

บทที่ 3

การดำเนินงานสหกรณ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 (พ.ศ. 2453-2468)

การดำเนินงานสหกรณ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 นั้นไม่ประสบความสำเร็จดังที่ได้ตั้งวัตถุประสงค์ไว้หลายประการ ที่สำคัญที่สุดคือการช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาวนาในค่านเงินทูน ซึ่งสหกรณ์ไม่สามารถช่วยเหลือชาวนาส่วนใหญ่ของประเทศในค่านเงินทูนให้รอดพ้นจากการเป็นหนี้ ให้มีเงินทูนในการเพาะปลูกได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากอุปสรรคหลายประการ ที่สำคัญที่สุดคือ ค่านนโยบายของรัฐบาลในสมัยรัชกาลที่ 6 ที่ยังมองไม่เห็นความจำเป็นในการเร่งพัฒนาค่านเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้ชาคการสนับสนุนค่านงบประมาณการเกษตรกรรม การดำเนินงานสหกรณ์จึงเป็นเพียงงานชั้นทดลองที่ยังอยู่ในวงจำกัด ไม่สามารถขยายงานสหกรณ์ไปในพื้นที่ต่าง ๆ ที่ชาวนาคองการความช่วยเหลือได้ในค่านสหกรณ์และชาวนาก็มีข้อจำกัด ในเรื่องของกฎข้อบังคับสหกรณ์และการรับรู้ของชาวนา ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

ความหมายของสหกรณ์โดยทั่วไป

คำว่าสหกรณ์ในความหมายธรรมดา คือ การร่วมมือหรือช่วยเหลือกันและกัน เป็นการท่างานร่วมกันเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง¹ ความหมายของสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2459 หมายถึง สมาคมชนิดหนึ่งที่ราษฎรผู้ทำการเพาะปลูกและหากินควยการทำของชายรวบรวมกันตั้งขึ้น เพื่อถึงความเจริญให้เกิดแก่หมู่ควยวิธีรวมกำลังกัน ทำการบำรุงตนเองประหยัดการใช้จ่ายแต่ที่พอควร เพื่อจะหากำไรมา

¹ ประพันธ์ เศวคนันท์, "ความหมายและจุดมุ่งหมายของการสหกรณ์"
เศรษฐศาสตร์สหกรณ์กับการพัฒนาชนบท คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2526, หน้า 97

จำแนกในหมู่สมาชิกนั้น¹ การให้คำจำกัดความของสหกรณ์นั้นอาจแตกต่างกันไปแล้วแต่
ว่าจะเน้นลักษณะใดลักษณะหนึ่งเป็นพิเศษ แต่จะให้คำจำกัดความอย่างไรก็ตามจะต้อง
บรรจุเนื้อหาสาระของความเป็นสหกรณ์ไว้ด้วย ลักษณะอันเป็นสาระสำคัญของความเป็น
สหกรณ์ได้แก่ การรวมตัวกันของประชาชนเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการยกระดับ
ฐานะทาง เศรษฐกิจของตนให้สูงขึ้น

เหตุที่มีความคิดเรื่องสหกรณ์นั้น เนื่องจากราวต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในยุโรป
มีพวกนักคิดที่เห็นว่าคนยากจนไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้โดยลำพังควรจจะรวมทุนและ
กำลัง เข้าด้วยกันด้วยความสมัครใจจัดตั้ง เป็นสมาคม เพื่อร่วมมือกันประกอบกิจการของ
ตนเอง โดยมีความมุ่งหมายเพื่อช่วยให้กิจการอาชีพของตนดีขึ้น และยึดหลักประชาธิปไตย
เป็นแนวปฏิบัติงาน คือทุกคนให้มีความเสมอภาคกันไม่ถือกำลังทรัพย์สินเป็นใหญ่ ทุกคนต่าง
เป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่แข่งขันกัน ร่วมมือกันโดยนำผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมาแบ่งปันกัน
โดยเที่ยงธรรมในหมู่ผู้ที่มีส่วนในกิจกรรมนั้น ๆ วิธีการนี้จะช่วยให้สังคมมีสันติสุข เนื่อง
จากวิธีการทาง เศรษฐกิจแบบนี้เน้นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันลดการแข่งชันจึงได้ชื่อว่า
"สหกรณ์" วิธีประกอบการทาง เศรษฐกิจแบบสหกรณ์เป็นการต่อต้านแนวความคิดทาง
เศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งนำโดยชาวอังกฤษชื่อ โรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen W.ศ.2314-
2401) เขาได้เสนอกรรมกรที่ยากจนรวมกันเป็นกลุ่มในรูป "ชมรมสหกรณ์" หรือ
หมู่บ้านสหกรณ์ โดยชมรมเป็นผู้ผลิตสิ่งของบริโภคต่าง ๆ ขึ้นเองจนเลี้ยงตัวเองได้
สมาชิกชมรมเป็นทั้งผู้ผลิต และผู้บริโภคในตัวเองการทำงานในชมรมให้เป็นแบบเดิม
ของชาวนาและช่างฝีมือโดยไม่ใช้เครื่องจักร ทรัพย์สินของชมรมให้เป็นของส่วนรวมเพื่อ
มิให้มีสภาพเป็นนายทุน

โรเบิร์ต โอเวน ได้ทดลองจัดตั้งชมรมสหกรณ์ และช่วยเหลือแนะนำคนอื่น
ในทั้งขึ้นในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก และไออร์แลนด์ แต่ปรากฏว่าชมรม
สหกรณ์ต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นต่างต้องล้มเลิกไปในที่สุด เพราะสมาชิกมีเชื้อชาติ ศาสนา และ

¹พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 (พระนคร : โรงพิมพ์บำรุง
นุกุลกิจ, 2459) หน้า 1 ดูรายละเอียดในภาคผนวก

ความคิดเห็นที่ไม่เหมือนกัน เป็นผลให้เกิดความแตกแยก และส่งผลกระทบต่อ
 คอชมรมสหกรณ์¹ ชมรมสหกรณ์แบบนี้ต้องใช้คนและที่ดินกว้างขวางมาก ทำให้สหกรณ์
 ของโอเวนต้องประสบปัญหาเรื่องเงินทุน² นอกจากนี้เขายังเสนอให้จัดตั้งร้านสหกรณ์
 เพื่อซักฟ้อค้าคนกลาง³ นอกจากนี้ยังมีนักคิดที่มีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกับโอเวน
 คือชาร์ลส์ ฟูรีเออร์ (Charles Fourier) นักเศรษฐศาสตร์ชาวฝรั่งเศส นายแพทย์
 วิลเลียม คิง (William King) อายุรแพทย์ ชาวอังกฤษ ฟิลิป บูเช (Phillipe
 Buchez) และหลุยส์ บลังค์ (Louis Blanc) ชาวฝรั่งเศส

ถึงแม้ว่าความคิดในการจัดตั้งสหกรณ์ของโอเวนจะล้มเหลว แต่หลักการ
 ของเขาก็มีผู้นำไปทดลองปฏิบัติ โดยเฉพาะเมื่อปีพ.ศ. 2427 กรรมการทอผ้าเมือง
 รอกเคิล (The Rochdale) ประเทศอังกฤษ ได้จัดตั้งสหกรณ์ร้านค้าเป็นผลสำเร็จ
 ทำให้ความคิดเรื่องสหกรณ์ได้รับความสนใจและแพร่หลายต่อไป โรเบิร์ต โอเวน จึง
 ได้รับการยกย่องให้เป็นบิดาแห่งการสหกรณ์

สหกรณ์แบบไรฟ์ไฟเซิน (Raiffeisen)

สหกรณ์แบบไรฟ์ไฟเซินเป็นสหกรณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศเยอรมนี โดยเฟรดริค
 วิลเลียม ไรฟ์ไฟเซิน (Friedrich William Raiffeisen พ.ศ. 2361-2461) นายก
 เทศมนตรีแห่งเมืองเฮคเคส คอร์ฟ ในแคว้นไรน์ ท่านได้เห็นเกษตรกรอึดอัดซัดสนกันมากใน
 ระหว่างทุพภิกขภัย พ.ศ. 2389-2391 เพื่อจะเป็นการช่วยเหลือบรรเทาความยากจนของ
 เกษตรกร และปลดเปลื้องให้พ้นจากความกดขี่ของพวกเขาเหล่านี้ ซึ่งเรียกคอกเบี้ยเงินกู้

¹ อุทิศ นาคสวัสดิ์, "การคลี่คลายของสหกรณ์สินเชื่อในประเทศไทย"
 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย
 ธรรมศาสตร์, 2496 หน้า 16

² เรื่องเดียวกัน หน้า 17-18

³ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง (กรุงเทพมหานคร :
 สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517) หน้า 39-41

อย่างรุนแรง¹ จึงได้จัดตั้งองค์การช่วยเหลือเกษตรกรขึ้นในรูปของสมาคมการกุศล แต่ต่อมาไม่สามารถจะดำรงอยู่ได้ จึงได้ตั้งสหกรณ์เครดิตขึ้นแทนใน พ.ศ. 2407 มีวัตถุประสงค์ให้ชาวนากู้ยืมเงินแก่สมาชิก ให้ชื่อสหกรณ์แบบนี้ว่า สหกรณ์เครดิตแบบ ไรฟ์ไฟเชน แพร่หลายทั้งในประเทศเยอรมันและในหมู่เกษตรกรประเทศอื่น ๆ

โครงสร้างสหกรณ์ของไทย พ.ศ. 2459-2477

โครงสร้างของสหกรณ์ ในที่นี้แบ่งตามแนวทางการบริหารงานสหกรณ์ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ

1. การบริหารงานสหกรณ์ระดับสมาคม
2. การบริหารงานสหกรณ์ระดับสูง

การบริหารงานสหกรณ์ระดับสมาคม ในระดับนี้จะมีคณะกรรมการดำเนินงาน ประกอบด้วย ประธาน เลขาธิการ เหรัญญิก และกรรมการอื่น ๆ อีก 3 คน รวมทั้งหมด 6 คน² คณะกรรมการจะต้องเป็นสมาชิกของสหกรณ์ และได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิก แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าผู้ที่จะเป็นกรรมการนั้นจะต้องมีคุณสมบัติพิเศษอะไรบ้าง นอกจากจะต้องอ่านออกเขียนได้ เพื่อทำบัญชีและรายงาน สหกรณ์เสนอต่อนายทะเบียนสหกรณ์ คณะกรรมการนี้จะต้องเป็นผู้จัดการงานต่าง ๆ ของสหกรณ์ให้ดำเนินไปตามข้อบังคับ และตามมติของสมาชิกทั้งหมด คณะกรรมการมีอำนาจรับสมาชิกโดยความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง และเป็นผู้เสนอขอกู้เงินต่อนายทะเบียนสหกรณ์ ในการขอกู้เงินนั้น สมาชิกแต่ละคนจะเสนอต่อคณะกรรมการว่าตนจะขอกู้เงินเท่าใดไปใช้ทำอะไร และต้องแจ้งว่าเดิมตนมีหนี้สินอยู่เท่าใด ในการขอกู้เงินนี้สมาชิกจะต้อง

¹อุทิศ นาคสวัสดิ์, "การคลี่คลายของสหกรณ์สินเชื่อในประเทศไทย" หน้า 30

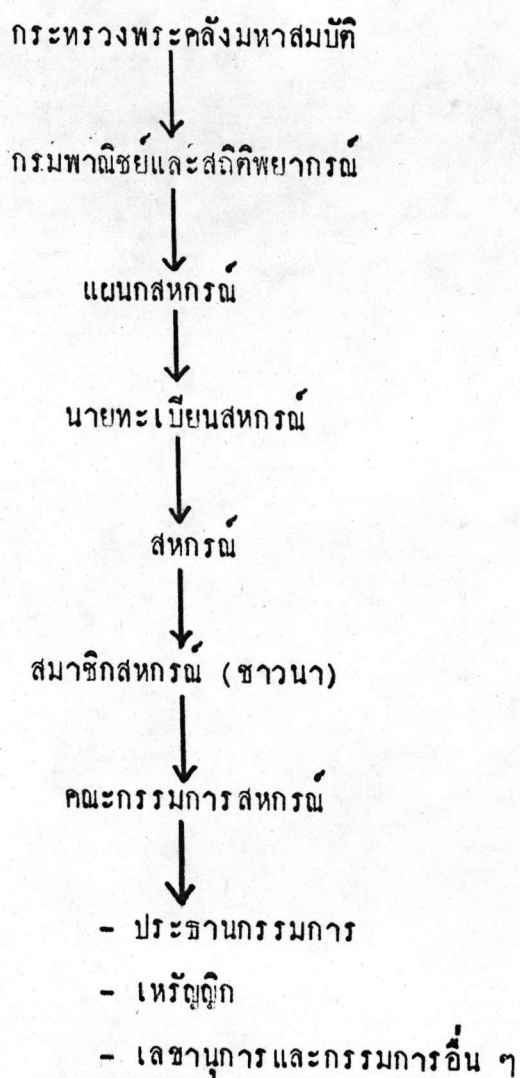
²หจช. เอกสาร ร.6 ค.16/1 เรื่องจักราชการกระทรวงพาณิชย์ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2456 22 กันยายน พ.ศ. 2464

มีเพื่อนสมาชิกด้วยกัน 2 คนมาเป็นผู้ค้าประกันด้วย คณะกรรมการจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าใครสมควรจะได้รับเงินกู้จำนวนเท่าใด แล้วจึงเสนอบัญชีส่งมาให้นายทะเบียนสหกรณ์อีกคนหนึ่ง เมื่อนายทะเบียนเห็นชอบแล้วก็อนุมัติ เมื่อได้รับเงิน คณะกรรมการก็ให้สมาชิกกู้ ให้นำเงินไปใช้ตามกำหนดเวลา ทั้งนี้ต้องทำบัญชีเสนอให้นายทะเบียนสหกรณ์ด้วย นอกจากนี้ยังต้องทำรายงานผลผลิตของสหกรณ์ในแต่ละปี และปัญหาต่าง ๆ ให้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางทราบด้วย

การบริหารงานระดับสูง การบริหารงานในระดับนี้จะมีนายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ผู้ดำรงตำแหน่งนายทะเบียนสหกรณ์ช่วง พ.ศ. 2459-2468 คือ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ความรับผิดชอบของนายทะเบียนสหกรณ์มีมาก จะเป็นผู้ตัดสินว่า สหกรณ์สมาคมใดควรจะได้จัดตั้งได้ เป็นผู้รับผิดชอบกำหนดข้อบังคับและมีอำนาจแก้ไขข้อบังคับนั้น ๆ มีอำนาจยุบเลิกสหกรณ์ใดก็ได้¹ เมื่อเห็นสมควร นายทะเบียนจะเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ควบคุมตรวจตราการสหกรณ์ในแต่ละสมาคม ทั้งผู้ตรวจบัญชีและส่งไปตรวจอย่างน้อยปีละครั้ง เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการกู้เงินของสหกรณ์ แต่ละครั้งว่าควรอยู่ในวงเงินเท่าใด การที่นายทะเบียนมีอำนาจมากเป็นเพราะว่าสหกรณ์ยังอยู่ในระยะทดลอง ชาวนาเองยังไม่เข้าใจหลักการของสหกรณ์และการดำเนินงาน จึงจำเป็นที่ทางการจะต้องควบคุมอย่างใกล้ชิด เพื่อให้งานต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างเรียบร้อย แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นการลดอำนาจของสหกรณ์ในระดับสมาคม ทำให้การดำเนินงานล่าช้า เพราะงานทุกอย่างต้องขึ้นอยู่กับนายทะเบียนสหกรณ์เพียงคนเดียว และถ้าสหกรณ์หลาย ๆ สหกรณ์เสนองานมายังนายทะเบียนพร้อม ๆ กัน ย่อมจะต้องคอยเวลาในการพิจารณาตรวจตราให้รอบคอบก่อนจะดำเนินงาน ซึ่งเท่ากับว่านายทะเบียนมีอำนาจเด็ดขาดอยู่คนเดียว แทนที่จะให้การดำเนินงานระดับสมาคม มีอำนาจตัดสินปัญหาด้วยตนเองก็จะทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว

¹ หจข., เอกสาร ร.6 ค.16/1 เรื่องจักราชการกระทรวงพาณิชย์

โครงสร้างของสหกรณ์ พ.ศ. 2459



นอกจากนี้อาจแบ่งการพิจารณาพัฒนาการของสหกรณ์ได้เป็น 2 ช่วงคือ

1. สหกรณ์รุ่นแรก พ.ศ. 2459-2465
2. สหกรณ์รุ่นหลัง พ.ศ. 2465 เป็นต้นไป

สหกรณ์รุ่นแรก พ.ศ. 2459-2465 ใช้ความเชื่อเป็นประกัน (Moral Security)¹ กล่าวคือสมาชิกไม่จำเป็นต้องมีหลักทรัพย์อย่างใดมาเป็นประกันเงินกู้ก็ได้ ความเชื่อในที่นี้หมายถึงการใช้คุณสมบัติเป็นคนดีมีศีลธรรม มีความซื่อสัตย์ ความเชื่อถือนี้เกิดขึ้นด้วยผลของการรวมกำลังกันทำงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน คือความสามารถในการทำมาหากิน การส่งเงินใช้หนี้ การควบคุมดูแลซึ่งกันและกันและหลักทรัพย์ของสมาชิกรวมกันเกิดเป็นความเชื่อประกันเงินกู้ของสหกรณ์ ซึ่งการใช้ความเชื่อเป็นหลักประกันนี้ ก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจระหว่างสมาชิกสหกรณ์ เพราะคนที่เข้ามาเป็นสมาชิกจะไม่ค่อยมีหลักทรัพย์มาค้ำประกันเงินกู้ที่ยืมไปจากสหกรณ์ อาจจะมีการหลีกเลี่ยงการส่งคืนเงินกู้ ซึ่งต้องเป็นภาระแก่สมาชิกผู้อื่น สมาชิกไม่สามารถรักษาสัญญาที่มีไว้กับสหกรณ์ได้ ทำให้สหกรณ์ขาดทุน เมื่อผู้ตรวจบัญชีสหกรณ์พบเห็นจึงแนะนำให้สหกรณ์นั้นใช้หลักทรัพย์เป็นประกันแทนความเชื่อ เพื่อป้องกันมิให้สหกรณ์ขาดทุน

สหกรณ์รุ่นหลัง ตั้งแต่ พ.ศ. 2465 เป็นต้นไป สหกรณ์รุ่นนี้จะใช้หลักทรัพย์เป็นประกัน (Material Security)² หมายถึงผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ต้องโอนโฉนดที่ดินให้เป็นสมบัติของสหกรณ์มากกว่าเงินที่ต้องการกู้ สมาชิกคนใดไม่มีโฉนดจะโอนให้ได้ ก็ต้องอาศัยหลักทรัพย์ของนายประกัน 2 ราย โอนให้แก่สหกรณ์ สหกรณ์รุ่นนี้ต้องใช้เงินทุนมาก เพราะสมาชิกโดยมากมีฐานะกว่าสมาชิกรุ่นแรก ดังนั้นสมาชิกรุ่นนี้จึงเป็นหนี้สูงกว่าสมาชิกรุ่นแรก ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งสหกรณ์ในมณฑลพิษณุโลก ช่วง พ.ศ. 2459-2463 ใช้ทุนน้อยกว่าในมณฑลอยุธยา เพราะฐานะความต้องการ การอยู่กินของราษฎรและราคาที่ดินใน 2 มณฑลนี้แตกต่างกันมาก เนื่องจากชาวนาที่ขึ้นไปทำนาที่พิษณุโลกยังไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง เพียงขึ้นไปหักร้างดวงพงจึงใช้ทุนน้อยกว่าในมณฑลอยุธยาที่เป็นแหล่งปลูกข้าวเพื่อการค้า ดังนั้นการกู้ยืมของชาวนาในมณฑลอยุธยาจึงใช้ทุนมากกว่าในมณฑลพิษณุโลก

¹ หจข., เอกสาร ร.6 ค.1/63 รายงานสหกรณ์ 19 กันยายน

พ.ศ. 2465

² เรื่องเดียวกัน

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์ในสมัยรัชกาลที่ 6

จากหนังสือสหกรณ์ เล่มแรกของไทย¹ ที่จัดพิมพ์ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2459 ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์เรียงตามลำดับความสำคัญ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

1. เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของชาวนาค่านเงินทุน เนื่องจากชาวนาในขณะนั้นประสบภาวะการขาดแคลนเงินทุน มีปัญหาหนี้สินเป็นจำนวนมาก ต้องกู้ยืมด้วยดอกเบี้ยสูงจากนายทุนในท้องถิ่น การจัดตั้งสหกรณ์เพื่อให้ชาวนาสามารถพึ่งตนเองได้ด้วยการมากู้เงินจากสหกรณ์ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าแหล่งเงินกู้อื่น เพื่อนำไปใช้หนี้สินเดิมและนำเงินมาเป็นทุนในการทํามาหากินต่อไป ซึ่งในข้อนี้เป็นจุดประสงค์ที่สำคัญที่สุดในการดำเนินงานสหกรณ์
2. เพื่อช่วยฝึกหัดให้ราษฎรร่วมมือกันมีความสามัคคี สิ่งนี้เป็นหัวใจที่แท้จริงของสหกรณ์ เป็นการร่วมมือกันทำงาน เพื่อช่วยเหลือตัวเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ราษฎรที่แยกกันทำงาน แยกกันอยู่ก็ให้มารวมกันโดยรวมคนรวมทรัพย์สมบัติ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์เพิ่มขึ้นมากกว่าการแบ่งแยกหรือแข่งขันกันทำงาน
3. ช่วยฝึกหัดให้ราษฎรรู้จักประหยัดทรัพย์ เพราะในการกู้เงินของสมาชิกสหกรณ์จะมีคณะกรรมการของสหกรณ์คอยสอดส่องดูว่า สมาชิกนำเงินที่กู้ขึ้นมาใช้ให้เป็นประโยชน์หรือไม่ นอกจากนั้นยังเพื่อให้เพื่อนสมาชิกได้ดูแลซึ่งกันและกันด้วย เนื่องจากสมาชิกต่างต้องรับผิดชอบในหนี้สินของสหกรณ์ร่วมกัน
4. เพื่อยกระดับศีลธรรมของราษฎร ให้เลิกประพฤติชั่ว เช่น เล่นการพนัน กินเหล้า ลักขโมย ซึ่งมักจะเกิดขึ้นเมื่อราษฎรเดือดร้อนเรื่องเงินที่จะนำมาใช้สอยในการดำรงชีวิต เพราะการสหกรณ์สอนให้สมาชิกรู้จักเอื้อเฟื้อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เนื่องจากสมาชิกมีความรับผิดชอบร่วมกัน ถ้าสมาชิกคนใดทำผิดศีลธรรม เพื่อนสมาชิกก็ต้องว่ากล่าวตักเตือน
5. ช่วยให้ราษฎรมีการศึกษา เพราะการศึกษาจะช่วยให้ราษฎรมีความรู้

¹ พระราชวรพงศ์เชอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์, สหกรณ์ (มปท, 2459) หน้า 2-8 คุรายละเอียดในภาคผนวก

ความเฉลียวฉลาดสามารถแก้ไขเหตุการณ์ และช่วยเหลือตนเองได้¹

ในจำนวนวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ทั้งหมด อาจกล่าวได้ว่า จุดประสงค์ที่เด่นชัดที่สุด คือ การจัดหาเงินทุนให้ราษฎรกู้ยืม² ในอัตราดอกเบี้ยต่ำคือ ร้อยละ 12 ต่อปี ในขณะที่ตามกฎหมายกำหนดให้คิดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี แต่โดยทั่วไปที่ราษฎรกู้จากเอกชน อัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 20-30 ต่อเงินกู้ 100 บาท อัตราดอกเบี้ยนี้จะคงตัวเรื่อยมาตั้งแต่ พ.ศ. 2442-2475 ยกเว้นช่วงเศรษฐกิจตกต่ำเมื่อปีพ.ศ. 2473-2475 ภาวะนี้เกิดขึ้นทำให้ดอกเบี้ยบางแห่งสูงถึง 36 เปอร์เซ็นต์ เช่นที่ลพบุรี ร้อยละ 30-36 และบางแห่งสูงถึง ร้อยละ 60 เช่นที่อ่างทอง ร้อยละ 25-60 การที่อัตราดอกเบี้ยคงตัวไม่ลดลงแสดงให้เห็นว่าจำนวนชาวนาที่มีหนี้สิน การกู้ยืมเงินยิ่งทวีมากขึ้นทุกวัน การกู้เงินของชาวนาก็เพื่อนำมาลงทุนในการซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ในการเพาะปลูก ซื้อที่ดิน และเพื่อใช้หนี้สินเดิม² เนื่องจากการทำนาไม่ไคผล การกู้ยืมจึงเกิดขึ้นบ่อยครั้งจากการสำรวจเศรษฐกิจในชนบทสยาม แสดงให้เห็นว่าการกู้ยืมและการวางระเบียบในการกู้ยืมเงินภายในประเทศเป็นปัญหาสำคัญในทางเศรษฐกิจที่ต้องเผชิญอยู่ เรื่อง เงินทุนสำหรับราษฎรมิใช่เป็นปัญหาสำคัญเท่าที่นั่นยังเป็นปัญหาที่บีบคั้นให้รีบแก้ไขอีกด้วย ดังนั้นจุดประสงค์ที่สำคัญของการจัดตั้งสหกรณ์และการขยายตัวของสหกรณ์ ก็เพื่อเป็นการแก้ไขภาวะขาดแคลนเงินทุนที่ชาวนากำลังเผชิญอยู่ให้ลดน้อยลง

การดำเนินงานสหกรณ์ในสมัยรัชกาลที่ 6

การจัดตั้งสหกรณ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 มีการดำเนินงานซึ่งพิจารณาแยกได้เป็น 4 ประการคือ

1. เกณฑ์ในการกู้ยืม
2. นโยบายในการดำเนินงาน
3. บุคลากรของรัฐ
4. เงินทุนของสหกรณ์

¹ พระราชวรวิมลเชษฐกรหมั่นพิทยาลงกรณ์, สหกรณ์ (มปท. 2459) หน้า 2-8 คุรายละเอียดในภาคผนวก

² คาร์ล ซี ชิมเมอร์แมน, การสำรวจเศรษฐกิจในชนบทแห่งประเทศไทย หน้า 105.

1. เกณฑ์ในการกู้ยืม จากการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นครั้งแรกในปีพ.ศ. 2459 กำหนดเกณฑ์ในการกู้ยืมไว้ 2 ประการคือ ใช้ความเชื่อหรือหลักทรัพย์เป็นประกันเงินกู้ที่ยืมจากสหกรณ์ ช่วงปีพ.ศ. 2459-2465 เป็นช่วงที่ใช้ความเชื่อเป็นประกัน แต่ในช่วงระยะนี้การดำเนินงานยังไม่กว้างขวาง เพราะการใช้ความเชื่อเป็นประกัน ไม่สามารถจะเป็นที่แน่ใจได้ว่าสมาชิกผู้นั้นจะนำเงินมาคืนได้ตามกำหนด นอกจากนี้การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ก็ยัง เป็นตัวชักขวาง มิให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว กล่าวคือในการรับสมาชิกสหกรณ์ได้กำหนดคุณสมบัติไว้ว่า ต้องเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ใกล้เคียงกัน และรู้จักกันดี เพื่อสะดวกแก่การควบคุมและการปกครอง และต้องเป็นผู้ที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป มีชื่อเสียงดี มีความประพฤติดี ในจำนวนสมาชิกจะต้องมีผู้ที่เขียนหนังสือได้ เพื่อจะได้จกรายงานการประชุมและทำบัญชีสหกรณ์ และผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกจะต้องให้สัญญาได้ว่าจะไม่กู้ยืมจากผู้อื่นนอกจากสหกรณ์ของตนเป็นอันขาด เพื่อเป็นการช่วยให้สมาชิกชำระหนี้สินที่กู้ยืมจากแหล่งเงินทุนที่ต้อง เสียดอกเบี้ยสูงมาก

การพิถีพิถันในการเลือกสมาชิกทำให้สหกรณ์สามารถใช้ความเชื่อ¹ เป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินของสมาชิกได้ โดยใช้ความสามารถในการประกอบอาชีพ การส่งคืนเงิน ความซื่อสัตย์ ความมีขยันขันแข็งเป็นหลักในการคัดเลือก และไม่เป็นผู้มีหนี้สินเหลือล้นมากเกินไป² การกู้เงินไปส่วนใหญ่จะนำไปใช้หนี้สินเดิมที่ได้อืมมา ถ้าปรากฏว่าสมาชิกคนใดกู้เงินไปจ่ายผิดทางที่กำหนดไว้ สหกรณ์สามารถเรียกเงินคืนทั้งต้นและดอกเบี้ย พร้อมทั้งไล่ออกจากสหกรณ์

อย่างไรก็ตามสหกรณ์ใช้ความเชื่อเป็นหลักประกันในช่วงแรกเท่านั้น ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2466 เป็นต้นมา สหกรณ์ก็ใช้หลักทรัพย์เป็นประกันแทน เนื่องจากการใช้ความเชื่อเป็นประกันไม่สามารถควบคุมสมาชิกที่กู้ยืมเงินจากสหกรณ์มิให้หลบหนี โดยไม่นำ

¹ หจข., เอกสารการ ร.7 บ.7/4 รายงานสหกรณ์ในประเทศไทย
18 ตุลาคม พ.ศ. 2469

² เรื่องเดียวกัน

เงินมาคืนสหกรณ์ได้ การเปลี่ยนมาใช้หลักทรัพย์ในการเป็นสมาชิกสหกรณ์ทำให้การรับสมาชิกอยู่ในวงแคบ ผู้ที่ไม่มีที่คินก็ไม่สามารถได้รับความช่วยเหลือจากสหกรณ์ สำหรับผู้ที่กู้เงินจากสหกรณ์ ต้องโอนโฉนดที่ดินเป็นของสหกรณ์จนเพียงพอกับจำนวนเงินที่ต้องการกู้ทุกราย ดังนั้นชาวนาที่เดือดร้อนอีกเป็นจำนวนมากจึงไม่มีโอกาสที่จะได้รับความช่วยเหลือจากสหกรณ์เลย

2. นโยบายในการดำเนินงาน การดำเนินงานสหกรณ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 มีนโยบายให้สหกรณ์เป็นเพียงแหล่งเงินกู้ราคาถูก สหกรณ์ไม่สามารถกำหนดราคาสินค้ารับซื้อ ขายข้าว เพื่อเป็นตัวเชื่อมโยงชาวนากับตลาดแต่อย่างใด ทำให้การดำเนินงานช่วยเหลือชาวนาไม่ได้เต็มที่ จึงเห็นได้ว่านโยบายของรัฐบาลต่อการสหกรณ์มีนโยบายที่จำกัดเกินไป ให้ความสำคัญแก่สหกรณ์น้อย เงินทุนที่สนับสนุนก็น้อยตามไป ควบ ทำให้ผลที่ได้ดูเหมือนจะไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับชาวนาได้

อย่างไรก็ตามนโยบายในการดำเนินงานสหกรณ์ รัฐบาลได้กำหนดไว้ว่าในตอนแรกของการจัดตั้งสหกรณ์ รัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการวางแผนงานเอง เพราะชาวนาโดยทั่วไปยังขาดทุนทรัพย์ ขาดความรู้ในเรื่องสหกรณ์ แม้จะเคยมีงานลักษณะที่มีการร่วมมือกันมาก่อน เช่น การลงแขก ช่วยเหลือกันเก็บเกี่ยวข้าว ห่านา แต่ก็เป็นการร่วมมือกันเพียงชั่วคราว ไม่มีการทำงานร่วมกันอย่างถาวร ดังนั้นจึงเป็นภาระของรัฐบาลที่จะเป็นผู้จัดตั้งสหกรณ์ และดำเนินงานไปจนกว่ากิจการตั้งหลักได้ รัฐบาลถึงจะถอนตัวออกมา โดยอยู่ในฐานะที่ปรึกษาเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้จากหนังสือสหกรณ์ ที่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กล่าวว่า

"..สหกรณ์นั้นมิใช่สมาคมของรัฐบาล และรัฐบาลไม่รับประกันว่าการเงินจะดำเนินไปตลอด การที่หวังจะสำเร็จโดยควยประชาชนหรือหมู่ใจกันทำ เห็นประโยชน์ด้วยกัน และตั้งใจรักษาการให้กันไปไกล... เพราะฉะนั้นเมื่อตั้งสหกรณ์ขึ้นรัฐบาลคงจะช่วยแต่ในทางชี้แจงวิธีการให้เป็นที่ไปในทางที่ถูก ทั้งนี้เจ้าพนักงานให้คอยสอดส่องรับปรึกษาและแนะนำขอความที่เหลือความสามารถความรู้ของ

ราษฎร ทั้งคราวจบัณฐีของสหกรณ์ ตามเวลาที่ได้กำหนดไว้
ในข้อบังคับ"¹

แม้ว่าการสหกรณ์จะมีผู้ริเริ่มเป็นบุคคลของรัฐบาล แต่การแก้ปัญหาเศรษฐกิจ
ที่เกี่ยวกับชาวนาโดยวิธีสหกรณ์นั้น รัฐบาลก็เน้นให้ชาวนาเป็นผู้ดำเนินการเอง แต่ด้วย
เหตุที่ชาวนาขาดความรู้ความสามารถ รัฐบาลจึงควรเข้าไปให้การสนับสนุนอยู่เบื้องหลัง
โดยเอื้อเพื่อให้ความสะดวกในด้านการเงินให้สหกรณ์สามารถตั้งตัวเองได้ เพราะถ้า
สหกรณ์ตั้งตัวได้แล้วก็จะสามารถช่วยชาวนาที่เป็นสมาชิกได้ แต่ในด้านการเงินจริง
สหกรณ์เองก็ยังล้มลุกคลุกคลานไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ การจะไปช่วยชาวนาจึงดู
เหมือนเป็นการที่ผู้ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ แต่ยังไปช่วยผู้อื่นอีก อย่างไรก็ตาม
ความรัฐบาลก็ได้ทดลองจัดตั้งสหกรณ์โดยมอบให้กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ จัดตั้ง
สหกรณ์แห่งแรกขึ้นที่ ตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก เมื่อวันที่ 26
กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 และได้ขยายต่อมาจังหวัดลพบุรี ในปีพ.ศ. 2460
จังหวัดอุษุทยา ในปีพ.ศ. 2463 เหตุผลที่เลือกจัดตั้งในจังหวัดพิษณุโลกเป็นแห่งแรก
เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปสำรวจพื้นที่ที่สมควรจะได้รับความช่วยเหลือ พบว่า
จังหวัดพิษณุโลกมีพื้นที่ว่างเปล่า และมีราษฎรอพยพขึ้นไปหักร้างถางพง แต่ยังคงขาดทุน
ที่จะขยายพื้นที่การผลิดอกเป็นอันมาก ถ้าไม่ช่วยเหลือด้านเงินทุน ราษฎรเหล่านี้ก็
คงเดือดร้อนเนื่องจากต้องกู้ยืมจากนายทุนในท้องถิ่นด้วยราคาดอกเบี้ยสูง อาจทำให้
ราษฎรหมดกำลังใจที่จะคิดบุกเบิกหักร้างถางพงต่อไป ดังนั้นรัฐบาลจึงเริ่มจัดตั้ง
สหกรณ์ขึ้นในจังหวัดพิษณุโลกเป็นแห่งแรก

ช่วงปีพ.ศ. 2459-2468 มีสหกรณ์เกิดขึ้นทั้งหมด 77 สมาคม มีสมาชิก
ทั้งหมด 1,414 คน จังหวัดพิษณุโลกมี 25 สมาคม จำนวนสมาชิก 522 คน จังหวัด
ลพบุรี มี 50 สมาคม จำนวนสมาชิก 861 คน และจังหวัดอุษุทยานมี 2 สมาคม มี
สมาชิก 31 คน

¹พจช., เอกสาร ร.6 ค16/1 เรื่องจักราชาการกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม
20 ธันวาคม พ.ศ. 2456 22 กันยายน พ.ศ. 2464

ตารางที่ 2 จำนวนสหกรณ์และสมาชิก

พ.ศ.	จำนวนสหกรณ์	จำนวนสมาชิกเมื่อแรกตั้ง	สมาชิกสิ้นปีพ.ศ. 2468
2459	1	16	47
2460	12	144	166
2461	1	19	21
2462	12	248	253
2463	34	628	638
2464	-	-	-
2465	-	-	-
2466	5	67	62
2467	5	79	84
2468	8	123	123
รวมทั้งสิ้น	78	1,324	1,414

ที่มา : หจช. เอกสาร ร.7 พ.7/4 เรื่องขออนุญาตพิมพ์เรื่องสหกรณ์ และโครงการของกระทรวงพาณิชย์ในจดหมายเหตุนายกสภาเผยแผ่พาณิชย์ พ.ศ. 2472

3. บุคลากรของรัฐ หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ ซึ่งได้แก่ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ นายทะเบียนสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ที่พิจารณาให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ในแต่ละแห่ง บุคลากรของรัฐที่มีความรู้เรื่องสหกรณ์มีจำนวนน้อย เพราะการสหกรณ์เป็นความรู้ใหม่ที่มิได้

เกิดขึ้นในประเทศไทย¹ เจ้าหน้าที่จำนวนน้อยนี้ต้องนำความรู้ความคิดในเรื่องสหกรณ์ไปเผยแพร่ให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ยังไม่มีความรู้เรื่องสหกรณ์ เช่นในปี พ.ศ. 2459 กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ได้นิพนธ์เรื่อง "สหกรณ์" แจกจ่ายไปตามหน่วยงานของรัฐ เพื่อเผยแพร่ความรู้สหกรณ์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่การที่เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในเรื่องนี้มีจำนวนน้อย ทำให้การสหกรณ์ไม่เผยแพร่ไปอย่างรวดเร็ว และอาจทำให้เกิดความผิดพลาดเป็นการเข้าใจผิดระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับชาวนา เช่น การที่เจ้าหน้าที่เข้าไปชี้แจงงานที่เกี่ยวกับการกู้ยืม ซึ่งเป็นสิ่งที่ชาวนาทำกันมานานแล้ว เมื่อมีการจัดตั้งสหกรณ์ให้กู้ยืมคิคอกเบี้ยเงินกู้อาถูก จึงเป็นสิ่งที่แปลกใจของชาวนา และคิดไม่ไว้วางใจรัฐบาลเกรงว่ารัฐบาลจะมีสิ่งปกปิดอยู่ และพวกคนจะเสียเปรียบดังมีบันทึก แสดงไว้ว่า

"... ผู้ไม่เคยว่าเรียน ชนิดที่เรียกว่า การศึกษา ใครู้ๆ เขาใจว่าชาวนาเป็นคนโง่ ไม่รู้ภาษา ภาษา แก้อาจุใจเมื่อทานเอาหนังสือสูงใหญ่แก้อานก็เป็นโง่ หรือแก้อาจุใจเมื่อทานไปแสดงความรู้ชนิดที่แกไม่มีเหตุจะต้องรู้ แก้อาพูดเรื่องกิจธุระของแก แก่มีไซคนโง่คอก เพราะฉะนั้นเมื่อเจ้าพนักงานไปเทศน์สหกรณ์ให้แกฟัง ถ้าเจ้าพนักงานไม่จริงแกก็ไม่เชื่อ แก่คิดว่าเจ้าพนักงานเป็นคนหลวง จึงพูดจาอะไรกับแกก็เพื่อประโยชน์เป็นส่วนของคนหลวง จะทำให้แกเขาใจว่า "หลวง" มีโคคิคจะเก็บเงินหรือกะเกณฑ์แรงอะไรแกนั้น ชินคน ๆ แก่ก็ไม่คอยเชื่อ เกิดมาจากทองพุกทองแม่ไม่เคยเห็นมีเซนนี้ เพราะฉะนั้นคงจะมีกลเม็ดอะไรอยู่ที่ไหนสักอย่างหนึ่ง ส่วนการกู้ยืมนั้นแกเสียคอกเบี้ยอยู่ปีละเท่าไรคอกเท่าไร บัดนี้เจ้าพนักงานมาบอกว่าจะจัดให้แกเปลี่ยนเป็นเสียคอกเบี้ยนิตเดียวโดยที่มีโคคิคจะเอาอะไรเขาหลวงเลยนั้น เขาใจยาก อีกประการหนึ่งแกต้องการจะเขาใจว่า เหตุใดคนแบงกซึ่งเป็นคนฝรั่งมังคาคา จึงจะมาใจคิ

¹ พระราชวรพงศ์เชอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์, งานพระราชทานเพลิงศพ พระราชวรพงศ์เชอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ณ. วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ 22 มิถุนายน 2491 หน้า 19

กับแก๊ง เช่นนี้ บางทีจะมีกลอุบายล่อลวงอะไรคอกกระมัง"¹

ดังนั้นเพื่อจะชี้แจงให้ชาวนาเข้าใจและเห็นดีกับการเป็นสมาชิกสหกรณ์ ข้อสำคัญจึงอยู่ที่ว่า ต้องให้ชาวนาเลื่อมใสในตัวเจ้าพนักงานเสียก่อน จึงจะวางใจในเรื่องวิธีการดำเนินงานสหกรณ์อย่างสนิทใจ พิจารณาได้ว่าความสำคัญของเจ้าหน้าที่เห็นได้จากความรู้สึกนึกคิดของชาวนาที่สะท้อนออกมา ชาวนายังไม่ไว้วางใจบุคลากรของรัฐและไม่ไว้วางใจรัฐเองด้วย เพราะเท่าที่ผ่านมารัฐยังไม่มีการช่วยเหลือชาวนาในด้านการเงินทุนมาก่อน เมื่อจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นช่วยเหลือชาวนาจึงไม่แน่ใจว่าจะช่วยเหลืออย่างบริสุทธิ์ใจหรือไม่ มีบันทึกแสดงให้เห็นความสำคัญของบุคลากรของรัฐที่มีต่อสหกรณ์ ความว่า

"ราชการสหกรณ์ คอไปนี้ข้างหน้าจะเป็นหรือตายก็ขึ้นอยู่กับการเลือกตั้งเจ้าพนักงาน เช่นสหกรณ์ที่เวลาเป็นชา แต่เวลาตาย ว่างเร็วที่สุด เมื่อตายแล้วศพจะเป็นศพขางมิใช่ศพหนู"²

จึงเห็นได้ว่า บุคลากรของรัฐเป็นตัวสำคัญในการดำเนินงานสหกรณ์ให้เป็นผลสำเร็จ เพราะถ้าชาวนามีความรู้สึกที่ดีต่อบุคลากรของรัฐเสียก่อนแล้ว ความไว้วางใจต่อการดำเนินงานก็จะมีมาก แต่ในความเป็นจริงชาวนายังขาดความไว้วางใจทั้งต่อรัฐและบุคลากรของรัฐเกรงว่าจะช่วยเหลือไม่จริง ความไม่ไว้วางใจเหล่านี้ย่อมจะส่งผลกระทบต่อการทำงานสหกรณ์ให้ชะงักงันไม่เจริญเติบโตไปอย่างรวดเร็ว

จากพระราชบัญญัติสมาคมสหกรณ์ในเรื่องบุคลากรของรัฐ กล่าวได้ว่า "กรรมการของสหกรณ์จะไม่ได้รับค่าจ้าง" เพราะฉะนั้นคณะกรรมการที่ทำงานให้กับสหกรณ์ จึงต้องเป็นผู้ที่เสียสละอย่างมาก และต้องเป็นผู้ที่มีฐานะเลี้ยงตัวเองได้ ซึ่งก็คงจะหาคนประเภทนี้ได้น้อย ซอบกพร่องในค่านนี้จึงมีส่วนทำให้สหกรณ์ขยายตัวได้ช้า

¹ พระราชวรพงศ์เชอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์, งานพระราชทานเพลิงศพ
พระราชวรพงศ์เชอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ หน้า 20

² เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

4. เงินทุนของสหกรณ์

การดำเนินงานสหกรณ์จะประสบผลสำเร็จก็ต้องอาศัย เงินทุน ซึ่งมีแหล่งเงินทุน 2 แหล่งคือ

- ก. ธนาคารสยามกัมมาจล
- ข. สมาชิกสหกรณ์

ธนาคารสยามกัมมาจล ก่อนเริ่มจัดตั้งสหกรณ์ รัฐบาลได้นำระบบค้ำประกันมาใช้ โดยรัฐบาลจะให้สหกรณ์ต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นกู้เงินจากธนาคารสยามกัมมาจล โดยใช้หลักทรัพย์สินของสหกรณ์เป็นหลักประกัน และรัฐบาลโดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ยืมอีกทีหนึ่ง ปรากฏว่าธนาคารสยามกัมมาจล ใค้อนุมัติให้สหกรณ์ต่าง ๆ ที่จะจัดตั้งขึ้นกู้เงินจากธนาคารได้ภายในวงเงิน 300,000 บาท ในอัตราดอกเบี้ย ร้อยละ 6 ต่อปี นอกจากธนาคารสยามกัมมาจลแล้ว ไม่ปรากฏว่าจะมีสถาบันการเงินอื่น ๆ ที่จะให้สหกรณ์กู้ยืมเงิน ในระยะนั้นสถาบันเงินทุนอื่นเป็นของต่างชาติ ได้แก่ ธนาคารฮ่องกง และเซี่ยงไฮ้ของอังกฤษ ธนาคารชาร์เตอร์ ธนาคารอินโคจีนของฝรั่งเศส ธนาคารซิงหย่งของจีน และธนาคารสยามกัมมาจล¹ จะเห็นได้ว่ามีธนาคารของชาวไทยเพียงแห่งเดียว เหตุที่ธนาคารต่างชาติไม่ให้เงินสหกรณ์ กู้ เพราะได้ผลกำไรน้อยเกินไปให้ผู้อื่นกู้ไม่ได้ และระยะเวลาการใช้นั้นนาน เพราะฉะนั้นแหล่งเงินทุนของสหกรณ์ จึงมีเพียงธนาคารสยามกัมมาจลเท่านั้น ซึ่งเงินที่ให้กู้ก็อยู่ในวงเงินจำกัด ทำให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้า

นอกจากเงินทุนจากธนาคารสยามกัมมาจล ยังมีภารกิจที่จะได้เงินทุนจาก นายทุนในท้องถิ่นให้นำเงินมาฝากหรือให้เงินกู้แก่สหกรณ์ โดยขอรองให้สมุหเทศาภิบาล ผู้สำเร็จราชการมณฑลพิษณุโลก คือพระยาสุรยภินทรสุรินทร์ฤชาชัย (พร จารุจินดา) ผู้เป็นเจ้าของท้องที่ที่กำหนดจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นเป็นครั้งแรก ช่วยสอดส่องและแสดงความ คิดเห็นแก่ปรากฏว่า นายทุนในท้องถิ่นจะไม่ค่อยให้การอุดหนุนสหกรณ์ ไม่ว่าจะการนำ

1

Paul Sithi-Amnuai, Finance and Banking in Thailand

(Bangkok Thai Watana Panich, 1964), p. 33

เงินมาฝากหรือการให้เงินกู้แก่สหกรณ์

การดำเนินงานสหกรณ์ในช่วงปี พ.ศ. 2466-2468 ได้มีการกำหนดชั้นต่าง ๆ ของสหกรณ์ โดยคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยนายทะเบียนสหกรณ์ เจ้าหน้าที่พิจารณาให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ เพื่อให้มีการแข่งขันกันระหว่างสหกรณ์แต่ละสมาคมให้เจริญขึ้นเรื่อย ๆ โดยใช้เกณฑ์ในการกำหนดชั้นสหกรณ์ 4 ประการคือ

1. มีความสามัคคี มีความร่วมมือกัน
2. มีการปกครองที่ดี
3. การส่งเงินอย่างสม่ำเสมอ
4. การรักษาบัญชี

เหตุที่ใช้เกณฑ์ 4 ประการนี้ เนื่องจากเป็นสิ่งสำคัญต่อการอยู่รอดของสหกรณ์ ถ้าขาดหลัก 4 ประการนี้แล้วงานสหกรณ์ก็จะดำเนินไปไม่ได้

ตารางที่ 3 แสดงจำนวนสหกรณ์ในชั้นต่าง ๆ

พ.ศ.	ชั้น				ยังไม่ มีชั้น	รวม
	เอก	โท	ตรี	จัตวา		
2466	-	14	30	9	5	64
2467	-	15	41	8	5	69
2468	-	16	44	9	8	77

จากตารางจะเห็นได้ว่า ภายใน 3 ปีนี้ยังไม่มียังไม่มีสหกรณ์ชั้นเอกเลย เพราะข้อกำหนดสหกรณ์ที่จะได้รับเกียรติเป็นชั้นเอกนั้น ต้องมีคุณสมบัติเลิศทั้ง 4 ประการ ด้ยบทพร้อมในหลักโคแม่แต่เล็กน้อย ก็ยังเป็นชั้นเอกไม่ได้ ส่วนชั้นรอง ๆ ลงมากำหนดความชั้นแห่งคุณสมบัติ ซึ่งถ้าสหกรณ์ใดมีคุณสมบัติเสื่อมลง เพราะสมาชิกปฏิบัติกรอ่อนแอ ผู้ตรวจก็มีอำนาจที่จะลดชั้นลง ได้ทุกคราวที่ตรวจประจำปี

สำหรับเงินทุนจากสมาชิกสหกรณ์นั้น ได้รับจากสมาชิกสหกรณ์เป็นค่าธรรมเนียมแรกเข้าของสมาชิกคนละ 5 บาท ได้จากสมาชิกกู้ยืมในรูปของดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 12 ต่อปี สหกรณ์บางแห่งมีทรัพย์สินเป็นทีนา ก็จัดให้เขาเก็บค่าเช่ารายปีได้เงินค่าเช่าเป็นเงินสะสมของสหกรณ์¹ เพื่อให้สหกรณ์เลี้ยงตัวเองได้โดยมีเงินทุนของตัวเองไม่ต้องพึ่งเงินจากธนาคาร² การสะสมทุนยังเสริมฐานะของสหกรณ์ให้เป็นปึกแผ่นเป็นที่น่าเชื่อถือยิ่งขึ้น³

เงินทุนของสหกรณ์ เมื่อได้หักรายจ่ายต่างๆ แล้ว ก็จะเก็บสะสมไว้เรียกเงินจำนวนนี้ว่าเงินสำรองของสหกรณ์ ซึ่งมีไว้เพื่อเป็นทุนใช้สอยเมื่อมีเหตุการณ์จำเป็นและเพื่อส่งเสริมฐานะของสหกรณ์ให้เลี้ยงตัวเองได้ เงินสำรองของสหกรณ์จะได้จากกำไรของสหกรณ์ เงินได้จากสมาชิกและผู้อื่น เงินที่สหกรณ์กู้มา⁴ เมื่อรวมกันแล้วเงินทุนของสหกรณ์ที่มีอยู่ไม่มากพอที่จะเลี้ยงตัวเอง ซึ่งมีผลต่อการให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกสหกรณ์ได้ไม่เพียงพอแก่ความต้องการ เช่นในปีพ.ศ. 2465 มีผู้เคียดกรอนในเรื่องเงินทุนขอกู้เงินโดยรวมตัวกันเป็นกลุ่มมาขอจัดตั้งสหกรณ์ในท้องถิ่นของตน ชานนา ในจังหวัดลพบุรีได้เดินทางมาพบกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ที่กรุงเทพฯ เพื่อขอจัดตั้งสหกรณ์ในท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เพราะรัฐบาลอ้างว่ามีเงินทุนน้อยไม่สามารถจัดให้มีสหกรณ์อีกได้

¹ หจข., เอกสาร ร.7 พ.7/4 ขออนุญาตพิมพ์เรื่องสหกรณ์และโครงการของกระทรวงพาณิชย์ในจดหมายเทศสภาเผยแผ่พาณิชย์ รายงานการสหกรณ์ในประเทศไทยสยาม 18 ตุลาคม พ.ศ. 2469

² หจข., เอกสาร ร.6 ค.1/63 รายงานแผนกสหกรณ์ Report on the Cooperative Movement in Siam.

³ หจข., หนังสือพิมพ์ยามาโท 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2465

⁴ หจข., เอกสาร กส.15.2/4 สภาเผยแผ่พาณิชย์ การดำเนินงานสหกรณ์ พ.ศ. 2467

อุปสรรคในการดำเนินงานสหกรณ์

จากการดำเนินงานสหกรณ์ที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าสหกรณ์มีขนาดเล็ก และเจริญเติบโตช้าเกินไป ไม่ทันกับความเดือดร้อนของชาวนา ซึ่งทั้งนี้ก็มีอุปสรรคในการดำเนินงาน 3 ประการคือ

1. บ้านรัฐบาล
2. บ้านสหกรณ์
3. บ้านชาวนา

บ้านรัฐบาล การช่วยเหลือของรัฐบาลในรัชกาลที่ 6 ต่องานบ้านสหกรณ์ จะไม่สัมพันธ์กัน เพราะปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นร้ายแรงมากเกินกว่าที่จะแก้ไขอย่างค่อยเป็นค่อยไปได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า รัฐบาลให้ความสำคัญแก่กิจกรรมด้านเกษตรกรรมน้อยมาก เมื่อเทียบกับงบประมาณด้านอื่น การจัดตั้งสหกรณ์เป็นเพียงส่วนย่อย ๆ ในกระทรวงเท่านั้น เมื่อมีเงินงบประมาณน้อย จะขยายงานให้กว้างขวางก็ทำไม่ได้ กิจการใดถ้ามีผู้สนับสนุนเป็นคนสำคัญ เป็นผู้มีอิทธิพลเพียงพอที่จะให้ผู้อื่นปฏิบัติตาม กิจการนั้นก็คงจะเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น แต่การจัดตั้งสหกรณ์ผู้เป็นแรงผลักดัน คนสำคัญ คือกรมพระจันทบุรีนฤนาถ มิได้เป็นผู้มีอิทธิพลในราชสำนัก ประกอบกับมีเรื่องขัดแย้งกับรัชกาลที่ 6 เกี่ยวกับปัญหาการคลัง ของประเทศและปัญหาการใช้จ่ายเงินฟุ่มเฟือยของราชสำนัก ทำให้แรงผลักดันในการส่งเสริมสหกรณ์น้อยลง นอกจากนี้เมื่อเริ่มดำเนินงานสหกรณ์ได้เพียงปีเดียว ราษฎรกำลังตื่นตัวให้ความสนใจ การจัดตั้งสหกรณ์ก็ต้องหยุดชะงักลง เนื่องจากในปี พ.ศ. 2460 ประเทศไทยต้องเข้าร่วมสงครามโลกครั้งที่ 1 กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่พิทักษ์ทรัพย์สิน หน้าที่ที่แผนกสหกรณ์จึงต้องถูกยืมตัว ไปช่วยงานพิเศษ งานสหกรณ์จึงต้องหยุดชะงักไป จนถึงปี พ.ศ. 2462 จึงได้เริ่มขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง การที่รัฐบาลถึงตัวเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ไปทำงานอื่นนั้น แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมิได้เห็นความสำคัญของงานสหกรณ์

บ้านสหกรณ์ สหกรณ์ที่ตั้งในสมัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่แคบเกินไป ไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนของชาวนาได้โดยส่วนรวม วัตถุประสงค์ที่สหกรณ์ตั้งไว้เพียงนำเงินมาให้ชาวนากู้ยืมในราคาถูก เสียดอกเบี้ยต่ำ แต่มิได้เข้าไปมีส่วนในด้านการกำหนดราคาซื้อขายข้าวที่เป็นผลผลิตของชาวนา ทำให้ชาวนายังคงถูกกดราคาข้าว ต้องเสีย

เปรียบพ้อคาคณกลางอยู่อีก แม้สหกรณ์จะช่วยได้ก็เพียงส่วนน้อย นอกจากนี้สหกรณ์ยังขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการเผยแพร่ความรู้เรื่องสหกรณ์ให้กับชาวนา ทำให้การขยายงานเป็นไปอย่างล่าช้า ตัวสหกรณ์เองก็ไม่สามารถยืนหยัดอยู่ได้ด้วยตัวเองต้องอาศัยเงินจากธนาคาร และสหกรณ์ยังไม่สามารถเอาชนะธรรมชาติได้ การทำนาของชาวนาจะได้พืชผลมากหรือน้อยยังขึ้นอยู่กับสภาพการทางธรรมชาติ ถ้าปีใดเกิดแห้งแล้งทำนาไม่ไค้ผลเงินที่สมาชิกก็ไปส่งคืนไค้ล่าช้า เนื่องจากชาวนาไม่มีเงินเพียงพอ และการจัดตั้งสหกรณ์ใหม่ในปีนั้นก็ต้องระงับไปด้วย เป็นต้นว่า ในปีพ.ศ. 2463 เป็นปีที่กันดาร เนื่องมาจากการทำนาของราษฎร เมื่อปี พ.ศ. 2460 และพ.ศ. 2462 ทรุกโทรมมาก เพราะน้ำท่วมข้าวเสียหาย อีกปีหนึ่งราษฎรทำนาไม่ไค้ ถึงกับออกอยากจนรัฐบาลต้องทำการช่วยเหลือ โดยแจกจ่ายข้าวให้บริโภคและทำพันธุ์ ดังนั้นในช่วง 2-3 ปี สหกรณ์จึงไค้เงินคืนจากชาวนาน้อยที่สุด มีผลให้สหกรณ์ส่งคืนเงินให้แก่แบงค์ไค้น้อยเช่นกัน การจัดตั้งสหกรณ์แห่งใหม่จึงไม่เกิดขึ้น

นอกจากนี้งานสหกรณ์ยังมีไค้เกิดขึ้นจากชาวนาผู้ประสบปัญหาแต่เกิดจากชนชั้นผู้ปกครองชาวนาเอง ไม่มีความรู้ในเรื่องนี้ จึงค่อนข้างจะเป็นการยากในการขยายงานสหกรณ์ ข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินงานสหกรณ์เป็นไปไค้ช้า เนื่องจากการจัดตั้งสหกรณ์ในระยะนี้เป็นเพียงระยะทดลอง รัฐบาลเพียงแต่ตราพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 ขึ้นเป็นกฎหมายใช้บังคับการจัดตั้งสหกรณ์ พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งการจัดตั้งสหกรณ์ระดับสมาคมเท่านั้น การจัดตั้งสหกรณ์ก่อนแรกที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือจึงทำให้การดำเนินงานมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง ต้องขึ้นกับกรมสหกรณ์ จึงทำให้บางสมาคมที่จัดตั้งใหม่ เจ้าหน้าที่กรมสหกรณ์เข้าไปดำเนินงานจนแทบจะเป็นกรรมการเสียเอง ทำให้สมาชิกไม่ไค้รับการฝึกหัดทดลอง ไปตามขั้นตอน

จะเห็นไค้ว่าการจัดตั้งสหกรณ์เป็นเพียงการลดความสำคัญและชักชวนผลประโยชน์ของนายทุนในท้องถิ่น เนื่องจากเมื่อยังไม่ตั้งสหกรณ์ นายทุนในท้องถิ่นมีความสำคัญมาก นายทุนพวกนี้จะออกเงินให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยสูงเท่าใดก็มิคนมากู้ยืม เพราะยังไม่มื้แหล่งเงินกู้ ต่อเมื่อมีสหกรณ์เป็นแหล่งเงินกู้ ดอกเบี้ยต่ำ ชาวนาหันมากู้เงินจากสหกรณ์ ทำให้นายทุนในท้องถิ่นลดบทบาทความสำคัญลง ดังนั้นการหาทุนภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากนายทุนท้องถิ่นมาให้สหกรณ์กู้ยืมจึงเป็นไปไค้ยาก นอกจากนี้

พวกนายทุนยังอาจใช้เงินที่มีอยู่ให้ราษฎรในท้องถิ่นที่ชอบพอถูกข่มเป็นรายตัว หรือหาประโยชน์ในทางอื่นใดดีกว่าที่จะนำมาฝาก หรือให้สหกรณ์กู้ สำหรับความคิดที่จะนำเงินจากนายทุนท้องถิ่นมาอุดหนุนสหกรณ์นั้นเป็นความคิดที่ดีเพราะจะได้รับประโยชน์ทั้งฝ่ายสหกรณ์และเจ้าของเงินทุน อีกประการหนึ่งยังเป็นทางปลุกฝังความนิยมทั้งผู้ที่เป็นสมาชิกและผู้ให้ทุนแก่สหกรณ์ เป็นการสะสมเพิ่มพูนกำลังทรัพย์ในท้องถิ่น มิให้กระจายไปทางอื่นด้วย¹

ส่วนความคิดที่จะจัดตั้งธนาคารสหกรณ์กลางประจำอยู่ในท้องถิ่นที่มีสหกรณ์และจ่ายเงินให้สหกรณ์กู้ยืมนั้น คงจะเป็นไปไต่ยาก เนื่องจากกำลังทรัพย์หมุนเวียนในชนบทไม่กว้างขวางพอที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์รายได้มากำจุนธนาคารให้ดำรงฐานะอยู่ได้ กังนั้นจึงเห็นได้ว่า เงินทุนภายนอกของสหกรณ์มีแหล่งเดียว คือธนาคารสยามกัมมาจล แม้จะเปิดให้มีการนำเงินมาฝากไว้ในสหกรณ์ แต่ตามกฎหมายข้อบังคับของสหกรณ์ที่บัญญัติไว้ว่า เงินฝากต้องเป็นเงินฝากประจำ ให้ได้ดอกเบี้ยน้อยกว่าที่สหกรณ์เสียให้แก่ธนาคาร และไม่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล กังนั้นสหกรณ์จึงมิใช่สถานที่ที่เหมาะสมแก่การฝากเงินไว้อย่างปลอดภัย เพราะไม่มีผู้รับประกันเงินฝาก ความไม่มั่นใจในการฝากเงินกับสหกรณ์จะพบได้ว่ามีผู้มาฝากเงินในช่วงปี พ.ศ. 2459-2468 เพียง 6,300 บาท ดอกเบี้ย 93 บาท 17 สตางค์เท่านั้น

ในแต่ละสมาคมรัฐบาลให้ยืมเงินมาเป็นทุนได้เพียง 6,000 บาทเท่านั้น ส่วนกำไรจากการให้กู้เงินแก่สมาชิกร้อยละ 12 ต่อปี ในปีหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกิน 300 บาท เงินจำนวน 300 บาท ยังต้องหักเพื่อใช้จ่ายในสิ่งจำเป็น เช่นซื้อหมึก เครื่องเขียน กระดาษสมุด บัญชี และใช้จ่ายเป็นค่าพาหนะเดินทางไปจังหวัดต่าง ๆ ที่คิดจะจัดตั้งสหกรณ์ ทั้งยังต้องมีเงินสำรองไว้ในยามที่ สมาชิกหรือนายประกันกู้ไปแล้วบิคพริว

¹ หจข., เอกสาร ร.6 ค.1/63 รายงานแผนกสหกรณ์ พ.ศ. 2465.
และดำรงค อุดมไพจิตรกุล, การสหกรณ์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
มหาสารคาม (มปท, 2523) หน้า 86-87

ไม่นำเงินมาคืนตามสัญญา ถ้ามีเหตุการณ์นี้เกิดขึ้นบ่อย ๆ สหกรณ์ก็ไม่สามารถตั้งตัวได้¹

นอกจากนี้โครงสร้างของสหกรณ์ข้อกำหนดลักษณะสหกรณ์แบบไร้ไฟเฟเชน ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้สหกรณ์ขยายตัวได้ช้า ไล่แก่

ก. การจัดตั้งสหกรณ์ประเภทไม่จำกัดสินใช้ หมายความว่าสมาชิก สหกรณ์ต้องรับผิดชอบร่วมกัน หากสมาชิกคนใดไม่นำเงินมาใช้หนี้สหกรณ์ตามกำหนดเวลา ที่ให้ไว้ หรือหลบหนีไม่นำเงินมาชดใช้ เพื่อนสมาชิกต้องช่วยกันสืบหาสมาชิกคนนั้นให้นำ เงินมาคืนสหกรณ์ ถ้าไม่ได้ตัวสมาชิกคนนั้นมาก เพื่อนสมาชิกทุกคนจะช่วยกันใช้หนี้แทน เพราะทุกคนต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน ถ้าหากจัดตั้ง เป็นสหกรณ์จำกัดสินใช้ คือสมาชิก รับผิดชอบเฉพาะตัวเอง เท่านั้นถ้าหากสมาชิกคนใดไม่รับผิดชอบหนี้สินของตัวเอง สหกรณ์ ก็จะตั้งอยู่ไม่ได้ เพราะต้องขาดทุนกับสมาชิกที่ไม่รักษาสัญญา ดังนั้นการนำสหกรณ์ประเภท ไม่จำกัดสินใช้มาใช้จึง เป็นผลดีต่อการดำเนินงานของสหกรณ์ แต่ในค่านของชวานา ผู้ เกื้อกร้อนรู้สึกว่าจะไม่ได้รับผลประโยชน์เท่าใดนัก

ข. การจำกัดเขตแดนสหกรณ์ หมายถึงสหกรณ์มีขนาดเล็กสมาชิกต้องอยู่ใน หมู่บ้านเดียวกันและสมาชิกแต่ละคนรู้จักกันดี สมาชิกรู้จักนิสัยความประพฤติทำให้รู้ว่า สมควร รับคนนั้นเข้าเป็นสมาชิกหรือไม่ การรับสมาชิกจึงต้องพิจารณาทุกอย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้สมาชิกที่ดีและมีความรับผิดชอบ เพราะการมีสมาชิกที่มีความรับผิดชอบจะทำให้ กิจการของสหกรณ์ดำเนินไปด้วยดี และการที่สมาชิกอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน ใกล้ชิดกันก็ เท่ากับเป็นการควบคุมกันเอง ในค่านการนำเงินไปใช้ให้เป็นประโยชน์ เพราะถ้า สมาชิกคนใดเอาเงินไปใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่ายในทางอื่น ย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนถึง ฐานะของสหกรณ์ แต่ในทางตรงกันข้ามการมีสหกรณ์ขนาดเล็ก มีเขตแดนจำกัด ทำให้ รับสมาชิกได้ไม่มาก การขยายงานให้กว้างขวางที่ทำได้ยาก

¹ หจช., เอกสาร ร.6 น.20.6/27 ที่น่าเป็นเคลือบของเจ้าหน้าที่

ค. การไม่แบ่งผลกำไรให้สมาชิกสหกรณ์ สำหรับกำไรที่สหกรณ์ได้มา จะนำมาสะสมเป็นทุนสำรองของสหกรณ์ เพื่อดำเนินงานสหกรณ์ต่อไป โดยไม่แบ่งให้สมาชิกแต่ละคนนำไปใช้จ่าย เพื่อเป็นการเพิ่มทุนสำรองของสหกรณ์ให้มากขึ้น ในเรื่องนี้ ผลที่จะตกแก่สหกรณ์ในระยะยาว กล่าวคือเมื่อสหกรณ์มีทุนสำรองมากขึ้นจนถึงระดับที่ไม่ต้องพึ่งเงินทุนจากธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ก็จะสามารถให้บริการแก่สมาชิกได้โดยไม่ต้องจำกัดจำนวนเงินกู้ ซึ่งในขณะนั้นมีชาวนาที่เคื่อยกร่อนมาขอกู้เงินโดยรวมตัวกันจะจัดตั้งสหกรณ์ แต่ก็ต้องนึกหวังไปหลายรายเพราะ สหกรณ์มีเงินทุนอยู่จำกัด ยังต้องพึ่งเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งไม่ปล่อยเงินให้มากนัก เนื่องจากการให้สหกรณ์กู้ได้เงินคอกเบี้ยน้อย และเป็นการให้กู้ในระยะยาว

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า เรื่องตัวบทกฎหมายก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สหกรณ์ขยายตัวได้ช้า ซึ่งกระทรวงพาณิชย์ก็ตระหนักถึงปัญหานี้ ดังจะเห็นได้จากรายงานการสหกรณ์ในประเทศไทยของกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ได้พูดถึง ทางด้านตัวบทกฎหมายในตอนหนึ่งของรายงานว่า

"...พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติมสำหรับสหกรณ์ซึ่งให้อยู่ในเวลานี้หาเพียงพอที่จะให้ขยายการสหกรณ์ออกไปอีกตามสมควรไม่ และถ้าจะให้การสหกรณ์เจริญเร็วขึ้นอีก พรอุมควยความมั่นคงแล้วก็จะคงออกพระราชบัญญัติใหม่มีความกว้างขวางกว่านี้"¹



ปีพ.ศ. 2467 กระทรวงพาณิชย์จึงได้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2468 และเสนอให้กรมร่างกฎหมายพิจารณา เมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2468 ซึ่งอีกไม่กี่เดือน ต่อมาก็หมดสมัยรัชกาลที่ 6 ดังนั้นกฎหมายสหกรณ์จึงมาประกาศใช้ในสมัยรัชกาลที่ 7 เมื่อปี พ.ศ. 2471 การไม่มีกฎหมายที่รับรองสหกรณ์อย่างรวดเร็วทำให้สหกรณ์จะไม่เป็นที่เชื่อถือของชาวนา

¹ หจช., จดหมายเทศสภาเผยแผ่พาณิชย์ ฉบับที่ 5 ตุลาคม พ.ศ.

กานชาวนา การดำเนินงานของสหกรณ์ กระทำเพื่อสมาชิกที่เป็นผู้เดือดร้อนในด้านการเงินซึ่งก็ได้แก่พวกชาวนา โดยให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกในฐานะที่เป็นเจ้าของสหกรณ์เป็นอันดับแรก แต่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสหกรณ์ของสมาชิกยังมีไม่เพียงพอซึ่งพอจะจำแนกออกเป็นประเด็นได้แก่

ก. ความรู้ของชาวนา ชาวนายังไม่เข้าใจหลักเกณฑ์ของสหกรณ์ส่วนใหญ่เข้ามาเป็นสมาชิกเพื่อกู้เงินโดยเสียดอกเบี้ยต่ำ มีโคกกล่าวถึงหน้าที่อื่น ๆ คำชี้แจงเรื่องสหกรณ์ของกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ที่แสดงแก่สมาชิกสหกรณ์ประเภทหาทุน ในจังหวัดลพบุรี เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2466 ว่า

"...คนที่มาร่วมกันเข้าเป็นสหกรณ์ประเภทหาทุนนี้โดยมากความมุ่งหมายในชั้นแรกมีอยู่ คือ จะกู้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำมาใช้หนี้เกาซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยสูง และเมื่อเหลือใช้หนี้แล้วก็เอาไว้เป็นทุนทำนาต่อไปบาง"

จะเห็นได้ว่าหลักใหญ่ของการจัดตั้งสหกรณ์นั้นเน้นที่การกู้ยืมเงินจากสหกรณ์มิได้เน้นการร่วมมือกันทำกิจการงานใด ๆ เหมือนกันที่เป็นความหมายของสหกรณ์ที่แท้จริง ดังนั้นสมาชิกส่วนใหญ่จึงขาดความเข้าใจที่ถูกต้องต่อสหกรณ์

ข. ความรับผิดชอบของสมาชิกสหกรณ์ จากความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องในข้อ ก. โยงมาถึงความรับผิดชอบของสมาชิกในข้อ ข. ผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกต้องรับผิดชอบร่วมกันและแทนกันในหนี้สินของสหกรณ์โดยไม่จำกัด ดังคำที่ชื่อว่า "ไม่จำกัดสินไช" ผู้ที่จะเป็นสมาชิกต่างคนต่างก็หนักใจและมีความหวาดกลัวต่อความรับผิดชอบไปตาม ๆ กัน ประกอบกับนายทุนที่ให้กู้ยืมเงินก็เป่าข้าว เป็นท่านองว่านาไรของราษฎรจะตกเป็นของหลวง และให้รายไปต่าง ๆ นานา ค้ำยเกรงว่าคนจะหมด

¹พระราชวรวงศ์เชอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์, งานพระราชทานเพลิงศพ
พระราชวรวงศ์เชอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์, หน้า 19-22

อาชีพในการให้กู้ยืมเงิน เมื่อเป็นเช่นนี้ราษฎรก็ยิ่งหวาดกลัวหนักขึ้นจนรวมตัวกันไม่คิด¹ และโดยเหตุที่วิธีการสหกรณ์ในประเทศไทยรัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งขึ้น โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือควบคุมโดยใกล้ชิด มิได้ถือกำเนิดมาจากชุมนุมชน ซึ่งมีความต้องการอย่างเดียวกันเป็นผู้ริเริ่มก่อตั้งขึ้น ดังนั้นจึงมีสมาชิกจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่อาจเข้าใจหลักและความมุ่งหมายของสหกรณ์ประเภทนี้ดีพอ อันเป็นผลกระทบกระเทือนต่อฐานะความมั่นคงของสหกรณ์² ดังจะเห็นได้จากในการรับสมาชิก สหกรณ์ได้รับสมาชิกใหม่ในปีหนึ่ง ๆ มีจำนวนตั้งแต่ 80-100 คนขึ้นไป แต่สมาชิกที่ออกในปีหนึ่ง ๆ มีจำนวนใกล้เคียงกัน ดังนั้นจำนวนสมาชิกเมื่อปลายปี พ.ศ. 2468 คิดถัวเฉลี่ยแล้วได้สหกรณ์ละ 18 คน สูงกว่าเมื่อแรกตั้งเพียง 1 คน (เมื่อแรกตั้งเฉลี่ยสหกรณ์ละ 17 คน) เหตุที่สมาชิกที่ออกจากสหกรณ์นั้น เพราะลาออกเป็นส่วนมาก รองลงมาเพราะถึงแก่กรรมและย้ายภูมิลำเนาออกนอกเขตแดนสหกรณ์

จะพบได้ว่าในช่วงเวลาประมาณ 10 ปี ตั้งแต่ก่อตั้งสหกรณ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 การจัดตั้งสหกรณ์มีเพียงไม่กี่จังหวัด ไม่สามารถช่วยเหลือชาวนาที่เดือดร้อนด้านเงินทุนส่วนใหญ่ของประเทศได้ เมื่อเปรียบเทียบกับชาวนาที่มีอยู่ในสมัยนั้นนับล้านคน แต่สหกรณ์ช่วยได้เพียงพันกว่าคนเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินงานสหกรณ์ในสมัยรัชกาลที่ 6 ไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

¹ อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพพระประกาศสหกรณ์ วัดเทพศิรินทราวาส 21 ธันวาคม พ.ศ. 2521 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ ซี.พี. เอ. เซอร์วิส, 2521) หน้า 187

² ไสภณ เทพพาณิชย์, "สมาชิกสหกรณ์หาทุนควรปรับปรุงตัวเองอย่างไร" หนังสือพิมพ์สหกรณ์ ปีที่ 13 เล่มที่ 4 ตุลาคม-ธันวาคม 2498 หน้า 240