัญประการหนึ่งก็

¹ Charles E. Lindblom, The Policy-Making Process, 2nd Edition (Englewood, Cliffs, N.J. : Prentice-Hall Inc., 1980), p.2.

² Benjamin I. Page, and Robert Y. Shapiro, "Effects of Public Opinion Vicinity on Policy", The American Political Science Review. No. 1, Vol.77 (March, 1983), pp.175-190.

³ Robert A. Dahl, Preface to Democratic Theory (Chicago : University of Chicago Press, 1956), p.105.

⁴ Thomas R. Dye, Politics, Economics and The Public (Chicago : Rand McNally, 1966), p.306.

คือสหกรณ์

สหกรณ์เป็นองค์กรที่ก่อตั้ง รวบรวมทุนและจัดการโดยสมาชิก เพื่อจัดหาหรือทำการค้า หรือให้บริการแก่สมาชิก สมาชิกของสหกรณ์อาจจะเป็นบุคคลธรรมดา บริษัท องค์กรของรัฐ ฯลฯ ภายใต้การดำเนินงานของสหกรณ์ สมาชิกทุกคนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของตนเอง และสหกรณ์เองก็มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน เช่น ที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้าง สินค้า ฯลฯ สหกรณ์ยอมรับนับถือเสรีภาพในการประกอบการทุกชนิดของสมาชิก สมาชิกคนใดผลิตได้มาก ทำธุรกิจกับสหกรณ์มาก ก็ย่อมได้รับผลตอบแทนหรือกำไรมาก จะเห็นได้ว่าลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวคล้ายคลึงกับระบบทุนนิยม แต่ก็ลักษณะบางอย่างซึ่งแตกต่างจากระบบทุนนิยม คือ สหกรณ์มุ่งหาประโยชน์ให้แก่สมาชิกส่วนรวมมากกว่าจะหากำไรแต่เพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นลักษณะที่คล้ายคลึงกับระบบสังคมนิยม ดังนั้นอาจจะกล่าวได้ว่า สหกรณ์เป็นทางสายกลาง ช่วยแก้ไขข้อบกพร่องของระบบทุนนิยมและสังคมนิยม⁵

กิจการสหกรณ์ในประเทศไทยได้เริ่มขึ้นเมื่อ พ.ศ.2459 ในปลายสมัยรัชกาลที่ 5 สหกรณ์แห่งแรกของประเทศไทยจัดตั้งขึ้นในรัชกาลที่ 6 มีชื่อว่า "สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้" อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก เป็นสหกรณ์หาทุนแบบไร้ไฟไฟเซิน ของเยอรมนี กิจการสหกรณ์เจริญก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม รัฐบาลในขณะนั้นได้ขยายงานสหกรณ์จากระดับกรมขึ้นมาเป็นระดับกระทรวง เรียกว่า กระทรวงสหกรณ์ ในปี 2495 โดยมีความมุ่งหมายที่จะขยายกิจการสหกรณ์ให้กว้างขวางออกไป เพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ส่งผลให้การสหกรณ์ขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็วจนอาจเรียกได้ว่าเป็นกรณีพิเศษ จะเห็นได้ว่าเมื่อสิ้นปีการเงินปีพ.ศ. 2497 มีสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ดำเนินงานอยู่ถึง 22 ประเภท จำนวน 10,338 สมาคม ในท้องที่ 63 จังหวัด และได้กั้ยืมเงินจากธนาคารมาดำเนินงานทั้งสิ้นจำนวน 230 ล้านบาท⁶ ในปีพ.ศ. 2511 งานส่งเสริมกิจการสหกรณ์ทั้งหมดได้โอนจากกระทรวงสหกรณ์ไปสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ต่อมาในปี 2515 ก็ได้มีการยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และตั้งเป็นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 216,217 ซึ่งมีผลให้กรมต่าง ๆ เช่น กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ กองที่เกี่ยวข้องกับงานสหกรณ์ และส่วนราชการ สหกรณ์ในภูมิภาค คือ สหกรณ์จังหวัด สหกรณ์อำเภอ ในสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ถูกยุบรวมเป็น กรมส่งเสริมสหกรณ์ เพียงกรมเดียว ส่วนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ยังอยู่ฐานะเดิม เพราะงานตรวจบัญชีเป็นงานอิสระ เพื่อให้การสอบ

⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ เล่มที่ 1 หน่วยที่ 1 - 7 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2532), หน้า 49.

⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, อ้างแล้ว, หน้า 87.

บัญชีดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้ง 2 กรมนี้ได้ย้ายไปขึ้นกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2515 เป็นต้นมา ในปัจจุบันสหกรณ์ในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 6 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์

หลังจากรัฐบาลได้ดำเนินการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 7 แผน ในระยะเวลา 36 ปีที่ผ่านมา หากมองในแง่ความสำเร็จจะพบว่ารัฐบาลสามารถช่วยยกระดับฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศให้สูงขึ้น รายได้ประชาชาติรวมได้เพิ่มขึ้นถึง 26 เท่าตัว คือ จาก 58,900 ล้านบาท ใน พ.ศ.2504 เป็น 1,574,649 ล้านบาท ใน พ.ศ.2533 และรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชาชนเพิ่มขึ้นเกือบ 13 เท่าตัวจาก 2,150 บาทต่อคนต่อปี ใน พ.ศ.2504 เป็น 27,949 บาทต่อคนต่อปี ใน พ.ศ. 2533 ส่วนการพัฒนาสังคมนั้น ได้มีการพัฒนาด้านการศึกษาและสาธารณสุขอย่างกว้างขวาง ซึ่งได้ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนชาวไทยมีคุณภาพชีวิตในทางด้านนี้ดีขึ้นกว่าเดิมเป็นส่วนใหญ่ และปัจจุบันสามารถขยายโรงเรียนมัธยมศึกษาได้ครบทุกอำเภอ และสามารถเปิดโรงพยาบาลอำเภอหรือที่เรียกว่า โรงพยาบาลชุมชนได้ไม่ต่ำกว่า 86% ของจำนวนอำเภอทั้งหมด และสถานีอนามัย 98% ของจำนวนตำบลทั้งหมด รวมทั้งการให้บริการสาธารณสุขมูลฐานในระดับหมู่บ้านไม่ต่ำกว่า 90% ของจำนวนหมู่บ้านทั่วประเทศ⁷

แต่แม้กระนั้น ผลพวงของความสำเร็จในการพัฒนาดังกล่าวข้างต้นนี้ ก็มีได้แก่ไขความยากจนของเกษตรกร ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ บุคคลเหล่านี้เป็นจำนวนมากแทนที่จะมีความเป็นอยู่ดีขึ้น กลับมีความเป็นอยู่เลวลงกว่าเดิม เพราะความยากจนขาดแคลนที่ทำกิน แม้รายได้เฉลี่ยต่อหัวจะเพิ่มขึ้น 13 เท่า ในช่วงระยะ 36 ปีที่ผ่านมา แต่การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม มีผลให้บุคคลส่วนน้อยในประเทศ ได้แก่ กลุ่มพ่อค้าคนกลาง ได้รับประโยชน์จากการเพิ่มของรายได้ประชาชาติ ส่วนเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ได้มีรายได้ใกล้เคียงกับรายได้เฉลี่ยต่อบุคคลของประเทศ คือ 27,949 บาทต่อคนต่อปี (พ.ศ.2533) เพราะหากมีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมแล้ว เกษตรกรจะต้องมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 20,420 บาท ต่อคนต่อปี หากวัดเป็นประสิทธิภาพของแรงงานก็จะพบว่ามูลค่าการเพิ่มผลิตภัณฑ์การเกษตรของไทยต่อคนงานหนึ่งคนต่อปี (output per worker) ของไทยสูงเพียง 0.8 เพอร์เซ็นต์ ในขณะที่ของเกาหลีได้สูงถึง 5 เพอร์เซ็นต์ มาเลเซีย 4.0 เพอร์เซ็นต์ ไต้หวัน 2.9 เพอร์เซ็นต์และบังคลาเทศ 1.7 เพอร์เซ็นต์ ดังนั้น ตัวเลขที่น่าสนใจคือ เมื่อปี 2531 เกือบ 70 เพอร์เซ็นต์ของแรงงานไทยอยู่ในภาคเกษตร แต่กลับผลิตคิดเป็นมูลค่าได้เพียง 17 เพอร์เซ็นต์ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ในขณะที่แรงงานในภาคอุตสาหกรรมมีเพียง 10 เพอร์เซ็นต์ของแรงงานทั้งประเทศ แต่ผลิตคิดเป็นมูลค่าถึง 35 เพอร์เซ็นต์ ของผลิตภัณฑ์มวลรวม

⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. สรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 , เอกสารโรเนียว, หน้า 1-2.

ของประเทศ⁸

ข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างครัวเรือนในภาคการผลิตต่างๆ ตลอดทั้งเมืองกับชนบทมีมากขึ้นอย่างน่าเป็นห่วง นอกจากนี้ ยังสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวในการนำ ระบบสหกรณ์ ของตะวันตก มาใช้ในประเทศไทยเมื่อ 79 ปี ที่ผ่านมา ในฐานะกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย นั้น ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร นักวิชาการบางคนถึงกับใช้ถ้อยคำที่รุนแรงว่า "ระบบสหกรณ์ของไทยที่ถือกำเนิดมาเกือบหนึ่งศตวรรษนั้น ล้มเหลวโดยสิ้นเชิง" ทั้งนี้ เนื่องจาก ระบบสหกรณ์ ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจ และสังคมได้มากนัก ดังจะเห็นได้จากสังคมไทยยังมีความเหลื่อมล้ำของรายได้มากขึ้น การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงานจากชนบทสู่เมืองหลวงและเมืองใหญ่ อันเป็นที่มาของปัญหาสังคม และความเสื่อมโทรมในด้านต่างๆ ก็ยังคงดำรงอยู่ และนับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นทุกที และเมื่อพิจารณาถึงประเด็นการส่งเสริมประชาธิปไตย ซึ่งรัฐพยายามส่งเสริมกิจการสหกรณ์ให้เป็นที่แพร่หลาย โดยมุ่งหวังที่จะใช้วิธีการสหกรณ์ เป็นโรงเรียนฝึกหัดประชาธิปไตยแก่คนในชาติ ก็ไม่ประสบความสำเร็จมากนักเมื่อพิจารณาจากการที่ระบบสหกรณ์ยังไม่เป็นที่นิยมแพร่หลายเท่าที่ควร

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงประเด็นที่นักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศหลายท่านชี้ให้เห็นว่า ระบอบประชาธิปไตยเป็นของคู่กับเมืองมากกว่าชนบท และคู่กับพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม มากกว่าเกษตรกรรมลำหลัง⁹ ซึ่ง เอนก เหล่าธรรมทัศน์ ก็มีความเห็นสอดคล้องกับแนวความคิดนี้ และได้เสนอให้มีการปฏิรูปทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อประชาธิปไตย ด้วยการดึงคนออกจาก ชนบท กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจของชนบทให้เป็นเกษตรกรรม

ก้าวหน้า โดยการส่งเสริมให้เกษตรกรรวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์ เพื่อเพิ่มอำนาจในต่อรองในตลาดสินค้าเกษตร¹⁰ นั้น ก็ล้มเหลวเช่นกัน ทั้งนี้ พิจารณาจาก การที่เกษตรกรไทยซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของ ประเทศ มีการรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ไม่ถึง 10 เปอร์เซ็นต์ ของเกษตรกรทั้งหมด ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น เกาหลี ไต้หวัน หรือกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย เกษตรกรของประเทศเหล่านั้นเป็นสมาชิกสหกรณ์ เกือบร้อยเปอร์เซ็นต์

⁸ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, สองนักราชาประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2538), หน้า 65.

⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Carl Becker, Modern Democracy (New Haven : Yale University Press, 1941), pp.10-18. ; David Held, Models of Democracy (Stanford : Stanford University Press, 1987), pp.13-35 ; William Dunn, ed., Democracy : The Unfinished Journey (Oxford : Oxford University Press, 1992), pp.57-69.

¹⁰ เอนก เหล่าธรรมทัศน์, อ้างแล้ว, หน้า 63-71.

ตารางที่ 1.1 จำนวน สหกรณ์และสมาชิก แยกตามภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตร
ณ วันที่ 1 มกราคม 2539

ประเภทสหกรณ์ Type of Co-operatives	จำนวน สหกรณ์ (สหกรณ์) Number of Co-operatives	จำนวนสมาชิก (คน/ครอบครัว) Membership (Persons/Household s)
1. สหกรณ์ทั้งประเทศ (Whole Kingdom)	4,796	6,801,136
2. สหกรณ์ภาคการเกษตร (Agricultural Co-operatives Group)	2,984	4,079,981
2.1 สหกรณ์การเกษตร (Agricultural Co-operatives)	2,832	3,942,416
2.2 สหกรณ์ประมง (Fishery Co-operatives)	57	9,384
2.3 สหกรณ์นิคม (Land Settlement Co-operatives)	95	128,181
3. สหกรณ์นอกภาคการเกษตร (Non Agricultural Cooperative Group)	1,812	2,721,155
3.1 สหกรณ์ออมทรัพย์ (Thrift and Credit Co-operatives)	1,127	1,881,129
3.2 สหกรณ์ร้านค้า (Consumer Co-operatives)	347	731,737
3.3 สหกรณ์บริการ (Service Co-operatives)	338	108,289

ที่มา : ฝ่ายประมวลผลข้อมูล กองแผนงาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2539.

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น พบว่า มีสมาชิกสหกรณ์ทุกประเภททั่วประเทศ เพียง 6.80 ล้านคน/ครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 8.82 ของจำนวนประชากรทั้งหมด ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะสมาชิกสหกรณ์การเกษตร มีจำนวนเพียง 4.07 ล้านครอบครัว คิดเป็นร้อยละ 7.34 ของเกษตรกรทั้งหมด ตัวเลขดังกล่าวให้เห็นว่านโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

ประเด็นที่พิจารณาต่อไปก็คือ เนื่องจากเกือบทุกประเทศในโลกที่นำสหกรณ์ มาใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย นั้น ปรากฏว่าได้ผลดีมาก โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศนิกซ์ทั้งในยุโรปและเอเชีย ขบวนการสหกรณ์ในประเทศดังกล่าวเข้มแข็งมาก และเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาประเทศ แต่เพราะเหตุใดประเทศไทยซึ่งได้นำเอาระบบสหกรณ์มาใช้เกือบหนึ่งศตวรรษ จึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เมื่อพิจารณาในแง่ี้ ความล้มเหลวของระบบสหกรณ์ในประเทศไทย จึงมิได้เป็นความล้มเหลวในทางทฤษฎี (theory failure) หากแต่เป็นความล้มเหลวในการนำเอานโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

(implementation failure) รูปธรรมของปรากฏการณ์ที่สื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่แน่นอนของนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทย ได้แก่ การที่ขบวนการสหกรณ์ของไทยรุ่งเรืองมาก ในรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการจัดตั้งสหกรณ์ระดับตำบลขึ้นมากมาย และมีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ในระดับกระทรวง คือ กระทรวงสหกรณ์ แต่ต่อมาเมื่อผู้นำรัฐบาลไม่เห็นความสำคัญของสหกรณ์ จึงได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหน่วยงานส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวง ไปเป็นกรมต่างๆ ในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ความไม่แน่นอนของนโยบายส่งเสริมสหกรณ์เกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า จนกระทั่งในช่วงเวลาต่อมา หน่วยงานส่งเสริมสหกรณ์ต่างๆ ที่สังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ก็ถูกยุบเลิก และลดฐานะเป็นเพียงกรมๆ หนึ่งในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ในปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของ สหกรณ์ ก็จะพบว่าในตัวของมันเองมีความสำคัญอยู่ไม่น้อย ทั้งนี้ แม้ว่า สหกรณ์ จะเป็นองค์กรทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ก็มีนัยทางการเมืองด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากจุดกำเนิดของสหกรณ์เกิดขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 18 โดย โรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen)¹¹ ได้เสนอรูปแบบ ชุมรมสหกรณ์ ขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นการร่วมมือกันระหว่างผู้เดือดร้อนทางเศรษฐกิจด้วยความสมัครใจ เพื่อประกอบกิจการของตนเอง โดยมีใช้มุ่งแสวงหากำไร แต่เพื่อประโยชน์ของบรรดาสมาชิกทั้งหมด อย่างเสมอภาคกัน และมีการแบ่งปันผลที่เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม เป็นวิธีการร่วมมือกันแทนการแข่งขัน โอเวน ได้ทดลองจัดตั้งชมรมสหกรณ์ขึ้นที่ นิวฮาโมนี ในรัฐอินเดียนา สหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ.1825 ชื่อ นิวฮาโมนี แต่ก็ล้มเลิกไปในที่สุด

นัยทางการเมืองเมื่อพิจารณาจากแนวความคิดของโอเวนก็คือ โอเวน เห็นว่า เงินตราเป็นเครื่องมือการแลกเปลี่ยนที่ไม่ยุติธรรม เป็นทางที่คิดหากำไรได้ง่าย มิได้เป็นมาตรฐานแห่งมูลค่าอันแท้จริง เขาเห็นว่ามูลค่าอันแท้จริงก็คือ แรงงาน จึงควรใช้แรงงานเป็นมาตรฐานแห่ง มูลค่าแทนเงินตรา เพื่อขอจัดกำไรในการซื้อขายที่ใช้เงินตราให้หมดไป โอเวนเสนอให้ใช้ บัตรแรงงาน แทนเงินตรา โดยมีการตีราคาสิ่งของที่ผลิตขึ้นมาได้เป็นชั่วโมงทำงานแล้วเปลี่ยนเป็นบัตรแรงงาน และนำบัตรแรงงานไปซื้อของอย่างอื่น ซึ่งสมาชิกอื่นนำมามอบให้แก่สำนักงานแลกเปลี่ยนแรงงาน โอเวนได้ทดลองจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวในลอนดอน แต่ต้องเลิกล้มเลิกไปในที่สุด เพราะสมาชิกไม่ซื้อสตัย

นอกจากแนวความคิดในเรื่องชมรมสหกรณ์และเรื่องการจัดกำไรของโอเวน ได้พื้นฐานที่ก่อให้เกิด ขบวนการสหกรณ์ * ผู้บริโภค ในสมัยต่อมาแล้ว ยังมีสหกรณ์อีกรูปแบบที่มีนัยทาง

¹¹ โปรดดูรายละเอียดใน ฤวิธ เลิศประเสริฐ, วิสาหกิจสหกรณ์ (กรุงเทพฯ : สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2528), หน้า 52 - 57.

* ขบวนการสหกรณ์ หมายถึง สหกรณ์ทุกระดับในประเทศหนึ่งๆ ตั้งแต่สหกรณ์ขั้นปฐมถึงสหกรณ์ขั้นยอด

การเมืองสูงมาก ได้แก่ สหกรณ์ฟาลังสแตร์ (Phalans tere) หรือนิคมสหกรณ์ ของ ชาร์ล ฟูรีเอ (Charles Fourier)¹² ที่ได้จัดตั้งขึ้นในประเทศฝรั่งเศส ลักษณะโดยย่อของฟาลังสแตร์ก็คือ สหกรณ์ชนิดสมบูรณ์แบบ เช่นเดียวกับโอเวน สหกรณ์สมาคมหนึ่งๆ จะมีเนื้อที่กว้างขวาง สำหรับให้สมาชิกประกอบอาชีพ ตลอดจนเป็นที่อยู่อาศัย มีเครื่องอำนวยความสะดวกทุกชนิด เปิดรับสมาชิกทั้งคนมีและคนจน สมาชิกแต่ละคนต้องถือหุ้นในรูปทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน สหกรณ์ตามความคิดของ ฟูรีเอ ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง และได้มีการตั้งสหกรณ์ในลักษณะเช่นนี้ขึ้นในหลายประเทศ เช่น นิคมบรุกฟาร์ม ในแมสซาชูเซตส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา นิคมสหกรณ์คิบบูสต์ ในประเทศอิสราเอล รวมทั้ง นิคมสหกรณ์ในประเทศไทย ซึ่งปัจจุบัน (ณ วันที่ 1 มกราคม 2538) มีจำนวนสหกรณ์นิคมทั้งสิ้น 95 สหกรณ์ สมาชิก 118,486 คน

นัยทางการเมืองของนิคมสหกรณ์อยู่ที่ การจัดการระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน ให้แก่ราษฎรด้วยวิธีการสหกรณ์ การมีกรรมสิทธิ์ร่วมของนิคมฯ ระบบรวมกันทำธุรกิจด้วยวิธีการสหกรณ์ที่มีได้มุ่งแสวงหากำไรหากแต่มุ่งหวังเพียงเพื่อใช้ระบบสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือตนและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามการที่รัฐพยายามกระจายอำนาจในการจัดสรรทรัพยากร ให้แก่ชุมชน หรือนิคมสหกรณ์ รวมทั้งการปกครองดูแลความเป็นอยู่ของสมาชิกนิคมฯ โดยผู้ปกครองนิคมสหกรณ์ นอกจากนี้ระบบรวมกันซื้อรวมกันขายผลผลิตผ่านสหกรณ์ ซึ่งเป็นองค์การของสมาชิกทุกคน เพื่อจัดฟ้อค่านกลางและนายทุน ก็เป็นระบบที่ผสมผสานระหว่างระบบทุนนิยมและระบบคอมมูนซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของสังคมนิยม

จะเห็นได้ว่า สหกรณ์มิได้เป็นเพียง "ปรากฏการณ์" เท่านั้น หากมีฐานะเป็น "ลัทธิเศรษฐกิจ" ที่สำคัญ ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาของคนยากจนได้สำเร็จมาแล้วไม่น้อยกว่า 100 ปี ดังนั้น สหกรณ์ จึงสะท้อนนัยทางการเมือง โดยเฉพาะเศรษฐศาสตร์การเมือง ได้เป็นอย่างดี

ด้วยเหตุที่ประเด็นเรื่อง ปัญหาของการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวของระบบสหกรณ์ในประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น ซึ่งแม้ว่าจะมีการศึกษาเพื่อหาสาเหตุของความล้มเหลวดังกล่าวจำนวนมาก แต่ก็เป็นการศึกษาที่มีได้ระบุอย่างชัดเจนว่า เป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ หรือการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติโดยตรง หากแต่งงานวิจัยที่พบส่วนใหญ่มักจะเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีที่มุ่งเน้นศึกษาขนาด ปริมาณธุรกิจ เงินทุน บุคลากร ทัศนคติ ภาวะผู้นำ รูปแบบหรือขนาดธุรกิจที่เหมาะสมของสหกรณ์ ที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จหรือไม่สำเร็จของระบบสหกรณ์ในประเทศไทย ซึ่งเป็นมิติทางเศรษฐศาสตร์จุลภาค หรือไม่ก็เป็นงานวิจัยเชิงสำรวจด้านทัศนคติของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับวงการสหกรณ์ ยังไม่ปรากฏว่ามีการศึกษาวิจัยขึ้นใดที่ศึกษาขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย

¹² ถวิล เลิศประเสริฐ, อ้างแล้ว, หน้า 60 - 61.

ในแง่มุมหรือมิติทางการเมือง ว่าด้วยการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นการศึกษาเชิงรัฐศาสตร์อย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม จากการที่ผู้เขียนได้พยายามสำรวจอย่างมีจุดหมายเพื่อตรวจสอบว่ามิงงานวิจัย บทความ หรือตำราใดบ้างที่ศึกษาเกี่ยวกับนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ หรือการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ก็พบว่า มีงานวิจัยและเอกสารเกี่ยวกับสหกรณ์จำนวนหนึ่ง ซึ่งแม้ว่าวัตถุประสงค์ของการศึกษาจะไม่ได้ระบุว่าเป็นการศึกษาในเชิงนโยบาย แต่มีข้อสรุปที่สะท้อนถึงนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ที่น่าสนใจ เช่น

การศึกษาของ ปองทิพย์ หอมไชยแก้ว¹³ เรื่อง การวิเคราะห์ปัญหาบางประการของงานสหกรณ์ มีข้อสรุปว่า ปัญหาในเชิงนโยบาย ที่ส่งผลให้นโยบายส่งเสริมสหกรณ์ในประเทศไทยไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร เกิดจากความผิดพลาดของนโยบาย 2 ประการ คือ

ประการแรก ปัญหาจากนโยบายจัดตั้งสหกรณ์ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่ารัฐบาลจำเป็นต้องเป็นผู้ริเริ่มในการจัดตั้งสหกรณ์ และนโยบายเร่งรัดให้จัดตั้งสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์การเกษตร ให้ครบทุกอำเภอทั่วประเทศ โดยมีได้คำนึงถึงสภาพความเหมาะสม และความพร้อมของสหกรณ์เหล่านั้น บางสหกรณ์ไม่สามารถดำเนินธุรกิจให้บริการสมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพ และบางสหกรณ์มิได้เกิดจากความต้องการที่แท้จริง เป็นผลทำให้ขาดความสนใจและไม่ให้ความร่วมมือกับสหกรณ์

ประการที่สอง สถาบันเกษตรกรแบ่งตามความช่วยเหลือที่ได้รับจากส่วนงานต่างๆ ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และลูกค้า ชกส. การมีสถาบันเกษตรกรหลายสถาบันเช่นนี้ ทำให้เกิดปัญหาทั้งแก่เกษตรกร สถาบันเกษตรกร และส่วนงานที่รับผิดชอบสถาบันเกษตรกรนั้น

กล่าวคือ ทำให้เกิดความแตกแยกในกลุ่มเกษตรกร และการซ้ำซ้อนในการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาของ สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ (สปร.) เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับปัญหา นโยบาย ผลกระทบจากภายนอก และปัญหาภายในกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 - 2539) ได้ข้อสรุปที่สำคัญ

¹³ ปองทิพย์ หอมไชยแก้ว ใน เอกสารการสอนวิชา ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสหกรณ์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2535), หน้า 308.

5 ประการ¹⁴ คือ

1. สมาชิกสหกรณ์ กรรมการ และเจ้าหน้าที่ ขาดความรู้ความสามารถ ในการดำเนินงาน และมีไม่น้อยที่ขาดความตระหนักและจงรักภักดีต่อสหกรณ์
2. การจัดสรรเงินเชื่อให้แก่สหกรณ์ยังไม่เพียงพอ สหกรณ์การเกษตรยังไม่สามารถเป็นที่พึ่งพาของสมาชิกได้อย่างแท้จริง ทั้งทางด้านอาชีพ ดันทุนการผลิต และการตลาดสหกรณ์ยังไม่มี ความคล่องตัวพอที่จะแข่งขันกับภายนอกได้
3. เกษตรกรที่เป็นสมาชิกมีหนี้สินหลายทาง มีการจัดตั้งสถาบันเกษตรกรขึ้นหลากหลาย ไม่มีเอกภาพ ขาดการเชื่อมโยง
4. เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในงานของกรมฯ และของสหกรณ์ การประสานงานค่อนข้างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำความช่วยเหลือในด้านการ ประกอบอาชีพ เข้ามาสู่ระบบสหกรณ์
5. โครงสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ยังขาดเอกภาพ นโยบายและเป้าหมายของการ บริหารยังไม่แน่นอนชัดเจน มีความจำกัดทางด้านบุคลากร ซึ่งมีพื้นฐานหลากหลาย ขาดแนวคิด เชิงธุรกิจ และจำนวนไม่เพียงพอในส่วนภูมิภาค มีความจำกัดทางการประชาสัมพันธ์ และได้ รับงบประมาณไม่ต่อเนื่อง ไม่แน่นอน

ผลการศึกษาทั้งสองเรื่องดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาในเชิงนโยบาย พบว่า มีลักษณะร่วมของปัญหา 3 ประการ ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบนโยบาย ได้แก่ สภาพปัญหาที่เกิดจากตัวนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ (Policy Content) สภาพปัญหาที่เกิดจากบริบทหรือสภาพแวดล้อมของนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ (Policy Context) และสภาพปัญหาที่เกิดจากตัวผู้นำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ (Implementator)

เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของสภาพปัญหาดังกล่าว โดยยึดองค์ประกอบทั้งสามเป็นหลัก ก็พอที่จะประมวลสรุปสภาพปัญหาได้ 6 ประการ ได้แก่ ปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความเป็นไปได้ทางการเมือง ปัญหาทางด้านสมรรถนะ ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาเกี่ยวกับตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบกับความสำคัญของ "สหกรณ์" ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นมูลเหตุจูงใจให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาวิเคราะห์นโยบายส่งเสริมสหกรณ์ โดย

¹⁴ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และ สถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, แผนทิศทางการส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2537 - 2546) และแผนปฏิบัติการกรมส่งเสริมสหกรณ์ (พ.ศ.2538 - 2540) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2538), บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.

เฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อจะทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและสาเหตุของความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ รวมทั้งการนำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา ตลอดจนกลยุทธ์ในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติแนวทางใหม่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในกระบวนการจัดทำนโยบาย การเลือกนโยบาย และการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ในอันที่จะพัฒนากิจการสหกรณ์ให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาคั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษากระบวนการนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาถึงขั้นตอนและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ
3. เพื่อศึกษาถึงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ ที่เป็นสาเหตุสำคัญของความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย ปัญหาทางด้านสมรรถนะ ความเป็นไปได้ทางการเมือง ลักษณะของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาเกี่ยวกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ และปัญหาที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. เพื่อจัดลำดับปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค
5. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัญหาการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

สมมติฐานของการศึกษา

ในการศึกษาปัญหาและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ มีสมมติฐานของการศึกษา ดังนี้

1. ปัญหาปทัสถานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ
2. ปัญหาความเป็นไปได้ทางการเมือง มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ
3. ปัญหาทางด้านสมรรถนะ มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ
4. ปัญหาลักษณะของหน่วยปฏิบัติ มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ
5. ปัญหาเกี่ยวกับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริม

สหกรณ์ไปปฏิบัติ

6. ปัญหาสิ่งแวดล้อมของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีผลต่อความล้มเหลวในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ

7. ราชการบริหารงานส่งเสริมสหกรณ์ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีปัญหาในการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ แตกต่างกัน

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์นโยบายส่งเสริมสหกรณ์ในประเทศไทย โดยจะศึกษาประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 - 2539)

ประโยชน์ของการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบาย ตลอดจนผู้ปฏิบัติ สามารถตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง
2. ช่วยจัดลำดับความสำคัญของปัญหาอุปสรรคของการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติ นอกจากนี้ยังทำให้ทราบว่าปัญหาใดยังไม่ได้รับการแก้ไข ทั้งนี้ เพื่อจะได้ไปประมวลเป็นโครงสร้างปัญหาใหม่ ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขต่อไป
3. ช่วยในการประเมินผลการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติว่าประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด
4. ผลการวิจัยในครั้งนี้ จะสามารถสรุปเป็นบทเรียน สำหรับการพัฒนากลยุทธ์การนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ไปปฏิบัติในอนาคต
5. เพื่อเป็นการขยายขอบเขตการศึกษาทั้งในแง่ประเด็นของการศึกษา ตัวแปร และวิธีการศึกษา เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยที่ลึกซึ้งต่อไป