

โครงการวิจัยเรื่อง

“นโยบายเศรษฐกิจทางเลือกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และอุดมการณ์เสรีนิยม  
ใหม่: บทสำรวจองค์ความรู้ และประสบการณ์”

Alternative Economic Policy under Globalization and Neoliberalism:

A Survey of Theory and Practice

**นโยบายเศรษฐกิจทางเลือกกับความสมดุลด้านสวัสดิการ**  
**Alternative Economic Policy and Welfare Balancing**

โดย

**เอี่ยมพร พิชัยสนธิ**

**คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**

เอกสารประกอบการเสวนาวิชาการเรื่อง

“นโยบายเศรษฐกิจทางเลือกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่:  
บทสำรวจองค์ความรู้ และประสบการณ์”

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

28 พฤษภาคม 2551

## บทที่ 1

### บทนำ: นโยบายทางเลือกกับการหาความสมดุลด้านสวัสดิการ

ในการกำหนดแนวนโยบายสังคมเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะมาซึ่งอำนาจแห่งรัฐจะเป็นไปตามวิถีทางการเมืองการปกครองแบบใดก็ตาม ต่างมีวัตถุประสงค์บางประการที่มีความคล้ายคลึงกันอยู่ในระดับหนึ่ง ดังเช่น การสร้างความมีเสถียรภาพทางสังคมเศรษฐกิจ การกำกับดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยในบ้านเมือง การส่งเสริมให้กลไกทางสังคมเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพ การบริหารจัดการและการแบ่งสรรทรัพยากรในประเทศ และการส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมและความเที่ยงธรรมทางสังคม

เนื่องจากนโยบายที่ให้ความสำคัญในเรื่องความมีประสิทธิภาพ (efficiency) และนโยบายที่ให้ความสำคัญในเรื่องความเท่าเทียม (equity) และความเที่ยงธรรมทางสังคม (social justice) โดยมากมักจะมีทิศทางที่ขัดแย้งกัน กล่าวคือ หากรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนความมีประสิทธิภาพโดยเอื้ออำนวยให้ระบบเศรษฐกิจให้มีความเป็นระบบทุนนิยมเสรีมากขึ้น ในการนี้จะต้องยอมลดหลั่นการให้ความสำคัญในเรื่องความเท่าเทียมและความเที่ยงธรรมทางสังคมยกตัวอย่าง เช่น ขนาดการให้สวัสดิการต่างๆ แก่ประชาชนในประเทศทุนนิยมเสรีโดยเฉลี่ยย่อมมีขนาดที่เล็กกว่าที่ปรากฏในประเทศแถบสแกนดิเนเวียโดยเปรียบเทียบ เนื่องจากประเทศกลุ่มหลังมุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องสวัสดิการทางสังคมมากกว่าในเรื่องประสิทธิภาพ ดังนั้นในการลำดับความสำคัญและการถ่วงน้ำหนักระหว่างประเด็นเรื่องประสิทธิภาพและประเด็นเรื่องความเท่าเทียมจึงขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานการประเมินคุณค่า (value judgment) ของประชาคมในแต่ละสังคม เนื่องจากยังไม่มีเกณฑ์ในอุดมคติที่เป็นหลักสากลสำหรับใช้เป็นแนวทางการถ่วงน้ำหนักระหว่างสองประเด็นที่สามารถนำไปสู่ “ความสมดุล” ด้านสวัสดิการในสังคม

ในปัจจุบัน แนวนโยบายเศรษฐกิจที่มีอิทธิพลต่อหลายประเทศทั่วโลกภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ เป็นแนวนโยบายที่มุ่งเน้นไปในด้านระบบทุนนิยมเสรีซึ่งธุรกรรมต่างๆ ถูกกำหนดโดยปัจจัยทุนเป็นตัวนำ ดังนั้น *นโยบายทางเลือก* (alternative policy) ในที่นี้จึงต้องมองไปในภาพที่กว้างขึ้นไปสู่นโยบายที่เน้นให้ความสำคัญในแง่มุมอื่นๆ ที่ไม่ใช่ใช้ปัจจัยทุนเป็นตัวตั้งงานวิจัยในส่วนนี้ นำมาพิจารณาแนวนโยบายเศรษฐกิจที่คำนึงถึงเรื่องสวัสดิการของประชาชนเป็นแกนกลาง และพยายามสังเคราะห์แนวความคิดที่จะนำไปสู่ความสมดุลด้านสวัสดิการในสังคม ในการนี้คำว่า “สวัสดิการ” ตามความหมายครอบคลุมในวงกว้างที่งานวิจัยในส่วนนี้ นำมาพิจารณาหมายถึงสภาวะความอยู่ดีมีสุขและความพึงพอใจในเชิงกายภาพ (physical well-being) และในเชิงจิตใจ (psychological well-being)

อย่างไรก็ตาม ความคิดเรื่อง *สวัสดิการ* ได้ถูกนำมาแสดงในเชิงปริมาณเพื่อการคำนวณเป็นมูลค่าที่เป็นตัวเงิน แนวคิดในเชิงนี้โอคลาสสิกที่เด่นชัดโดยเฉพาะในสมัย อัลเฟรด มาร์ชเชลล์ (Alfred Marshall) มีความพยายามรวมเอาความเป็นมนุษยศาสตร์กับความเป็นวิทยาศาสตร์ในชีวิตประจำวันมาหลอมให้เป็นเนื้อเดียวกันเพื่อสามารถนำไปสู่การอธิบาย

หลักการและเหตุผลของการกระทำต่างๆ ของมนุษย์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนขึ้นมากยิ่งขึ้นในเชิงปริมาณ นิยามของ “เศรษฐศาสตร์” ที่บรรยายในหนังสือ *Principles of Economics* ของมาร์ซาร์ล ดีพิมพ์เมื่อปี 1890 อธิบายธรรมชาติของวิชาเศรษฐศาสตร์ไว้ว่า “เศรษฐศาสตร์การเมือง หรือเศรษฐศาสตร์ คือการศึกษามนุษยชาติเกี่ยวกับธุรกรรมปกติที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวันของมนุษย์ เศรษฐศาสตร์พิจารณาถึงองค์ประกอบของปัจเจก (individual) และกิจกรรมทางสังคม (social action) ที่มีความเกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้งกับการได้มาและการนำมาใช้ในปัจจุบันเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับการดำรงชีพเพื่อนำไปสู่ความอยู่ดีมีสุขในทางวัตถุ”

คำนิยามของเศรษฐศาสตร์ดังกล่าวข้างต้น มีนัยสามประการที่สำคัญ กล่าวคือ ประการแรก เศรษฐศาสตร์เป็นการศึกษาเรื่องมนุษยชาติ ประการที่สองเศรษฐศาสตร์เป็นการศึกษาที่เน้นไปในเรื่องแง่มุมทางเศรษฐกิจในชีวิตแม้ว่าในชีวิตของคนเราจะประกอบด้วยหลากหลายแง่มุมมากกว่าเศรษฐศาสตร์ เช่น แง่มุมด้านสังคม แง่มุมด้านศาสนา และแง่มุมด้านการเมือง เป็นต้น และ ประการที่สาม ในการศึกษาเศรษฐศาสตร์ มีวัตถุประสงค์สูงสุดคือเพื่อทำให้เกิดสวัสดิการในระดับที่สูงที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตาม คำว่าสวัสดิการในกรอบแนวคิดดังกล่าว จะมีนิยามที่แคบกว่านิยามทั่วไป โดยครอบคลุมเฉพาะส่วนที่สามารถนำมาคำนวณเป็นเชิงปริมาณได้เท่านั้น ดังนั้น ในส่วนที่ “เหลือ” ส่วนอื่นๆ ของสวัสดิการโดยรวมทั้งหมดที่จะต้องบริหารจัดการ จึงถูกทิ้งไว้ให้เป็นเรื่องของบรรทัดฐานการประเมินคุณค่าของประชาคมนั้นๆ ดังนั้น ไม่เป็นที่น่าแปลกใจว่า “ความเหมาะสม” (optimality) ของนโยบายต่างๆ อันเป็นผลผลิตมาจากตรรกะดังกล่าวจึงต้องยอมรับสภาพที่จะต้องเผชิญกับการท้าทายจากหลายมุมมองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเรื่อยมาอย่างต่อเนื่อง

ในบทที่สองของงานวิจัยในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอแนวทางนโยบายรัฐที่เน้นด้านสวัสดิการ โดยเฉพาะในประเทศสแกนดิเนเวีย ที่มีประสบการณ์ สะท้อนให้เห็นว่าการที่รัฐให้ความสำคัญด้านสวัสดิการของประชาชน ความเท่าเทียมและความเป็นธรรมทางสังคม ในหลายมิติ โดยสามารถพิจารณาได้จากคุณลักษณะสำคัญบางประการ ประกอบด้วย ผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ งบประมาณทางสังคม โครงสร้างภาษีที่จัดเก็บมีอัตราก้าวหน้า ซึ่งทำให้ประชากรมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีการศึกษา มีสุขภาพดี เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม รัฐที่เน้นด้านสวัสดิการ ก็ต้องแลกเปลี่ยนกับความสูญเสียในระดับหนึ่งเรื่องความมีประสิทธิภาพและแรงจูงใจให้คนทำงานมากขึ้นและมีส่วนร่วมในการผลักดันธุรกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้น เนื่องจากมีรัฐคอยช่วยเหลืออยู่แล้วจึงไม่มีแรงจูงใจในการทำงานเท่าที่ควร นอกจากนี้ยังเกิดคำถามเรื่องการใช้งบประมาณอันมหาศาลสำหรับสวัสดิการและความยั่งยืนในอนาคต เมื่อพิจารณาจากอัตราการพึ่งพาที่สูงขึ้น โครงสร้างและสภาวะความผูกพันเอื้ออาทรในสถาบันครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไปเกิดจากระบบที่เป็นอยู่หรือไม่ กรรณสิทธิ์ส่วนบุคคลถูกละเลยไปหรือไม่ รวมทั้งการให้นิยามคำว่า “ความสุข” และ “ความพอใจในชีวิต” ซึ่งเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานของ

แต่ละบุคคลและแต่ละสังคม จำเป็นต้องลงไปในรายละเอียดในหลายๆ ด้าน เช่นด้านวัฒนธรรม ด้านวิถีชีวิต และทางเลือกของคนในแต่ละสังคมในบริบทที่แตกต่างกันออกไปด้วย

สำหรับในบทที่สามของงานวิจัยในส่วนนี้ นำเสนอทางเลือกอีกทางหนึ่งที่ผสมผสานคุณสมบัติบางประการของทั้งสองขั้วสังคมเศรษฐกิจก็คือ ระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ (cooperatives economy) ที่รวมเอาคุณสมบัติทั้งทางด้านประชาธิปไตยในระบบทุนนิยมมาผสมผสานกับการให้ความสำคัญด้านสวัสดิการในระบบสังคมนิยม โดยเหล่าประเทศพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาต่างมีความหวังว่าทางเลือกที่สามนี้อาจสามารถนำมาบรรเทาปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำ ความไม่เสมอภาค และปัญหาสังคมเศรษฐกิจด้านอื่นๆ ได้ดีกว่าการพัฒนาในแนวนิยมเสรี และสามารถเพิ่มความมีประสิทธิภาพในระบบสังคมนิยมโดยการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการทุ่มเทและมีส่วนร่วมในธุรกรรมทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับองค์กรหรือระบบสังคมนิยมประเภทอื่น องค์กรสหกรณ์ หรือระบบสหกรณ์แบบดั้งเดิม (traditional cooperatives) ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเผชิญกับสภาวะที่ถูกบีบคั้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนสภาพไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ภายใต้สภาวะโลกที่มีความเป็นพลวัตสูงประกอบกับวิทยาการและนวัตกรรมใหม่ที่สนับสนุนให้ธุรกรรมทางสังคมนิยมมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ได้มีการนำหลากหลายกรอบแนวคิดมาอำนวยการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานที่แตกต่างกันออกไป สำคัญของบทที่สาม เป็นการสังเคราะห์แนวคิดที่ปรากฏอยู่ในวรรณกรรมที่ผ่านมา โดยกรอบแนวคิดสามารถแบ่งออกคร่าวๆ ได้เป็นสองกลุ่ม กล่าวคือ กรอบแนวคิดตามคำชี้แจงเหตุผลของนีโอคลาสสิก ซึ่งกลายมาเป็นแนวคิดกระแสหลักของทุกวันนี้ และกรอบแนวคิดที่คำนึงถึงการปฏิสัมพันธ์เชิงสถาบัน

โดยภาพรวม ใจความสำคัญของงานวิจัยในส่วนนี้มุ่งที่จะนำเสนอแนวทางนโยบายเศรษฐกิจทางเลือกเชื่อมโยงกับการพิจารณาความสมดุลด้านสวัสดิการทางสังคม (welfare balancing) ซึ่งไม่สามารถจะปฏิเสธได้ว่าความสมดุลในบริบทของแต่ละสังคมย่อมจะต้องมีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ในหลายมิติ ดังเช่น ประเพณีวัฒนธรรม ความเชื่อ บรรทัดฐานทางจริยธรรม ค่านิยมเดิมของประชาคม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวละครในสังคม การสั่งสมประสบการณ์ในประชาคม ประกอบกับกระบวนการขับเคลื่อนที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ซึ่งมีผลกลับมาหล่อหลอมปรับเปลี่ยนค่านิยมเดิมของประชาคมเป็นระยะๆ ความเป็นพลวัตภายในชุมชนในแต่ละช่วงสมัย สภาวะทางกายภาพ เช่นความอุดมสมบูรณ์และลักษณะทางภูมิศาสตร์ เหล่านี้เป็นเรื่องละเอียดอ่อนและมีความซับซ้อนที่จำเป็นต้องศึกษาอย่างละเอียดถี่ถ้วนในหลายมิติซึ่งงานวิจัยในส่วนนี้สะท้อนถึงความพยายามที่จะเปิดทัศนวิสัยเพื่อให้เกิดความกว้างในมุมมองนโยบายทางเลือกมากยิ่งขึ้น

## บทที่ 2

### การทบทวนแนวคิดระบบรัฐที่เน้นด้านสวัสดิการ

#### 1. ปรัชญาและความเป็นมา

ตามบริบทของยุคปัจจุบัน ระบบรัฐที่เน้นด้านสวัสดิการ หรือที่มีลักษณะใกล้เคียง เป็นที่เข้าใจกันโดยรวมในนาม “Welfare State” (รัฐสวัสดิการ) มีสาระสำคัญคือการเน้นเรื่องการกระจายสิทธิและผลประโยชน์ที่รัฐพึงมีหน้าที่จะต้องจัดสรรให้แก่พลเมืองในประเทศอย่างทั่วถึง (Sinn, 1995) การทำความเข้าใจระบบรัฐที่เน้นด้านสวัสดิการจำเป็นต้องกล่าวย้อนไปถึงปรัชญาทางการเมืองการปกครองเมื่อปลายศตวรรษที่ 19 สืบเนื่องจากการเคลื่อนไหวสังคมนิยม (Socialist Movement) เพื่อผลักดันให้เกิดระบบสังคมนิยมประชาธิปไตย (Social Democracy) เป้าประสงค์หลักของแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยคือการผลักดันให้มีโครงการสาธารณะเพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่ปรากฏอยู่สะท้อนถึงจุดบกพร่องที่เด่นชัดที่สุดในสังคมนิยม

แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยมีข้อแตกต่างจากแนวคิดสังคมนิยม (Socialism) อย่างมีนัยสำคัญโดยเฉพาะในเรื่องกระบวนการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เนื่องจากแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยสนับสนุนวิธีการเปลี่ยนผ่านโดยอาศัยระบบประชาธิปไตยผ่านระบบนิติบัญญัติของรัฐ กล่าวคือ อาศัยโครงสร้างและกลไกทางสถาบัน เพื่อทำให้ความเหลื่อมล้ำทางสังคมลดน้อยลงควบคู่ไปกับการปฏิรูประบบทุนนิยมให้คำนึงถึงด้านสวัสดิการมากขึ้น แต่ในทางตรงกันข้ามกัน แนวคิดสังคมนิยมมีความเชื่อว่าต้องใช้วิธีการปฏิวัติเพื่อกำจัดทุนนิยมไปจากสังคมโดยสิ้นเชิง

องค์การสังคมนิยมสากล (Socialist International: SI) เป็นองค์การสากลซึ่งให้นิยามของคำว่า “สังคมนิยมประชาธิปไตย” ว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของระบบประชาธิปไตยในอุดมคติ ที่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาในระบบทุนนิยมที่ขาดการกำกับที่ดี องค์การดังกล่าวให้ความสำคัญในสามเรื่องหลัก คือ เรื่องเสรีภาพ (freedom) เรื่องความเท่าเทียมและความเป็นธรรม (equality and social justice) และ เรื่องความสามัคคี (solidarity) เสรีภาพที่กล่าวถึงนั้นมีใช้หมายถึงเพียงเสรีภาพทางกายภาพของปัจเจกชนเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงความเป็นอิสระจากการถูกเอารัดเอาเปรียบทั้งปวงจากเจ้าของปัจจัยการผลิตและผู้มีอำนาจทั้งหลาย ความเท่าเทียมและความเป็นธรรมมิใช่เป็นเพียงความเท่าเทียมในบริบทของกฎหมายเท่านั้น แต่ครอบคลุมไปถึงความเท่าเทียมทางเศรษฐกิจ ทางวัฒนธรรม ทางเชื้อชาติ และทางด้านอื่นๆ ท้ายสุด ความสามัคคีเกิดขึ้นได้ด้วยความเข้าใจและความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อผู้ที่เป็นเหยื่อของความไม่เป็นธรรมและความไม่เท่าเทียมในสังคม

กระแสแนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยที่ได้พัฒนามาจนถึงปัจจุบันมีความสืบเนื่องมาจากความแตกแขนงกันเองระหว่างผู้นำกระบวนการขับเคลื่อนสังคมนิยมในต้นศตวรรษที่ 20 และในช่วงเวลาเดียวกัน ก็เกิดกระแสขับเคลื่อนอื่นๆ ในประเทศตะวันตกนำโดยกลุ่มผู้นำกระบวนการที่เข้าร่วมอุดมการณ์ในการขับเคลื่อนสังคมนิยมซึ่งมีมุมมองแตกต่างกันออกไป

หลายกลุ่มด้วยกัน บางกลุ่มมีความเชื่อว่าการที่ระบบสังคมนิยมจะเกิดขึ้นได้นั้น จำเป็นต้องมีการขับเคลื่อนผลักดันให้เกิดขึ้น แต่บางกลุ่มเชื่อว่าสภาวะดังกล่าวควรเกิดขึ้นจากการวิวัฒนาการ (evolution) ไม่ใช่ด้วยการปฏิวัติ (revolution) ในข้ามคืน แต่ผู้นำกระบวนการกลุ่มแรกมีข้อโต้แย้งว่าการวิวัฒนาการดังกล่าวไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในโลกแห่งความเป็นจริง เนื่องจากทุกครั้งที่มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงใดก็ตามในสังคมนิยมเพื่อจะให้มีมีการกระจายสิทธิประโยชน์แก่ประชาชนในวงกว้างมากขึ้น ก็จะทำให้เกิดความล้มเหลวในการบรรลุจุดเป้าประสงค์ที่ตั้งมั่นเอาไว้ เนื่องจากท้ายที่สุด ผู้ที่ทำการปฏิวัติก็จะก่อการฉ้อราชบังหลวงและกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลกลุ่มใหม่ในสังคมนิยมเอง (Barr, 1992)

หลังจากการปฏิวัติรัสเซียเมื่อปี ค.ศ. 1917 พรรคสังคมนิยมในโลกก็เริ่มแตกสลายกันออกไป กลุ่มที่ต้องการจะดัดแปรแนวทางสังคมนิยมยังคงชื่อเรียกกลุ่มของตนไว้ว่า “กลุ่มสังคมนิยมประชาธิปไตย” (social democrats) และอีกส่วนหนึ่งที่สนับสนุนการปฏิวัติ เรียกกลุ่มของตนว่าเป็น “คอมมิวนิสต์” (communists) ซึ่งต่อมาได้ก่อตั้งกระบวนการขับเคลื่อนคอมมิวนิสต์ (Communist Movement) กลุ่มกระบวนการเหล่านี้ได้รวมตัวกันอย่างเป็นทางการขึ้นสำเร็จในปี 1920 ต่อมา ในยุคหลังสงครามโลก ระหว่างกลุ่มสังคมนิยมประชาธิปไตยเองก็ยังมี การแยกแขนงกันออกไปอีกสองกลุ่มใหญ่ๆ คือ กลุ่มแรกเห็นความจำเป็นที่จะต้องล้มเลิกระบบทุนนิยมในสังคมนิยมโดยสิ้นเชิง โดยไม่ต้องใช้วิธีปฏิวัติ แต่โดยอาศัยระบบรัฐสภา และอีกกลุ่มหนึ่งเห็นว่ายังคงควรคงระบบทุนนิยมไว้ แต่ต้องจัดการปฏิรูปโครงสร้างเป็นการใหญ่ เช่น การแปลงธุรกิจใหญ่ให้เป็นรัฐวิสาหกิจ (nationalisation) และการให้บริการสาธารณะที่รัฐควรต้องเข้าไปเื้ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข และอื่นๆ รวมทั้งการกระจายรายได้โดยอาศัยระบบภาษีที่มีอัตราก้าวหน้า (progressive taxation)

มาจนถึงทุกวันนี้ โดยส่วนใหญ่ พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยในโลกได้เจริญรอยตามกลุ่มที่สอง คือกลุ่มที่มีความเห็นว่าควรคงความเป็นทุนนิยมในสังคมนิยมไว้ แต่รัฐจะต้องเข้าไปประกอบกิจกรรมหลายๆ อย่างในลักษณะ “รัฐสวัสดิการ” และตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยส่วนใหญ่ได้ล้มเลิกอุดมการณ์ดั้งเดิมที่จะทำลายระบบทุนนิยมออกไปจากสังคมนิยมโดยสิ้นเชิง (Lindbeck 2001) ตัวอย่างเช่น พรรค Social Democratic Party ของเยอรมันที่เริ่มมีโครงการ Godesberg ซึ่งคัดค้านประเด็นการต่อสู้ระหว่างชนชั้น ส่วนพรรค Social Democratic Party ในประเทศอิตาลีก่อตั้งขึ้นในปี 1947 ได้หันมาสนับสนุนแนวคิด “Centrist alliance” ซึ่งไม่มุ่งเน้นไปในทางใดทางหนึ่ง เป็นต้น

ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยทั้งหลายต่างเลือกทางเลือกใหม่ เรียกว่า “ทางเลือกที่สาม” (Third Way) ในทางใดทางหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นทางการหรือในทางปฏิบัติก็ตาม โดยส่วนใหญ่ กลุ่มสังคมนิยมประชาธิปไตยในปัจจุบันจะให้การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจผสม (mixed economy) ซึ่งยอมรับระบบทุนนิยมและในขณะเดียวกันก็สนับสนุนการให้บริการโดยรัฐที่พึงจะทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะด้วย พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยหลายๆ พรรคทั่วโลกได้ประยุกต์ทิศทางจุดมุ่งหมายจากเดิมที่เคยต่อสู้เพื่อความ

เท่าเทียมเพียงจุดมุ่งหมายเดียวให้มีความทันสมัยมากขึ้น (Andersen, 2007) เช่น หันมาสนับสนุนเรื่องสิทธิมนุษยชน และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น เหล่านี้เป็นความท้าทายใหม่ที่พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยทศวรรษใหม่กำลังต้องเผชิญ และในระยะหลัง ได้เข้าไปร่วมมือกับกลุ่มกระแสทางสังคมและกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐต่างๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศเยอรมัน จะมี กลุ่ม Greens และพรรค Social Democrats และพรรคปีกซ้ายหลายพรรคร่วมมือกันก่อตั้ง Red-Green Alliances เพื่อเตรียมความพร้อมกับความท้าทายในยุคนี้ ในประเทศนอร์เว ก็มีการรวมกลุ่มในลักษณะดังกล่าวเช่นกัน ในปัจจุบัน แนวคิดสังคมนิยมประชาธิปไตยที่นิยม “ทางเลือกที่สาม” เป็นกระแสที่มาแรงที่สุดในบรรดาแนวคิดทางสังคมนิยมต่างๆ ทั่วโลกซึ่งถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายโดยพรรคการเมืองในหลายประเทศ เช่น พรรคแรงงานในอังกฤษ บราซิล ออสเตรเลีย เยอรมัน นอร์เว สวีเดน และ นิวซีแลนด์ เป็นต้น

ประสบการณ์ที่ถูกกดดันจากมวลชนของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยในประเทศตะวันตกหลายประเทศที่ผ่านมาได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าการประยุกต์ระบบสังคมนิยมประชาธิปไตยเผชิญกับสภาวะบีบคั้นให้มีความจำเป็นต้องเกิดขึ้น (Pierson, 1999) เช่นในประเทศอังกฤษ การมีแนวคิดแบบสังคมนิยมเต็มๆ ของพรรคแรงงานนั้นไม่ได้รับการสนับสนุนคะแนนเสียงเท่าที่ควรอีกต่อไปเนื่องจากฐานคะแนนเสียงส่วนใหญ่เป็นคนชั้นกลางที่มีความเป็นบริโภคนิยมสูงและมีกำลังซื้อสูง ดังนั้นในที่สุดนายกรัฐมนตรีคนก่อนหน้านี้ โทนี แบลร์ (Tony Blair) และสมาชิกพรรคแรงงานบางกลุ่มจึงปรับเปลี่ยนภาพลักษณ์ใหม่ให้เป็น “พรรคแรงงานใหม่” (New Labour) ซึ่งพยายามแยกตัวเองออกจากกลุ่มคนรุ่นเดิมในพรรคและหันมาพึ่งระบบตลาดเสรีในการบริหารจัดการสวัสดิการมากขึ้น

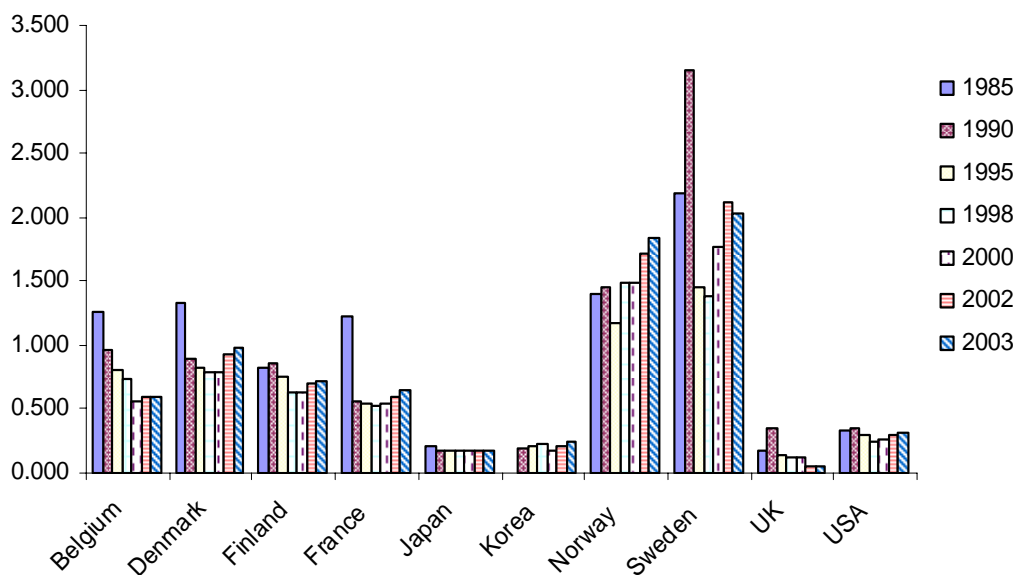
แม้ว่าในระยะเวลาดังกล่าวหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ระบบรัฐสวัสดิการ โดยเฉพาะในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นแบบรัฐสวัสดิการในอุดมคติ เป็นที่นิยมชมชอบของประเทศตะวันตกหลายประเทศ จะได้สร้างความประทับใจไว้ให้แก่พลเมืองส่วนใหญ่ของประเทศมาแล้วก็ตาม แต่มาถึงวันนี้ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเคลื่อนไหวของทุนข้ามปัจจัยอื่นๆ ข้ามชาติโดยมีข้อจำกัดที่ลดน้อยลงและมีสภาวะการแข่งขันที่ทวีคูณมากยิ่งขึ้น ส่งผลให้ประชาชนหลายกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มผู้ทำงานและกลุ่มผู้ที่กำลังจะก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานได้เริ่มตั้งคำถามในหลายประเด็น โดยเฉพาะในเรื่องของความยั่งยืนและประสิทธิภาพของระบบดังกล่าวหากจะพิจารณาถึงงบประมาณของรัฐที่มีอยู่ซึ่งต้องแบกรับภาระด้านสวัสดิการและในเรื่องแรงจูงใจรวมทั้งผลตอบแทนในการทำงาน (Abrahamson, 2003; Andersen et al, 2006)

สืบเนื่องจากการอธิบายที่เกื้อหนุนระหว่างกลุ่มประชากรบางกลุ่มในประเทศแถบสแกนดิเนเวียและยุโรปตอนกลางที่สนับสนุนระบบรัฐสวัสดิการกับกลุ่มที่ไม่ค่อยมีความนิยมชมชอบความเป็นรัฐสวัสดิการมากนัก เป้าประสงค์หลักของบทนี้จึงเป็นการนำเสนอบทสังเคราะห์ประเด็นวิภาคต่างๆเกี่ยวกับสภาวะการดำเนินนโยบายรัฐสวัสดิการในประเทศแถบสแกนดิเนเวียในเชิงเปรียบเทียบกับกรณีประเทศทุนนิยมเสรีทั่วไป โดยทบทวนถึงหลายแง่มุม

อาทิ เรื่องความมีประสิทธิภาพ ความยั่งยืนในการดำเนินนโยบายต่อไป ผลลัพธ์ทางสังคม เศรษฐกิจและการพัฒนา อาทิ คุณภาพชีวิต การสาธารณสุข การศึกษา อัตราอาชญากรรม และ แนวโน้มของสถาบันครอบครัว เป็นต้น

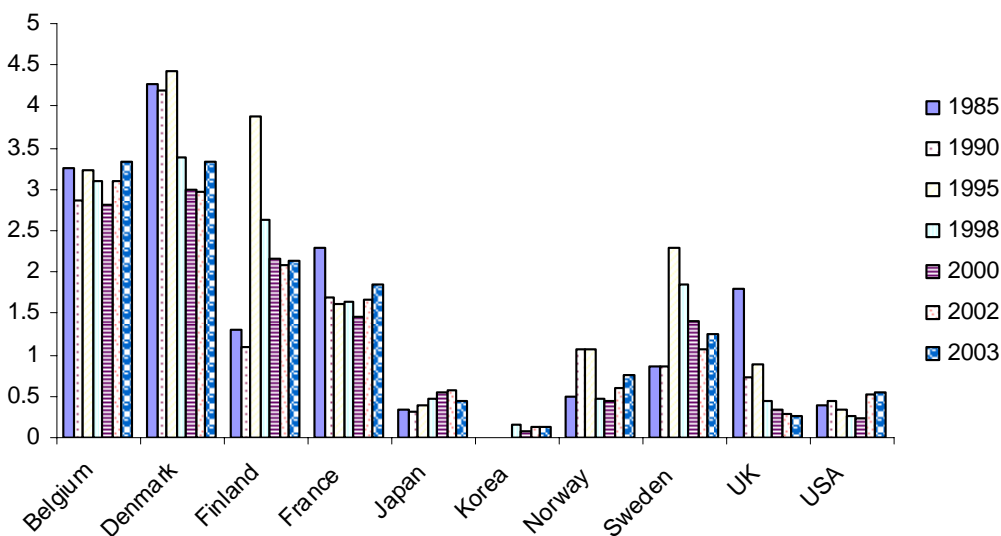
## 2. องค์ประกอบหลักของรัฐสวัสดิการ

แผนภาพที่ 1: อัตราการได้รับผลประโยชน์ผู้ป่วย (ร้อยละของ GDP)



ที่มา: สถิติจาก World Development Indicator 2006

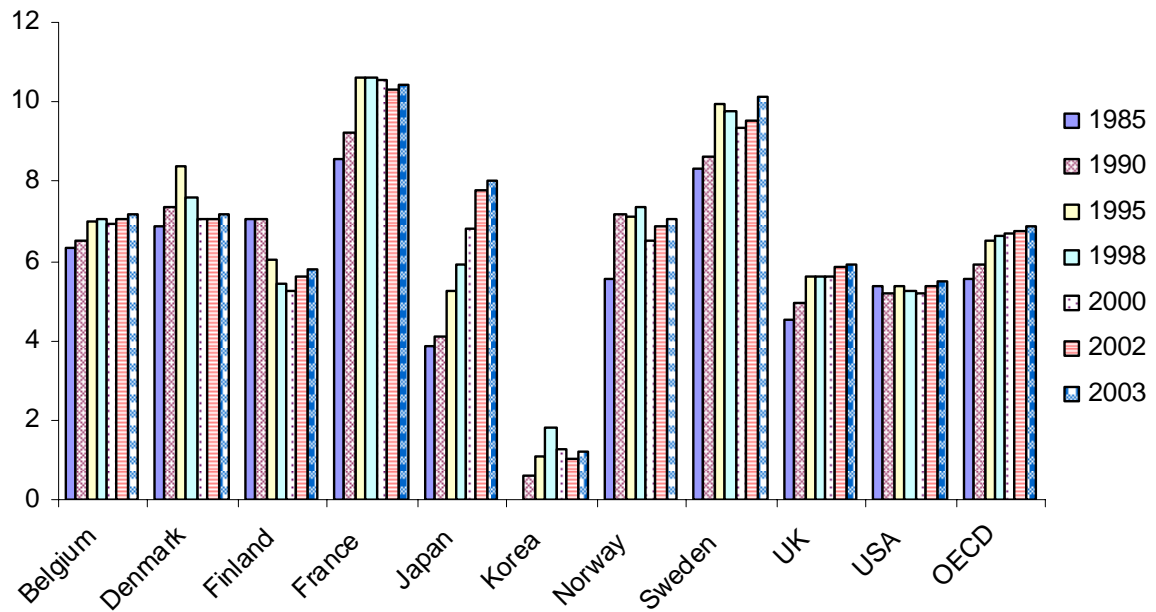
แผนภาพที่ 2: อัตราการได้รับผลประโยชน์ผู้ว่างงาน (ร้อยละของ GDP)



ที่มา: สถิติจาก World Development Indicator 2006



แผนภาพที่ 3: อัตราการได้รับผลประโยชน์ผู้รับบำนาญ (ร้อยละของ GDP)



ที่มา: สถิติจาก World Development Indicator 2006

ตารางที่ 1: การได้รับสิทธิประโยชน์ที่เป็นเงินสำหรับการลาคลอดและการเลี้ยงดูบุตร (ร้อยละของ GNI)

	1998	2000	2002	2003
Belgium	0.162732	0.162055	0.164242	0.177061
Denmark	0.541058	0.516911	0.525215	0.588337
Finland	0.639408	0.576448	0.55817	0.592798
France	0.343468	0.331238	0.338631	0.33799
Japan	0.101619	0.103363	0.114522	0.113359
Korea	...	...	0.00375	0.006079
Norway	0.735332	0.79525	0.752134	0.762543
Sweden	0.57465	0.554786	0.614334	0.649107
UK	0.071783	0.080643	0.074925	0.102086

ที่มา: World Development Indicator 2006

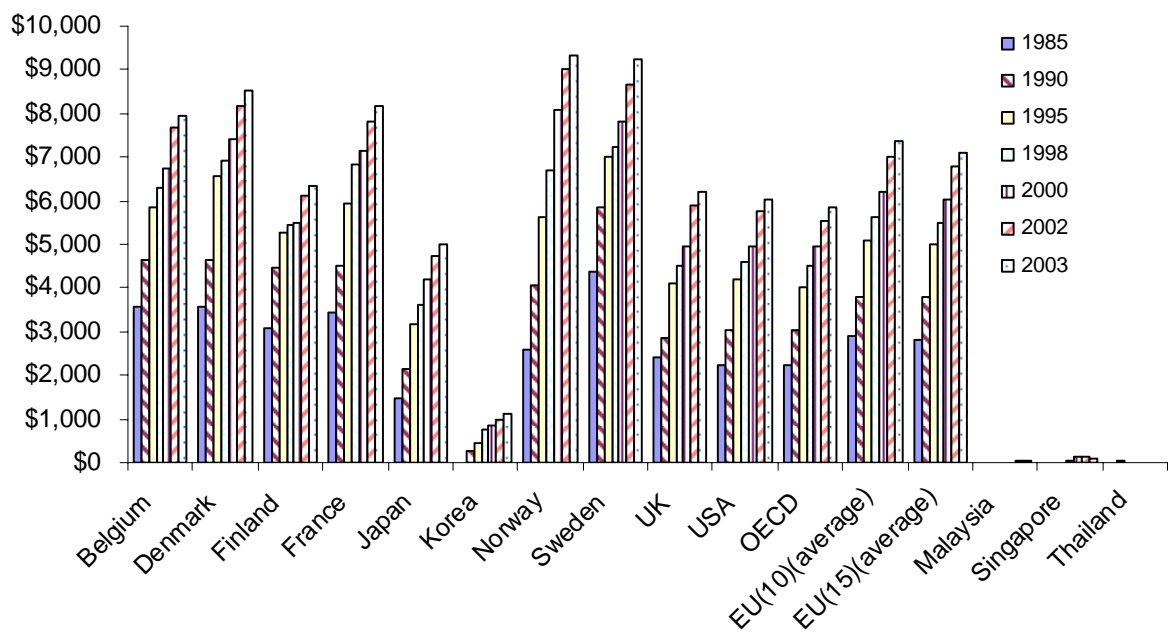
ตารางที่ 2: งบประมาณเพื่อการสังคม (ร้อยละของ GDP)

	1998	2000	2002	2003
Belgium	26.059	25.295	26.13	26.477
Denmark	26.999	25.754	26.901	27.582
Finland	23.239	21.322	21.87	22.451
France	28.69	27.552	27.949	28.718
Japan	14.902	16.11	17.48	17.734
Korea	5.459	5.069	5.372	5.693
Norway	24.464	22.242	24.587	25.074

Sweden	30.503	28.757	30.448	31.28
UK	19.265	19.141	20.138	20.635
USA	14.806	14.593	16.005	16.199
OECD	19.677	19.405	20.274	20.707
EU(10)(average)	22.646	22.185	23.025	23.500
EU(15)(average)	23.019	22.520	23.385	23.906
Malaysia	0.790	0.884	1.259	1.458
Singapore	0.409	2.023	2.443	1.193
Thailand	0.899	1.069	1.486	2.047

ที่มา: World Development Indicator 2006

แผนภาพที่ 4: งบประมาณเพื่อการสังคมต่อหัว (เหรียญสหรัฐฯ)



ที่มา: คำนวณจากสถิติ World Development Indicator 2006

โดยหลักการทั่วไป ระดับความเป็นรัฐสวัสดิการสามารถพิจารณาได้จากคุณลักษณะสำคัญสามประการ ประการแรกคือ ขนาดของการให้ผลประโยชน์ (benefits) แก่ประชาชนสำหรับผู้ว่างงาน ผู้รับบำนาญ ผู้ลาคลอด และผู้พิการ เป็นต้น (แผนภาพที่ 1, 2 และ 3 และตารางที่ 1) การให้ผลประโยชน์ยิ่งมากเท่าใดยิ่งแสดงถึงความเป็นรัฐสวัสดิการมากเท่านั้น ทั้งนี้ควรพิจารณาความสอดคล้องกับคุณลักษณะอื่นๆ ที่จะกล่าวถึงด้วยในส่วนต่อไป ประการที่สองคือ งบประมาณที่จัดสรรไปสู่การให้บริการสาธารณะ (social expenditure) เช่นการให้บริการทางด้านสาธารณสุข การศึกษา และการคมนาคม เป็นต้น (แผนภาพที่ 4 และตารางที่ 2) ในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์ พบว่ารายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมอยู่ในระดับที่ต่ำมากจนไม่สามารถจะนำมาเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วได้ เช่น ในปี 2003

ประเทศสวีเดนมีรายจ่ายเพื่อสวัสดิการสังคมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) มากกว่าประเทศไทยในปีเดียวกันถึง 15.28 เท่า และมีรายจ่ายเพื่อสวัสดิการทางสังคมต่อหัวมากกว่าไทย ประมาณ 600 เท่า เมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว พบว่าสวีเดนเป็นประเทศที่มีรายจ่ายเพื่อสังคมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมเป็นอัตราสูงที่สุด โดยเฉลี่ยตั้งแต่ปี 1985-2003 มีรายจ่ายเพื่อสังคมอยู่ที่ร้อยละ 30.5 ของ GDP

ตารางที่ 3: รายได้ทางภาษีของบางประเทศ (ร้อยละของ GDP)

	1990	1995	1998	2000	2002	2003
Belgium	43.193	44.833	46.168	45.651	46.153	45.42
Denmark	47.699	49.537	49.821	50.084	48.748	48.336
Finland	44.335	46.034	46.384	47.961	45.755	44.78
France	42.167	42.911	44.184	44.353	43.374	43.375
Japan	29.094	26.669	26.319	26.489	25.756	25.305
Korea	18.91	19.438	21.053	23.564	24.398	25.345
Norway	41.526	41.134	42.721	43.22	43.779	43.412
Sweden	53.183	48.539	52.093	53.924	50.069	50.566
UK	36.5	35.053	36.457	37.469	35.647	35.56
USA	27.317	27.854	29.254	29.893	26.307	25.58
EU(15)(average)	39.27	40.086	40.908	41.715	40.592	40.467
OECD	34.766	35.681	36.425	37.097	36.36	36.316

ที่มา: World Development Indicator 2006

ตารางที่ 4: สัดส่วนงบประมาณการสังคมต่อรายได้ทางภาษีในบางประเทศ

	1990	1995	1998	2000	2002	2003
Belgium	0.58	0.59	0.56	0.55	0.57	0.58
Denmark	0.53	0.58	0.54	0.51	0.55	0.57
Finland	0.55	0.59	0.50	0.44	0.48	0.50
France	0.60	0.66	0.65	0.62	0.64	0.66
Japan	0.39	0.52	0.57	0.61	0.68	0.70
Korea	0.16	0.18	0.26	0.22	0.22	0.22
Norway	0.54	0.57	0.57	0.51	0.56	0.58
Sweden	0.57	0.67	0.59	0.53	0.61	0.62
UK	0.47	0.58	0.53	0.51	0.56	0.58
USA	0.49	0.55	0.51	0.49	0.61	0.63
EU(10)	0.56	0.60	0.56	0.54	0.58	0.59
EU(15)	0.52	0.56	0.54	0.52	0.56	0.57
Malaysia	0.063857	0.04128	0.047	0.062	0.067	0.083

Singapore			0.028	0.130	0.184	0.091
Thailand	0.246472	0.037612	0.066	0.078	0.103	0.134

ที่มา: ค่ามาจาก World Development Indicator 2006 ข้อมูลรายได้ภาษีรวมของไทยจาก ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจการเงิน

คุณลักษณะประการที่สามคือ โครงสร้างการจัดเก็บภาษี (taxation) ในประเทศที่มีความเป็นรัฐสวัสดิการที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่า การจัดเก็บภาษีจะมีโครงสร้างแบบถดถอยกว่าโดยเปรียบเทียบ แต่จะอาศัยกลไกในระบบตลาดเสรีเพื่อแก้ปัญหาการว่างงาน ในทางตรงกันข้ามกัน สำหรับประเทศที่มีขนาดของสวัสดิการในระดับที่สูง เช่น เดนมาร์ก จะมีการจัดเก็บภาษีในอัตราที่ก้าวหน้า ประมาณร้อยละ 60 ของรายได้ขั้นสูง ประกอบกับภาษีทางสังคมอื่นๆ และภาษีการบริโภคเช่นภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่มีอัตราสูงถึงร้อยละ 25 ของมูลค่าสินค้า เพื่อนำเอาไปใช้บริการสาธารณะ ตารางที่ 3 แสดงถึงรายได้ทางภาษีในบางประเทศคิดเป็นร้อยละของ GDP เพื่อนำมาเปรียบเทียบขนาดของการจัดเก็บภาษี พบว่าในปี 2003 สวีเดนจัดเก็บภาษีทั้งหมดประมาณร้อยละ 50.6 ของ GDP ตามมาด้วย เดนมาร์ก ร้อยละ 48.3 สูงกว่าอังกฤษและสหรัฐฯ ซึ่งมีรายได้ทางภาษีเพียงร้อยละ 35.6 และ 25.6 ตามลำดับ และประเทศเศรษฐกิจอุตสาหกรรมใหม่ เช่น ญี่ปุ่นและเกาหลี ซึ่งมีรายได้ทางภาษีเพียงประมาณร้อยละ 24 ของ GDP ตารางที่ 4 แสดงถึงสัดส่วนงบประมาณทางสวัสดิการสังคมต่อรายได้ทางภาษี โดยสัดส่วนดังกล่าวสะท้อนถึงสถานะทางการคลังและความสมดุลระหว่างรายรับและรายจ่ายในด้านสวัสดิการในแต่ละประเทศ ในภาพรวม ประเทศแถบสแกนดิเนเวียและประเทศพัฒนาแล้วยังคงมีสัดส่วนที่สูง กล่าวคือประเทศในกลุ่มดังกล่าวยังคงแบกภาระทางด้านสวัสดิการทางสังคมมากกว่าประเทศกำลังพัฒนาเมื่อพิจารณาสัดส่วนของงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ขนาดของงบประมาณเพื่อสวัสดิการทางสังคมต่อรายได้ทางภาษีก็ยังไม่ได้เป็นตัวชี้ขาดว่ารัฐให้ความสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องพิจารณาลงไปในรายละเอียดขององค์ประกอบทางการคลังด้วย

ตารางที่ 5: ภาวะภาษีรวมกับสวัสดิการที่ได้รับต่อคนในปี 2000

	Sweden	Norway	US
<b>Total Tax Wedges</b>			
Total Tax Wedge and Social Expenditure			
marginal tax wedge rate for single or principal earner (as % of gross earning)	64.63	55.05	34.56
average gross earning before taxes for single or principal earner ( in US dollars at current price)	27,285.82	32,930.69	33,129.26
<b>average total tax wedge for single or principal earner (in US dollars at current price)</b>	<b>17,634.59</b>	<b>18,129.40</b>	<b>11,450.60</b>
marginal tax wedge rate for spouse (as % of gross earning)	53.56	55.0531915	34.56
average gross earning before taxes for couple (in US dollars at current price)	45,476.36	54,884.49	55,215.43
<b>average total tax wedge for couple (in US dollars at current price)</b>	<b>27,426.31</b>	<b>30,276.09</b>	<b>19,122.50</b>
<b>Social Expenditure</b>			
Family	886.07	1,378.05	250.80
Housing	171.45	59.45	-
Active labour market	353.42	268.35	51.59
Unemployment	382.24	382.24	80.45
Health	1,735.15	1,808.53	2,006.33
Incapability-related	1,384.33	1,697.67	375.43
Old age	2,537.03	2,364.36	1,765.03
Survivor	171.66	107.90	283.62
Other social policies	191.83	225.75	161.39
<b>Total social expenditure</b>	<b>7,813.18</b>	<b>8,292.29</b>	<b>4,974.63</b>
<b>Average social expenditure as (as % of gross earnings) for single or principle earner</b>	<b>28.63</b>	<b>25.18</b>	<b>15.02</b>
<b>Average social expenditure as (as % of gross earnings) for couple per person</b>	<b>34.36</b>	<b>30.22</b>	<b>18.02</b>
<b>Average Welfare Received-Tax Paid ratio for single</b>	<b>0.4431</b>	<b>0.4574</b>	<b>0.4344</b>
<b>Average Welfare Received-Tax Paid ratio for Couple per person</b>	<b>0.5698</b>	<b>0.5478</b>	<b>0.5203</b>

ที่มา: คำนวณจาก OECD Stat อัตราแลกเปลี่ยนจาก [www.x-rates.com](http://www.x-rates.com)

หมายเหตุ: ภาวะภาษีทั้งทางตรงและทางอ้อมที่นำมาคำนวณเป็นการประเมินของ OECD

### 3. ความมีประสิทธิภาพและความยั่งยืนในระบบรัฐสวัสดิการ

ตารางที่ 5 แสดงการเปรียบเทียบ ระหว่างระดับสวัสดิการในบางประเทศที่นำมาเป็นตัวอย่างที่เป็นรัฐสวัสดิการ (สวีเดน และนอร์เว) และที่เป็นระบบทุนนิยมเสรี (สหรัฐฯ) ในการหลีกเลี่ยงปัญหาเรื่องความแตกต่างของระดับค่าครองชีพระหว่างประเทศ จึงได้เรียบเรียงและคำนวณสัดส่วนมูลค่าการใช้จ่ายด้านสวัสดิการเฉลี่ยต่อรายต่อรายได้ก่อนหักภาษี (welfare received- tax paid ratio) มาพิจารณาให้มีความละเอียดขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง พบว่าสำหรับคนโสดในประเทศสวีเดน นอร์เว และสหรัฐฯ จะได้รับสวัสดิการต่อรายได้ก่อนหักภาษีจากรัฐเป็นสัดส่วนร้อยละ 28.63 25.18 และ 15.02 ตามลำดับ สำหรับผู้ที่สมรส จะได้รับสวัสดิการสัดส่วน

ร้อยละ 34.36 30.22 และ 18.02 ตามลำดับ ในส่วนนี้เป็นการยืนยันอีกครั้งถึงความเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศสวีเดนและนอร์เวย์ที่มีมากกว่าสหรัฐฯ อย่างมีนัยสำคัญ

สำหรับอีกส่วนหนึ่งของตารางที่ 5 แสดงถึง อัตราสวัสดิการต่อภาษีหนึ่งหน่วยเงินตรา (ในกรณีนี้ได้ใช้หน่วยเงินเหรียญสหรัฐฯ ตามฐานข้อมูลของ OECD) ต่อราย ในทั้งสามประเทศพบว่า สำหรับคนโสด สัดส่วนดังกล่าวคำนวณได้เป็น 0.4431 0.4574 และ 0.4344 ตามลำดับ กล่าวคือ ประชากรโดยเฉลี่ยจะได้รับสวัสดิการกลับคืนที่มีมูลค่า 0.4431, 0.4574 และ 0.4344 เหรียญสหรัฐฯ ต่อการเสียภาษีทุก ๆ 1 เหรียญสหรัฐฯ สำหรับประชากรที่สมรส ก็จะได้สวัสดิการที่สูงขึ้นต่อการเสียภาษีทุก 1 เหรียญสหรัฐฯ ในทั้งสามประเทศที่นำมาคำนวณโดยคร่าว ๆ ซึ่งผลการคำนวณสัดส่วนดังกล่าว ก็ไม่ได้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญในทั้งสามประเทศ โดยที่ประเทศในสแกนดิเนเวียสามารถให้บริการทางสวัสดิการที่มีมูลค่าสัดส่วนต่อรายได้ก่อนหักภาษีได้มากกว่ากรณีสหรัฐฯ อย่างมีนัยสำคัญ สัดส่วนดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่า กลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงในประเทศสแกนดิเนเวียไม่จำเป็นต้องเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการของรัฐมากกว่าประชากรกลุ่มเดียวกันในประเทศทุนนิยมเสรีดังเช่นที่เคยมีการกล่าวอ้างกันในวงกว้าง

การที่สัดส่วนมูลค่าการใช้จ่ายด้านสวัสดิการเฉลี่ยต่อรายต่อรายได้ก่อนหักภาษีได้ค่าใกล้เคียงกันในทั้งสามประเทศตัวอย่างนั้น อาจมีนัยว่า ในกรณีประเทศสแกนดิเนเวีย รัฐมีส่วนในการช่วยแบกรับภาระในด้านสวัสดิการของประชาชนทั้งประเทศ โดยไม่ต้องพึ่งอาศัยเพียงรายได้ทางภาษีจากกลุ่มผู้มีรายได้สูงเพียงแหล่งเดียว หรืออีกนัยหนึ่งคือการบริหารจัดการของรัฐในรัฐสวัสดิการอาจมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการมากกว่ากรณีประเทศทุนนิยมเสรีก็เป็นได้ อย่างไรก็ตาม สัดส่วนดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นตัวชี้ขาดว่ารัฐให้ความสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและไม่สามารถแสดงถึงประสิทธิภาพของการบริหารจัดการที่แท้จริง ดังนั้น การพิจารณาในเรื่องต้นทุนและประสิทธิภาพจำเป็นต้องลงไปวิเคราะห์รายละเอียดยการใช้จ่ายด้วย เช่น Jeffrey D. Sach (2006) ได้ชี้แจงถึงกรณีสหรัฐฯ ซึ่งอาศัยการบริการด้านสาธารณสุขโดยเอกชนเป็นส่วนใหญ่ก็ยังคงเผชิญกับต้นทุนที่สูงกว่าราคาตลาดเมื่อเทียบกับงบประมาณที่รัฐต้องจ่ายไปบางส่วนให้กับหน่วยสาธารณสุขเอกชน ซึ่งสะท้อนถึงประสิทธิภาพที่น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ตารางที่ 6: อัตราการว่างงาน

Denmark	2.0 (March 2008)
Finland	6.6 (2007 est)
Norway	2.10 (2008)
France	7.5 (2007 est)
Japan	3.8 (Jan 2008)
Korea	2.9 (2007 est)
Sweden	4.5 (2007 est)
UK	5.4 (2007 est)

US	5.1 (March 2008)
Malaysia	3.10 (2007 est)
Singapore	1.6 (2008 est)
Thailand	1.70 (2007 est)

ที่มา The World Factbook

ตารางที่ 7: ชั่วโมงการทำงานต่อปีต่อคน

	2002	2003	2004	2005	2006
Belgium	1,579.00	1,575.00	1,549.00	1,565.00	1,571.00
Denmark	1,555.90	1,552.40	1,558.20	1,573.50	1,577.40
Finland	1,727.90	1,719.90	1,723.70	1,717.70	1,720.50
France	1,536.30	1,529.80	1,554.50	1,559.00	1,564.40
Japan	1,798.00	1,798.60	1,786.53	1,775.39	1,784.37
Korea	2,465.00	2,434.00	2,394.00	2,353.80	2,305.00
Norway	1,414.10	1,398.60	1,417.30	1,420.90	1,407.10
Sweden	1,579.80	1,562.30	1,584.60	1,587.99	1,582.60
UK	1,695.70	1,676.80	1,671.90	1,675.80	1,668.70
USA	1,814.00	1,806.00	1,808.66	1,804.00	1,804.00
EU(10)(average)	16,407.25	16,333.60	16,276.20	16,278.00	...
EU(15)(average)	24,912.19	24,799.29	24,796.89	24,761.03	...
OECD(average)	1,739.36	1,728.80	1,735.97	1,735.98	1,714.63
Thailand	2,452.84	2,452.84	2,457.00	2,412.80	...

ที่มา : World Development Indicator 2006 และ สำนักพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมกรณประเทศไทย

ตารางที่ 8: ผลผลิตภาพของแรงงานต่อชั่วโมง Base Year (2000=100)

	1990	1995	1999	2003	2005	2006
Australia	..	88.39	99.37	107.54	108.59	109.33
Austria	74.38	90.22	96.9	102.09	104.95	107.54
Canada	82.97	89.44	96.85	102.61	105.14	..
Denmark	82.69	94.35	97.1	102.11	103.94	104.75
Finland	73.93	86.64	95.91	104.25	109.3	113
France	81.62	90.02	96.64	105.19	107.74	..
Germany	..	89.8	97.03	105.12	107.66	110.21
Greece	..	88.25	96.19	110.15	116.77	114.36
Italy	86.59	96.19	97.69	98.81	99.8	100.59
Korea	..	79.56	97.12	113.18	124.15	128.37
Netherlands	..	92.27	98.19	102.93	108.21	109.55
Norway	76.36	90	96.12	108.48	111	110.34

Slovak Republic	..	78.82	98.07	120.45	124.73	134.31
Sweden	77.79	87.69	96.36	107.54	115.54	118.9
Switzerland	..	93.75	97.49	102.24	104.54	..

ที่มา: OECD Stat หมายถึง: Index OECD Base Year (2000=100)

ความไม่มีประสิทธิภาพและแรงจูงใจในการทำงานในระบบรัฐสวัสดิการที่กล่าวขานกันอย่างแพร่หลายนั้น ส่วนหนึ่งสะท้อนจากอัตราการว่างงานโดยเฉพาะในประเทศฟินแลนด์ (ตารางที่ 6) ซึ่งสอดคล้องกับชั่วโมงการทำงานเฉลี่ย (ตารางที่ 7) ที่น้อยกว่าประเทศที่มีความเป็นระบบตลาดเสรีโดยเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตาม อัตราการว่างงานไม่สามารถยืนยันความไม่มีประสิทธิภาพของตลาดแรงงานในประเทศสแกนดิเนเวียโดยรวมได้ เพราะสำหรับประเทศเดนมาร์ก นอร์เวย์ และสวีเดน มีอัตราการว่างงานเพียงร้อยละ 2, 2.10 และ 4.5 ตามลำดับ ซึ่งต่ำกว่าประเทศทุนนิยมเช่น อังกฤษและสหรัฐฯ ซึ่งมีสภาพแรงงานที่แข็งแกร่งโดยมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ หากดูผลิตภาพของแรงงานในตารางที่ 8 ก็เห็นว่าผลิตภาพของแรงงานในสแกนดิเนเวียก็ไม่ได้ด้อยกว่าที่อื่นๆ ระบบเศรษฐกิจที่ค่อนข้างจะมีความเป็นเสรีนิยมส่วนใหญ่จะอาศัยกลไกทางตลาดในการสร้างการจ้างงาน ส่วนประเทศที่มีกฎหมายประกันการจ้างงานก็ต้องเผชิญกับปัญหาว่างงานมาก เช่น ประเทศฝรั่งเศส โดยที่ผ่านมา ประชากรอายุ 15-25 มักนิยมก่อการประท้วงรัฐบาลเนื่องจากการว่างงานสูงเพราะฝรั่งเศสมีกฎหมายการจ้างงานที่เข้มงวดมากประเทศหนึ่ง นายจ้างจึงพิจารณามาก่อนจะจ้างพนักงานประจำ เพราะเมื่อจ้างแล้วก็ไล่ยาก และจะต้องรับผิดชอบในเรื่องสวัสดิการหลายประการ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการที่สนับสนุนระบบรัฐสวัสดิการเห็นว่าประเทศสแกนดิเนเวียโดยส่วนใหญ่ได้จัดการแก้ปัญหาการว่างงาน โดยการจัดสรรผู้ว่างงานให้ไปทำงานในด้านงานบริการที่เกี่ยวกับคุณภาพชีวิตซึ่งก่อให้เกิดผลผลิตที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมและน่าจะเกิดประสิทธิภาพสำหรับประชากรกลุ่มนี้ว่าการจัดการในหลายประเทศด้วย

ตารางที่ 9: การพยากรณ์สัดส่วนอัตราการพึ่งพาในบางประเทศ (Dependency Ratio)

	2000	2005	2010	2015	2020
Belgium	38.51	38.801	39.203	42.388	46.385
Denmark	27.968	28.636	31.594	36.51	40.921
Finland	26.03	29.284	33.203	41.989	48.747
France	35.893	36.99	38.932	45.483	51.434
Japan	26.877	32.034	37.802	45.272	50.503
Korea	12.352	16.275	20.88	26.135	33.189
Norway	27.968	26.585	27.505	30.563	33.811
Sweden	32.654	33.524	36.702	41.641	45.526
United Kingdom	28.831	29.465	31.225	35.506	38.816



United States	20.857	20.904	22.178	25.064	29.075
---------------	--------	--------	--------	--------	--------

ที่มา: OECD Stat

กลุ่มบทความวิจัยที่แสดงความกังวลในเรื่องการดำรงระบบรัฐสวัสดิการแบบเต็มรูปแบบ เช่น Kildal (2003) Snyder et al (2000) และ Supan (2005) ได้ชี้ไปถึงประเด็นในการที่รัฐเข้าไปดำเนินการบริการสาธารณะในทุกๆ เรื่องและควบคุมให้มีการกระจายรายได้ที่ไม่ได้เป็นไปตามระบบธรรมชาติของตลาด ทำให้หน่วยผลิตในสังคมที่กำเนิดผล (productive sector) ไม่ได้รับผลตอบแทนตามมูลค่าผลผลิตที่แท้จริง ซึ่งหากระบบดังกล่าวดำเนินไปในระยะเวลาหนึ่ง ก็จะเกิดปัญหาในเรื่องข้อจำกัดของงบประมาณของรัฐที่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูง โดย Friedrich August von Hayek (1960) เคยกล่าวไว้ว่าการมีอัตราภาษีที่สูงมากก็เปรียบเสมือน “เส้นทางกลับไปสู่ยุคทาส” เพราะระบบดังกล่าวจะทำให้คนทำงานไม่สามารถสร้างฐานะให้มั่นคงตามความสามารถของตนได้ และในที่สุดก็ต้องกลับมาพึ่งพาอาศัยสวัสดิการของรัฐในวงจรมืดต่อไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด จากตารางที่ 9 คงปฏิเสธไม่ได้ว่าสัดส่วนประชากรที่ต้องได้รับการเลี้ยงดูต่อประชากรที่ทำงานนับวันมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปรากฏการณ์ดังกล่าวมีนัยว่าสำหรับประเทศที่มีระบบรัฐสวัสดิการ สัดส่วนของรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมต่อรายได้ทางภาษี (โดยเฉพาะจากคนทำงาน) จะมีอัตราสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เช่นในปี 1970 ประเทศเดนมาร์กมีประชากรที่เป็นผู้อาศัยสวัสดิการรัฐเพียง 300,000 คน แต่ปัจจุบัน ประชากรกลุ่มนี้ได้ขยายจำนวนเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 900,000 คนในขณะที่จำนวนประชากรโดยรวมทั้งประเทศยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนัก ซึ่งอยู่ที่ประมาณ 5 ล้านคน (Hansen, 2003) จึงทำให้เกิดคำถามว่าระบบดังกล่าวจะดำรงไปได้อีกนานเท่าใด

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการที่สนับสนุนระบบรัฐสวัสดิการเช่น Sachs มีความเห็นที่แตกต่างออกไปจาก von Hayek โดยเชื่อว่ารัฐสวัสดิการมีความยั่งยืนเพราะจะนำพาสังคมไปสู่ความเป็นธรรม ความเท่าเทียม และการแข่งขันในระดับสากลมากยิ่งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประเทศตลาดเสรีของโลก เช่น ออสเตรเลีย แคนาดา ไอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ อังกฤษและสหรัฐฯ ที่มีอัตราภาษีที่ต่ำกว่าและมีงบประมาณการสาธารณะโดยเฉลี่ยเพียงประมาณร้อยละ 17 ของ GDP เทียบกับประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย ซึ่งจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่าและมีงบประมาณเพื่อการสาธารณะโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 27 ของ GDP Sachs ได้พิจารณาตัวชี้วัดดัง เช่น รายได้ต่อประชากรที่ทำงาน อัตราความยากจน และการกระจายรายได้ เป็นต้น เพื่อเปรียบเทียบผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรมทางสังคม พบว่าตัวชี้วัดดังกล่าวในประเทศสแกนดิเนเวียเป็นที่น่าพอใจมากกว่าประเทศในประเทศตะวันตกหลายประเทศ

#### 4. สภาวะการกระจายรายได้

ตารางที่ 10: การกระจายรายได้ (ค่าสมประสิทธิจีพีพี)

	mid70s	mid-1980s	mid-1990s	2000
Belgium	..	31.2	30.5	30.5
Denmark	..	22.8	21.3	22.5
Finland	23.5	20.7	22.8	26.1
France	..	27.6	27.8	27.3
Japan	26.6	27.8	29.5	31.4
Norway	..	23.4	25.6	26.1
Sweden	23.2	21.6	21.1	24.3
United Kingdom	25.5	28.6	31.2	32.6
United States	31.3	33.8	36.1	35.7
OECD-20		28.9	30.6	30.8
OECD-25			30.9	30.8

ที่มา: *Society at Glance 2002 and 2005: equality indicator*, OECD Stat

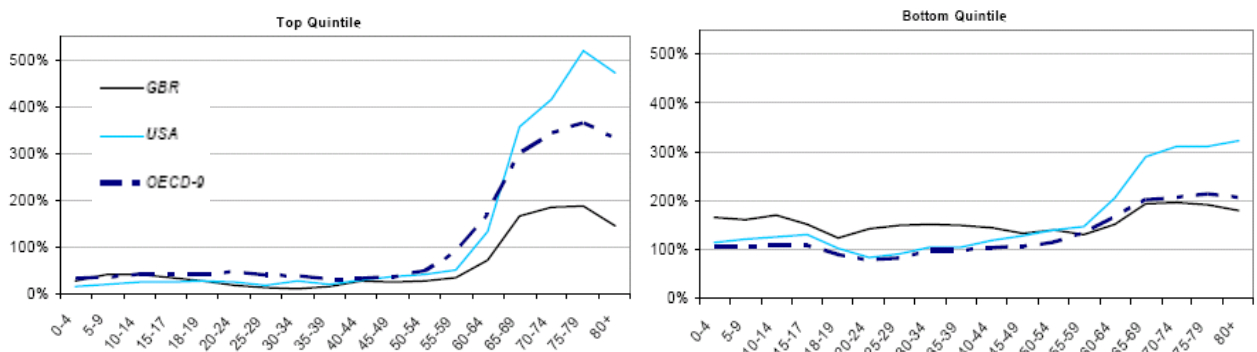
ตารางที่ 11: การกระจายรายได้โดยเทียบสัดส่วนระหว่างกลุ่มที่มีรายได้สูงสุดต่อกลุ่มที่มีรายได้ต่ำสุดในประเทศ

	1990	1998	2000	2002	2003
Belgium	...	1.959(99)	1.961	1.998	2.025
Denmark	2.159	2.475	2.507	2.574	2.630
Finland	2.493	2.422	2.412	2.449	...
France	3.263	3.047	3.169	3.134	...
Japan	3.164	2.977	2.975	2.982	2.945
Korea	3.887	3.854	4.000	3.999	...
Norway		1.960	2.003	2.112	...
Sweden	2.008	2.222	2.346	2.288	2.302
UK	3.414	3.445	3.398	3.545	3.498
USA	4.343	4.561	4.583	4.660	4.674
Malaysia	3.524	3.970(97)	3.607(99)	...	22.1 (D10/D1, 07)
Singapore	11.4	13.6(97)	14.6(98)	17.9(99)	20.9(00)
Thailand	14.062(94)	13.043 (98)	14.545	13.229	12.092 (04)

ที่มา: OECD Stat วงเล็บหลังข้อมูลคือปีของข้อมูลนั้น ข้อมูลสำหรับประเทศไทย คือสัดส่วนรายได้เฉลี่ยของ Q5 ต่อ Q1 ข้อมูลสำหรับมาเลเซียปี 1990-1999 นำมาจาก Kim (2005) โดยเป็นค่า ratio of income share of top 20% to bottom 40% นำมาจาก Human Development Report 2007/2008 ข้อมูลสำหรับสิงคโปร์ นำมาจาก Kim (2005) เป็นข้อมูล top 20% to bottom 20%

กลุ่มนักวิชาการที่สนับสนุนระบบรัฐสวัสดิการได้กล่าวถึงความตรงไปตรงมาในการบริหารจัดการและผลลัพธ์ที่มีความชัดเจนและสามารถแสดงตัวชี้วัดของความสำเร็จสู่สาธารณะให้เข้าใจได้โดยไม่ยากเมื่อเทียบกับระบบอื่น (Snyder et al, 2000) ที่ผ่านมาสถิติในหลายประเทศในแถบสแกนดิเนเวียได้แสดงให้เห็นว่ามาตรฐานความเป็นอยู่ของพลเมืองอยู่ในระดับที่ดีกว่าอีกหลายประเทศ ซึ่งทำให้ประชากรมีคุณภาพดี สามารถก่อให้เกิดผลผลิตที่สูงขึ้น และทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมอยู่ในระดับที่สูงขึ้น เป็นต้น เหล่านี้ส่งผลให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงและอัตราความยากจนในสังคมอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ารวมทั้งมีการกระจายรายได้ที่ทั่วถึงกว่าประเทศอื่นโดยเปรียบเทียบ (ตารางที่ 10 และ 11)

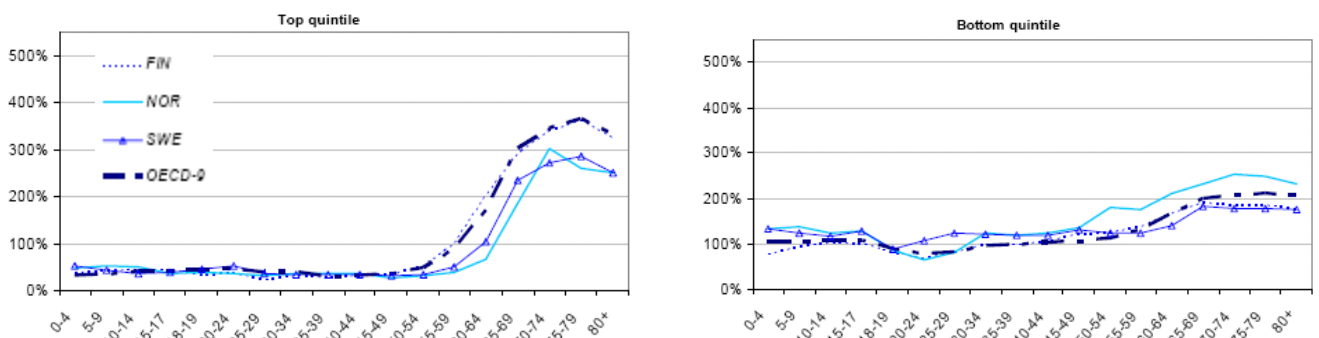
แผนภาพที่ 5: ผลประโยชน์สุทธิที่แต่ละกลุ่มอายุได้รับในประเทศแองโกล-แซ็กซอน



ที่มา: คัดลอกตัดตอนมาจาก Dang et al (2006)

หมายเหตุ: สำหรับแผนภาพที่ 5 และ 6 ในแต่ละกลุ่มอายุ ผลประโยชน์สุทธิต่อคนแสดงเป็นสัดส่วนร้อยละของผลประโยชน์สุทธิเฉลี่ยสำหรับประชากรทั้งประเทศ ตัวอย่างเช่น มูลค่าร้อยละ 200 หมายความว่าบุคคลในกลุ่มอายุกลุ่มนั้นได้รับผลประโยชน์ 2 เท่าของผลประโยชน์เฉลี่ยของทุก quintile ที่บุคคลกลุ่มอายุเดียวกันจะได้รับ

แผนภาพที่ 6: ผลประโยชน์สุทธิที่แต่ละกลุ่มอายุได้รับในประเทศสแกนดิเนเวีย



ที่มา: คัดลอกตัดตอนมาจาก Dang et al (2006)

ตารางที่ 12: การปรากฏผู้ที่มีรายได้ต่ำสุดตามกลุ่มอายุ (ร้อยละของจำนวนคนในกลุ่มอายุเดียวกันที่อยู่ใน Income Quintile ต่ำที่สุด)

Age	Germany	Finland	France	UK	Norway	Sweden	US
0-4	20.3	29.7	27.7	32.5	18.1	20.5	29.0
5-9	22.2	16.9	23.7	33.0	16.1	18.1	28.9
10-14	19.2	13.1	19.5	25.7	13.3	15.6	24.7
15-19	16.7	16.0	18.1	15.8	15.7	17.1	21.4
20-24	25.0	36.4	26.5	17.8	33.8	37.7	22.0
25-29	20.6	22.8	20.1	20.3	18.1	22.8	18.5
30-34	17.0	18.1	17.8	16.9	13.9	16.5	17.2
35-39	14.7	13.6	15.2	15.0	11.7	16.9	15.5
40-44	13.2	12.7	15.8	15.6	9.9	13.9	13.5
45-49	10.9	11.7	11.9	11.2	8.9	9.8	11.8
50-54	18.1	10.7	13.5	13.5	7.7	10.0	11.2
55-59	19.6	12.2	18.0	13.7	9.2	7.2	15.1
60-64	22.5	19.7	19.0	15.7	18.6	11.0	18.1
65-69	26.8	26.5	21.7	15.2	30.5	19.9	19.6
70-74	22.1	29.0	23.5	28.1	39.3	24.5	23.9
75-79	29.0	39.8	26.4	31.2	54.3	36.2	27.6
80+	40.4	49.4	32.6	28.4	66.3	63.0	33.4
Total	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Old age Poverty count (1998)	9.3	6.0	5.4	12.0	11.1	2.8	22.1

ที่มา: คัดลอกตัดตอนมาจาก Dang et al (2006)

หมายเหตุ: ข้อมูล ประเทศฟินแลนด์ ปี 1997 ประเทศฝรั่งเศสปี 1994/1995 ประเทศเยอรมันปี 1998 ประเทศนอร์เวย์ปี 1998 ประเทศสวีเดนปี 1998 ประเทศอังกฤษปี 1995/1996 และสหรัฐในปี 1998

“Old age” ในแถวล่างสุดหมายถึงผู้ที่อายุ 65 ขึ้นไป “Poverty line” ในที่นี้มีนิยามว่าเป็นร้อยละ 50 ของ median ในรายได้ครัวเรือนโดยใช้เกณฑ์ “square root of household size” คิดเป็นรายปี (รายละเอียดเพิ่มเติมทางด้านเทคนิคในที่มาที่ระบุไว้)

จากแผนภาพที่ 5 และ 6 พบว่าในประเทศแองโกล-แซ็กซอน คือประเทศอังกฤษและสหรัฐ ผลประโยชน์สุทธิที่บุคคลจะได้รับมีการเริ่มเพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัดโดยเฉพาะโดยเฉพาะในกลุ่ม top quintile ในช่วงอายุ 55 ปีขึ้นไป ในทั้งสองประเทศ กลุ่มที่รวยที่สุดร้อยละ 20 แรกนั้นได้รับประโยชน์น้อยมากในช่วงก่อนจะถึงวัยเกษียณ ในขณะที่รายจ่ายด้านสวัสดิการโดยรวมในสหรัฐ จะโน้มเอียงไปทางกลุ่มผู้สูงอายุ แต่ผลประโยชน์ในอังกฤษที่ผู้เกษียณที่มีฐานะมั่งคั่งจะได้รับจากรัฐนั้นมีอัตราที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับอัตราเฉลี่ยของประเทศ เนื่องจากอังกฤษมีเพดานอัตราเงินบำนาญที่ค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตาม ผู้รับบำนาญใน top quintile ยังคงดำรงชีพอยู่ได้

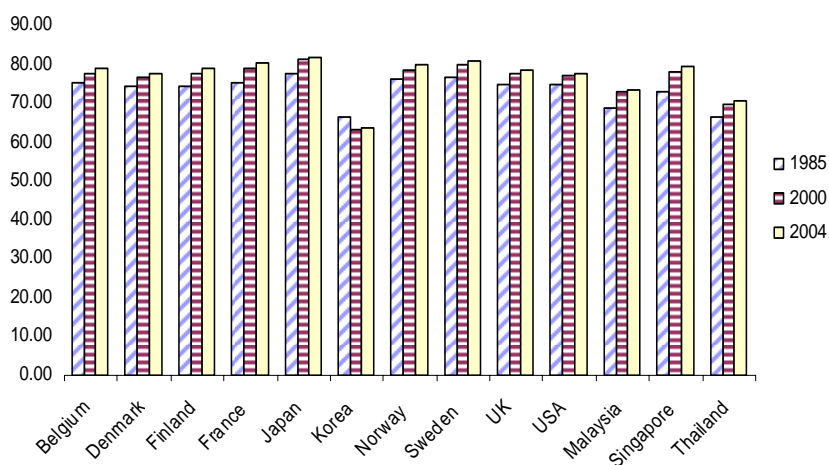
ด้วยการอาศัยรายได้ส่วนตัว ไม่ใช่เป็นเพราะการสงเคราะห์เอาใจใส่จากรัฐบาล ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นว่า รายได้บำนาญที่รัฐบาลอังกฤษพึงจะมีให้แก่ประชากรผู้สูงอายุนั้นไม่ได้มีอิทธิพลมากนัก เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ในการทำให้เกิดความแตกต่างทางรายได้ระหว่างผู้สูงอายุในกลุ่มรายได้ต่างๆ อย่างไรก็ตามในประเทศนอร์ดิก ผลประโยชน์ที่ได้รับหลังการเกษียรนั้น เพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัดเมื่ออายุ 55-59 ในประเทศนอร์เวและสวีเดน แต่เพิ่มขึ้นเร็วกว่าในประเทศฟินแลนด์ที่ช่วงอายุ 50-54 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าฟินแลนด์เคยใช้นโยบายโครงการเกษียรก่อนอายุช่วงเศรษฐกิจถดถอยในเมื่อปี 1990s สำหรับในส่วนอื่นๆ แนวโน้มในทั้งสามประเทศนี้เรื่องผลประโยชน์ของประชาชนจะไปทิศทางเดียวกัน โดยที่สัดส่วนผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะนำไปสู่กลุ่มที่มีรายได้น้อย

จากตารางที่ 12 พบว่าการปรากฏของกลุ่มรายได้ต่ำจะลดลงเมื่ออายุประมาณ 55 สำหรับหลายประเทศ ซึ่งเป็นช่วงอายุที่คนทำงานเข้าสู่วัยเกษียร สำหรับประเทศนอร์ดิกพบว่าการกระจุกตัวของกลุ่มคนรายได้ต่ำในกลุ่มสูงอายุมากยิ่งขึ้น โดยที่กลุ่มรายได้ต่ำในผู้สูงอายุมีสัดส่วนที่น้อยกว่าในกรณีของสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม รายได้และผลประโยชน์ที่รัฐพึงจะมีให้ในประเทศนอร์ดิก (จากแผนภาพที่ 6) ส่วนใหญ่มีความเพียงพอที่จะทำให้ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยไม่ต้องตกลงไปสู่ในสภาวะที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจน (poverty line) โดยตารางที่ 12 ได้แสดงให้เห็นว่าผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจนนั้นมีเพียงร้อยละ 6 11.1 และ 2.8 ในฟินแลนด์ นอร์เว และสวีเดน ตามลำดับ ในขณะที่อัตราดังกล่าวในสหรัฐฯและอังกฤษ คือ 22.1 และ 12 ซึ่งโดยเฉลี่ยสูงกว่าของประเทศนอร์ดิกอย่างมีนัยสำคัญ ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำทางรายได้โดยรวมที่น่าเป็นห่วงในกลุ่มผู้สูงอายุโดยเฉพาะในสหรัฐฯ

## 5. คุณภาพชีวิตและ “ความสุข” ของประชากรในระบบรัฐสวัสดิการ

### ด้านการสาธารณสุข

แผนภาพที่ 7: อายุเฉลี่ยของประชากร



ที่มา: สถิติจาก World Development Indicator 2006

ในอีกมุมมองหนึ่งสำหรับเรื่องคุณภาพชีวิต มีนักวิชาการที่ไม่เห็นสอดคล้องกับคำกล่าวที่ว่าคุณภาพชีวิตในประเทศสแกนดิเนเวียอยู่ในระดับที่สูง เมื่อพิจารณาถึงอายุเฉลี่ยของประชากร (แผนภาพที่ 7) พบว่าอายุเฉลี่ยของประชากรในภาพรวมในประเทศสแกนดิเนเวียก็ไม่ได้แตกต่างไปจากในประเทศที่มีตลาดเสรีมากกว่าโดยเปรียบเทียบอย่างมีนัยสำคัญมากนัก อย่างไรก็ตาม มีงานวิจัยเช่น Hansen (2003), Lenbeck (1995), Lind et al (2006), Korpi et al (1997) และ Pierson (1999) ซึ่งกล่าวถึงคุณภาพการให้บริการสาธารณะ เช่นในด้านสาธารณสุข พบว่ามีอัตราการรอคอยเพื่อเข้ารับการรักษาที่สูงมากในประเทศสแกนดิเนเวีย โดยคำชี้แจงของนักการเมืองส่วนใหญ่จะกล่าวว่าเป็นเพราะพฤติกรรมการบริโภคของชาวสแกนดิเนเวียที่ชอบดื่มสุราและสูบบุหรี่ที่เกิดเป็นความเคยชิน จึงทำให้อัตราดังกล่าวสูงกว่าที่อื่น อย่างไรก็ตาม หลายงานวิจัย เช่น Pearson (2000) และ Yach (2001) ชี้แจงว่า สาเหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่าการบริการสาธารณสุขที่ไม่ได้เป็นไปตามกลไกระบบตลาดจึงขาดความมีประสิทธิภาพ

### ด้านการศึกษา

ในเรื่องการศึกษา สแกนดิเนเวียมีงบประมาณด้านการวิจัยและการพัฒนาโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 3 ของ GDP ในแต่ละปี โดยประเทศสวีเดนมีอัตราที่สูงสุดที่ประมาณร้อยละ 4 ของ GDP ในขณะที่ประเทศพัฒนาอื่นๆ มีงบประมาณอยู่ที่ประมาณร้อยละ 2 ของ GDP อย่างไรก็ตาม สำหรับระบบการศึกษา เมื่อเทียบกรณีเดนมาร์กกับสหรัฐฯ พบว่าแม้เดนมาร์กจะให้เงินสนับสนุนด้านการศึกษามากกว่า แต่ตามรายงานของ *Education at Glance* จัดทำโดย OECD พบว่า ในประเทศเดนมาร์ก มีเพียงร้อยละ 15 ของประชากรอายุระหว่าง 25-64 ปีที่มีวุฒิระดับปริญญาตรี แต่ในสหรัฐฯ มีร้อยละ 26 ในสวีเดนมีประมาณร้อยละ 13 และในนอร์เวย์มีประมาณร้อยละ 16 ในอีกข้อหนึ่งของระบบการศึกษาพบว่า ประชาชนที่ได้รับการศึกษาไม่เกิน 9 ปี มีประมาณร้อยละ 34 ในเดนมาร์ก ร้อยละ 14 ในสหรัฐฯ ร้อยละ 26 ในสวีเดน และร้อยละ 18 ในนอร์เวย์ อย่างไรก็ตาม สถิติดังกล่าวเป็นเพียงเชิงปริมาณซึ่งไม่สามารถสะท้อนคุณภาพได้ นอกจากนี้ ประชากรในเดนมาร์ก ไม่สามารถเลือกที่จะศึกษาในสาขาวิชาที่ต้องการศึกษาได้ในทุกกรณีเนื่องจากในระบบรัฐสวัสดิการ เช่นประเทศเดนมาร์ก ผู้บริหารประเทศเป็นผู้ทำหน้าที่ “เลือก” และพิจารณาว่าสังคมจะต้องการแพทย์ วิศวกร นักกฎหมาย และนักเศรษฐศาสตร์ในจำนวนเท่าใด ซึ่งการจัดสรรพื้นที่สำหรับจำนวนนักศึกษาในแต่ละสาขาวิชาไม่ได้กำหนดโดยความต้องการโดยสังคมที่แท้จริงแต่ถูกกำหนดโดยความคิดความเชื่อของผู้บริหารประเทศ ดังนั้นหากนักเรียนได้คะแนนไม่สูงพอ ก็จะไม่มียสิทธิ์เข้าเรียนในสาขาวิชาที่ตนต้องการ ดังนั้นแนวโน้มนักศึกษาในประเทศส่วนใหญ่ จึงหันเหไปทางวิชาสังคมศาสตร์มากขึ้นและวิชาที่เป็นวิทยาศาสตร์น้อยลง (Hansen, 2003)

### สภาวะอาชญากรรม

ตารางที่ 13: แนวโน้มจำนวนประชากรที่อยู่ในเรือนจำต่อพลเมือง 100,000 คนของประเทศ

	Denmark	Norway	Finland	Sweden	France	Belgium	UK	US	Japan	Korea	Thailand
1992	66	58	65	63	84	71	88	505	36	126	127
1995	66	55	59	65	89	75	99	600	38	133	186
1998	64	57	50	60	86	81	126	669	42	147	271
2001	59	59	59	68	75	85	127	685	51	132	392
2004	70	65	66	81	92	88	141	723	60	119	262
Foreign Prisoners	22.6%	19.5%	8.5%	27.5%	19.2%	41.6%	14.2%	6.2%	7.9%	1.8%	6.3%
Occupancy Rate	90.4%	96.8%	100.2%	106.3%	118.1%	117.9%	114%	107%	105.9%	109.7%	170%

ที่มา: *World Prison in Brief*, King's College London ข้อมูลประเทศเดนมาร์ก นอร์เวย์ ฟินแลนด์ สวีเดน และเบลเยียม จาก Eurostat July 2007, June 2007, May 2007, Oct 2006 และ March 2006 ตามลำดับ ข้อมูลประเทศฝรั่งเศสจาก INSEE Sept 2007 ข้อมูลของอังกฤษจาก Office for National Statistics Feb 2007 ข้อมูลของสหรัฐฯ จาก US Census Bureau Stat 2006 ข้อมูลของประเทศญี่ปุ่น เกาหลีและไทยจาก UN 2007

Sachs ชี้แจงว่าการจำกัดสิทธิทางเศรษฐกิจสำหรับเอกชนให้อยู่ในขอบเขตที่รัฐสามารถควบคุมและกำกับได้ส่งผลให้ตลาดมีความยุติธรรมมากยิ่งขึ้น ปัญหาทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการโดยรวม เช่น ปัญหาอัตราอาชญากรรมและจำนวนประชากรในเรือนจำที่น้อยกว่าประเทศอื่นๆ อย่างมีนัยสำคัญ (ตารางที่ 12) อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอัตราจำนวนคนในเรือนจำในประเทศสแกนดิเนเวียจะน้อยกว่าที่อื่นๆ โดยเปรียบเทียบแต่แนวโน้มที่ผ่านมาก็ได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ โดย สถิติในปี 1935-1960 มีจำนวนค่อนข้างคงที่ประมาณ 100,000 คดีต่อปี แต่หลังจากปี 1960 จนถึงปัจจุบัน อัตราดังกล่าวได้เพิ่มขึ้นถึงประมาณ 5 เท่าซึ่งมีมากกว่าปีละ 500,000 คดี โดยอาชญากรรมที่ใช้ความรุนแรงเพิ่มขึ้นจากจำนวน 2,000 คดีในปี 1960 เป็น 15,000 คดีต่อปี ในปัจจุบัน เพิ่มขึ้น 7 เท่า (Hansen, 2003) สิ่งที่ปรากฏขึ้นนี้มีความขัดแย้งกับความเชื่อที่ว่า อาชญากรรมเกิดจากความยากจนและความไม่เท่าเทียม ซึ่งข้อมูลในตารางที่ 12 ดูเหมือนจะทำให้ข้อสันนิษฐานนี้มีความแม่นยำลดน้อยลง

ความพยายามที่จะอธิบายอัตราอาชญากรรมที่สูงขึ้นในสแกนดิเนเวีย นั้น ชี้ถึงเหตุผลของอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นว่า ส่วนหนึ่ง อาจเป็นเพราะจำนวนคนต่างชาติผู้อพยพเข้ามาในประเทศมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น สาเหตุที่สองคือ การมีระบบรัฐสวัสดิการ ซึ่งเป็นแบบจำลองมาจากแนวคิดสังคมนิยม ทำให้ความเคารพสิทธิและการครอบครองส่วนบุคคลลดน้อยลง เพราะทุกคนมีความคิดว่าสินทรัพย์ทุกอย่างในประเทศถือเป็นสาธารณะหมด ผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ จึงมีเวลาว่างพอที่จะทำอะไรในทางที่ผิดกฎหมายได้ เหตุผลที่สาม อาจเกิดจากปรัชญาอุดมคติในเรื่องที่ว่า การที่อาชญากรรมเกิดขึ้นนั้นจะต้องไปลงโทษที่สังคม ไม่ใช่ผู้กระทำผิดเนื่องจากสังคมเป็นผู้หล่อหลอมความคิดของบุคคลนั้น ปรัชญาดังกล่าวจึงส่งผลสรุปว่า ผู้ที่กระทำผิดไม่ควรถูกลงโทษอย่างรุนแรง แต่ควรได้รับการลงโทษโดยประชาคม

ในทางปฏิบัติ จึงเกิดการปล่อยนักโทษเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ซึ่งหลายฝ่ายเชื่อว่าอาจจะทำให้ยิ่งเพิ่มจำนวนคดีอาชญากรรมให้มากขึ้นไปกว่าเดิม (Lindbeck, 2003a)

### **สภาวะการฆ่าตัวตาย**

ที่ผ่านมา ได้มีการเชื่อมโยงระหว่างความพอใจในชีวิตกับอัตราการฆ่าตัวตายในประเทศที่มีระบบรัฐสวัสดิการ ซึ่งมีงานวิจัยบางส่วนได้ชี้ถึงประเด็นการเพิ่มขึ้นของอัตราการฆ่าตัวตายในประเทศสแกนดิเนเวีย (Kolmos, 1987) จึงเกิดคำถามว่า หากประชากรมีความสุขจริง ทำไมจึงฆ่าตัวตาย คำอธิบายสำหรับเรื่องนี้มีความละเอียดอ่อนอยู่พอสมควร เพราะจำเป็นต้องพิจารณาถึงซึ่งไปถึงว่ามีปัจจัยอะไร นอกเหนือจากปัจจัยสี่ของมนุษย์ (กล่าวคือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค) ที่มนุษย์พึงควรมีเพื่อการดำรงชีพ ที่ประชากรโดยเฉลี่ยในแถบประเทศสแกนดิเนเวียมีความต้องการมากกว่าประเทศอื่นๆ เมื่อพิจารณาจากภูมิประเทศและภูมิอากาศในประเทศแถบนี้ พบว่าจำนวนชั่วโมงที่มีแสงแดดในพื้นที่นั้นน้อยกว่าในประเทศอื่นๆ ในโลก ด้วยสภาวะอากาศที่หนาวเย็นโดยส่วนใหญ่ และประเพณีวัฒนธรรมในการเฉลิมฉลองโดยการดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์และสุบบุหรี เพื่อสร้างความเบิกบานในการสังสรรค์สมาคมในหมู่พวกพ้องและครอบครัว ในการณ์นี้ งานวิจัย เช่น Brady (2006), Bushman et al (1990) และ Hawton (1994) ได้แสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างการดื่มเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และการสุบยากับการฆ่าตัวตายนั้นมีนัยสำคัญอย่างปฏิเสธไม่ได้ ดังนั้น เมื่อย้อนไปสู่คำถามเดิมที่ว่า อัตราการฆ่าตัวตายที่เพิ่มขึ้นนั้น เป็นเพราะประชากรไม่มีความสุขจริงหรือไม่ จึงเป็นประเด็นที่ยังสามารถถกเถียงกันได้ต่อไปอีกเพราะการดื่มสุราและสุบบุหรี ในบริบทของสังคมสแกนดิเนเวียไม่ได้หมายความว่าประชากรไม่มีความสุข ส่วนอัตราการฆ่าตัวตายที่สูงขึ้นนั้นเป็นเพียงผลพวงที่เกี่ยวข้องกับการดื่มและสุบอย่างมีความสุขและเกี่ยวข้องกับการป่วยจากโรคที่เกิดจากการดื่มและสุบ จึงไม่สามารถชี้ชัดได้ว่ารัฐสวัสดิการทำให้คนไม่มีความสุขจนกระทั่งต้องฆ่าตัวตาย เพราะการดื่มและสุบเป็นทางเลือกบริโภคอีกทางหนึ่งของประชากรผู้มีอำนาจการซื้อที่สูงพอที่จะบริโภคเพื่อความบันเทิงได้

### **แนวโน้มโครงสร้างสถาบันครอบครัวในรัฐสวัสดิการ**

ในภาพที่แตกต่างออกไปจากที่ Sachs ได้บรรยายเอาไว้ มีงานวิจัยอีกส่วนหนึ่ง เช่น Hamnette (1996) พบว่าเมื่อรัฐเข้าไปทำหน้าที่ค้ำจุนสวัสดิการในครอบครัวซึ่งดั้งเดิมที่เคยมีการค้าชู้ปลัดภัก์กันมาในระหว่างสมาชิกในครอบครัวกันเอง อาจมีส่วนส่งผลให้มูลค่าทางจิตใจ (sentimental value) ในความสัมพันธ์ดั้งเดิมของครอบครัวลดน้อยลง เนื่องจากระบบดังกล่าวมีผลทำให้โครงสร้างทางสถาบันครอบครัวมีความอ่อนแอลง Kurtz (2004) ชี้ถึงประเด็นว่าในปี 1990 ทารกที่เกิดใหม่ในสวีเดน และ นอร์เว เกิดจากผู้ปกครองที่ไม่ได้สมรสมีประมาณร้อยละ 39 และ 47 ตามลำดับ แต่ในปี 2000 ได้เพิ่มขึ้นเป็น ร้อยละ 50 และ 55 ตามลำดับ ในปีเดียวกันในเดนมาร์กมีสถิติสูงถึงร้อยละ 60 ปราบกฏการณ์ดังกล่าว นอกจากอาจจะเกิดจาก



โครงสร้างทางสถาบันที่อ่อนแอ ยังคงเป็นผลมาจากสาเหตุอื่นๆ ที่อาจส่งผลสนับสนุนด้วยเช่นกัน อาทิ กฎหมายในประเทศสแกนดิเนเวียที่อนุญาตให้มีการสมรสระหว่างเพศเดียวกัน การสนับสนุนการคุมกำเนิด การยอมรับการทำแท้งในสังคมมากขึ้น การเกิดกระแสสิทธิสตรี สังคมนิยม และความเป็นปัจเจกนิยมมากขึ้น เป็นต้น (Sainsbury, 2001) แนวโน้มดังกล่าวส่งผลต่อเนื่องให้เกิดการอย่าร้างสูงขึ้นไปพร้อมๆ กัน และการอย่าร้างไม่ได้ถูกมองว่าจะมีผลเสียต่อเด็กอีกต่อไปเพราะสังคมยอมรับการเป็นผู้ปกครองเดี่ยวมากขึ้น

แม้ว่าสถิติแสดงถึงผลลัพธ์ทางสังคมที่ถูกนำมาเผยแพร่ได้สะท้อนให้เห็นว่าแนวโน้มสภาพครอบครัวในประเทศสแกนดิเนเวียได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีการสมรสเกิดขึ้นเมื่อประชากรอายุสูงขึ้น หรือไม่เกิดการสมรสเลยสำหรับประชากรส่วนใหญ่ ซึ่งตามรายงานของ Hansen (2003) เมื่อเทียบกับปี 1960 ในเดนมาร์ก มีร้อยละ 91 ของสตรีอายุ 30 ปีขึ้นไปที่สมรส แต่ปัจจุบันมีน้อยกว่าร้อยละ 50 ในปี 1950-1975 มีอัตราการอย่าร้างร้อยละ 18 แต่ในช่วงระหว่างปี 1970-1985 มีอัตราการอย่าร้างระหว่างผู้ที่แต่งงานไม่เกิน 7 ปีถึงร้อยละ 20 ในปี 2000 หนึ่งส่วนสามของประชากรมีสถานะทางกฎหมายเป็นโสด อย่างไรก็ตาม แม้ภาพดังกล่าวจะถูกนำมาเผยแพร่โดยนักวิชาการในหลายศาสตร์จากหลายภูมิภาคของโลกว่าเป็น “ปัญหา” ที่น่ากังวลก็ตาม แต่แท้จริงแล้ว สำหรับประชากรชาวสแกนดิเนเวียเองอาจจะมองและมีความรู้สึกที่ว่าภาพดังกล่าวไม่ใช่ปัญหาเลย เนื่องจากวิถีชีวิตของชาวสแกนดิเนเวียส่วนใหญ่ในยุคปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากวัฒนธรรมเดิม เช่นเดียวกับประเทศตะวันตกหลายประเทศ โดยประชากรรุ่นใหม่อาจจะมีความสุขและยินดีเลือกที่จะอยู่ด้วยกันโดยไม่สมรสและมีสถานะทางกฎหมายเป็นโสดเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีในอัตราที่สูง Lindbeck (2003a, 2003b) ซึ่งหากเป็นเช่นนั้น ภาพดังกล่าวก็อาจจะไม่ใช่เป็นปัญหาที่หลายฝ่ายกำลังให้ความกังวลอยู่

### ดัชนีแห่งความสุข

ตารางที่ 14: ดัชนีการพัฒนามนุษย์ของสหประชาชาติ (Human Development Index: HDI)

	Group/Rank	HDI
Iceland	High/1	0.968
Norway	High/2	0.968
Sweden	High/6	0.956
Japan	High/8	0.953
France	High/10	0.952
Finland	High/11	0.952
US	High/12	0.951
Denmark	High/14	0.949
UK	High/16	0.946
Belgium	High/17	0.946
Singapore	High/25	0.922

South Korea	High/26	0.921
Malaysia	High/63	0.811
Thailand	Medium/78	0.781

ที่มา: HDI 2005 จาก *UN Human Development Report 2007/2008*

ตารางที่ 15: ดัชนีความสุขของโลก (Happy Planet Index: HPI) ปี 2006

	Rank	HPI
Vanuatu	1	68.21
Columbia	2	67.24
Thailand	32	55.39
Malaysia	44	52.69
Japan	95	41.70
Denmark	99	41.40
UK	108	40.29
Norway	115	39.18
Sweden	119	38.17
Finland	123	37.36
Singapore	131	36.14
Australia	139	34.06
US	150	28.83

ที่มา: [www.neweconomics.org](http://www.neweconomics.org)

ในภาพรวม การเป็นที่ยอมรับว่าระบบรัฐสวัสดิการยังคงเป็นต้นแบบของแบบจำลองที่ทำให้ประชากรมีความเป็นอยู่ที่ดีนั้น ถูกยืนยันโดยหลายดัชนีชี้วัดที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล เช่น ดัชนีการพัฒนามนุษย์ของสหประชาชาติ (Human Development Index - HDI) ของสหประชาชาติ ซึ่งเป็นดัชนีรวม พิจารณาจาก ดัชนีอายุขัยของประชากร ดัชนีการรู้หนังสือและอัตราการได้เข้ารับการศึกษ และดัชนีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ตารางที่ 14 แสดงถึงค่าดัชนีและลำดับของแต่ละประเทศ ซึ่งประเทศแถบสแกนดิเนเวียก็อยู่ในลำดับต้นๆ นอกจากนี้ยังมีดัชนีความสุขในโลก (Happy Planet Index: HPI) ซึ่งจัดทำขึ้นเมื่อ ปี 2006 โดย New Economics Foundation ซึ่งเป็นองค์กรอิสระของประเทศอังกฤษ จัดทำเพื่อเป็นดัชนีเสริม HDI โดยเพิ่มประเด็นการครอบคลุมไปถึงเรื่องสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืนของมนุษยชาติด้วย (ตารางที่ 15) ทั้งนี้ ก็มีข้อท้วงติงที่ควรคำนึงไว้ว่า "ความพอใจในชีวิต" (life satisfaction) ที่เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างดัชนีนั้นก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานของแต่ละประเพณี วัฒนธรรม และความเชื่อ (Johns and Ormerod, 2007) อย่างไรก็ตาม แม้จะพิจารณาในประเด็นดังกล่าว ตารางที่ 15 ก็ยังสะท้อนให้เห็นว่าประเทศในแถบสแกนดิเนเวียยังคงอยู่ในระดับต้นๆ ของการทำดัชนีที่ครอบคลุมไปอีกมิติหนึ่ง

## 6. ความสำเร็จหรือความล้มเหลว: สรุปบทสังเคราะห์ข้อวิภาคระบบรัฐสวัสดิการ

แม้ว่าในระยะเวลาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ระบบรัฐสวัสดิการ โดยเฉพาะในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นแบบรัฐสวัสดิการ จะได้สร้างความประทับใจไว้ให้แก่พลเมืองส่วนใหญ่มาแล้วก็ตาม แต่มาถึงวันนี้ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ประเทศที่มีรัฐสวัสดิการ เริ่มตั้งคำถามในเรื่องของความยั่งยืนและความมีประสิทธิภาพของระบบดังกล่าว ประสพการณ์ของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยในประเทศตะวันตกหลายประเทศที่ผ่านมาได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าการประยุกต์ระบบสังคมนิยมประชาธิปไตยมีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง ในทางกลับกัน ประเทศเสรีนิยม ก็ได้หันมาพิจารณาทางเลือกที่เป็นสังคมนิยมมากขึ้น (Orszag et al, 1997; Feldstein, 1997) หลายประเทศในเอเชีย เช่นสิงคโปร์ และประเทศตะวันตกก็มีข้อเรียกร้องให้มีสวัสดิการเพิ่มมากขึ้น

บทความนี้ได้เรียบเรียงประเด็นวิภาคของระบบรัฐสวัสดิการในหลายมุมมอง ตัวชี้วัดสากลในด้านคุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ของสังคม ความพอใจในชีวิต ในประเทศที่มีรัฐสวัสดิการแสดงผลให้อยู่ในลำดับต้นๆ อย่างไร ก็ตาม สำหรับระบบดังกล่าว ก็มีการตั้งคำถามเรื่องความยั่งยืนของระบบ ความมีประสิทธิภาพ ความเหมาะสมในด้านการเคารพสิทธิและกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล อาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น คุณภาพการบริการสาธารณะต่างๆ เช่น การสาธารณสุข และการศึกษา เป็นต้น ทั้งนี้ ยังมีประเด็นที่ไม่เป็นรูปธรรม เช่นการตั้งนิยามของความสุขและความพอใจในชีวิต ซึ่งเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานการให้คุณค่าของแต่ละบุคคล จำเป็นต้องลงไปรายละเอียดในหลายๆด้านเช่น ด้านวัฒนธรรม ด้านวิถีชีวิต และทางเลือกของคนในบริบทของสังคมนั้นๆ ด้วย เช่น การไม่สมรสและอยู่ด้วยกันมีบุตร การอย่าร้าง การมีแนวโน้มในการศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นวิทยาศาสตร์น้อยลง อาจมองว่าเป็นปัญหา แต่แท้จริงแล้ว อาจไม่ใช่เป็นปัญหา การไม่สมรส อาจถือว่าเป็นแนววิถีชีวิตในปัจจุบัน ที่ไม่ได้เกิดขึ้นในเฉพาะประเทศสแกนดิเนเวีย แต่เป็นไปในกระแสเดียวกันทั่วโลก การอย่าร้างที่เพิ่มขึ้น อาจเป็นเพราะคนแต่งงานน้อยลง สัดส่วนดังกล่าวเลยสูงขึ้น การฆ่าตัวตายที่มีอัตราสูงขึ้น อาจไม่ใช่เป็นเพราะประชากรไม่มีความสุข แต่อาจเป็นผลพวงจากการดื่มและสูบอย่างมีความสุขในการพบปะสังสรรค์ตามธรรมเนียมพื้นบ้าน ดังนั้น การพยายามที่จะนำคุณลักษณะของแต่ละระบบมาประยุกต์ใช้ในแต่ละสังคมก็ควรนำบริบทดังกล่าวมาพิจารณาด้วย

ในบริบทของโลกาภิวัตน์ ที่ทั่วโลกกำลังมีการปฏิรูปไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมใหม่ๆ ประเทศในตะวันตก โดยเฉพาะในสหภาพยุโรป ได้เกิดประเด็นถกเถียงกันว่าควรจะไปทางรัฐสวัสดิการมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็มีเสียงต่อต้านในเรื่องภาระด้านงบประมาณว่าไม่ควรจะเติบโตเกินไป ภายใต้ข้อโต้แย้งต่างๆ เช่นประเด็นที่ว่ารัฐควรจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้ผู้ด้อยโอกาสเท่านั้น ไม่ใช่บริหารจัดการกับชีวิตของประชากรทุกคนในทุกๆ เรื่อง ส่วนประเทศในสแกนดิเนเวียเอง ก็มีการเปลี่ยนทิศทางให้มีความเป็นตลาดเสรีมากขึ้นเพราะต่างมองเห็นถึงจุดดีของแต่ละฝ่าย เช่น เดนมาร์กได้เริ่มทำการปฏิรูปให้การว่าจ้างงานมีความเป็นเสรีมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไอร์แลนด์ซึ่งจัดเก็บ

ภาษีเงินได้โดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 15 กับเยอรมัน ซึ่งมีอัตราร้อยละ 45.5 ตามรายงานใน *The Economic Freedom of the World Annual Report 2005* จัดทำโดย Fraser Institute พบว่า อัตราการเติบโตของการจ้างงานในประเทศไอร์แลนด์มีอัตราสูงเกินร้อยละ 18.5 และในประเทศเยอรมันมีอัตราต่ำกว่าร้อยละ 3.5 นอกจากนี้ การเรียกร้องค่าชดเชยสำหรับผู้ป่วยและผู้ว่างงานในประเทศที่มีตลาดแรงงานเปิดเสรีและมีอัตราการเติบโตการว่าจ้างงานที่สูงยังมีสถิติที่ต่ำกว่าประเทศที่มีกฎหมายแรงงานที่เข้มงวดและอัตราการเติบโตการจ้างงานต่ำ ประเด็นเหล่านี้ แสดงถึงความมีนัยสำคัญของการปฏิรูปโครงสร้างทางสถาบันให้เหมาะสมตามโครงสร้างประชากร วิถีชีวิต ประเพณี และวัฒนธรรม ในแต่ละยุคสมัยอย่างต่อเนื่อง

### บทที่ 3

## บทบาทอุปถัมภ์ของระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ภายใต้สภาวะการเปลี่ยนแปลง

### 1. หลักการและเหตุผล

กว่าศตวรรษที่ผ่านมา ทั่วโลกมีความคุ้นเคยกันดีกับระบบสังคมเศรษฐกิจสองขั้วหลัก กล่าวคือ ขั้วทุนนิยมเสรี และขั้วสังคมนิยมที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 2 คุณลักษณะแตกต่างระหว่างสองขั้วที่มีความเด่นชัดคือ ขั้วแรกยึดถือหลักความเป็นเจ้าของและการมีสิทธิโดยปัจเจก ส่วนใหญ่เป็นธุรกิจเอกชนที่ให้ความสำคัญกับเรื่องกำไร ผลตอบแทน และประสิทธิภาพ ส่วนขั้วที่สองนิยมการให้รัฐเป็นผู้บริหารจัดการ โดยเฉพาะในด้านสวัสดิการ การจัดสรร และความเท่าเทียมในสังคม ความเป็นเจ้าของจะขึ้นอยู่กับรัฐ ซึ่งโดยหลักการรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในลักษณะดังเช่นองค์กรที่ไม่มุ่งเน้นผลกำไร และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ทางเลือกอีกทางหนึ่งที่ผสมผสานคุณสมบัติบางประการของทั้งสองขั้วสังคมเศรษฐกิจก็คือ ระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ (cooperatives economy) ที่รวมเอาคุณสมบัติทั้งทางด้านประชาธิปไตยในระบบทุนนิยมมาผสมผสานกับการให้ความสำคัญด้านสวัสดิการในระบบสังคมนิยม โดยเหล่าประเทศพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาต่างมีความหวังว่าทางเลือกที่สามนี้อาจสามารถนำมาบรรเทาปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำ ความไม่เสมอภาค และปัญหาสังคมเศรษฐกิจด้านอื่นๆ ได้ดีกว่าการพัฒนาในแนวทุนนิยมเสรี และสามารถเพิ่มความมีประสิทธิภาพในระบบสังคมนิยมโดยการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการทุ่มเทและมีส่วนร่วมในธุรกรรมทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ในยุคปัจจุบัน องค์กรระดับสากลซึ่งประกอบด้วย สหพันธ์สหกรณ์ในประเทศพัฒนาอุตสาหกรรม องค์กรพัฒนาการสหกรณ์ระหว่างประเทศ องค์กรแรงงานสากล และสหประชาชาติ จึงเริ่มหันมาให้ความสำคัญและพยายามให้การสนับสนุนในเรื่องการพัฒนาสหกรณ์ในประเทศกำลังพัฒนามากยิ่งขึ้นกว่าในอดีต

เช่นเดียวกับองค์กรหรือระบบสังคมเศรษฐกิจประเภทอื่น องค์กรสหกรณ์ หรือระบบสหกรณ์แบบดั้งเดิม (traditional cooperatives) ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเผชิญกับสภาวะที่ถูกบีบคั้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนสภาพไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ภายใต้สภาวะโลกที่มีความเป็นพลวัตสูงประกอบด้วยวิทยาการและนวัตกรรมใหม่ที่สนับสนุนให้ธุรกรรมทางสังคมเศรษฐกิจมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ได้มีการนำหลากหลายกรอบแนวคิดมาอำนวยความสะดวกที่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานที่แตกต่างกันออกไป สาเหตุสำคัญของบทนี้ เป็นการสังเคราะห์แนวคิดที่ปรากฏอยู่ในวรรณกรรมที่ผ่านมา โดยกรอบแนวคิดสามารถแบ่งออกคร่าวๆได้เป็นสองกลุ่ม กล่าวคือ กรอบแนวคิดตามคำชี้แจงเหตุผลของนีโอคลาสสิก ซึ่งกลายมาเป็นแนวคิดกระแสหลักของทุกวันนี้ และกรอบแนวคิดที่คำนึงถึงการปฏิสัมพันธ์เชิงสถาบัน

กรอบแนวคิดในกลุ่มแรกซึ่งอาศัยตรรกะของทฤษฎีแนวคิดกระแสหลักตั้งอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์เชิงปัจเจกนิยม มีลักษณะค่อนข้างเป็นมิติเดียว (mono-dimension) ใช้วิธีการพิจารณาถึงเหตุผลของการกระทำในเพียงมิติเชิงผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม หรือที่เรียกกันพอ

สังเขปว่าผล “ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ” (economic benefit) เพียงด้านเดียว แม้ว่ารากฐานที่มาของกรอบแนวคิดนี้จะเคยมีการกล่าวถึงเป็นนัยในเรื่องศีลธรรมในมนุษย์ก็ตาม ดังนั้น ในที่สุดกรอบแนวคิดนี้จึงมองสหกรณ์เป็นเพียงองค์กรหน่วยหนึ่งในระบบสังคมเศรษฐกิจอันกว้างใหญ่ ผลสรุปจากการวิเคราะห์ในกรอบแนวคิดนี้ โดยมากจะเน้นการอธิบายในเรื่องการปรับภายในองค์กรและมีข้อเสนอแนะทิศทางการปรับเปลี่ยนรูปแบบขององค์กรตามโจทย์ที่พยายามตอบสนองกับความต้องการเชิงปัจเจกได้มากยิ่งขึ้น โดยหัวข้อที่สามในบทนี้ได้แสดงถึงการวิเคราะห์ในลักษณะดังกล่าว

ส่วนกรอบแนวคิดในอีกรุ่นหนึ่งพิจารณาการปฏิสัมพันธ์เป็นองค์รวมเชิงสถาบัน ซึ่งครอบคลุมหลายมิติ (multi-dimension) ไม่ได้เน้นเพียงเรื่องผลประโยชน์เชิงปัจเจกนิยมเป็นตัวตั้ง กรอบแนวคิดกลุ่มนี้มองสหกรณ์เป็นระบบเชื่อมโยงหลากหลายหน่วยสังคมเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเครือข่ายภายใน “อาณาเขต” (boundary) ที่สามารถกำหนดขึ้นโดยปัจจัยทางกายภาพ (physical factors) เช่น ลักษณะทางภูมิศาสตร์ทำให้เกิดเครือข่ายชุมชน จังหวัด หรือประเทศที่อยู่ใกล้กัน และปัจจัยทางโมโนภาพ (conceptual factors) เช่น การมีวัฒนธรรมหรือความเชื่อเดียวกัน แม้ว่าสถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์จะอยู่ห่างไกลกัน อาทิ การเกิดเครือข่ายระหว่างชุมชนชาวพุทธ หรือชุมชนเผ่าพันธุ์จีน ระหว่างหลายประเทศทั่วโลก เป็นต้น ดังนั้นภายใต้กรอบแนวคิดเชิงสถาบัน การพิจารณาวิถีการปรับเปลี่ยนสหกรณ์จึงมีวิธีการเป็นองค์รวมขับเคลื่อนโดยทุกตัวละครในสังคม เช่น ภาครัฐ ภาคเอกชน และสมาชิกและผู้นำชุมชนร่วมมือกัน การพัฒนาไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะภายในองค์กรแต่จะเป็นการพัฒนาทั้งระบบสังคมเศรษฐกิจ หัวข้อที่สี่ในบทนี้ได้สะท้อนถึงแนวคิดดังกล่าวเกี่ยวกับวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจสหกรณ์กรณีตัวอย่างที่ชัดเจนคือประเทศญี่ปุ่น

ก่อนจะนำไปสู่การสังเคราะห์แนวคิดทั้งสองกลุ่มข้างต้น เนื้อหาในหัวข้อถัดไปจะเป็นการเกริ่นถึงความเดิมของการก่อตั้งและวิวัฒนาการของสหกรณ์หลายแห่งทั่วโลกมาจนถึงปัจจุบันโดยสังเขป เพื่อให้ได้สะท้อนถึงภาพรวมของบทบาทอุปถัมภ์ขององค์กรสหกรณ์ที่ผ่านมาและเพื่อให้เห็นถึงความมีนัยสำคัญที่ควรค่าแก่การนำระบบสหกรณ์มาทำการสังเคราะห์สำหรับเป็นแนวทางเลือกอีกทางหนึ่งในการดำเนินนโยบายพัฒนาประเทศ หัวข้อที่สามเสนอรายละเอียดกรอบแนวคิดในกลุ่มแรก หัวข้อที่สี่เป็นการประมวลผลการวิเคราะห์โดยแนวคิดแบบองค์รวมเชิงสถาบัน และหัวข้อสุดท้ายสรุปบทสังเคราะห์ โดยบทความนี้ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนหรือโต้แย้งแนวคิดใดแนวคิดหนึ่ง แต่จะเป็นการเปิดทัศนวิสัยในการพิจารณาเพื่อให้ความกว้างในมุมมองมากยิ่งขึ้น

## 2. บทบาทอุปถัมภ์ของสหกรณ์ทั่วโลกและความเป็นมา

แม้ว่าผลการดำเนินการของสหกรณ์บางแห่งจะไม่น่าประทับใจในแง่ของการรายงานผลประกอบการประจำปี แต่ประสบการณ์ที่ผ่านมาในหลายประเทศ ได้พิสูจน์แล้วว่าระบบเศรษฐกิจสหกรณ์สามารถมีบทบาทอุปถัมภ์แก่สังคมอย่างมีนัยสำคัญ (Simmons and

Birchall, 2008) เริ่มจากต้นแบบเท่าที่ได้เคยมีบันทึกไว้ในประวัติศาสตร์เมื่อต้นศตวรรษที่ 19 โดยโรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen) ผู้เป็นนักอุตสาหกรรมการทอผ้าชาวอังกฤษ ที่สร้างต้นแบบโรงงาน ณ เมืองเล็กๆ แห่งหนึ่งชื่อว่า นิวแลนาร์ค (New Lanark) ประเทศอังกฤษ นำเอาหลักการดำเนินการที่เป็นแบบสหกรณ์มาใช้ ส่งผลให้สภาวะการทำงาน รายได้ และความ เป็นอยู่ของคณากรทุกคนในโรงงานของโอเวนได้รับการยกระดับให้ดีขึ้น คณากรทุกคนรวมทั้ง กลุ่มที่เป็นสตรีจะได้รับการอบรมและพัฒนาวินัยอย่างต่อเนื่อง และได้อาศัยในที่พักที่บริษัท จัดหาให้ นักอุตสาหกรรมฝ้ายผู้นี้พยายามผลักดันให้เกิดการปฏิรูปโรงงานในระดับเมือง ระดับ ปริมาณ และพยายามผลักดันให้มีการนำต้นแบบสหกรณ์ไปศึกษาในวงที่กว้างขึ้นขยายไปใน ระดับทั่วทั้งประเทศอังกฤษ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าต้นแบบของโอเวนจะเป็นที่รู้จักและเป็นที่ยอมรับ กันอย่างแพร่หลายในยุคนั้น แต่ต้นแบบดังกล่าวก็ขาดการสนับสนุนโดยรัฐบาลอังกฤษและ ไม่ได้รับการประยุกต์ใช้โดยผู้ประกอบการแห่งอื่นๆ ดังนั้น ในช่วงศตวรรษที่ 19 สหกรณ์จึงมี ผลกระทบต่อการพัฒนาของประเทศอังกฤษอย่างไม่มีนัยสำคัญเท่าที่ควร

หนึ่งศตวรรษหลังจากที่โอเวนได้ริเริ่มสหกรณ์ในอังกฤษ เมื่อเริ่มต้นศตวรรษที่ 20 ก็มี วิสัยทัศน์คล้ายกับของโอเวนได้ปรากฏขึ้นในประเทศญี่ปุ่นโดยซานจิ มูโต (Sanji Muto) ผู้ดำรง ตำแหน่งผู้อำนวยการบริหารในธุรกิจทอผ้า ได้คิดค้นวิธีแก้ไขปัญหาคูแผลในเรือการอบรม พนักงานและการเกิดสมองไหลของคณากรที่มีฝีมือลาออกไปทำงานในโรงงานอื่นหลังจากที่ พนักงานได้รับการพัฒนาวินัยโดยใช้งบประมาณของโรงงานที่ทำงานอยู่ก่อน มูโตได้สร้าง ระบบการอบรมภายในองค์กร (in-house training) ในโรงงานและเสนอให้มีการแบ่งปัน ผลประโยชน์ให้กับคณากรที่ทำงานในโรงงานของเขา นับจากนั้น ต้นแบบโรงงานของมูโตจึง เป็นจุดเริ่มต้นของ “สวัสดิการบริษัท” สำหรับพนักงานและครอบครัวของพนักงานบริษัทใน ประเทศญี่ปุ่น ในกรณีนี้ ความแตกต่างระหว่างโอเวนและมูโต อยู่ที่ว่าโอเวนได้ริเริ่ม “ความ เป็นเจ้าของ” ที่มีลักษณะเป็นสหกรณ์ ส่วนมูโต ได้ริเริ่ม “ความสัมพันธ์เชิงองค์กร” ที่มีลักษณะ เป็นสหกรณ์ (Stretton, 1999)

ในช่วงใกล้เคียงกันกับระยะเวลาที่ประเทศญี่ปุ่นได้เริ่มก่อตั้งระบบสหกรณ์ ในประเทศ ออสเตรเลีย เกษตรกรและผู้ผลิตในชนบทก็ได้เริ่มก่อตั้งสหกรณ์สำหรับภาคเกษตรกรและ สหกรณ์ร่วมระหว่างเกษตรกรกับผู้ผลิตด้วยเช่นกัน เพื่อก่อให้เกิดผลผลิตที่มีประสิทธิภาพและจัด จำหน่ายสินค้าได้ในราคาที่ถูกลงกว่าในระบบตลาดทุนนิยม ผลปรากฏว่าสหกรณ์ในลักษณะ ดังกล่าวสามารถลดความไม่เท่าเทียมที่เป็นอยู่ในสังคม โดยสามารถลดจำนวนธุรกิจที่ก่อให้เกิด ความไม่เท่าเทียมในสังคมชนบท และสามารถก่อให้เกิดการประหยัดจากขนาดสำหรับผู้ผลิต รายย่อยได้ เกษตรกรสามารถอาศัยความคิดริเริ่มของตนเองและความร่วมมือร่วมกันเองเพื่อ สร้างธุรกิจที่มีประสิทธิภาพและเป็นอิสระจากการกำกับโดยรัฐบาล

ต่อมา ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แบบฉบับของสหกรณ์กว่าพันแห่งได้ทยอยกัน เกิดขึ้นทั่วโลก ในกรณีนี้ กลุ่มสหกรณ์มอนดรากอน (Mondragon Corporacion Cooperativa) ซึ่งเป็นกลุ่มสหกรณ์รวมประกอบด้วยสหกรณ์ย่อยหลายกลุ่มในแคว้นบาสก์ (Basque) ประเทศ

สเปนเป็นที่กล่าวขานกันว่าเป็นต้นแบบสหกรณ์ที่มีระดับการพัฒนาที่สูงที่สุดในโลก ([www.mondragon.mcc.org.es](http://www.mondragon.mcc.org.es)) กลุ่มสหกรณ์มอนดราคอนได้พัฒนาขึ้นในปี 1956 โดยโฮเซมาเรีย อริสเมนเดียร์เรตา (Jose Maria Arizmendiarieta) ซึ่งเป็นบาทหลวงคาทอลิกผู้ซึ่งได้สร้างแรงบันดาลใจให้กับศิษย์จำนวนมากในการสร้างกลุ่มสหกรณ์อุตสาหกรรมขนาดเล็กหลายแห่งด้วยกัน ต่อมาสหกรณ์ ได้มีการขยายเติบโตในอัตราที่สูงมาก มีการผลิตสินค้าเครื่องไฟฟ้าเพื่อจัดจำหน่ายในระดับท้องถิ่น มีการกล่าวกันว่า ความคิดริเริ่มสหกรณ์โดยบาทหลวงผู้นี้ได้รับการสนับสนุนและกำลังใจจากประชากรชาวบาสก์ทุกคนอย่างท่วมท้น ในช่วงปี 1970s ก็มีจำนวนสหกรณ์ใหม่เกิดขึ้นอีกกว่าร้อยแห่ง กล่าวได้ว่ากลุ่มสหกรณ์มอนดราคอนกลายเป็นการรวมกลุ่มธุรกิจหนึ่งในสิบอันดับต้นในประเทศสเปน และเป็นสหกรณ์ที่ประสบความสำเร็จที่สุดแห่งหนึ่งในโลก หลังจากที่สเปนได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในสหภาพยุโรป กลุ่มมอนดราคอน ได้ทำการขยายเครือข่ายไปสู่ระดับสากลมากยิ่งขึ้น ปัจจุบันมีการว่าจ้างถึงกว่า 60,000 คน และมีมูลค่าการขายเกือบ 8 พันล้านเหรียญสหรัฐ อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีโรงงานใดนอกประเทศสเปนที่ดำเนินการในลักษณะสหกรณ์ และในวันนี้ มากกว่าหนึ่งส่วนสามของจำนวนพนักงานสหกรณ์ไม่ได้เป็นสมาชิกสหกรณ์ (Benello, 1996)

ความสำเร็จและการนำมาประยุกต์ใช้อย่างต่อเนื่องของระบบสหกรณ์ในปัจจุบันก็ยังสามารถกล่าวถึงตัวอย่างในหลายประเทศเช่นกัน อาทิ สหกรณ์มีบทบาทในการบริหารร้อยละ 99 ของอุตสาหกรรมโคนมในสวีเดน ร้อยละ 95 และ 99 ของการเพาะปลูกข้าวและการประมงตามลำดับในญี่ปุ่น ร้อยละ 75 ของผลผลิตเมล็ดพืชและเมล็ดพันธ์ุต่างๆในประเทศแคนาดา และร้อยละ 60 ของการผลิตไวน์ในอิตาลี เป็นต้น ในภาคธนาคาร สหกรณ์ดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์ในประเทศยุโรปหลายประเทศ เช่น ของประเทศเยอรมัน (DG Bank) ของประเทศเนเธอร์แลนด์ (Rabobank) และของประเทศฝรั่งเศส (Credit Agricole) เป็นต้น (Dyer, 2000) ในภาคการเคหะ เช่นในยุโรป มีสหกรณ์การเคหะประมาณ 10.6 ล้านแห่ง ซึ่งอุตสาหกรรมการเคหะบริหารโดยสหกรณ์ร้อยละ 15 ในประเทศนอร์เวย์ ร้อยละ 2 ในประเทศอังกฤษ ร้อยละ 25 ในตุรกี เป็นต้น สำหรับเครือข่ายองค์กรธุรกิจสหกรณ์แห่งชาติ (The National Cooperative Business Association) เช่นในสหรัฐฯ มีประมาณ 47,000 กว่าแห่งที่ให้บริการประชาชนกว่าร้อยล้านคน ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 37 ของประชากรทั้งประเทศ (National Cooperative Business Association, [www.ncba.org](http://www.ncba.org)) นอกจากนี้ ยังมีองค์กรสหกรณ์ที่น่าสนใจในประเทศออสเตรเลีย มีชื่อว่ามีมาเลนีย์ (Maleny) ก่อตั้งขึ้นในปี 1984 ที่ Sunshine Coast Hinterland ซึ่งเป็นเมืองเล็กๆ มีประชากรเพียงประมาณ 40,000 คน มีสหกรณ์ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐประมาณ 17 แห่ง ประกอบด้วย สหกรณ์ธนาคาร สหกรณ์อาหาร สหกรณ์สมาคมต่างๆ สหกรณ์ผู้ทำงาน สหกรณ์ที่ไม่ใช้เงินตราในการประกอบธุรกรรมทางเศรษฐกิจ และสหกรณ์อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เป็นต้น ปัจจุบัน มีสมาชิกมากกว่า 6,000 คน และมีสินทรัพย์มูลค่ากว่า 165 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (Karle, 2002)



สำหรับประเทศกำลังพัฒนา แม้ว่าสหกรณ์จะมีระดับเครือข่ายที่ยังไม่ครอบคลุมมากนัก แต่ก็สามารถกล่าวถึงผลประโยชน์ต่อชุมชนชนบทที่เกิดขึ้นได้ เช่น ในอาร์เจนตินา ประมาณร้อยละ 58 ของการให้บริการไฟฟ้าในชนบท บริหารจัดการโดยสหกรณ์ ซึ่งหากไม่มีสหกรณ์ดังกล่าว ก็จะทำให้ภาคเกษตรซึ่งมีผลผลิตคิดเป็นร้อยละ 6 ของ GDP ต้องสูญเสียการจ้างงานในส่วนนี้ไป ในเอธิโอเปีย ประมาณ 900,000 คนในภาคเกษตรมีรายได้ส่วนหนึ่งจากสหกรณ์ ในอินเดีย ร้อยละ 67 ของความต้องการของครัวเรือนถูกจัดสรรให้โดยสหกรณ์ ในอิหร่าน ประชากรประมาณ 28 ล้านคนในชนบท เป็นสมาชิกสหกรณ์และเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ต่างๆจากสหกรณ์ ในมองโกเลีย ร้อยละ 19 ของรายได้ในชนบทได้จากสหกรณ์ ในฟิลิปปินส์ สหกรณ์ส่วนใหญ่ของทั้งหมด 30,000 แห่งพบว่าอยู่ในชนบทได้สร้างงาน 65,215 ตำแหน่งโดยการจ้างงานโดยตรง (ILO Fact Sheet, 2007) ในสหกรณ์ ในประเทศในแอฟริกา สหกรณ์เป็นองค์กรที่จ้างงานที่ใหญ่ที่สุดรองจากภาครัฐ โดยสร้างงานในภาคเกษตรด้านการผลิต การตลาดและการจัดจำหน่าย เป็นต้น (ILO, 1998)

### **สหกรณ์ในประเทศไทย: วิวัฒนาการและสภาพการณ์ทั่วไป**

สหกรณ์ในประเทศไทยจัดตั้งขึ้นเนื่องจากชาวนาส่วนใหญ่มีฐานะยากจนและมีหนี้สินมาก เมื่อได้มีการค้าขายภายในประเทศและติดต่อทำการค้าขายกับชาวต่างประเทศมากขึ้น ทำให้เกิดความต้องการที่จะขยายการทำกินให้กว้างขวางออกไป เพื่อผลิตข้าวให้ได้ปริมาณเพิ่มขึ้นสำหรับเป็นสินค้าส่งไปขายยังต่างประเทศ และมีเหลือเพื่อบริโภคพอเพียงกับจำนวนพลเมืองที่เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากเงินที่จะนำมาลงทุนในการทำนาส่วนใหญ่มักจะเป็นเงินกู้ยืมจากคหบดีหรือพ่อค้า ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง ประกอบกับค่าใช้จ่ายในการครองชีพที่ยิ่งเพิ่มสูงขึ้นตามสภาวะความเจริญของบ้านเมือง และยังมีชาวนาบางคนลุ่มหลงในอบายมุข เช่นสุรา และการพนัน จึงทำให้ฐานะของชาวนายากจนลงพร้อมมีหนี้สินมาก

จากการที่ชาวนาจำนวนมากมีหนี้สินและมีความเป็นอยู่อย่างยากจน รัฐบาลตั้งแต่ปลายสมัยรัชกาลที่ 5 จึงคิดที่จะแก้ไขภาวะเศรษฐกิจในการครองชีพของชาวนาให้ยกระดับสูงขึ้นโดยจัดตั้งธนาคารเกษตรเพื่อช่วยเหลือให้สินเชื่อแก่เกษตรกรแก่ชาวนาที่ยากจน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวก็ต้องเผชิญกับข้อขัดข้องอยู่ที่ปัญหาในเรื่องหลักประกันเงินกู้และการควบคุมมิให้ชาวนาที่กู้ยืมเงินจากธนาคารทอดทิ้งที่นาและหลบหนีได้ ดังนั้น ความคิดในการจัดตั้งธนาคารเกษตรจึงเป็นอันล้มเลิกไป ต่อมาในปี พ.ศ. 2456 เมื่อบริษัทแบงก์สยามกัมมาจล จำกัด (ต่อมาเปลี่ยนเป็นธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด) ประสบวิกฤตการณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (ปัจจุบันคือกระทรวงการคลัง) ได้เข้าช่วยเหลือเพิ่มหุ้นและเงินทุนให้ ประกอบกับในสมัยนั้นบริษัทแบงก์สยามกัมมาจลฯ ยังดำเนินการในฐานะธนาคารซื้อขายเงิน (Exchange Bank) โดยยังไม่มีศักยภาพพอที่จะแข่งขันกับธนาคารอื่นได้อย่างไม่เต็มที่เพราะข้อจำกัดว่ามีตัวแทนเป็นจำนวนน้อยในต่างประเทศ ทางราชการจึงคิดจะปรับปรุงแก้ไขให้แบงก์สยามกัมมาจลฯ ได้เป็นธนาคารให้ราษฎรกู้ยืมเงินไปทำทุนในการผลิตและปลดเปลื้อง

หนี้สิน (Loan Bank) ทำนองเดียวกับธนาคารแห่งเบงกอล ,ธนาคารแห่งมัทราส และธนาคารแห่งบอมเบย์ ในประเทศไทย (แผนพัฒนาสหกรณ์ฉบับที่ 2)

ในการดัดแปลงให้แบงก์สยามกัมมาจลฯ ดำเนินการเป็นธนาคารประเภทดังกล่าว กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงได้เชิญ นายเบอร์นาร์ต ฮันเตอร์ (Bernard Hunter) หัวหน้าธนาคารแห่งมัทราสเข้ามาสำรวจในหลักการเมื่อปี พ.ศ. 2457 และได้เสนอแนะให้รัฐบาลชักชวนบริษัทแบงก์สยามกัมมาจลฯ ให้โอนทุนเดิมของบริษัทเข้ามาเป็นรากฐานก่อตั้งธนาคารขึ้นใหม่ โดยกระทรวงพระคลังฯ จะเพิ่มทุนให้ร่วมกับทุนเดิมเป็นจำนวนเงินหกล้านบาท และให้เรียกธนาคารที่จะตั้งขึ้นใหม่นี้ว่า "ธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ" (National Loan Bank) ดำเนินกิจการให้ราษฎรกู้ยืมเงิน โดยยึดถือที่ดินและหลักทรัพย์อื่นเป็นหลักประกัน ส่วนการควบคุมการหลบหนี้สิน นายเบอร์นาร์ต ฮันเตอร์ แนะนำว่า สมาคมซึ่งประชาชนรวบรวมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อทำการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เรียกว่า "Cooperation" หรือ "สหกรณ์" นั้น เป็นหลักประกันอันมั่นคง สมควรที่ธนาคารรูปนี้จะให้สมาคมสหกรณ์ดังกล่าวกู้ยืมเงินเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม การที่จะปฏิรูปบริษัทแบงก์สยามกัมมาจลฯ มาเป็นธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาตินั้น จะทำให้ธนาคารพาณิชย์ของคนไทยในขณะนั้นไม่มีเหลืออยู่อีกเลย ประกอบกับการขายเงิน ซื้อเงิน ซึ่งธนาคารกระทำอยู่ในขณะนั้นได้ผลดีเป็นที่ประจักษ์ ความดำริของทางราชการที่จะดัดแปลงบริษัทแบงก์สยามกัมมาจลฯ เป็นธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติจึงเป็นอันระงับไป อย่างไรก็ดี ความคิดเห็นเพื่อตั้งธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติคราวนั้นถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นทางแนวคิดที่สำคัญที่ได้ทำให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติบังเกิดความคิดเห็นที่จะชักนำเอาวิธีการสหกรณ์เข้ามาใช้ในประเทศไทยเพื่อแก้ไขภาวะความเป็นอยู่ของราษฎรชาวนาที่ได้รับความสะดวกผ่อนในเรื่องหนี้สินและยากจนให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

ในการที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติคิดจะทดลองจัดตั้งสหกรณ์ขึ้น ได้ตกลงรับเอาวิธีการสหกรณ์ประเภทหาทุนแบบไรฟไฟเซน (Raiffeisen) ซึ่งมีขึ้นในประเทศเยอรมันนี้เป็นแห่งแรกเพื่อความมุ่งหมายที่จะอุปถัมภ์คนจนผู้ประกอบกิจการย่อย เหมาะสมแก่การช่วยเหลือชาวนารายเล็ก สหกรณ์แบบนี้มีขอบเขตจำกัด ประกอบด้วยสมาชิกที่มีบ้านเรือนอยู่ใกล้เคียงกัน จึงมีโอกาสรู้จักกันดีและสามารถควบคุมดูแลซึ่งกันและกันได้ ปัญหาที่เคยวิตกว่าชาวนาผู้กู้จะหลบหนีก็เป็นอันหมดสิ้นไปเพราะสมาชิกทุกคนมีความรับผิดชอบในหนี้สินของสหกรณ์ซึ่งตนเป็นสมาชิกร่วมกันย่อมสามารถควบคุมดูแลกันเองได้

ภายใต้โครงสร้างระบบสหกรณ์ในประเทศไทย สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นองค์กรกลางระดับสูงสุดของสหกรณ์ที่จดทะเบียนตามกฎหมายสหกรณ์ ภายใต้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยจะเป็นการดำเนินงานของ ชุมนุมสหกรณ์และสหกรณ์ขึ้นปฐม 7 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ประมง สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ และ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน สหกรณ์ 3 ประเภทแรกจัดเป็นสหกรณ์ภาคการเกษตร อีก 4 ประเภทหลังเป็นสหกรณ์นอกภาคการเกษตร

ตารางที่ 1: การดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพืชและสัตว์เศรษฐกิจที่สำคัญบางประเภทในปี 2549

ธุรกิจ	จำนวนสหกรณ์และ กลุ่มเกษตรกร (แห่ง)	มูลค่า (ล้านบาท)	ส่วนแบ่งการตลาดเทียบกับ มูลค่าผลผลิตรวม (ร้อยละ)
ยางพารา	465	20,944	13.00
ข้าวเปลือก	490	9,638	4.80
ปาล์มน้ำมัน	28	1,079	7.80
ข้าวโพด	115	1,694	8.70
อ้อย	39	122	0.45
มันสำปะหลัง	47	183	1.00
โคนม	88	6,045	73.00

ที่มา: รวบรวมจากรายงานภาวะเศรษฐกิจทางการเงินของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ 2549

ตาม รายงานภาวะเศรษฐกิจทางการเงินของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ 2549 จำนวนสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2549 มีทั้งหมด 7,459 แห่งซึ่งประกอบด้วยสหกรณ์ที่อยู่ในภาคการเกษตรประมาณร้อยละ 62 ในบรรดาสหกรณ์ทั้งหมดในประเทศ ประมาณร้อยละ 1.5 เป็นชุมนุมสหกรณ์ ร้อยละ 98.5 เป็นสหกรณ์ชั้นปฐม แนวโน้มที่ผ่านมาพบว่าจำนวนสหกรณ์ภาคการเกษตรซึ่งเคยมีมากกว่าสหกรณ์นอกภาคการเกษตรประมาณ 1.74 เท่าในปี 2545 ได้มีสัดส่วนลดลงเหลือเพียง 1.64 เท่าในปี 2549 และในช่วงปี 2545-2549 จำนวนสหกรณ์ได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 4.24 ต่อปี พบว่าใน 4 ปีแรก จำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 3 ต่อปี แต่ในปีสุดท้ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.34 ในช่วงปี พ.ศ. 2545-2549 ทุนดำเนินการของสหกรณ์เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 10.73 ต่อปี มูลค่าธุรกิจของสหกรณ์เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 12.65 ต่อปี สัดส่วนหนี้สินต่อเงินออมของสมาชิกสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2549 โดยเฉลี่ยทั่วประเทศคือ 1.16 กล่าวคือ สมาชิกสหกรณ์ส่วนใหญ่มีหนี้มูลค่าสูงกว่าเงินออมประมาณ 1.16 เท่า แต่หากพิจารณากรณีสหกรณ์เครดิตยูเนียน พบว่าเป็นสหกรณ์ประเภทเดียวที่สมาชิกมีสัดส่วนหนี้ต่อเงินออมเฉลี่ยเพียง 0.86 เท่า กล่าวคือ สมาชิกสหกรณ์มีหนี้ต่ำกว่าเงินออม ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการส่งเสริมการออมของสหกรณ์เครดิตยูเนียนได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ สำหรับสหกรณ์ประเภทอื่นๆ ตามตัวอย่างในตารางที่ 1 แม้ว่าสหกรณ์ในประเทศไทยยังมีส่วนแบ่งตลาดน้อยเมื่อเทียบกับกรณีประเทศพัฒนา แต่ก็พบว่าจำนวนสหกรณ์และส่วนแบ่งตลาดของสหกรณ์ในประเทศไทยเทียบกับมูลค่าผลผลิตรวมในแต่ละธุรกิจในประเทศก็มีศักยภาพที่สามารถจะขยายขนาดส่วนแบ่งตลาดให้มากขึ้นได้ในอนาคต เช่นกรณีสหกรณ์โคนม ซึ่งปัจจุบันมีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 73 ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านการพัฒนาระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ในหลายประเด็นที่จะกล่าวในส่วนต่อไป

หากพิจารณาถึงปัจจัยภายในสหกรณ์ในประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ องค์กรสหกรณ์ ขบวนการสหกรณ์ และเครือข่าย

พันธมิตร พบว่า บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์ ที่สำคัญ ได้แก่ สมาชิก คณะกรรมการดำเนินการ ฝ่ายจัดการ ผู้ตรวจสอบกิจการ โดยส่วนใหญ่อาจควรมีการพัฒนาความเข้าใจในเรื่องความร่วมมือกันเพื่อบรรลุผลสำเร็จในการขับเคลื่อนภารกิจที่ตนรับผิดชอบ และเพื่อการสร้างอำนาจต่อรองและขีดความสามารถในการแข่งขันขององค์กร ปัญหาในองค์กรส่วนใหญ่ประกอบด้วย การขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิก ปัญหาการบริหารจัดการและการพัฒนาธุรกิจ และปัญหาการขาดทุนในการดำเนินธุรกิจ เป็นต้น สำหรับขบวนการสหกรณ์โดยภาพรวม ยกเว้นสหกรณ์เครดิตยูเนียน พบว่าความร่วมมือในรูปขบวนการมีความเบาบางส่วนหนึ่ง เนื่องจากความซ้ำซ้อนในการดำเนินธุรกิจระหว่างชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด และชุมนุมระดับชาติ การดำเนินงานของสหกรณ์ภายใต้ขบวนการสหกรณ์ไทยที่ผ่านมา เป็นไปในลักษณะต่างคนต่างพัฒนาไม่ใช้กรอบทิศทางการพัฒนาที่มีเป้าหมายร่วมกัน การร่วมมือกันในรูปของเครือข่ายธุรกิจซึ่งเป็นลักษณะการร่วมมือกันในแนวราบ ซึ่งเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก มีทั้งที่เกิดจากการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการ และที่เกิดขึ้นเองโดยความต้องการของสหกรณ์ นอกจากนี้ยังมีเครือข่ายที่เกิดจากการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เช่น โครงการวิจัยเพื่อการพัฒนาสหกรณ์และการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

โดยภาพรวม รายงานภาวะเศรษฐกิจทางการเงินของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ได้สรุปถึง จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส สหกรณ์ไทยไทย เนื้อความได้ยกคำพูดมามีดังนี้

#### จุดแข็ง

- เป็นองค์กรที่มีเอกลักษณ์ในฐานะการเป็นองค์กรพึ่งพาตนเอง ที่ยึดมั่นในคุณค่า/หลักการสหกรณ์ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันเป็นสากล มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ภายใต้กฎหมายสหกรณ์
- มีการร่วมมือกันทั้งในแนวตั้งและแนวราบในรูปขององค์กรกลางและเครือข่ายพันธมิตร ในทุกระดับทั้งในและต่างประเทศ
- มีหน่วยงานภาครัฐรับผิดชอบสนับสนุนอย่างชัดเจน เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ รวมทั้งคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติของสหกรณ์
- สหกรณ์เป็นองค์กรที่มีเอกลักษณ์ในฐานะการเป็นองค์กรพึ่งพาตนเอง โดยมีแนวทางการดำเนินงานที่ยึดมั่นอยู่ในคุณค่าสหกรณ์ และหลักการสหกรณ์ ในการนำพลังแห่งความร่วมมือกัน (การสหกรณ์) มาสู่ชุมชน
- สหกรณ์ได้รับการยอมรับกันเป็นสากลว่า เป็นตัวแบบของความสามัคคีและวิสาหกิจ ที่รัฐควรให้การสนับสนุนในฐานะการเป็นเสาหลักต้นหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติ
- สหกรณ์เป็นองค์กรธุรกิจที่มีสถานภาพเป็น “นิติบุคคล” ภายใต้กฎหมายสหกรณ์

- มีเครือข่ายความร่วมมือในรูปขบวนการสหกรณ์ เพื่อความเป็นปึกแผ่นทั้งในและต่างประเทศ โดยมีสมาชิกทั่วโลกกว่า 800 ล้านคน ที่จะร่วมมือกันทั้งทางธุรกิจและวิชาการอย่างกว้างขวางภายใต้คุณค่าสหกรณ์และหลักการสหกรณ์สากล
- การสหกรณ์ไทยที่จัดตั้งและดำเนินงานมา 9 ทศวรรษ มีการสะสมทุน ทั้งที่เป็นทุนมนุษย์ที่เห็นชอบในคุณค่าและหลักการสหกรณ์ กว่า 8.93 ล้านคน ทุนที่เป็นทรัพยากรภายใต้การดำเนินงานของสหกรณ์จำนวน 5,744 แห่ง ประกอบด้วยทุนดำเนินงานทั้งสิ้น 791,516 ล้านบาท อีกทั้งทุนทางปัญญาที่พัฒนาจากทักษะและประสบการณ์งานสหกรณ์ หากสามารถบริหารจัดการในเชิงบูรณาการ เพื่อให้เกิดพลังความร่วมมือในภาพรวมแล้ว ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อสมาชิกปัจเจกบุคคล และระบบเศรษฐกิจ-สังคมโดยรวม
- กรอบคิด “คุณค่าสหกรณ์” เหมาะที่จะนำไปใช้กระตุ้นจิตสำนึก ความร่วมมือแก่ประชาชนในสังคม เพื่อสร้างความสามัคคีของคนในชาติ และการสร้างสังคมเอื้ออาทรตามยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10
- เครือข่ายความร่วมมือที่มีอยู่ในลักษณะของเครือข่ายความร่วมมือในแนวคิด และเครือข่ายในแนวราบ หากได้รับการพัฒนาให้มีศักยภาพ ขยายกรอบการดำเนินงานเพื่อเชื่อมโยงการดำเนินธุรกิจ และ บริการสู่ภายนอกขบวนการให้มากขึ้น ย่อมเกิดผลดีต่อสหกรณ์และระบบเศรษฐกิจ-สังคม โดยรวม

#### จุดอ่อน

- คนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ยังขาดจิตสำนึกความร่วมมือ ขาดทักษะ ประสบการณ์ในการบริหารจัดการสหกรณ์อย่างเป็นกระบวนการและยังยึดติดกับการดำเนินงานสหกรณ์แบบแยกส่วน ไม่มีการบูรณาการเพื่อให้เกิดประโยชน์ในภาพรวมของขบวนการ
- ขีดความสามารถในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ยังต้องได้รับการยกระดับเพื่อการแข่งขันและการสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจแก่สมาชิกและสังคมโดยรวม
- วิสัยทัศน์ กรอบภารกิจและการดำเนินงานของสหกรณ์ส่วนใหญ่ยังให้ความสำคัญและจำกัดอยู่ในเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ยังไม่ครอบคลุมเป้าหมายในการยกระดับฐานะความเป็นอยู่ (การพัฒนาคุณภาพชีวิต/การแก้ปัญหาความยากจนแก่สมาชิก)
- การบริหารจัดการสหกรณ์ส่วนใหญ่ยังคงเผชิญกับความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจเนื่องจากบุคลากรยังขาดองค์ความรู้ในการดำเนินธุรกิจและต้องเผชิญกับการแข่งขันรุนแรงขึ้น
- การดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ยังตีกรอบอยู่ในแวดวงสหกรณ์ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งต่อปัญหาการขาดทุน
- แม้จะเริ่มมีการจัดทำแผนกลยุทธ์ ภายใต้ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาสหกรณ์ ฉบับที่ 1 แต่ส่วนใหญ่ ยังมีได้ขับเคลื่อนสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

- ปัญหาและข้อจำกัดสำคัญของสหกรณ์ที่ต้องได้รับการแก้ไข ได้แก่ การขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิก ขีดความสามารถของบุคลากร ความเพียงพอของทุนดำเนินงาน ระบบการบริหารจัดการ การพัฒนาธุรกิจและปัญหาการขาดทุนในการดำเนินธุรกิจ

### โอกาส

- ทิศทางการพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและการสร้างความสามัคคีของคนในชาติ เป็นกรอบคิดและแนวทางในทิศทางเดียวกันกับการพัฒนาสหกรณ์ ถือเป็นโอกาสดีที่คนสหกรณ์ จะได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์โดยใช้คุณค่าสหกรณ์และแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกัน
- รัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเพื่อนำไปสู่การพึ่งตนเองและการอยู่ดีมีสุข เป็นการสร้างโอกาสของสมาชิกสหกรณ์ในชุมชนและช่วยสร้างเครือข่ายธุรกิจระหว่างชุมชนและสหกรณ์
- มีภาคีความร่วมมือภายใต้เครือข่ายขบวนการสหกรณ์ทั้งระดับภูมิภาค (เอเชียแปซิฟิก และ ระดับโลก) ได้แก่ที่ประชุมรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานสหกรณ์ของประเทศในเอเชียแปซิฟิก องค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฯลฯ ให้การสนับสนุนเพื่อสร้างความเข้มแข็ง เป็นปีกแผ่ของขบวนการสหกรณ์
- นโยบายรัฐให้การส่งเสริมการสหกรณ์ ผ่านกลไกของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ภาครัฐกระจายการดำเนินการกิจการส่งเสริมทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดเจตนารมณ์ชัดเจนที่จะส่งเสริม สนับสนุน และ ค้ำครองระบบสหกรณ์
- สภาวะเศรษฐกิจ-สังคม ที่ประเทศไทยกำลังเผชิญไม่ว่าจะเป็นเรื่องปัญหาความยากจน วิกฤติศรัทธา พฤติกรรมบริโภคนิยม วิกฤติพลังงานและสิ่งแวดล้อม ย่อมเป็นสิ่งท้าทายสำคัญต่อคนในขบวนการสหกรณ์ที่จะรวมพลังกันสร้างคุณค่าโดยใช้กลไกของการสหกรณ์ให้เกิดพลังความร่วมมือกัน เพื่อลดทอนปัญหาทั้งด้านเศรษฐกิจ-สังคม
- กระบวนการดำเนินงานของสหกรณ์ภายใต้เอกลักษณ์ของการเป็นสหกรณ์ จะช่วยสร้างโอกาสในการพัฒนาระบบการค่าบริการและการเงิน อย่างเป็นธรรม โดยเฉพาะในกลุ่มของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส

### อุปสรรค

- คนในชาติบางส่วนยังไม่เข้าใจถึงหลักการสหกรณ์และไม่ตระหนักเห็นความสำคัญของการสหกรณ์และยังไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างที่ควรจะเป็น
- นโยบายรัฐในการช่วยเหลือเกษตรกรที่ผ่านมาส่งผลกระทบต่อการทำงานสหกรณ์ อาทิ นโยบายพักชำระหนี้ นโยบายรับจำนำฯ นโยบายแก้ปัญหาความยากจน กองทุน

ฟื้นฟู โดยทำให้สมาชิกสหกรณ์ไม่ยื่นอุทธรณ์หลักการพึ่งพาตนเอง เกิดปัญหาหนี้สิน และข้อเรียกร้องต่างๆ เป็นต้น

- ธุรกิจเอกชนมีการร่วมมือกันเพื่อช่วงชิงตลาดที่เป็นกลุ่มเป้าหมายเดียวกับสหกรณ์ (สมาชิกสหกรณ์)
- กลุ่ม/องค์กรประชาชนที่มีหลักการดำเนินงานบนหลักการพึ่งพาตนเองเหมือนสหกรณ์มีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยต่างก็มีกรอบภารกิจเช่นเดียวกับสหกรณ์ แต่ยังคงเป็นต่างฝ่ายต่างทำ ไม่มีแผนการดำเนินงาน เพื่อประโยชน์ร่วมกันในภาพรวม
- นโยบายการส่งเสริมสหกรณ์ ยังขาดเป้าประสงค์และตัวชี้วัดที่ชัดเจน ยังมีลักษณะการพัฒนาแบบแยกส่วน และไม่มีการประเมินผลสัมฤทธิ์
- มุมมองการพัฒนาการสหกรณ์ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ส่วนใหญ่ยังไม่เอื้อต่อธรรมชาติของสหกรณ์ในการเป็นองค์กรพึ่งพาตนเอง ดังนั้นจึงคงพบปรากฏการณ์ที่สหกรณ์บางแห่งมีศักยภาพที่จะพึ่งพาตนเอง แต่ยังคงพึ่งพิงรัฐตามที่เคยปฏิบัติมาก่อน เช่น กรณีการกู้เงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ การใช้บริการตรวจบัญชีจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ฯลฯ
- ทิศทางการส่งเสริมสหกรณ์ยังขาดความรู้ที่จำเป็นในการพัฒนาเพื่อยกระดับขีดความสามารถของสหกรณ์

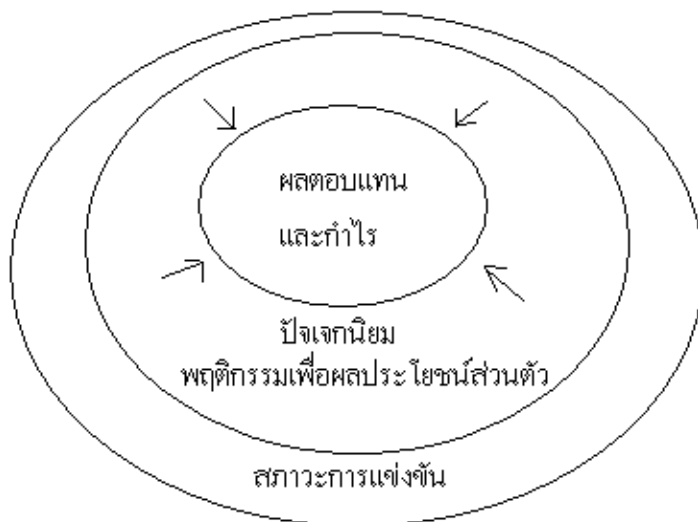
โดยภาพรวม สหกรณ์ที่ได้เกิดขึ้นทั่วโลกที่ผ่านมา ทั้งในประเทศพัฒนาและในประเทศกำลังพัฒนารวมทั้งในประเทศไทย ได้สะท้อนถึงบทบาทสำคัญในการสร้างกว่าร้อยล้านตำแหน่งงานให้เกิดขึ้นและการว่าจ้างงานที่เป็นผลพวงก็ยังคงได้ขยายจำนวนเพิ่มมากขึ้นทวีคูณอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากเกษตรกรรมเป็นแหล่งรายได้และเป็นแหล่งว่าจ้างงานที่ใหญ่ที่สุดในพื้นที่ชนบท จึงมักจะพบว่าสหกรณ์ส่วนใหญ่อยู่ในภาคเกษตรกรรมมากที่สุด กล่าวได้ว่าระบบสหกรณ์เป็นหน่วยงานที่มีความยืดหยุ่นสูง นอกจากจะสามารถว่าจ้างงานโดยตรงแล้วยังเปิดโอกาสให้เกษตรกรมีรายได้นอกฤดูกาลและรายได้พิเศษเป็นรายได้เสริมแก่ครัวเรือนอีกด้วย เนื่องจากเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ ในทางตรงกันข้ามกับการเป็นพนักงานบริษัทในระบบทุนนิยมซึ่งมีสถานะเป็น “ลูกจ้าง” สมาชิกสหกรณ์มีสถานะเป็น “นายจ้าง” ของตนเอง โดยที่รายได้ที่ได้จากการให้และรับบริการของสหกรณ์สามารถทำให้ครัวเรือนมีกำลังทรัพยากรที่จะเพาะปลูกเองได้และมีบทบาทและส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ชนบทของตนเองในทางตรง เมื่อมีการพึ่งพาตนเองได้ จึงเกิดศักยภาพที่จะสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้แก่ชุมชนในชนบทมากยิ่งขึ้น

### 3. การวิเคราะห์องค์การสหกรณ์ตามกรอบแนวคิดกระแสหลัก

แม้ว่ารากฐานของแนวคิดกระแสหลักจะมีการกล่าวอย่างเป็นนัย (implicit statement) ถึงเรื่องหลักการ เหตุผล และผลประโยชน์ในมนุษย์ทางจิตวิญญาณ ความรู้สึกผิดชอบชั่วดี และ

ความผูกพันที่ไม่สามารถแสดงออกมาเป็นรูปธรรมอยู่บ้างในสมัยต้น แต่กรอบการวิเคราะห์ที่วิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบันได้หันมาใช้กลวิธีเชิงปริมาณ (quantitative techniques) เพื่อความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ความชัดเจนนี้จึงทำให้ความสามารถในการสะท้อนถึงปรัชญาเดิมที่เป็นนามธรรมเหลือลดน้อยลงหรืออาจจะหมดไป กรอบแนวคิดกระแสหลักจัดการกับข้อจำกัดดังกล่าวโดยอาศัยตรรกะที่เริ่มต้นจากข้อสมมติในเรื่องธรรมชาติของมนุษย์หรือปัจเจกที่ว่า มนุษย์ทุกคนย่อมเป็นผู้มีเหตุผล (rational individual) และรู้ว่าอะไรเป็นสิ่งที่ดีที่สุดในชีวิตของตน ดังนั้นการกระทำอันใดก็ตาม ภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ เกิดจากแรงจูงใจเพื่อผลประโยชน์ที่สูงที่สุดสำหรับตน ซึ่งถูกแปลค่าให้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ (economic value) เพื่อความเป็นรูปธรรม ความชัดเจน และขจัดความซับซ้อนในการอธิบายในลำดับต่อไป ตามขั้นตอนของตรรกะดังกล่าว หากมนุษย์ทุกคนกระทำการใดตามวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์เชิงปัจเจกนิยม (individualism) ก็จะไปสู่ผลประโยชน์ส่วนรวมในสังคมที่สูงที่สุดเช่นกัน

แผนภาพที่ 1: การแสดงภาพกรอบแนวคิดกระแสหลัก



จากข้อสมมติที่เริ่มต้นจากแรงจูงใจ (motive) หรือ “ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ” กรอบแนวคิดกระแสหลักมองบทบาทอุปถัมภ์ของสหกรณ์ในแนวราบ ที่เป็นการสนับสนุนระหว่างสมาชิกด้วยกันเองเท่านั้น ไม่ได้มองถึงผลประโยชน์ในวงกว้างที่จะทำให้สังคมเข้มแข็งและส่งผลประโยชน์ต่อสมาชิกให้ได้มากยิ่งขึ้น แผนภาพที่ 1 เป็นการแสดงกรอบแนวคิดกระแสหลักที่ใช้วิเคราะห์ทิศทางการปรับเปลี่ยนสหกรณ์ซึ่งเป็นกรอบเดียวกันกับที่ใช้วิเคราะห์ธุรกิจหรือบริษัททั่วไป กล่าวคือ หน่วยเศรษฐกิจต่างๆ เช่น บุคคล หรือบริษัท อยู่ในสภาวะแวดล้อมของการแข่งขัน แต่ละตัวละคร (player) มีพฤติกรรมเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อมุ่งไปสู่ผลตอบแทนและกำไรที่สูงที่สุด



ตารางที่ 2: ข้อแตกต่างระหว่างสหกรณ์กับบริษัท

กิจกรรม	สหกรณ์	บริษัท
การควบคุม	หนึ่งเสียงต่อสมาชิกหนึ่งคน	เสียงสัดส่วนเดียวกันกับจำนวนหุ้นสามัญที่ถือ
การแบ่งสรรเงินรายได้	ตามสัดส่วนของการมีส่วนร่วมในสหกรณ์ นอกจากนี้ หากมีการจัดสรรรายได้ ก็จะไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล	ตามสัดส่วนของหุ้นที่ถือ เงินปันผลรวมอยู่ในภาษีเงินได้นิติบุคคล
การเก็บออมเงินปันผล	รายได้ที่ไม่ได้จัดสรรไปสู่ผู้ร่วมกิจกรรมสหกรณ์รายบุคคลจะรวมอยู่ในภาษีเงินได้นิติบุคคล	รายได้จะไม่จัดสรรไปให้เจ้าของส่วนบุคคล แต่จะจ่ายในรูปของเงินปันผลจ่ายให้ผู้ถือหุ้นตามกำไรหรือผลการดำเนินงานของบริษัทภายในแต่ละปี
หลักทรัพย์	ไม่มีกลไกที่จะทำให้มูลค่าหลักทรัพย์ที่มีอยู่เพิ่มสูงขึ้น	มูลค่าหลักทรัพย์สูงขึ้นตามกลไกของตลาด
สถานะความเป็นคณะกรรมการ	ผู้บริหารมีภูมิหลังใกล้เคียงกัน และเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน	ผู้บริหารมาจากหลายวิชาชีพ และภูมิหลัง
ผู้ถือหุ้น	มีความใกล้ชิดกับคณะกรรมการ	ไม่มีความใกล้ชิดกับคณะกรรมการ แต่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่มีความต้องการที่จะมีอิทธิพลต่อคณะกรรมการมากยิ่งขึ้น
ศักยภาพของคณะกรรมการ	การประเมินการดำเนินการของคณะกรรมการและการเลือกสรรบุคคลเข้ามาบริหารมีความยากลำบาก	การประเมินการดำเนินการของคณะกรรมการมีความง่ายกว่าโดยเปรียบเทียบ สามารถกระทำโดยการแต่งตั้งกรรมการที่เหมาะสม
การวัดและประเมินผลงาน	ยาก ไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน	ง่าย มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน

ที่มา: แปลจาก Greenwood (1996)

บนพื้นฐานของปัจจัยนิยมตามความเชื่อเรื่องพฤติกรรมมนุษย์เพื่อมุ่งสู่บรรทัดประโยชน์ที่สูงสุด ส่งผลต่อเนื่องให้การกระทำอันใดของมนุษย์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลดังกล่าว ดังนั้น คำอธิบายการเกิดขึ้นขององค์กรสหกรณ์ในแนวคิดตะวันตกโดยทั่วไป มุ่งไปถึงเหตุผลในเรื่องแรงจูงใจในการรวมกลุ่ม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการความเป็นปัจเจกนิยม เนื่องจากรวมกลุ่ม ก่อให้เกิดผลประโยชน์บางประการ โดยเฉพาะกลุ่มประชากรในภาคเกษตร ประการแรกคือ เกษตรกรรายเล็กซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ สามารถมีอำนาจต่อรองเพื่อที่จะได้ผลตอบแทนที่มากขึ้น และประการที่สองคือ การได้รับสิทธิพิเศษจากรัฐบาล เช่น สิทธิการได้รับเงินอุดหนุนหรือการสนับสนุนจากรัฐบาล และสิทธิการได้รับการยกเว้นภาษี เป็นต้น ในมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ ประเทศออสเตรเลียสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นองค์กรสื่อกลางที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนแก่เกษตรกร

และในหลายมลรัฐในภาคตะวันตกตอนกลางของสหรัฐฯ เอกชนไม่สามารถเป็นเจ้าของพื้นที่ไร้การเกษตรได้นอกจากองค์กรที่เป็นสหกรณ์เท่านั้น บนพื้นฐานดังกล่าว Greenwood (1996) ได้สรุปผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ซึ่งแสดงข้อแตกต่างระหว่างการมีสถานะเป็นสหกรณ์กับการมีสถานะเป็นบริษัททั่วไป ในด้านการควบคุม การแบ่งสรรเงินได้ การคงเงินได้ในกองกลาง หลักทรัพย์ คณะกรรมการ ผู้ถือหุ้น ศักยภาพของคณะกรรมการ และการชีวิตและประเมินผลงานตามแสดงในตารางที่ 2

### การวิเคราะห์ “ปัญหา” ในสหกรณ์แบบดั้งเดิมในประเทศตะวันตก

ในงานศึกษาที่ใช้กรอบแนวคิดกระแสหลัก จากการศึกษาทิศทาง การเปลี่ยนแปลงสหกรณ์ที่กลายมาเป็นธุรกิจที่มีนายทุนเป็นเจ้าของ (investor-owned firm) ในประเทศตะวันตก มีงานศึกษาในสองลักษณะ คือการศึกษาโดยใช้สถิติและการรวบรวมประสบการณ์เพื่อชี้ชัดถึงเงื่อนไขและแรงจูงใจสำคัญในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรหรือการคงไว้ในโครงสร้างเดิม และงานศึกษาลักษณะที่สองเป็นการศึกษาเชิงปรัชญาและทฤษฎี ที่พยายามอธิบายเหตุการณ์และชั้นสูตรถึง “ปัญหา” ที่มีอยู่ภายในองค์กรสหกรณ์แบบดั้งเดิม (traditional cooperatives)

จากการศึกษาทิศทาง การเปลี่ยนแปลงสหกรณ์ในสหรัฐฯ ของงานวิจัยเช่น Schrader (1989) และ Collins (1991) สหกรณ์ส่วนใหญ่ได้แปรสภาพเป็นธุรกิจที่มีนายทุนเป็นเจ้าของ งานศึกษาทั้งสองฉบับได้ระบุว่าเงื่อนไขหลักที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรคือ มุมมองเรื่อง ความสำเร็จ (success) และแรงจูงใจ (motive) ตามปรัชญาของสหกรณ์ดั้งเดิมที่มีคำจำกัดความที่ไม่สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบัน

Schrader กล่าวถึง “ความสำเร็จ” ของสหกรณ์ตามปรัชญาดั้งเดิมคือการที่การดำเนินการของสหกรณ์ก่อให้เกิดมูลค่าที่แท้จริง (รวมถึงทางจิตใจ) มากกว่ามูลค่าทางตลาดสำหรับสมาชิกทุกคน โดยคุณสมบัติเนื้อหาของสหกรณ์ในเรื่องนี้ทำให้เกิดการสลายตัวขององค์กรเป็นผลต่อเนื่อง กล่าวคือ ข้อปฏิบัติที่หละหลวมบางประการของสหกรณ์ประกอบด้วยกฎหมายควบคุมสหกรณ์ที่ไม่มีความเคร่งครัดเช่นกฎหมายควบคุมธุรกิจทั่วไปก่อให้เกิดการขาดแคลนทุนอย่างแท้จริงและการขาดหนทางที่จะทำให้สินทรัพย์สหกรณ์มีมูลค่าเพิ่มขึ้นสำหรับเจ้าของทุน จึงเป็นเรื่องที่สร้างความสับสนสำหรับการมองด้วยกรอบแนวคิดแบบกระแสหลักที่ปรากฏการณ์นี้มักเกิดขึ้นกับสหกรณ์ที่ขึ้นชื่อว่าประสบผลสำเร็จตามปรัชญาดั้งเดิม ในกรณีที่สหกรณ์มีความสำเร็จมาก จึงต้องเผชิญกับสภาวะลำบากเช่นนี้มาก โดยหากยึดกับกรอบแนวคิดเชิงปัจเจกนิยม สหกรณ์ที่สามารถทำกำไรได้มากน่าจะมีคุณค่าในสายตาของนักลงทุนมากกว่าในสายตาของผู้มีอุปการคุณให้กับสหกรณ์ ดังนั้น สภาวะกดดันนี้จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงองค์กรให้เป็นธุรกิจภายใต้อิทธิพลของนายทุนมากยิ่งขึ้น

ในเรื่อง “แรงจูงใจ” Collins ได้กล่าวถึงแรงจูงใจสามประการที่ทำให้สหกรณ์แบบดั้งเดิมมีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้าง ประการแรกคือ แรงจูงใจในการเข้าถึงสินทรัพย์ หากมีการขายหุ้นทอดตลาดหรือการกู้ยืมเกิดขึ้นก็จะสามารถสร้างความเติบโตให้กับองค์กรได้ แต่

สภาพการณ์ที่เป็นอยู่คือไม่มีผู้ซื้อและไม่มีการกั๊กเกิดขึ้น การเติบโตจึงไม่เกิดขึ้นด้วย ประการที่สองคือ แรงจูงใจในการได้รับสิทธิการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งการแปรสภาพองค์กรไปจากปรัชญาเดิมที่กำหนดให้มีหนึ่งเสียงต่อหนึ่งสมาชิกหนึ่งคน (one member one vote) จึงเป็นสิ่งจำเป็นหากมูลค่าทางตลาดมีค่าสูงและมีหลายคนอยากเป็นเจ้าของ แรงจูงใจที่สามคือแรงจูงใจด้านสินทรัพย์ นำไปสู่การปรับโครงสร้างองค์กรให้สามารถมีการขายหุ้นได้ในราคาตลาดเมื่อมีอุปสงค์สูงขึ้น

นอกจากนี้ O'Connor (2001) ชี้แจงว่ากระแสโลกาภิวัตน์และการลดกฎระเบียบในเวทีการค้าโลก มีผลกระทบต่อสหกรณ์ในลักษณะที่แตกต่างจากผลกระทบต่อธุรกิจลักษณะอื่นๆ เนื่องจากเหตุผลประการแรกคือ สหกรณ์ในลักษณะเดิม มีขนาดเล็กและเน้นด้านชุมชน แต่ปัจจุบัน มีแนวโน้มขยายขนาดและมีความเป็นนานาชาติมากขึ้น ประการที่สองคือ สหกรณ์ดั้งเดิมไม่ได้เน้นด้านประสิทธิภาพในการใช้ทุน แต่ปัจจุบัน ตลาดทุนและวิทยาการที่สหกรณ์สามารถนำมาใช้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ประการที่สาม สหกรณ์ดั้งเดิมเน้นสินค้าเบื้องต้นที่เป็นวัตถุดิบ แต่ปัจจุบัน มีการเพิ่มมูลค่าเพิ่มโดยการทำให้สินค้ามีความแตกต่างกัน (product differentiation) และมีการใช้ตราสินค้า ประการที่สี่ สหกรณ์การเกษตรดั้งเดิมได้รับการคุ้มครองจากสภาวะการแข่งขัน เนื่องจากได้มีกฎหมายที่คุ้มครองสหกรณ์ แต่ปัจจุบัน มีการแข่งขันมากยิ่งขึ้น ประการที่ห้า สหกรณ์ดั้งเดิมมีโครงสร้างและข้อกำหนดที่ไม่ได้เคร่งครัดกับมาตรฐานบรรษัทภิบาล (corporate governance standard) เจกเช่นในบริษัทจำกัดมหาชน แต่ในสถานการณ์ปัจจุบัน มีการเรียกร้องให้มีความเคร่งครัดมากขึ้น เนื่องจากมีการค่านิ่งเรื่องประสิทธิภาพ ประการที่หก สหกรณ์ดั้งเดิมไม่ยินดีที่จะจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้บริหารระดับสูงในอัตราที่เหมาะสมกับความเป็นมืออาชีพหรือตามราคาตลาด ในขณะที่บริษัทเอกชนยินดีจ่ายค่าตอบแทนในอัตราที่สูงเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีความสามารถ ดังนั้น สหกรณ์จึงต้องเผชิญกับสภาพที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ต่อการเปลี่ยนแปลงนี้

Cook (1995) ได้สรุปข้อต่อของสหกรณ์แบบดั้งเดิม ในประเด็นดังนี้

**ปัญหาการใช้สินทรัพย์ส่วนรวมโดยไม่ต้องร่วมลงทุน (free rider problem)** จะเกิดขึ้นในกรณีที่สมาชิกของสหกรณ์ที่ใช้ประโยชน์จากปัจจัยทุนส่วนกลางของสหกรณ์ที่มีอยู่ในการผลิต โดยไม่ต้องมีส่วนร่วมในการอุปถัมภ์ปัจจัยทุนให้แก่สหกรณ์ ส่วนใหญ่จะเป็นสมาชิกใหม่หรือว่าที่สมาชิก (potential members) ที่สามารถใช้ประโยชน์จากการเปิดรับสมาชิกอย่างเสรี ตามแนวทางขององค์กรพัฒนาการสหกรณ์ระหว่างประเทศ บุคคลกลุ่มนี้จะขายผลผลิตในราคาเท่ากับที่ผู้เป็นสมาชิกเดิมขาย แต่ไม่ต้องลงทุนมาก ผลปรากฏว่าการผลิตของบุคคลที่ใช้สินทรัพย์ส่วนรวมโดยไม่ต้องร่วมลงทุนจะได้รับการอุดหนุนและก่อให้เกิดอุปทานส่วนเกิน ในขณะที่สมาชิกดั้งเดิมเกิดความไม่เต็มใจที่จะสนับสนุนในเรื่องปัจจัยทุนอีกต่อไป ทำให้ทุนในสหกรณ์เหลือลดน้อยลงและไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจกรรม

**ปัญหาแนวราบ (horizontal problem)** เกิดขึ้นจากลักษณะการบริหารจัดการปัจจัยทุนและเกิดการขาดแคลนทุนในองค์กร สมาชิกที่คาดการณ์ว่าจะเป็นผู้อุปถัมภ์เรื่องทุนในอนาคตจะ

มีความประสงค์อยากให้มีการลงทุนโดยสหกรณ์เกิดขึ้นในอัตราที่สามารถเลี้ยงดูเกษตรกรและสหกรณ์ได้ ส่วนสมาชิกที่ไม่มีส่วนร่วมหรือมีส่วนได้ส่วนเสียมากนักรวมทั้งสมาชิกที่ใกล้จะเกษียร จะไม่อยากจะให้เกิดการลงทุนโดยสหกรณ์และอยากจะถอนทุนที่เคยลงทุนไปแล้ว ผลปรากฏว่ามีการลงทุนที่ไม่เพียงพอและทำให้สมาชิกที่จะเป็นผู้อุปถัมภ์สหกรณ์ในอนาคตเกิดความไม่พอใจ

**ปัญหาเรื่องตะกร้าสินทรัพย์ (portfolio problem)** เกษตรกรที่เข้าเป็นสมาชิกในสหกรณ์ดั้งเดิมเพื่อจะมีช่องทางระบายสินค้า จะมีความสนใจเรื่องการลงทุนและมีระดับการรับความเสี่ยงที่แตกต่างกัน กลุ่มที่ไม่ชอบความเสี่ยงมักจะไม่สนับสนุนให้เกิดการลงทุน ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างกันกับผู้ที่ถือหุ้นในบริษัทที่อยากจะให้เกิดการลงทุน ผลก็คือสหกรณ์จะมีระดับการลงทุนที่น้อยกว่าที่ควรจะเป็นและทำให้เกิดข้อจำกัดในเรื่องการวางกลยุทธ์ทางธุรกิจ

**ปัญหาการควบคุม (control problem)** บรรษัทภิบาลภายในองค์กรสำหรับสหกรณ์มีความยากลำบากกว่ากรณีบริษัทจำกัดมหาชนเนื่องจากเหตุผลหลายประการ ประการแรกเกษตรกรผู้ผลิตสินค้าเป็นจำนวนมากและมีส่วนได้ส่วนเสียมากกว่าคนอื่น ควรจะมีสิทธิมีเสียงมากกว่าผู้ที่ไม่มีส่วนร่วมหรือมีส่วนร่วมน้อย แต่ในความเป็นจริงจะไม่เป็นเช่นนั้นหากยังคงวิถีเดิมที่ใช้หลักการสมาชิกหนึ่งคนต่อหนึ่งเสียง ประการที่สอง ไม่มีการตรวจสอบโดยผู้ลงทุนที่เป็นมืออาชีพดังเช่นในบริษัทจำกัดมหาชน โดยเฉพาะสถาบันการเงินและบริษัทนายหน้าต่างๆ ต่างใช้บริการของสำนักงานประเมินทางธุรกิจ (rating agencies) และสื่อต่างๆ ประการที่สามผู้จัดการส่วนใหญ่ไม่มีความเชี่ยวชาญ มีข้อมูลน้อย และไม่มีแรงจูงใจในการบริหารแบบมีประสิทธิภาพ ผลของปัญหาการควบคุม คือความมีประสิทธิภาพจะน้อยกว่ากรณีบริษัทจำกัดมหาชนและมีการควบคุมมากเกินไปโดยผู้บริหารซึ่งขาดความเชี่ยวชาญทางธุรกิจ

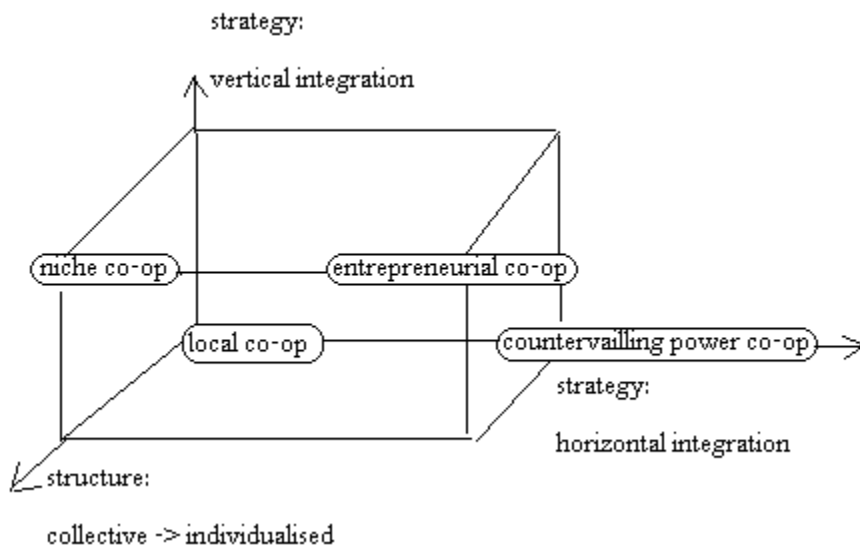
**ปัญหาด้านต้นทุนในการผลักดันการดำเนินการบางอย่าง (influence costs problem)** ในสหกรณ์พบว่า "การเมืองภายใน" (internal politics) สูงกว่ากรณีบริษัทจำกัดมหาชน และหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีต้นทุนในด้านการเงินและในด้านการตัดสินใจ ปัญหาเกิดขึ้นส่วนหนึ่งจากการที่สมาชิกมีหลากหลายความสนใจ และความสนใจที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับขนาดของกิจกรรมของแต่ละบุคคล ต้นทุนการผลักดันในการทำการตลาดเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกส่วนใดส่วนหนึ่งอยากจะให้ดำเนินกิจกรรมต่อไปแม้ว่าผลการดำเนินการสมควรที่จะยกเลิกกิจกรรมไปเสียในกรณีนี้ จะมีต้นทุนที่สูงมากในทางการเมืองภายในเพื่อไม่ให้ปิดหรือเพื่อให้ปิดกิจกรรมดังกล่าว (politics of closure) ตามประสบการณ์ที่ผ่านมาต้นทุนจะต่ำในกรณีธุรกรรมขนาดเล็กและสูงในกรณีธุรกรรมขนาดใหญ่และมีความหลากหลายมาก

### **แนวโหม้การปรับโครงสร้างองค์กรสหกรณ์บนรากฐานแห่งปัจเจกนิยม**

ปัญหาต่างๆ ในสหกรณ์แบบดั้งเดิม ถูกมองว่าเกิดจากต้นสาเหตุหลักคือ ทุนถือเป็นสินทรัพย์ส่วนกลาง ซึ่งสมาชิกไม่สามารถถอนทุนออกจากกองทุนได้ สหกรณ์ขาดความสามารถในเชิงธุรกิจ และสหกรณ์ต้องเผชิญกับปัญหาเรื่องข้อจำกัดในปัจจัยทุนซึ่งไม่สามารถขยายขนาด

เพิ่มเติมได้ ดังนั้น ตามแนวคิดในตะวันตก ที่ผ่านมากกว่าทศวรรษ ได้มีการเสนอรูปแบบใหม่ของสหกรณ์ เรียกว่า สหกรณ์รุ่นใหม่ (New Generation Cooperatives: NGC) ซึ่งแตกต่างจากการมองของระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นในหัวข้อถัดไป แนวคิดสหกรณ์รุ่นใหม่มองว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาการบริหารองค์กร และควรได้รับการแก้ไขในระดับองค์กรอุตสาหกรรม (industrial organisation) แนวคิดสหกรณ์แบบใหม่คือการสนับสนุนเพื่อให้ทุนไม่ใช่เป็นสินทรัพย์ส่วนกลางอีกต่อไป หุ้นส่วนสามารถมีสิทธิต่างๆ ตามสัดส่วนเดียวกันกับจำนวนทุนที่ได้มีส่วนร่วมลงทุนไปของสมาชิกแต่ละคน ส่วนปัญหาเรื่องความขาดความสามารถในเชิงธุรกิจสามารถแก้ไขโดยไม่ต้องเปลี่ยนปรัชญาเดิมที่ว่า หนึ่งคนต่อหนึ่งเสียง โดยให้มีการเลือกตั้งบุคคลภายนอกที่มีความสามารถที่เหมาะสมเพื่อการบริหารแบบมืออาชีพ นอกจากนี้ ความยั่งยืนของสหกรณ์ต้องขึ้นอยู่กับกลยุทธ์การเติบโตที่จะต้องประกาศให้สมาชิกผู้ถือหุ้นได้รับทราบ เพื่อไม่ให้ถอนทุน

แผนภาพที่ 2: การแสดงทิศทางการปรับเปลี่ยนสภาพองค์กรสหกรณ์



ที่มา: กรอบแนวคิดจาก van Bekkum (2007)

สหกรณ์หลายแห่งในประเทศตะวันตก โดยเฉพาะในสหรัฐฯ มีจำนวนกว่า 200 แห่งที่ทำการปรับเปลี่ยนสภาพ ตั้งแต่ปี 1990 เป็นต้นมา ได้บริหารข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในสหกรณ์แบบดั้งเดิมโดยการปรับทิศทางไปจากลักษณะเดิม สหกรณ์รุ่นใหม่จึงมีคุณสมบัติหลักที่เปลี่ยนไปดังนี้

1. การรับเป็นสมาชิกเป็นแบบปิด โดยมีการกำหนดเงื่อนไขการรับเข้าเป็นสมาชิก
2. สมาชิกต้องมีการร่วมทุนในมูลค่าขั้นต่ำที่กำหนดเมื่อเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหกรณ์
3. สมาชิกมีสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องส่งสินค้าโดยตรงให้กับสหกรณ์ในสัดส่วนเดียวกันกับหุ้นที่ถืออยู่
4. ธุรกิจสหกรณ์เน้นในวงแคบ มีตลาดสินค้าเฉพาะ (niche market)

5. สหกรณ์มีลักษณะการขายแบบแนวนอน (horizontal sales) ไม่ใช่เป็นการรวมหรือเป็นแนวตั้ง (vertical sales)

คุณสมบัติดังกล่าวถูกออกแบบมาเพื่อแก้ปัญหาที่สหกรณ์ดั้งเดิมเคยเผชิญ และสหกรณ์ที่ได้แปรสภาพส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการเพื่อตอบสนองแรงจูงใจในเชิงปัจเจกนิยม โดยปัญหาการใช้สินทรัพย์ส่วนรวมโดยไม่ต้องร่วมลงทุนได้หมดไปเนื่องจากการรับสมาชิกเป็นแบบปิด นอกจากนี้ปัญหาแนวนอน ก็ไม่เกิดขึ้น เนื่องจากสมาชิกสามารถขายหุ้นได้ในราคาตลาดซึ่งไม่มีผลจากปัจจัยเรื่องเวลาที่เคยมีผลกระทบต่อสมาชิกในสหกรณ์ดั้งเดิม ปัญหาตะกร้าสินทรัพย์ แม้ว่าจะไม่ได้แก้ไขหมด แต่ก็ลดน้อยลง เนื่องจาก หุ้นสามารถขายได้ง่ายขึ้น ซึ่งเปิดช่องทางให้สมาชิกที่ไม่เห็นด้วยกับทิศทางการดำเนินการของกรรมการสามารถออกจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ออกมักจะมีความคิดที่แตกต่างอย่างมีนัยสำคัญซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก ส่วนปัญหาเรื่องการควบคุม แม้ว่าจะไม่สามารถแก้ไขได้ทั้งหมดโดยโครงสร้างใหม่ แต่ราคาหุ้นที่เป็นที่รู้จักในสาธารณะ แสดงถึงมุมมองของสมาชิกและว่าที่สมาชิกถึงการดำเนินงานและแนวโน้มของธุรกิจ ราคาหุ้นสามารถสะท้อนถึงเสียงตอบรับของการดำเนินงานทางธุรกิจ และสามารถทำให้ปัญหาได้รับการแก้ไขได้ง่ายขึ้น อย่างไรก็ตาม หุ้นในสหกรณ์แบบดั้งเดิม ไม่มีการตรวจสอบอย่างเป็นทางการ สำหรับปัญหาเรื่อง ต้นทุนการผลิตต้นทุนการดำเนินการบางอย่างได้ลดลงในโครงสร้างแบบใหม่ แต่ไม่ใช่เป็นเพราะโครงสร้างที่เปลี่ยนไป แท้จริงเป็นเพราะสหกรณ์รุ่นใหม่ส่วนใหญ่มีขนาดเล็กและเน้นการผลิตในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งมีต้นทุนการพยายามใช้สิทธิพลเพื่อการผลิตต้นทุนต่ำกว่าขนาดใหญ่อยู่แล้ว ในภาพรวม แนวโน้มการปรับโครงสร้างสหกรณ์สามารถแยกออกได้เป็นสามประเภทหลัก ดังแสดงในแผนภาพที่ 2 มีรายละเอียดดังนี้

*สหกรณ์พื้นบ้านหรือสหกรณ์ท้องถิ่น (local cooperatives)* หรือสหกรณ์แบบดั้งเดิมในมุมมองของกรอบแนวคิดกระแสหลัก เป็นองค์กรที่มีขนาดเล็ก ดำเนินการตามพื้นฐานของหลักการขององค์กรพัฒนาการสหกรณ์ระหว่างประเทศ

*สหกรณ์สินค้าเฉพาะ (niche cooperatives)* ดังแสดงในแผนภาพที่ 2 จะมีขนาดเล็กและมีธุรกิจเชิงแคบ กล่าวคือ ไม่มีความหลากหลายในสินค้า แต่จะมีสินค้าที่เชื่อมโยงในเชิงลึก สหกรณ์พื้นบ้านเน้นการผลิตในสายสินค้าใดสินค้าหนึ่งเหมือนสหกรณ์ดั้งเดิม แต่ที่มีความหลากหลายในสินค้าเดียวกันมากขึ้น ดังนั้นจึงไม่มีคู่แข่งมาก นอกจากนี้สหกรณ์สินค้าเฉพาะยังมีข้อแตกต่างในเรื่องของการบริหารสินทรัพย์ซึ่งมีความเป็นปัจเจกแทนที่จะเป็นส่วนรวมมากขึ้น สหกรณ์ Land O'Lakes เป็นสหกรณ์ที่ผลิตคำที่ทำจากนม ซึ่งมีสมาชิกอยู่ใน 29 มลรัฐ และมีสินค้าบริโภคอยู่ทั่วประเทศ ก่อตั้งในปี 1921 โดยโรงงานเนยที่ Minnesota เพื่อพัฒนาการตลาดของสินค้านี้ เป็นสหกรณ์ดั้งเดิมมีสมาชิกเป็นเกษตรกร 11,000 คน และ 1,000 สหกรณ์รายเล็ก Land O'Lakes เคยเผชิญกับปัญหาเรื่องสมาชิกส่วนใหญ่ที่ไม่ชอบหลักการสมาชิกหนึ่งคนต่อหนึ่งเสียง ซึ่งให้เสียงส่วนใหญ่กับผู้ผลิตรายเล็ก นอกจากนี้ ผู้บริหารยังขาดความเชี่ยวชาญในทางธุรกิจ จึงเกิดการปรับโครงสร้างให้เป็นสหกรณ์สินค้าเฉพาะ นอกจากนี้ Campina

Melkuni ในประเทศเนเธอร์แลนด์ก็เป็นสหกรณ์ผลิตภัณฑ์จากนม เป็นบริษัทที่ใหญ่อันดับห้าของยุโรปและเป็นหนึ่งในสองบริษัทที่อยู่ในเนเธอร์แลนด์ ตลาดใหญ่อยู่ที่ประเทศเนเธอร์แลนด์ เบลเยียม และเยอรมัน แต่ก็ขายให้กับสหรัฐฯ โปแลนด์และรัสเซียด้วยเช่นกัน ก็ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างและประสบความสำเร็จเช่นกัน

สหกรณ์อำนาจถ่วงดุล (*countervailing power cooperatives*) เป็นสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่ เกิดขึ้นโดยการรวมตัวของสหกรณ์แบบดั้งเดิม แล้วขยายขยายวงจการผลิตในแนวราบมากขึ้นและสามารถใช้ทุนส่วนกลางร่วมกันได้ซึ่งคุณสมบัตินี้ยังเหมือนกับสหกรณ์ดั้งเดิม Kerry Co-operatives Creameries Limited (Kerry Co-op) ก่อตั้งที่ประเทศไอร์แลนด์ ในปี 1974 โดยการรวมกลุ่มของสหกรณ์และบริษัทรายเล็ก และรัฐวิสาหกิจผลิตภัณฑ์จากนม ตั้งอยู่ในมลฑลเคอร์รี่ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะไอร์แลนด์เข้าร่วมในสหภาพยุโรป เมื่อปี 1973 ด้วย Kerry Coop เป็นสหกรณ์ที่เล็กที่สุดในสหกรณ์การเกษตรหกแห่งในไอร์แลนด์ และได้ขยายเรื่อยมา แต่ต่อมากการเติบโตก็ถูกข้อจำกัดในเรื่องปัจจัยทุน Kerry ลงทุนมากในการวิจัยและพัฒนาและการลงทุน ในที่สุด Kerry Coop ก็ต้องขายหุ้นในตลาด กลายเป็น Kerry Group PLC ใน Dublin Stock Exchange ในปี 1986 โดยที่ Kerry Coop ซึ่งมีเกษตรกรเป็นเจ้าของหุ้นประมาณร้อยละ 83 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด และสมาชิกสามารถซื้อหุ้นได้ ซึ่งที่ผ่านมาได้ซื้อไปประมาณร้อยละ 9 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด ทำให้จำนวนหุ้นที่สมาชิกถือทั้งหมดรวมเป็นร้อยละ 92 และสหกรณ์ได้ประสบความสำเร็จเรื่อยมา

สหกรณ์วิสาหกิจ (*entrepreneurial cooperatives*) ก็เป็นการรวมตัวของสหกรณ์ดั้งเดิมเช่นกัน แต่แตกต่างไปจากสหกรณ์อำนาจถ่วงดุล ที่จำนวนรายสินค้าในสายธุรกิจที่แคบลง โดยการพัฒนาเชิงตั้งในเรื่องของตราสินค้า (brand name) และมีความแตกต่างของสินค้า (product differentiation) มากยิ่งขึ้น ตัวอย่างส่วนใหญ่คือสหกรณ์ผลิตภัณฑ์ที่ทำจากนม โดยสหกรณ์วิสาหกิจปลีกตัวจากการบริหารทุนโดยส่วนรวม เพื่อจะสนับสนุนการพัฒนาในเชิงตั้งที่ต้องใช้ต้นทุนสูง Val Ad Co เป็นสหกรณ์รุ่นใหม่ ที่มลรัฐมินนิโซตา ก่อตั้งเมื่อปี 1991 โดยผู้ปลูกข้าวโพด 120 ราย เพื่อเพิ่มมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าโดยการเลี้ยงหมู ซึ่งปัจจุบันมียอดขายถึง 30 ล้านเหรียญสหรัฐฯ มีความจำเป็นต้องพัฒนาในแนวทางดังกล่าวเนื่องจากกฎหมายห้ามไม่ให้ธุรกิจเป็นเจ้าของฟาร์ม Val Ad Co เป็นสหกรณ์ปิด ซึ่งเพิ่มทุนโดยการคงไว้ร้อยละ 30 ส่วนร้อยละ 70 ที่เหลือถูกจัดสรรระหว่างผู้ถือหุ้น ในลักษณะการจ่ายมูลค่าเพิ่ม (value-added payment) ทุนเพิ่มขึ้นในทางอ้อมโดยการมีสัญญาซื้อขายให้สมาชิกเลี้ยงหมู การกั๊ยืมสามารถทำได้จากธนาคารสหกรณ์และธนาคารแห่งอื่นๆ ซึ่งเพียงพอสำหรับการคงสภาพความเป็นสหกรณ์ นอกจากนี้ ที่เนเธอร์แลนด์ ยังมีธนาคาร Rabobank ซึ่งก่อตั้งเป็นร้อยปีมาแล้วโดยธนาคารสหกรณ์ระดับท้องถิ่น เป็นธนาคารที่ใหญ่ที่สุดอันดับที่ 25 ของโลกและมีสาขาอยู่ที่ 30 ประเทศ ในฐานะที่เป็นสหกรณ์ Rabobank ไม่สามารถเพิ่มทุนได้ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดนี้ทำให้ธนาคารเลือกลูกค้ามากขึ้น ส่งผลให้ธนาคารสามารถยกระดับขึ้นจากหน่วยงานประเมินบริษัทเป็นเกรด

AAA ทำให้สามารถมีความน่าเชื่อถือพอที่จะกู้ยืมทุนได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำเพื่อการขยายองค์กร

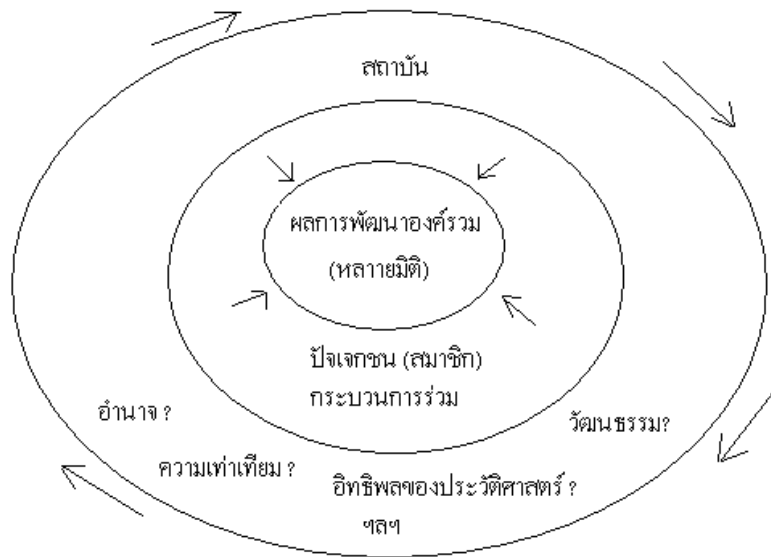
แม้ว่าต้นแบบดังเช่นใน van Bekkum ในแผนภาพที่ 2 จะแสดงความเป็นไปได้ในทิศทาง การปรับโครงสร้างองค์กรให้เห็นกรณีสุดขีด แต่สหกรณ์ที่พบเห็นส่วนใหญ่จะมีคุณสมบัติ ผสมอยู่ระหว่างขีดความเป็นไปได้ดังกล่าว โดยภาพรวม พบว่าแนวโน้มและทิศทางการปรับ โครงสร้างสหกรณ์ในประเทศตะวันตกจะหวนกลับไปสู่ธรรมชาติของความเป็นปัจเจกมากขึ้น เช่น มีการคำนึงถึงกำไร และอำนาจความเป็นเจ้าของที่ขึ้นอยู่กับจำนวนทุนที่สมาชิกแต่ละคนมี ให้สหกรณ์เป็นแรงจูงใจให้เกิดความมีประสิทธิภาพและการเจริญเติบโต เป็นการพัฒนาสหกรณ์ โดยแยกส่วนเป็นองค์กรๆ ไป ซึ่งไม่ได้เชื่อมโยงกับองค์ประกอบอื่นในระบบสังคมเศรษฐกิจ สภาพการณ์ดังกล่าวเป็นแนวโน้มที่เป็นไปในทางตรงกันข้ามกับกรณีสหกรณ์ในประเทศ ญี่ปุ่นในหัวข้อที่สี่ซึ่งพยายามแก้ไขและปรับปรุงโครงสร้างในลักษณะองค์กรรวมทั้งประเทศ

#### 4. การวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ตามกรอบแนวคิดเชิงสถาบัน

ในปี 1935 จอร์จ ฟอว์เคท์ (George Fauquet) กล่าวว่าสหกรณ์เป็นองค์กรที่ ประกอบด้วยองค์ประกอบหลักสองส่วนที่สำคัญคือ ความเป็นองค์กรประชาธิปไตย และความเป็นองค์กรเศรษฐกิจ หากแยกสองส่วนนี้ออกจากกันในการวิเคราะห์ ก็จะทำให้สาระสำคัญของ ทั้งสองส่วนหายไปด้วย การเชื่อมโยงระหว่างสองส่วนนี้จึงเป็นโจทย์สำคัญที่สุดสำหรับการ ดำเนินการของระบบสหกรณ์ (Vitalliano, 1977) สหกรณ์เป็นองค์กรที่มีหลากหลาย วัตถุประสงค์ เป็นวัตถุประสงค์ทั้งเชิงอำนาจและเชิงเศรษฐกิจ ก่อตั้งขึ้นมาจากเหตุการณ์ ความ ตึงเครียด และการขับเคลื่อน ในประวัติศาสตร์ เช่น ความไม่เท่าเทียม ความไม่เสมอภาคใน อำนาจต่อรอง โดยเฉพาะในชนกลุ่มเกษตรกร เป็นต้น เหล่านี้ กล่าวได้ว่าการทำความเข้าใจ กลไกและทิศทางของระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ แท้จริงแล้วจำเป็นต้องพิจารณาในหลายมิติ เพื่อที่จะนำมาสู่ผลการวิเคราะห์ที่เข้ากับสภาพความเป็นจริง และไม่สูญเสียความมีคุณสมบัติอัน เดิมของสหกรณ์



แผนภาพที่ 3: การแสดงกรอบแนวคิดเชิงสถาบัน



กรอบแนวคิดแบบกระแสหลักที่กล่าวถึงในหัวข้อที่สามนั้น เริ่มต้นจากตัวละคร (economic player) ซึ่งเป็นปัจเจก แต่แนวคิดเชิงสถาบันเริ่มจากปฏิสัมพันธ์ (interaction) ระหว่างปัจเจกภายใต้โครงสร้างทางสถาบันที่หลากหลาย ที่กระทำโดยกระบวนการร่วม เพื่อผลลัพธ์ที่เป็นผลการพัฒนาองค์กรร่วมของชุมชนในหลายมิติ ดังแสดงในแผนภาพที่ 3 โดยไม่มีการตั้งข้อสมมติล่วงหน้า (presumption) เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวละครว่าควรจะเป็นอย่างไร ซึ่งความสัมพันธ์สามารถเกิดขึ้นในหลายลักษณะ เช่น ความสัมพันธ์ที่เป็นความขัดแย้ง (conflict) ระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย หรือระหว่างผู้เช่ากับผู้ให้เช่า หรือจะเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นการแข่งขัน (competition) ระหว่างผู้ขายสองคน หรือจะเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นลักษณะความร่วมมือ (cooperation) ระหว่างผู้ทำงานประเภทเดียวกันร่วมมือกัน เช่นในภาคเกษตร ชาวนาสองคนสามารถเลือกที่จะแข่งขันกันหรือร่วมมือกันก็ได้ แต่ในแนวคิดกระแสหลัก การวิเคราะห์ส่วนใหญ่จะเริ่มด้วยข้อสมมติพื้นฐานที่ว่าชาวนาต้องแข่งขันกัน

โดยกรอบแนวคิดที่คุ้นเคยกันดีในยุโรปทำนองนัวร์เซียน (Nourse, 1992) อธิบายว่าความร่วมมือนั้น เกิดขึ้นจากความเบี่ยงเบนซึ่งเกิดจากปัญหาของระบบตลาดที่ทำงานผิดปกติ เช่น หากมีการก่อดั้วระหว่างกลุ่มบริษัทที่ตกลงราคาขายร่วมกันเพื่อไม่ให้มีการแข่งขันกัน (ดังเช่น cartel) อาจสามารถเป็นเพราะสถานะตลาดแข่งขันล้มเหลว ดังเช่นในทฤษฎีเกม ที่ความร่วมมือกันระหว่างตัวละครจะส่งผลให้ได้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ในที่สุดความล้มเหลวในตลาดก็จะถูกแก้ไขไปเองเมื่อตลาดกลับสู่สภาพปกติ การวิเคราะห์แบบกระแสหลักพยายามเชื่อมโยงให้สหกรณ์เป็นดังเช่นหรือเปรียบเสมือนดังเช่นบริษัทจึงใช้กรอบแนวคิดเป็นเหมือนบริษัท Torgenson (1990) ได้เสนอว่าการนี้ทำให้ทฤษฎีสะท้อนให้เห็นว่าสหกรณ์การเกษตรเปรียบเสมือน “บริษัทด้อยคุณภาพ” (degraded firm) หรือเป็นบริษัททารก (infant firm) ที่ต้องการการพัฒนาต่อไปอีก จึงมองว่าในที่สุดสหกรณ์ก็จะกลายเป็นบริษัทธุรกิจเมื่อได้รับการพัฒนาเต็มที่ เช่น Harte (1995) เคยบรรยายไว้ว่า “วิฎจักรชีวิต” ของสหกรณ์ที่เผชิญกับการ

ปรับเปลี่ยนให้เป็นบริษัทภายใต้สิ่งแวดล้อมตลาดแข่งขันเสรี ตามความเชื่อที่ว่าสหกรณ์เกิดขึ้น เพราะมีการให้บริการไม่เพียงพอ หรือการมีต้นทุนที่สูงมาก และเชื่อว่าการดำเนินการของตลาด จะดีขึ้นเมื่อมีความเป็นอุตสาหกรรมมากขึ้น และในที่สุดก็จะหมดความต้องการสหกรณ์ไป อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนอาจมองข้ามประเด็นที่ว่า การพิสูจน์ว่าประสิทธิภาพและความยั่งยืนในระบบทุนนิยมเสรีเองสามารถคงอยู่ได้โดยไม่ต้องมีสหกรณ์ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องง่ายเช่นกัน เนื่องจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาที่ยืนยันว่าระบบตลาดเสรีเองก็ไม่ได้นำไปสู่การแข่งขันและคุณภาพโดยปราศจากความล้มเหลวทางสังคมเศรษฐกิจที่เรื้อรังเช่นกัน (Lauck 2000)

นอกจากนี้ แนวคิดกระแสหลักตั้งข้อสมมติว่าปัจเจกเป็นผู้มีเหตุผล แต่ในแนวคิดเชิงสถาบันไม่ได้ตั้งข้อสมมติดังกล่าว เพราะการกระทำใดก็ตามสามารถเกิดจากการได้รับอิทธิพลจาก อารมณ์ ความผูกพัน ความเชื่อ และประเพณีวัฒนธรรมดั้งเดิม ก็เป็นไปได้ ดังเช่น สหกรณ์สามารถให้ความพึงพอใจต่อผู้ให้การสนับสนุนและสมาชิกคนอื่นๆ ได้พร้อมกันโดยกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยในการตัดสินใจ การสร้างเครือข่ายในสังคม และการทำให้เกิดการกระชับความสัมพันธ์ในชุมชนเชิงประวัติศาสตร์และยังคงวัฒนธรรมดั้งเดิมอันมีคุณค่าทางจิตใจไว้ เป็นต้น

โดยภาพรวม สหกรณ์แตกต่างจากบริษัททั่วไป จึงมีความจำเป็นต้องใช้กรอบแนวคิดที่แตกต่างออกไปจากบริษัททั่วไปในประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

**หลักการของสหกรณ์ (Cooperatives Principles)** หลักการขั้นต้นของสหกรณ์มีความแตกต่างจากของบริษัท ความสนใจของสมาชิกสหกรณ์มีต้นกำเนิดจากการใช้ การควบคุม และการได้รับผลประโยชน์ขององค์กร ในระยะยาว ในเชิงราบ เมื่อเทียบกับกำไรในระยะสั้นของบริษัท Lasley (1981) และ Ketilson (1995) กล่าวว่าสหกรณ์มีหลายวัตถุประสงค์ในองค์กรเดียว เป็นองค์กรผสมซึ่งประกอบขึ้นด้วยหลายส่วน (Pestoff, 1992) ซึ่งในขณะเดียวกันเป็นองค์กรที่อาสาสมัครและเป็นองค์กรเชิงพาณิชย์ นอกจากนี้ องค์กรสหกรณ์โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตรยังเป็นสถาบันส่วนหนึ่งที่สำคัญต่อชุมชน เช่นเดียวกับโบสถ์ วัด โรงเรียน ฯลฯ ซึ่งไม่เหมือนดังเช่นกรณีบริษัท โดยมีการทำเครือข่ายทางสังคม เป็นช่องทางสำหรับการควบคุมรับผิดชอบต่อถิ่นแบบเป็นประชาธิปไตย และเป็นศูนย์กลางการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูล นอกจากนี้ จากความสัมพันธ์ต่อชุมชนชนบทและประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา สหกรณ์ถือได้ว่าเป็นผลของการมีผู้ด้อยโอกาสในสังคมของผู้ผลิตรายเล็กและขนาดกลางที่ถูกกระแสของตลาดที่เน้นการลงทุนที่มีการกระจุกตัวสูงขึ้นเรื่อยๆ ดังนั้นจึงปฏิเสธไม่ได้ว่าสหกรณ์มีลักษณะเฉพาะตัวซึ่งไม่เหมือนกับบริษัท เมื่อสหกรณ์ทำตามแนวทางปฏิบัติ จึงถือเป็นทางเลือกที่สามสำหรับการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นทางเลือกระหว่างสองขั้วที่กล่าวไว้ข้างต้น (Pestoff, 1992)

**หลักของเหตุผล (Rationality)** การมองกำไรและบริการ สหกรณ์มีความจำเป็นที่จะทำ ให้ผลการดำเนินการสูงกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม ที่จะทำให้ผู้ประกอบการได้รับความพึงพอใจสำหรับระยะยาว แต่บริษัทต้องทำให้ได้กำไรจากการบริการทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อเพิ่มมูลค่าทางตลาด นอกจากนี้ ความสนใจอื่นๆ ประกอบด้วย ความเป็นประชาธิปไตยหรือการควบคุมใน

ระดับท้องถิ่น เพื่อความยั่งยืนของชุมชน คราวเรือนเกษตร ซึ่งไม่สามารถจะนำไปใส่ในบัญชีได้ แม้ว่า Harte (1995) เคยชี้แจงว่าความมีประสิทธิภาพของสหกรณ์ไม่สามารถสะท้อนได้จากการดำรงอยู่มาหลายปีของสหกรณ์ เนื่องจากในหลายประเทศ สหกรณ์ได้รับการอุดหนุนจากรัฐเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม O'Connor (1973) และ Barlett and Steele (1998) ชี้แจงว่าในประเทศตะวันตกส่วนใหญ่ บริษัทเอกชนหลายแห่งก็ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐในแง่ของการไม่ต้องเสียภาษีและการวิจัยและพัฒนา และอื่นๆ อีกมากมายเช่นกัน นอกจากนี้ การกล่าวถึงเรื่องความมีประสิทธิภาพนั้น Harte อาจมองข้ามเรื่องประสิทธิภาพในทางอื่น เช่นทางการเมือง เพราะสาเหตุที่รัฐบาลของประเทศส่วนใหญ่สนับสนุนสหกรณ์อาจเพราะว่ามีประสิทธิภาพทางการเมืองเกิดขึ้นได้ หากสหกรณ์มีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นทางการเมืองหรือทางกลไกสังคมก็ตาม ก็ไม่สามารถปฏิเสธความเชื่อที่ว่าสหกรณ์สามารถสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมได้ ดังนั้นประเด็นในทางปฏิบัติและทางประวัติศาสตร์ก็ไม่ควรถูกมองข้ามไป

*ผลประโยชน์ทางการเมือง (Political Interests)* ในประวัติศาสตร์ องค์กรสหกรณ์ถือได้ว่าเป็นองค์กรทางการเมืองอย่างมีนัยสำคัญ การพัฒนาของสหกรณ์เคยได้รับการต่อต้านทางการเมืองจากฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียทางเศรษฐกิจเช่นกัน กรอบแนวคิดกระแสหลักได้มองข้ามการพัฒนาในแนวประวัติศาสตร์การเมืองส่วนนี้ไป Fraser (1989) อธิบายว่ากระบวนการดังกล่าวว่าอำนาจในการบริหารจัดการ ความเป็นมืออาชีพ ความต้องการของมนุษย์อันหลากหลายมาก ถูกแยกส่วนจากสังคม วัฒนธรรม และการเมือง และในที่สุดความเป็นองค์กรรวมก็หายไป ความต้องการที่มีความซับซ้อนของตัวละครในสังคมถูกแปร่งให้เป็นมูลค่าให้สามารถวัดได้ง่ายขึ้นและเหลือแต่เพียงประเด็นเรื่องเศรษฐกิจและปัญหาทางกระบวนการ ตัวอย่าง เช่น ความสนใจทางประชาธิปไตยของผู้สนับสนุนสหกรณ์นั้น ถูกทำให้ไม่เป็นเรื่องทางการเมือง แยกออกจากการขับเคลื่อนทางสังคม และถูกระบุขึ้นมาใหม่ให้เป็น “ความสนใจในทางบริหารหรือความสนใจในเชิงวิชาการ” ให้เข้ากับแนวทางแบบจำลองแบบกระแสหลัก ในการณ์นี้จึงทำให้สาระในแนวกว้างขาดหายไป

*การใช้กรอบแนวคิดครอบจักรวาล (Analytical Homogenization)* การตีกรอบสหกรณ์ให้เป็นดังเช่นบริษัท ทำให้ละเลยความ “ไม่มีเหตุผล” และความสนใจอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือแนวคิดกระแสหลัก ในการทำให้องค์กรใหญ่กลายเป็นองค์กรหน่วยเล็กๆ แล้วนำเอามาวิเคราะห์นั้น จะทำให้ความหลากหลายของสมาชิกหายไป เช่น อาจเกิดการไม่เห็นด้วยระหว่างสมาชิกกับผู้บริหาร ในสหกรณ์ซึ่งนำไปสู่ขั้นที่จะต้องพิจารณาต่อไป แต่ Harte (1995) กล่าวว่า ความหลากหลายในความสนใจของสมาชิกสหกรณ์สะท้อนถึง ‘จุดมุ่งหมายที่สับสน’ (confused motives) ขององค์กร ดังนั้นแนวคิดในการแก้ปัญหาความไม่ลงรอยระหว่างสมาชิกกับผู้บริหารคือการทำให้ความเป็นเจ้าของและอำนาจการบริหารอยู่ที่กลุ่มบุคคลจำนวนน้อย ปัญหาดังกล่าวจึงหมดไป และจุดมุ่งหมายจะได้เหลือน้อยลง อย่างไรก็ตาม Ketilson (1995) ได้ชี้แจงว่า ในการทำความเข้าใจสภาพการณ์ดังกล่าว ควรใช้กรอบแนวคิดที่กว้างกว่านี้ เพื่อแก้ปัญหาที่แท้จริงและคงจุดมุ่งหมายเดิมเอาไว้

### การทบทวนหลักการดั้งเดิมของเศรษฐกิจสหกรณ์

องค์กรพัฒนาการสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Cooperative Alliance: ICA) คือองค์การสหกรณ์ระหว่างประเทศซึ่งมีสมาชิกทั่วโลกมากกว่า 760 ล้านคน ซึ่งเป็นตัวแทนของ 250 ประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ ได้ให้นิยามแก่คำว่าสหกรณ์ว่า “เป็นองค์การที่มีความเป็นเอกเทศของกลุ่มบุคคลเพื่อตอบสนองความต้องการและเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภายใต้การดำเนินวิสาหกิจที่มีความเป็นเจ้าของร่วมกันและมีระบอบประชาธิปไตยทำหน้าที่กำกับดูแล” องค์กรพัฒนาการสหกรณ์ระหว่างประเทศได้กำหนดให้สหกรณ์ดำเนินการอยู่บนพื้นฐานค่านิยมของการพึ่งพาและรับผิดชอบตนเองตามแนวทางประชาธิปไตย มีความเสมอภาคและความสามัคคี และสมาชิกต้องตั้งมั่นอยู่บนค่านิยมทางจริยธรรม มีความซื่อสัตย์ โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคมและเอื้ออาทรแก่ผู้อื่น ([www.ica.coop](http://www.ica.coop))

ในปี 1995 องค์กรพัฒนาการสหกรณ์ระหว่างประเทศได้มีการประชุมเพื่อทำการพิจารณาเกี่ยวกับหลักการสหกรณ์สากล ณ เมืองแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ มีความเห็นพ้องต้องกันว่าควรทำการปรับปรุงหลักการจากเดิมเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อให้สมาชิกมีความเข้าใจร่วมกันไปในทิศทางเดียวกัน จึงได้กำหนดเอกลักษณ์ใหม่ของการสหกรณ์ขึ้นและประกาศให้สหกรณ์ทุกประเทศ เป็นแนวทางเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติที่ยอมรับทั่วกัน ตั้งแต่ปี 1996 เนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปีของการก่อตั้งสหกรณ์ขึ้นเป็นครั้งแรก ประเทศไทยได้นำเอาหลักการดังกล่าวมาใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติจนถึงปัจจุบัน หลักการที่สำคัญ 7 ประการมีดังนี้

1. การรับเข้าเป็นสมาชิกที่เปิดเสรีและตามความสมัครใจ - สหกรณ์เป็นองค์การแห่งความสมัครใจ การรับสมัครเป็นสมาชิกจะต้องเปิดเสรี สมาชิกสามารถได้รับสวัสดิการที่สหกรณ์พึงจะมีให้ และมีความเต็มใจที่จะรับผิดชอบในฐานะสมาชิกโดยปราศจากการกีดกันทางเพศ สังคม เชื้อชาติ การเมืองหรือศาสนา

2. การดูแลกำกับองค์กรดำเนินการโดยสมาชิกทุกคนภายใต้ระบอบประชาธิปไตย - สหกรณ์เป็นองค์การที่เป็นประชาธิปไตยกำกับโดยสมาชิกซึ่งมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจทิศทางการดำเนินการของสหกรณ์ โดยไม่คำนึงถึงจำนวนหุ้นส่วนของสมาชิกแต่ละคน เพราะหนึ่งคนมีสิทธิได้หนึ่งเสียง

3. สมาชิกได้รับความเที่ยงธรรมในการมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจ - สมาชิกทุกคนมีส่วนช่วยในการอุปถัมภ์ในการสะสมและบริหารทุนของสหกรณ์โดยวิธีที่เป็นประชาธิปไตยซึ่งสมาชิกมีสิทธิเท่าเทียมกัน อย่างน้อยส่วนหนึ่งของทุนที่สหกรณ์มีอยู่นั้นถือเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของสมาชิกทุกคนในสหกรณ์ สมาชิกจะได้รับผลตอบแทนสำหรับเงินทุนตามเงื่อนไขของความเป็นสมาชิกในอัตราที่จำกัด (ในกรณีที่มีผลตอบแทนดังกล่าว) การแบ่งสรรผลประโยชน์ส่วนเกินนั้น จะนำไปใช้ในการพัฒนาระบบสหกรณ์ เพื่อเป็นประโยชน์ของสมาชิกในสัดส่วน

เท่าที่สมาชิกผู้นั้นจะให้การอุดหนุนสหกรณ์ (transaction) นอกจากนี้ ทูนก็นำไปใช้ในกิจกรรมอื่น ๆ ที่ได้รับการอนุมัติโดยสมาชิกโดยส่วนใหญ่

4. *ความเป็นเอกเทศและความเป็นอิสระ* – แม้ว่าสหกรณ์จะมีกิจกรรมเกี่ยวโยงกับองค์กรอื่นๆ หลายแห่ง รวมทั้งองค์กรของรัฐ หรือกระทำการระดมทุนจากแหล่งทุนภายนอกหลายแห่ง แต่การดำเนินการของสหกรณ์ ก็เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยโดยสมาชิกและคงความเป็นเอกเทศ

5. *การศึกษา การอบรมและข้อมูลข่าวสารแก่สมาชิก* – สหกรณ์มีการจัดดำเนินการศึกษาและการอบรมสำหรับสมาชิก ตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้ง ผู้จัดการ และลูกจ้าง เพื่อที่จะทำให้สมาชิกทุกคนสามารถให้การอุปถัมภ์และพัฒนาสหกรณ์ได้อย่างมีศักยภาพ นอกจากนี้ องค์กรสหกรณ์ยังเผยแพร่ความรู้สู่สาธารณะเกี่ยวกับข้อมูลเรื่องสิทธิและผลประโยชน์ของสหกรณ์ด้วย

6. *ความร่วมมือระหว่างสหกรณ์* - สหกรณ์แต่ละแห่งสามารถมอบสิทธิและผลประโยชน์แก่สมาชิกทุกคนอย่างมีศักยภาพและทำให้การขับเคลื่อนของสหกรณ์มีความเข้มแข็งขึ้น โดยดำเนินการร่วมมือกันผ่านโครงสร้างทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ และระดับสากล

7. *ความมีจิตสำนึกและเอื้ออาทรต่อชุมชนและสังคม* – ในขณะที่สหกรณ์ให้ความสำคัญและพยายามตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิก แต่สหกรณ์ก็ยังคงต้องมีจิตสำนึกที่จะพัฒนาชุมชนและสังคมด้วยนโยบายที่เป็นที่ยอมรับระหว่างสมาชิก

ปัจจัยที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาสภาพการณ์ของระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ ประกอบด้วย ความเป็นเจ้าของ ความมีบทบาทของภาคสหกรณ์ ความเป็นประชาธิปไตยในระบบเศรษฐกิจ สภาวะการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจการบริหาร ความเป็นสหกรณ์ที่นำมาใช้ในการประกอบการ การมีตัวชี้วัดที่แตกต่างออกไปจากที่ใช้ประเมินการดำเนินการของระบบทุนนิยมและสังคมนิยม ความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจลักษณะของหน่วยสังคมเศรษฐกิจ ความเป็นระบบตลาดเสรีในสหกรณ์ การปฏิรูปและการขับเคลื่อนทางการเมืองที่สนับสนุนให้โครงสร้างสหกรณ์พัฒนายิ่งขึ้น และความสามารถในการเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ (Mansuri and Rao, 2004 และ Chan et al, 2004)

### **ความเป็นเจ้าของในเศรษฐกิจสหกรณ์**

ในระบบเศรษฐกิจปัจจุบัน เป็นที่เข้าใจกันดีว่า วิธีการเป็นเจ้าของมีอยู่สามวิธี วิธีแรกคือ การเป็นธุรกิจเอกชนในระบบทุนนิยมซึ่งมีนายทุนเป็นเจ้าของ วิธีที่สองคือ การเป็นวิสาหกิจบริหารโดยภาครัฐในระบบสังคมนิยม ซึ่งรัฐบาลเป็นเจ้าของ และวิธีที่สามคือ ความเป็นเจ้าของแบบสหกรณ์ วิธีที่ถูกเลือกขึ้นมาในสังคมใดก็ตาม จะกำหนดช่องทางการเป็นเจ้าของ รูปแบบเศรษฐกิจ โครงสร้างการผลิตที่เป็นผลต่อเนื่องตามมา และความอยู่ดีมีสุขในสังคมเศรษฐกิจนั้นๆ เศรษฐกิจแบบผสมที่ปรากฏอยู่ในประเทศพัฒนาที่มีระบบทุนนิยมในหลายประเทศโดยมาก เป็นการผสมผสานระหว่างธุรกิจภาครัฐและธุรกิจเอกชน นอกจากนี้ ความเป็นเจ้าของ

ในลักษณะอื่นๆ เช่น องค์กรที่ไม่มีกำไรที่เป็นอิสระ และความเป็นเจ้าของโดยส่วนรวมในสังคม ชุมชนบางแห่ง ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจสหกรณ์

ในระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ หลักการที่กำหนดความเป็นเจ้าของคือ ไม่ว่าจะเป็นด้าน อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การค้า หรือการพาณิชย์ และเกือบจะทุกๆ ด้าน ต้องถูกบริหารโดย องค์กรสหกรณ์ ซึ่งมีข้อจำกัดสำคัญอยู่สองประการ ประการแรกคือ เฉพาะธุรกิจที่มีความ ยากลำบากในการบริหารจัดการโดยสหกรณ์เนื่องจากมีขนาดที่เล็กเกินไป หรือมีความซับซ้อน มากเกินไปเท่านั้น ที่จำเป็นต้องให้บริษัทเอกชนเข้ามาบริหาร และประการที่สองคือ เฉพาะ ธุรกิจที่มีความยากในการบริหารจัดการเนื่องจากมีขนาดที่ใหญ่เกินไปและมีความซับซ้อนใน ขณะเดียวกัน เท่านั้น ที่จำเป็นต้องให้รัฐวิสาหกิจเข้ามาบริหารจัดการ กล่าวคือ ในระบบ เศรษฐกิจสหกรณ์ ธุรกิจลักษณะสหกรณ์จะเป็นวิธีการปฏิบัติทั่วไป ส่วนการบริหารโดยรัฐและ เอกชนจะเข้ามาในกรณีที่โครงสร้างของระบบสหกรณ์สามารถความเอื้ออำนวยเท่านั้น ในการนี้ ธุรกิจที่เป็นสหกรณ์สามารถผลิตและจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ทุกชนิด ไม่ว่าจะเป็นสินค้าสำคัญ ที่จำเป็น กึ่งจำเป็น หรือ เป็นสินค้าที่ฟุ่มเฟือย หรือเป็นการให้บริการที่ครอบคลุมอยู่ในการ บริโภคประจำวันของทุกคน

หน่วยงานภาครัฐในระบบเศรษฐกิจสหกรณ์นั้น สามารถเข้าไปบริหารภาคอุตสาหกรรม ที่มีขนาดใหญ่ เช่น การโทรคมนาคม การประปา การศึกษา การสาธารณสุข และ ระบบ มหาวิทยาลัย เป็นต้น หน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐจะต้องมีความชัดเจนในขอบเขต หน่วยงาน ภาครัฐจะถูกกำกับโดยรัฐบาลระดับท้องถิ่น ระดับรัฐ หรือระดับรัฐบาลส่วนกลาง โดยมีความเป็น เอกเทศในการทำงาน ซึ่งเป็นอิสระจากการอำนาจในการของรัฐบาลโดยตรง บุคลากรใน วิสาหกิจของรัฐสามารถมีสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนเพื่อจะเข้าไปเป็นคณะ กรรมการบริหารได้

โดยทั่วไป รัฐวิสาหกิจที่มีขนาดใหญ่มีเป้าหมายที่จะทำให้เกิดกำไรสูงที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างไรก็ตาม อุตสาหกรรมที่มีขนาดใหญ่ เช่นอุตสาหกรรมวัตถุดิบ จำเป็นต้องดำเนินการไปใน ลักษณะที่ไม่ได้กำไรและไม่ขาดทุน เนื่องจากเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่เป็นผู้ตอบสนององความ ต้องการในวัตถุดิบของผู้ผลิตรายใหญ่อื่นๆ และสหกรณ์ต่างๆ ของผู้ผลิต สำหรับภาคเอกชน จะสามารถเข้าไปบริหารวิสาหกิจที่มีขนาดเล็ก และสามารถผลิตและจัดจำหน่ายสินค้าและ บริการที่ไม่จำเป็นต้องการดำรงชีพในระดับพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม ในระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ ปัจจัยที่จะเป็นตัวกำหนดขอบเขตแบ่งแยกระหว่างธุรกิจประเภทใดที่ควรจะเป็นรัฐวิสาหกิจและ ธุรกิจประเภทใดที่ควรจะเป็นวิสาหกิจเอกชนก็คือนโยบายและกฎหมายของประเทศนั้นๆ ซึ่ง จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่นพอสมควร

### **บทบาทภาคสหกรณ์ในระบบเศรษฐกิจสหกรณ์**

ในระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ ภาคสหกรณ์ย่อมต้องเป็นภาคที่ใหญ่ที่สุดในระบบ ภาคสหกรณ์สามารถแบ่งออกได้เป็นกลุ่มย่อยสามกลุ่มหลัก กล่าวคือ 1. กลุ่มที่เป็นธุรกิจสหกรณ์ 2. กลุ่มที่เป็นองค์กรของประชาคม และ 3. กลุ่มที่เป็นครัวเรือน

กลุ่มที่เป็นธุรกิจสหกรณ์ ประกอบด้วย สหกรณ์ของเกษตรกร สหกรณ์ร่วมของเกษตรกรและผู้ผลิต สหกรณ์ของผู้ผลิต สหกรณ์ของแรงงาน สหกรณ์อุตสาหกรรม สหกรณ์ธนาคาร สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์ที่ให้บริการในหลายด้าน เช่นด้านสาธารณสุข และการให้คำปรึกษาทางกฎหมายและบัญชี เป็นต้น สหกรณ์ดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อที่จะทำให้เกิดการเพิ่มพูนในหลักทรัพย์ที่มีอยู่และก่อให้เกิดกำไร ไม่ว่าจะเป็ธุรกิจขนาดเล็ก กลาง หรือใหญ่ โดยมากในปัจจุบันจะถูกแปลงสภาพให้เป็นวิสาหกิจสหกรณ์ในระบบเศรษฐกิจสหกรณ์

กลุ่มที่สอง คือกลุ่มที่เป็นองค์กรของประชาคม ประกอบด้วย องค์กรการชุมชน องค์กรการศึกษา องค์กรการการกุศล วัฒนธรรม และศาสนา องค์กรเพื่อสิ่งแวดล้อม องค์กรที่ไม่มุ่งหวังทางกำไร องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ และอื่นๆ กลุ่มสหกรณ์นี้ เป็นกลุ่มที่สำคัญยิ่ง เพราะสะท้อนถึงอุดมคติและคุณค่าทางจริยธรรมของชุมชนและอุดมไปด้วยทุนทางสังคม องค์กรดังกล่าวสามารถมีเครือข่ายทางสังคมที่กระทำการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมในลักษณะที่ทั้งทางภาคธุรกิจและภาครัฐบาลไม่ได้ทำหรือไม่มีโอกาสได้ทำ

กลุ่มที่สาม ประกอบด้วย เศรษฐกิจครัวเรือน ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีของภาพสหกรณ์ในอุดมคติ สมาชิกครัวเรือนจะแบ่งปันกันใช้ทรัพยากรส่วนกลางและดำเนินกิจกรรมด้วยความเอื้ออาทรเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ธรรมเนียมปฏิบัติดังกล่าวคือหลักการที่ยึดถือและคุ้นเคยกันดีในระบบสหกรณ์ ความลึกซึ้งในลักษณะเหล่านี้ไม่ได้รับการปลุกฝังอย่างกระฉ่างแจ้งในระบบเศรษฐกิจกระแสหลักซึ่งยึดหลักความเป็นปัจเจกนิยมและผลประโยชน์ของปัจเจกชนเป็นตัวตั้ง

### **ความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมในระบบเศรษฐกิจ**

ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจครอบคลุมไปถึงการมีสิทธิในการตัดสินใจในเชิงเศรษฐกิจที่มีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตคนเรา สิทธิดังกล่าวขยายขอบเขตไปถึงการตัดสินใจในหลายเรื่อง ซึ่งอยู่ภายใต้อิทธิพลของรัฐบาลและบริษัทขนาดใหญ่ด้วย ในทางปฏิบัติ ความเป็นประชาธิปไตยในระบบเศรษฐกิจหมายความว่าประชาชนสามารถมีสิทธิภายในชุมชนท้องถิ่นของตน ชุมชนท้องถิ่นสามารถช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจท้องถิ่นได้ง่ายกว่ารัฐบาลกลางและธุรกิจที่มีขนาดใหญ่ เพราะว่าชุมชนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับแหล่งกำเนิดและต้นสาเหตุของปัญหา นอกจากนี้ ในบางครั้ง ปัญหาในชุมชนชนบทมีขนาดเล็กหรือเป็นปัญหาในระดับจุลภาคมากเกินไปที่หน่วยงานขนาดใหญ่หรือภาครัฐส่วนกลางจะสามารถมีความเข้าใจได้ (Sarkar, 1992) การวางระบบเศรษฐกิจที่เป็นประชาธิปไตยจะนำระบบของความร่วมมือจากทุกตัวละครในระบบมาแทนที่ระบบการแข่งขัน ประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจจะสำเร็จได้ด้วยการทำให้ภาคสหกรณ์มี

ความแข็งแกร่งขึ้น การให้ความเป็นอิสระทางเศรษฐกิจต่อสตรี ผู้สูงอายุ และผู้ด้อยโอกาส และการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ

กรอบแนวคิดเชิงสถาบันส่วนหนึ่งพิจารณาถึงบทบาทของการมีส่วนร่วม (participation) ในประชาธิปไตยระหว่างความขัดแย้งหรือความตึงเครียดภายในสหกรณ์ Grabher and Stark (1998) ซึ่งแจ้งว่า แม้ว่าการมองสหกรณ์ภายใต้กรอบเดียวกันกับการมององค์กรธุรกิจทั่วไปจะสามารถเสนอแนวทางการปรับโครงสร้างสหกรณ์ให้ได้ผลเป็นที่น่าประทับใจในระยะเวลาอันสั้นตามทางเลือกภายในกรอบที่แสดงในแผนภาพที่ 2 แต่การสูญเสียความหลากหลายในมิติด้านอื่นๆ จากการใช้กรอบดังกล่าว จะกลายเป็นข้อบกพร่องในการพัฒนาสหกรณ์ในระยะยาว เพราะจะปิดโอกาสในการเรียนรู้ร่วมกันถึงความหลากหลายในทางเลือกสำหรับการพัฒนาระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ที่ยังไม่ได้ค้นพบ

ตารางที่ 3: ความตึงเครียดเชิงสถาบัน (Institutional Tension)

ความตึงเครียดเชิงสถาบัน	มิติแหล่งที่ตั้งของความขัดแย้ง
ทุนิยมกับประชาธิปไตย	เศรษฐกิจการเมือง
การผลิตกับการบริโภค	ความสัมพันธ์เชิงสังคม
มุมมองระดับโลกกับมุมมองระดับท้องถิ่น	ความสัมพันธ์เชิงภูมิศาสตร์
การขับเคลื่อนทางสังคมแบบดั้งเดิมกับการขับเคลื่อนแบบใหม่	กระบวนการร่วม

ที่มา: แปลจาก Reynolds, Gray and Kraenzle (1997)

ตารางที่ 3 แสดงถึงความตึงเครียดเชิงสถาบัน ซึ่งประกอบด้วยความตึงเครียดระหว่างทุนิยมกับประชาธิปไตยในมิติเศรษฐกิจการเมือง ความตึงเครียดระหว่างการผลิตกับการบริโภคในมิติความสัมพันธ์เชิงสังคม ความตึงเครียดระหว่างมุมมองระดับโลกกับมุมมองระดับท้องถิ่นในมิติความสัมพันธ์เชิงภูมิศาสตร์ และความตึงเครียดระหว่างการขับเคลื่อนทางสังคมแบบดั้งเดิมกับการขับเคลื่อนทางสังคมแบบใหม่ในมิติกระบวนการร่วม

ความตึงเครียดระหว่างทุนิยมกับประชาธิปไตย (democratic capitalism) ในสหกรณ์เกิดจากการที่สหกรณ์มีหลักการที่เป็นประชาธิปไตย กล่าวคือสมาชิกหนึ่งคนต่อหนึ่งเสียงในการบริหารภายใน อย่างไรก็ตาม ความเป็นประชาธิปไตยนี้ขัดแย้งกับหลักการในเศรษฐกิจทุนิยมเสรีซึ่งความมั่งคั่งมีเสียงจะต้องเป็นไปตามสัดส่วนเดียวกันกับจำนวนหุ้นส่วนที่มีอยู่ กล่าวคือใครมีหุ้นมาก ย่อมควรมีสิทธิมีเสียงมาก นอกจากนี้ โครงสร้างระบบเจ้าขุนมูลนายในระบบสหกรณ์ได้เพิ่มความซับซ้อนในการบริหารองค์กรมากขึ้น ทำให้การควบคุมส่วนใหญ่กลายมาอยู่ในมือของผู้บริหารเท่านั้นซึ่งเป็นผู้บริหารภายนอกที่ถูกจ้างมาและมีแรงจูงใจเฉพาะในเรื่องเศรษฐกิจเท่านั้น สองประเด็นนี้เป็นเรื่องที่ควรเฝ้าระวังมากกว่าการเปลี่ยนแปลงองค์กร อย่างไรก็ตาม ความตึงเครียดนี้เป็นสิ่งสำคัญที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรและควรคงไว้ด้วยการมี



ส่วนร่วมของสมาชิกทุกคน เพื่อคงความสมดุลระหว่างความเป็นทุนนิยมกับความเป็นประชาธิปไตยในระบบสหกรณ์ที่สมบูรณ์

ส่วนความตึงเครียดระหว่างการผลิตกับการบริโภค (production versus consumption) เกิดจากการที่สหกรณ์เปรียบเสมือนตลาดแห่งหนึ่ง ที่จะต้องมีความแข็งแกร่งในทั้งด้านผู้ซื้อและผู้ขายเพื่อมีความถ่วงดุลในตลาดทั้งระบบ ความตึงเครียดระหว่างมุมมองระดับโลกกับมุมมองระดับท้องถิ่น (global versus local perspectives) ที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ซึ่งมีความเด่นชัด โดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์นี้ ที่จะต้องมีความสมดุลระหว่างความสามารถในการเผชิญกับสภาวะภายนอก กับความสามารถในการตอบสนองความต้องการระดับท้องถิ่นไปพร้อมๆ กัน ซึ่งกระบวนการภายในระบบสังคมเศรษฐกิจจำเป็นต้องอาศัยมีส่วนร่วมดังกล่าวเพื่อก่อให้เกิดความถ่วงดุลกันระหว่างความตึงเครียดที่กล่าวมา

สำหรับความตึงเครียดระหว่างการขับเคลื่อนทางสังคมแบบดั้งเดิมกับการขับเคลื่อนทางสังคมแบบใหม่ (traditional social movement versus new social movement) Beuchler (1995) กล่าวว่า การขับเคลื่อนทางสังคมแบบใหม่ มุ่งเน้นเพื่อขยายระบบที่สมาชิกมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น สนับสนุนความเป็นประชาธิปไตย ดังนั้นโครงสร้างสหกรณ์แบบดั้งเดิมจึงถือได้ว่ามีโครงสร้างที่ทันสมัยอยู่แล้ว จากในอดีต กระบวนการขับเคลื่อนทางสังคม สหกรณ์เกษตรตั้งขึ้นมาบนประเด็นที่เกี่ยวกับการผลิตและชนชั้นเกษตรกร อย่างไรก็ตาม Tourain (1988) เสนอข้อโต้แย้งว่า การขับเคลื่อนทางสหกรณ์สะท้อนถึงการต่อต้านที่เป็นการตอบสนองความขัดแย้งที่โดดเด่นในสังคมปัจจุบัน กล่าวคือ ความขัดแย้งระหว่างผู้ซื้อ ซึ่งเป็นชนชั้นที่ได้รับความสนใจอยู่แล้ว กับผู้จัดการธุรกิจหรือเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นกลุ่มที่มีอิทธิพลในสังคม ในมุมมองที่กว้างกว่านี้ จึงได้กลายเป็นความขัดแย้งที่มุ่งความสนใจไปสู่ความตึงเครียดระหว่างการแสวงหา ผลผลิต เงิน อำนาจและข้อมูลให้ได้มากที่สุด กับการการแสวงหาระบบที่ปกป้องและขยายความเป็นเอกเทศให้ได้มากที่สุด จากความตึงเครียดทั้งหมด แสดงถึงความจำเป็นที่จะต้องหาความสมดุลระหว่างบทบาทของภาครัฐ ภาคเอกชน และการขับเคลื่อนภายในสหกรณ์เองโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกตัวละครในระบบ

### **สภาวะการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจและการบริหาร**

ในระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ หลักการห้าประการที่จะเป็นตัวนำพาวิธีการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ 1. ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีสิทธิในการเข้าถึงและการบริหารทรัพยากรท้องถิ่น 2. ระดับการผลิตจะกำหนดโดยการบริโภคของท้องถิ่น และไม่ใช่ด้วยกำไร 3. ตามเท่าที่เป็นไปได้ การผลิตและการจัดจำหน่ายสินค้าและบริการส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยวิสาหกิจสหกรณ์ 4. ประชากรท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิพิเศษในเรื่องการว่าจ้างงานในอุตสาหกรรมท้องถิ่น และ 5. ผลิตภัณฑ์ที่สามารถผลิตในท้องถิ่นได้จะไม่มีให้นำเข้า

ทั้งประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจนั้นต้องมีการกระจายอำนาจในการวางแผนด้วย ชุมชนระดับท้องถิ่นและรัฐบาลระดับท้องถิ่นนั้นต้องการที่จะ

มีอำนาจที่จำเป็นสำหรับการตัดสินใจในเรื่องที่มีผลโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น การมีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องนโยบายเศรษฐกิจจะเป็นการเริ่มต้นที่จุดรากฐานและพัฒนาขึ้นไปในระดับที่สูงขึ้น โดยที่คณะกรรมการท้องถิ่นควรจะเป็นคนท้องถิ่นนั่นเอง การกระจายอำนาจในการวางแผนหมายความว่าการผลิตและการจัดจำหน่ายสามารถกระทำโดยเครือข่ายท้องถิ่นเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน การปฏิบัติเช่นนี้ จะไม่ทำให้เกิดการรั่วไหลของเงินทุนออกจากท้องถิ่น นอกจากนี้ ทั้งการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจและการกระจายอำนาจทางการบริหารจำเป็นที่จะต้องมีความสม่ำเสมอและสอดคล้องกับหลักการเรื่องความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจและการประหยัดจากขนาด

### **การบริหารแบบสหกรณ์และการมีตัวชี้วัดที่แตกต่างกว่าระบบทุนนิยมและสังคมนิยม**

ความมุ่งมั่นในการประกอบการที่โดยทั่วไปจะเชื่อมโยงกับความสำเร็จของนักธุรกิจในระบบทุนนิยมจะเปลี่ยนไปเป็นการประกอบการในลักษณะสหกรณ์ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ ในระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ การมีความคิดริเริ่มที่ดี มีงานวิจัยและพัฒนาที่มีคุณภาพและความสามารถในการนำสินค้าและบริการใหม่ๆ มาสู่ตลาดในเวลาที่เหมาะสมและขายในราคาที่มีเหตุผล จะเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ที่ดี การรวบรวมบุคลากรที่มีจิตสำนึกเพื่อสังคมและส่วนรวมจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดี

ตัวชี้วัดผลการดำเนินการในระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ที่แตกต่างจากระบบเศรษฐกิจที่เป็นทุนนิยมและสังคมนิยมควรประเมินผลทางสังคมและสิ่งแวดล้อมจากการพัฒนาด้วย ตัวชี้วัดดังกล่าวสามารถประกอบด้วยดัชนีเช่น อัตราการศึกษา ระดับการรู้หนังสือ การสาธารณสุขและอัตราการตายในทารก และการให้สวัสดิการโดยรัฐในเรื่องการบริการต่างๆ เช่น ประปา อนามัย การไฟฟ้า โทรคมนาคม ที่อยู่อาศัย คุณภาพอากาศและน้ำ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งอัตรามลภาวะ การทำลายสิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ และการเข้าถึงทรัพยากรทางวัฒนธรรมและการสันทนการ ต่างๆ นอกจากนี้ มีตัวชี้วัดอื่นๆ อาจสามารถพิจารณาจากการกระจายรายได้ อำนาจในการซื้อ การลดลงของต้นทุนทางสังคมและสิ่งแวดล้อม การทำบัญชีทรัพยากรธรรมชาติที่ทดแทนไม่ได้ และทุนสำหรับการสร้างโครงสร้างพื้นฐานและทรัพยากรสาธารณะ ตัวชี้วัดใหม่สามารถออกแบบมาให้เห็นขอบเขตของทรัพยากรทั้งหมดที่มีอยู่ในชุมชนชนบท ทางกายภาพ ทางความคิด ทางจิตวิญญาณ และทางจริยธรรม

### **ความสมดุลของการพัฒนาเศรษฐกิจ**

ความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจต้องสร้างความมั่นใจว่าระบบเศรษฐกิจสหกรณ์จะไม่พัฒนาในระดับที่ต่ำหรือสูงเกินไป กล่าวคือ ความสมดุลทางเศรษฐกิจคือสถานะที่ภาคเกษตรภาคอุตสาหกรรมเกษตร ภาคการผลิต และภาคการบริการได้รับการพัฒนาไปอย่างมีความสมดุลและมีสัดส่วนที่เหมาะสม ระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ที่มีความสมดุลจะให้ความสำคัญต่ออุตสาหกรรมที่เป็นเกษตร ซึ่งเป็นมูลเหตุแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน การส่งเสริม

อุตสาหกรรมที่เป็นเกษตรสามารถหยุดการถดถอยในภาคเกษตรและการผลิต และจะทำให้การพัฒนาพุ่งไปสู่ภาคที่ไม่ได้ทำกำไรด้วยเพื่อการพัฒนาทุนทางสังคมในชุมชนชนบท นอกจากนี้ เศรษฐกิจสหกรณ์จะทำให้รายได้ทางภาษีเงินได้ลดน้อยลงและจะปรับเปลี่ยนแนวโน้มรายได้ทางภาษีให้มาจากภาษีทรัพยากรธรรมชาติมากยิ่งขึ้น

### **ลักษณะของหน่วยสังคมเศรษฐกิจ**

หน่วยสังคมเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจสหกรณ์มีนิยามว่าเป็นกลุ่มคนที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติซึ่งมีแนวโน้มที่จะเป็นสังคมที่พึ่งตนเองได้ และมีความยั่งยืน ในที่นี้ ความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้นั้น ประกอบด้วยสองส่วนหลัก ส่วนแรกคือ สังคมเศรษฐกิจจำเป็นต้องสามารถผลิตปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพของมนุษย์ด้วยตนเองเพื่อสามารถเลี้ยงดูประชากรในชุมชนท้องถิ่น ส่วนที่สองคือ หน่วยสังคมเศรษฐกิจสามารถคงความสมดุลในด้านการค้า กล่าวคือ สามารถผลิตสินค้าพอเพียงที่จะส่งออกเพื่อแลกเปลี่ยนกับสินค้าที่ต้องการนำเข้าอย่างพอเพียงสำหรับสมาชิกชุมชนที่จะมีความเป็นอยู่ที่ดีสูงกว่าระดับมาตรฐานขั้นต่ำ

หน่วยสังคมเศรษฐกิจเป็นประชาคมที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติโดยที่ขอบเขตของการเป็นหน่วยสังคมเศรษฐกิจเดียวกันสามารถกำหนดจากปัจจัยทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ปัจจัยทางเศรษฐกิจประกอบด้วยการมีปัญหาเศรษฐกิจและศักยภาพที่ร่วมกันและสอดคล้องกัน ปัจจัยทางวัฒนธรรมคือการมีประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่คล้ายคลึงกัน และทางสิ่งแวดล้อมคือการมีสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่คล้ายคลึงกันและอยู่ในภูมิภาคเดียวกัน เมื่อการณเวลายผ่านไป หน่วยสังคมเศรษฐกิจจะพัฒนาสู่ระดับที่สูงขึ้น ประชาคมจะเกิดคาดหวังที่จะให้หน่วยสังคมเศรษฐกิจของตนรวมกลุ่มกันกับหน่วยสังคมเศรษฐกิจอื่นอีกอย่างน้อยหนึ่งแห่งเพื่อขยายเครือข่ายให้กว้างขึ้น บนพื้นฐานของความแตกต่างของลักษณะเศรษฐกิจเพื่อผลประโยชน์ในการแลกเปลี่ยนที่ร่วมกันและจะเกิดการผสมผสานของวัฒนธรรมและการใช้ระบบธรรมาภิบาลบริหารจัดการร่วมกันซึ่งสามารถก่อให้เกิดประหยัดจากขนาดการผลิต

### **ความเป็นระบบตลาดเสรีในสหกรณ์**

ระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ไม่ควรถูกมองว่าเป็นระบบเผด็จการ ระบบเศรษฐกิจสหกรณ์เป็นระบบเศรษฐกิจที่อาศัยกลไกของระบบตลาด แต่ไม่ใช่ในลักษณะระบบตลาดทุนนิยม ความต้องการของผู้บริโภคนั้น สะท้อนจากสหกรณ์ผู้บริโภคที่จะเป็นตัวกำหนดจำนวนและขนาดการผลิตสินค้าและบริการ ดังนั้นการผลิตจะถูกกำหนดโดยความต้องการบริโภค ไม่ใช่โดยกำไรของหน่วยผลิตเอกชนในระบบทุนนิยม ผู้ผลิตและผู้บริโภคจะมีปฏิสัมพันธ์กันโดยตรงไม่ต้องผ่านสื่อกลางหรือพ่อค้าคนกลาง การค้าจะดำเนินการโดยผ่านทางสหกรณ์ ดังนั้นความมั่งคั่งและทรัพยากรจะไม่รั่วไหลไปในหน่วยสังคมเศรษฐกิจหน่วยอื่นที่อยู่นอกเครือข่าย

### บทบาทของการปฏิรูปทางการเมือง

การปฏิรูปทางการเมืองย่อมมีบทบาทสำคัญสำหรับระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ที่จะทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ นโยบายที่ดี ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายและกฎเกณฑ์ทางสิ่งแวดล้อมเป็นเงื่อนไขจำเป็นที่สามารถประกันได้ว่าเศรษฐกิจสหกรณ์จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกคนในชุมชน อย่างไรก็ตาม ผู้นำที่มีความสามารถก็เป็นปัจจัยที่จำเป็นอีกเช่นกัน ดังนั้น การมีกฎบังคับให้ผู้นำลงนามในคำปฏิญาณที่ทำให้ผู้เลือกตั้งสามารถจะถอดถอนนักการเมืองได้หากกระทำผิดสัญญาที่ให้ไว้ก่อนการเลือกตั้ง ก็จะสามารถยกระดับคุณภาพทางการเมืองได้ในระดับหนึ่ง

นอกจากนี้ การสร้างฝ่ายการปกครองของรัฐอีกสาขาหนึ่ง ที่เป็นอิสระจากฝ่ายตุลาการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ที่จะหน้าที่รับผิดชอบด้านการตรวจสอบและเก็บข้อมูลทางสถิติในการบริหารสังคมและเศรษฐกิจ ก็จะสามารถแยกผลประโยชน์ทางสังคมเศรษฐกิจกับทางการเมืองได้โดยโครงสร้างทางสถาบัน หากเป็นเช่นนั้น บทบาทหน้าที่ของรัฐจะมีขอบเขตที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

### ความสามารถในการเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์

เท่าที่เป็นไปได้ ระบบเศรษฐกิจสหกรณ์จะสามารถปรับตัวตามหลักการการรวมอำนาจทางการเมืองและการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ เมื่อประชาคมท้องถิ่นทั่วโลกมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประชาชนในชุมชนชนบทจะสามารถเข้าถึงปัจจัยสำคัญเบื้องต้นในการดำรงชีพได้และมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ความเป็นเศรษฐกิจสหกรณ์สามารถแสดงถึงความได้เปรียบของการมีปรัชญาชีวิตและกฎระเบียบที่ร่วมกันในชุมชนเมื่อเทียบกับระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรี หากชุมชนมีความเข้มแข็งก็สามารถจะได้รับผลประโยชน์จากโลกาภิวัตน์โดยการขยายเครือข่ายที่กว้างยิ่งขึ้น

ตารางที่ 3: จำนวนสหกรณ์ที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้าง

ลักษณะการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง	จำนวน	ร้อยละ
ปฏิรูปภายในองค์กร คงความเป็นสหกรณ์เดิมอยู่	115	36.6
ซื้อสินทรัพย์ของ IOF	52	16.6
ปรับรูปแบบเป็น IOF	48	15.3
ถูกซื้อโดย IOF	15	4.8
การขยายสหกรณ์	73	23.2
การปิดสหกรณ์	11	3.5
รวม	314	100

ที่มา: Mooney and Gray (2002)

จากกรณีศึกษา โดย Shrader และ Collins ที่เสนอในหัวข้อที่สามข้างต้นนั้น ข้อค้นพบดังกล่าวอาจจะไม่ได้สะท้อนถึงภาพของทิศทางการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสหกรณ์ทั้งหมด เนื่องจากมีสหกรณ์หลายแห่งทั่วโลกที่มีมูลค่าทางตลาดสูงกว่ามูลค่าเป็นจริง แต่ก็ยังไม่ได้ปรับโครงสร้าง (Wissman, 1998) และจาก Mooney and Gray, 2002 ในตารางที่ 3 สถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการปรับโครงสร้างที่เด่นชัดที่สุดนั้นเกิดขึ้นภายในองค์กรเอง เพียงร้อยละ 15.3 แปรสภาพเป็นบริษัทภายใต้อิทธิพลของนายทุน และเพียงร้อยละ 4 ยกเลิกกิจการ ดังนั้น หากพิจารณาเช่นนี้ ภาพการเปลี่ยนแปลงจึงไม่น่าจะเป็นที่กังวลว่าสหกรณ์แบบดั้งเดิมตามปรัชญาที่เป็นอยู่จะตายหายจากโลกไปดังแนวคิดแบบกระแสหลัก ดังนั้นตัวชี้วัดที่แสดงการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมในกรอบแนวคิดกระแสหลักเป็นเพียงเงื่อนไขจำเป็น (necessary condition) สำหรับการปรับแปลงแต่ไม่ได้เป็นเงื่อนไขพอเพียง (sufficient conditions) สำหรับความต้องการเปลี่ยนแปลงระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ ดังนั้น คำถามต่อไปคือมีแรงจูงใจในเรื่องอะไรบ้างซึ่งมีอิทธิพลเหนือแรงจูงใจดังกล่าวได้ โดยกรอบแนวคิดเชิงสถาบันได้พิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆ ซึ่งกรอบแนวคิดกระแสหลักมองข้ามไปได้ เช่น ความต้องการของชาวนาในมลรัฐอิลลินอยส์ ในสหรัฐฯ มีความต้องการที่จะถ่ายทอดความเป็นเจ้าของต่อทายาทหรือผู้สืบสกุลต่อไปมากกว่าที่จะถือที่ดินไว้เพียงเพื่อเก็งกำไร (Salamon, 1992) หรือความอยากเป็นเจ้านายของตัวเอง และมีความหลากหลายในโรงงาน (Mooney, 1988) ก็เป็นอีกแรงจูงใจหนึ่ง นอกจากนี้ การมีสมาคมการสร้างทุนทางสังคมที่บริษัทที่มีนายทุนเป็นเจ้าของไม่สามารถทำได้ (Torgerson 1999) เป็นต้น หรือ คุณค่าทางความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจที่เอื้ออาทรต่อกัน เช่นธุรกิจภายใต้อิทธิพลของนายทุนอาจทอดทิ้งชาวนาเมื่อเกิดสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แต่สหกรณ์จะไม่ทอดทิ้งสมาชิก นอกจากนี้ ยังมีประโยชน์ในทางสินค้าสาธารณะ เช่นการได้รับประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานสำหรับเกษตรกรรายย่อย การพัฒนาตลาด และอำนาจการต่อรอง ที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจสหกรณ์แบบดั้งเดิมยังคงสามารถดำรงอยู่ได้ภายใต้สภาวะโลกาภิวัตน์

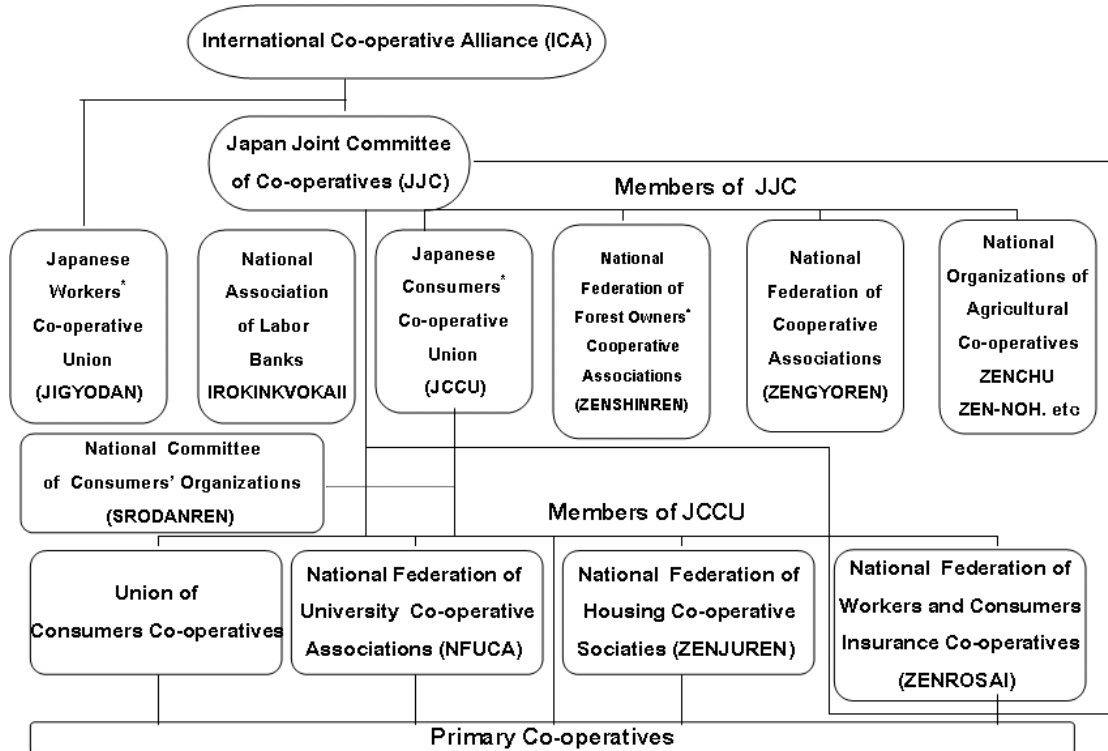
### **สหกรณ์ในญี่ปุ่น: เกล็ดขนของความเป็นองค์รวม**

สำหรับประเทศญี่ปุ่น เศรษฐกิจที่มีพัฒนาการอย่างก้าวหน้าในปัจจุบันของประเทศญี่ปุ่นที่ปฏิสังขรณ์จากยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง มีที่มาของความสำเร็จเกิดจากความขยันขันแข็งการทำงานอย่างมีระบบระเบียบ มีวินัยและมีความเคร่งครัดในกฎเกณฑ์สูง แม้ในหลายประเทศทั่วโลกได้มีสหกรณ์เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากที่กระจุกกระจายอยู่ในหลายชุมชน แต่มาถึงวันนี้กล่าวได้ว่าระบบสำหรับสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นได้ก่อร่างให้เศรษฐกิจญี่ปุ่นได้กลายมาเป็นระบบ “เศรษฐกิจสหกรณ์”

กระบวนการสหกรณ์ในญี่ปุ่นก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อมีการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ (Cooperative Law) ขึ้นในปี 1900 ภายใต้กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ได้ 4 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์สินเชื่อ (Credit Coop) สหกรณ์การตลาด (Marketing Coop) สหกรณ์ร้านค้า (Purchasing Coop) และ สหกรณ์การแปรรูป (Processing Coop)

สหกรณ์ผู้บริโภคดีถือกำเนิดขึ้นในปี 1917 ในเมืองนาคะและโกเบ แต่อย่างไรก็ตามหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรงอันเป็นผลทำให้สหกรณ์ต้องเกิดการปรับตัวโดยการควมรวมเข้าด้วยกัน

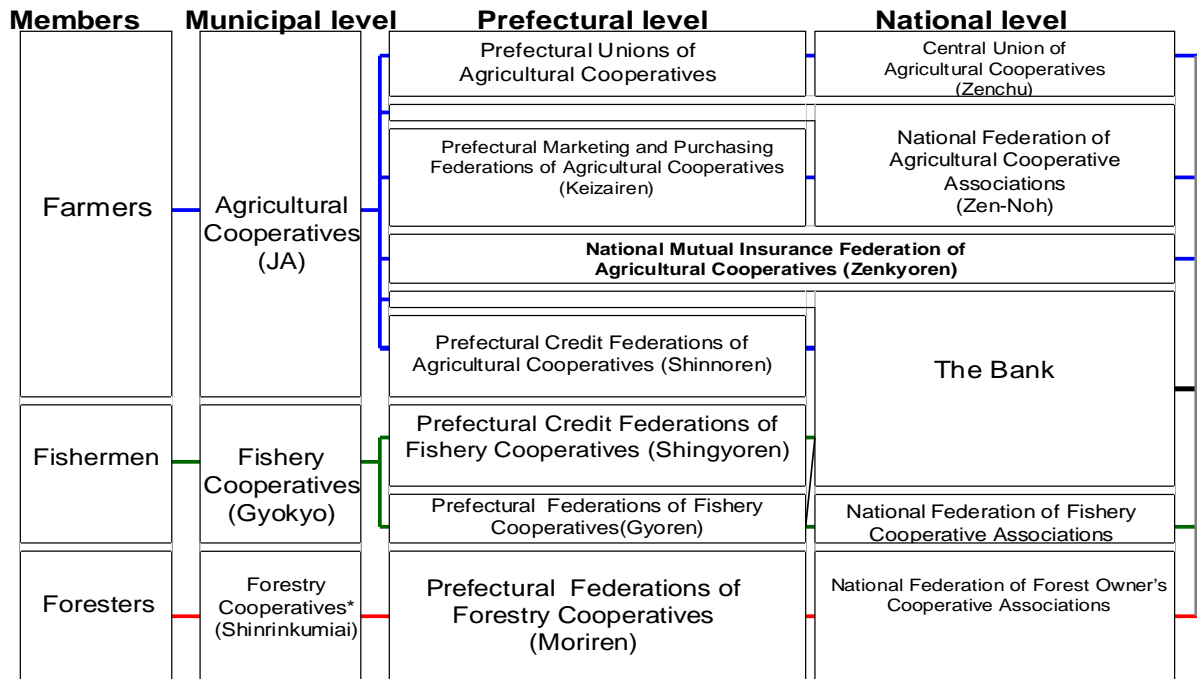
แผนภาพที่ 4: ขบวนการสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่น ความเชื่อมโยงเป็นองค์รวม



ที่มา: Nochubank

ในปี 1947 ประเทศญี่ปุ่นประกาศใช้กฎหมายให้สามารถก่อตั้งสหกรณ์การเกษตรได้ และถัดมาอีกหนึ่งปีก็ได้มีการประกาศใช้กฎหมายจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ของสหกรณ์ผู้บริโภคสำหรับสหกรณ์แรงงาน สหกรณ์ประกันภัย และ ธนาคารแรงงานถูกจัดตั้งขึ้นใน ปี 1950 และในปี 1951 ญี่ปุ่นได้ประกาศใช้กฎหมายฟื้นฟูส่งผลให้มีการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ป่าไม้ และ สหกรณ์ประมง มีการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ต่างๆ และกำเนิดสหภาพสหกรณ์ผู้บริโภค ในปี 1952 ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรกลาง อันเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาสหกรณ์การเกษตรแบบครบวงจร ต่อเนื่องมาในปี 1961 ญี่ปุ่นได้มีการประกาศใช้กฎหมายเพื่อควมรวมสหกรณ์การเกษตรเข้าไว้ด้วยกัน อันส่งผลให้สหกรณ์การเกษตรในญี่ปุ่นได้พัฒนาต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

แผนภาพที่ 5: โครงสร้างระบบสหกรณ์การเกษตร การประมง และการป่าไม้



\*Forestry cooperatives do not take deposit

ที่มา: Nochubank

กลุ่มสหกรณ์ในภาคการเกษตรซึ่งเป็นรากฐานเบื้องต้นที่สำคัญของสังคมเศรษฐกิจ ประกอบด้วยเครือข่ายหลักสามส่วนดังแสดงในแผนภาพที่ 5 คือ สหกรณ์การเกษตร (Agricultural Cooperatives: JA) สหกรณ์การประมง (Fishery Cooperatives: Gyokyo) และ สหกรณ์การป่าไม้ (Forestry Cooperatives: Shinrinkumiai) บริหารในระดับเทศบาล (municipal level) ระดับเขตมณฑล (prefectural level) และระดับชาติ (national level) การดำเนินการของสหกรณ์ดังกล่าว ซึ่งเรียกกันโดยรวมว่า JA หรือ “กลุ่ม JA” (JA Group) หรือ “การขับเคลื่อน JA” (JA Movement) ในการสร้างความเข้มแข็งให้กับประชาคม ทรัพยากรในดิน และการผลิตอาหาร สินค้าและบริการต่อประชาคมในประเทศ JA เป็นเครือข่ายตัวอย่างสำหรับเกษตรกร สามารถเอื้ออำนวยบริการที่เป็นประโยชน์หลายประการ ทำหน้าที่เป็นสถาบันทางเศรษฐกิจที่สามารถพึ่งพาอาศัยได้ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกได้โดยตรง ในขณะที่เดียวกันก็ถูกบริหารจัดการโดยสมาชิก กล่าวได้ว่า JA มีจุดมุ่งมั่นเพื่อบรรลุเป้าหมายสามประการหลักคือ ความแข็งแกร่งในชุมชน ความมีคุณภาพที่สูง และความมีวิทยาการที่ทันสมัย (Godo, 2001)

สหกรณ์การเกษตรก่อตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายสหกรณ์เกษตรของญี่ปุ่น (Agricultural Cooperative Association Law) เป็นองค์กรที่ดำเนินการในหลายรูปแบบภายใต้เป้าหมายหลักสี่ประการคือ 1. การให้คำแนะนำเพื่อการพัฒนาปรับปรุงธุรกิจเกษตรและมาตรฐานความเป็นอยู่ของสมาชิก 2. การให้บริการทางเศรษฐกิจผ่านการรวบรวมจัดหาและการขายสินค้าเกษตรและ

สินค้าอื่นๆที่จำเป็นต่อความเป็นอยู่ของสมาชิก 3. การมีประกันร่วมกัน ประกันหมู่ และประกัน ยานพาหนะ เพื่อสามารถครอบคลุมเหตุการณ์ที่ไม่คาดการณ์ล่วงหน้าได้ และ 4. การให้บริการ ด้านการเงินในเรื่องการออมและการให้กู้ยืมเงินและสินค้า

Fishery Cooperatives (Gyokyo) จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายสหกรณ์การประมง (Fishery Cooperative Union Law) เป็นองค์กรที่บริหารงานโดยชาวประมงเพื่อช่วยให้เกิดการ ปรับปรุงคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้นไม่ว่าจะเป็นด้านธุรกิจและชีวิตประจำวัน มีเป้าหมายหลักคือ 1. การให้แนวทางเพื่อนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตโดยเทคโนโลยี และการดำเนินการของสมาชิกเพื่อทำ ให้ธุรกิจแข็งแกร่งและการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำดีขึ้น 2. การให้บริการทางเศรษฐกิจใน เรื่องการจัดเก็บ การผ่านกระบวนการผลิต การขายสินค้าที่ผลิตจากทรัพยากรในน้ำให้แก่ สมาชิกและสินค้าที่ดีต่อความเป็นอยู่ของสมาชิก 3. การให้บริการด้านการเงินโดยการรับฝาก และการให้กู้ยืม และ 4. การประกันหมู่ และการประกันอุบัติเหตุ

Forestry Cooperatives (Morikumi) จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายสหกรณ์การป่าไม้ (Forest Cooperative Law) ให้บริการแก่เจ้าของพื้นที่ป่ารายเล็ก ซึ่งมีจำนวนมากใน อุตสาหกรรมป่าไม้ในญี่ปุ่น หน้าที่หลักของสหกรณ์การป่าไม้ประกอบด้วย การสนับสนุนให้มี การใช้พื้นที่ป่าโดยสมาชิกสหกรณ์ ทำให้พื้นที่ป่าเป็นพื้นที่เศรษฐกิจ (afforestation) การ เพาะปลูก การขายต้นไม้และสินค้าจากป่า โดยในปี 2005 สหกรณ์การป่าไม้ได้เข้าไปบริหาร จัดการประมาณร้อยละ 70 ของพื้นที่ป่าเศรษฐกิจใหม่ ในพื้นที่เช่น พื้นที่อนุรักษ์ป่าแห่งชาติ แอ่งกักเก็บน้ำ และสถานที่สันถนาการทางธรรมชาติ เป็นต้น

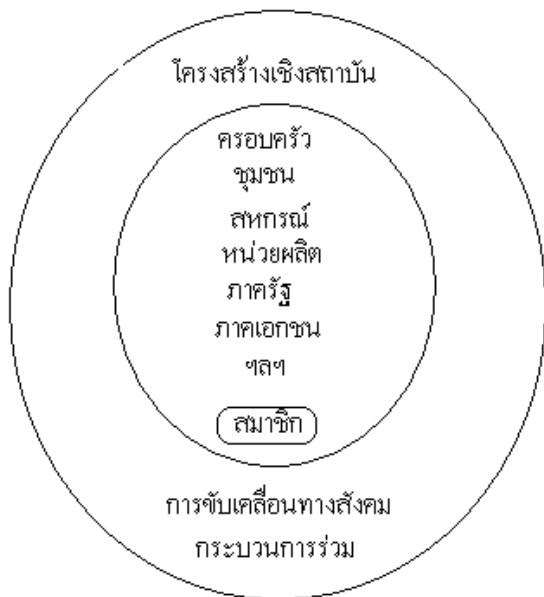
แม้สหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นจะขึ้นชื่อได้ว่าเป็นหนึ่งในกระบวนการที่พัฒนาที่สูงสุดแห่งหนึ่ง ในโลก แต่ก็พบว่ามีปัญหาบางประการเกิดขึ้น เช่นการขาดศักยภาพในการวางแผน บริหาร จัดการและพัฒนา โดยเฉพาะผู้นำ การขาดความสามารถในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ การขาดระบบ เครือข่ายสถาบันวิจัยและพัฒนา การขาดการศึกษาถึงความต้องการผู้บริโภคและแนวโน้ม ตลาด การขาดการมีชื่อเสียง การขาดการพัฒนาช่องทางจัดจำหน่ายสินค้า การขาด ความเข้าใจความแตกต่างระหว่างสินค้าสำเร็จรูปและสินค้าเน่าเสียได้ การขาดความเชื่อมโยง กับการวางแผนจัดนิทรรศการเพื่อเผยแพร่ การขาดการประชาสัมพันธ์ในพื้นที่ชนบท การขาด วัตถุประสงค์ในการขยายขอบเขตการผลิตหรือวัตถุประสงค์มีราคาสูง การขาดการเชื่อมโยงระหว่าง การนำเสนอแผนการเกษตรในภูมิภาค การดำเนินการทางเกษตรขึ้นอยู่กับฤดูกาล (Prakash, 2000)

ดังนั้น ในส่วนของภาครัฐ รัฐบาลควรให้ความสำคัญและสนับสนุนสหกรณ์ แต่ก็ไม่ควร ก้าวก่ายการดำเนินการมากเกินไป ความมีวินัยเป็นเรื่องสำคัญในการสร้างประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ก็ต้องไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง และต้องสามารถคงอยู่ได้ ต้อง มีความไว้วางใจระหว่างสมาชิก สหกรณ์ต้องได้รับการบริหารในเชิงธุรกิจ ไม่ใช่ในลักษณะมี สัมครเล่น หรือเป็นสมาคมการกุศล ภาครัฐควรมีแนวทางปฏิบัติและการพัฒนาต่อเนื่องในด้าน องค์ความรู้ สหกรณ์ควรให้ความรู้แก่สมาชิกตามวิชาชีพ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับตลาดต้องช่วย



แก้ปัญหา ต้องมีการพัฒนาการจัดห่อ และการสร้างมาตรฐาน การร่วมมือกับองค์กรเอกชน มีการจัดบริการจุดซื้อขายเบ็ดเสร็จจุดเดียว เช่นการประกันการบริการ การเดินทาง และ ศูนย์กลางการเกษตร ในการนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้สนับสนุนการจัดทำโครงการหลายประการ เช่น หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ เช่น กลุ่มเพาะเห็ด เอโนกิตาเกะ กลุ่มเลี้ยงเนื้อวัว และกลุ่มแตงกวาโคชิ เป็นต้น จะพบว่า ประเทศไทยที่ผ่านมาก็ได้นำแนวคิดนี้มาใช้ การเพาะปลูก ปลอดภัยและมีการมีวินัยและจรรยาบรรณที่ดีสำหรับสหกรณ์เกษตรและความเป็นเจ้าของที่เปิดเผย

แผนภาพที่ 6: องค์ประกอบของการพัฒนาในกรอบแนวคิดแบบรวม



ที่มา: ดัดแปลงจาก Tasarika (2002)

นอกจากนี้ยังได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยสำคัญที่สนับสนุนภายในองค์กรให้สหกรณ์เกิดความสำเร็จหลายประการ สหกรณ์ต้องบริหารจัดการโดยสมาชิก กำกับโดยสมาชิก และตอบสนองโดยสมาชิก กล่าวคือ มีความร่วมมือกันและมีการใช้ทุนทางสังคม เชื่อมโยงแต่ละตัวละครในระบบ ดังแสดงในแผนภาพที่ 6 ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการบริหารจัดการ สหกรณ์สามารถบริหารจัดการได้โดยผู้บริหารที่มีประสบการณ์ ได้รับการอบรม และมีความเชี่ยวชาญ เป็นมืออาชีพในระดับหนึ่งที่สามารถกำกับและกำหนดผู้บริหารที่ได้รับการคัดเลือกให้อยู่ในคณะกรรมการ กรรมการต้องมีความรับผิดชอบ สามารถตอบคำถามได้ และยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร มีร่วมกันใช้ทรัพยากรส่วนกลางและ ร่วมกันทำ เช่น ร่วมการตลาด ร่วมซื้อร่วมใช้ทรัพยากร คณะกรรมการต้องได้รับการตอบแทนที่เหมาะสมเพื่อควมมีประสิทธิภาพ มีความบูรณาการในการบริหารเพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิก มีการจัดอบรมและให้ความรู้สมาชิกรวมทั้งกรรมการบริหาร มีการเพิ่มมูลค่าในการดำเนินการ ใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม (agro-processing facilities) และมีความได้เปรียบในตลาด มีการเชื่อมโยงกับการ

วิจัย การพัฒนา และหน่วยงานที่สำคัญและเกี่ยวข้อง มีความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะคงความเป็นพึ่งพาอาศัยในตัวเองได้ และเก็บออมเงินทุนและพัฒนาทรัพยากรที่มีอยู่ มีการกำหนดการไหลเข้าออกทุนภายในระบบอย่างเหมาะสม สหกรณ์ต้องเปิด มีความมีจริยธรรม มีความห่วงใย มีความสำนึกทางสังคม สถาบัน

โดยภาพรวมสหกรณ์การเกษตรในประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จในการริเริ่มสิ่งใหม่ๆ ให้กับภูมิภาค (Klinedinst and Sato, 1994) การรวมกลุ่มสหกรณ์ได้สร้างความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจที่สามารถจะมีการให้บริการหลายประเภทแก่เกษตรกรภายในชนบท เช่น การให้คำแนะนำการทำเกษตรกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ การให้บริการเกี่ยวกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและและคุณภาพสังคม การคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในเรื่องดังเช่น การมีประกันภัยหมู่ และการมีประกันสุขภาพ เป็นต้น การตลาดที่ได้รับการออกแบบอย่างประณีตพิถีพิถันมีความลึกซึ้งซึ่งสามารถเข้าถึงจิตใจของผู้ซื้อ การผลิตที่เน้นด้านคุณภาพ การมีส่วนร่วมในการวางนโยบายร่วมกับรัฐบาล การศึกษาและการอบรมที่ดีขึ้นโดยผ่านเครือข่าย การสนับสนุนพัฒนาแรงงานกลุ่มที่เป็นสตรีและเยาวชน การคำนึงถึงสุขอนามัยในกระบวนการผลิตสินค้า และการร่วมมือทางวิชาการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การเผชิญกับโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วขอบเขตในทางใดทางหนึ่งอุตสาหกรรมเกษตรในประเทศญี่ปุ่นต้องเผชิญพบกับสภาวะการผลิตที่ลดน้อยลงโดยโครงสร้างเช่นเดียวกับสังคมเศรษฐกิจแห่งอื่น ด้วยผลกระทบที่ได้รับจากปัจจัยภายใน เช่น ความยึดติดอยู่กับวัฒนธรรมการดำเนินการและการบริหารแบบเดิม และการขาดความสามารถในเชิงธุรกิจสำหรับยุคปัจจุบัน และจากปัจจัยภายนอก เช่นการมีข้อบังคับให้ลดกฎระเบียบทางการค้าของแต่ละประเทศที่องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ได้กำหนด ซึ่งรวมถึงการลดอัตราภาษีนำเข้าและกฎเกณฑ์การค้าอื่นๆ ภายใต้ความตกลงคู่ค้าทางเศรษฐกิจ (Economic Partnership Agreement: EPA) ความตกลงเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement: FTA) และการให้ความสนใจเพิ่มมากขึ้นเรื่องความปลอดภัยด้านโภชนาการ ในกรณีนี้ เมื่อปี 2005 ที่ผ่านมา รัฐบาลญี่ปุ่นจึงให้กำหนด “แผนพื้นฐานเรื่อง อาหารและโภชนาการ เกษตรกรรมและพื้นที่ชนบท” (Basic Plan for Food, Agriculture and Rural Areas) โดยแผนดังกล่าว เรียกร้องให้มีการปรับปรุงโครงสร้างในด้านอุตสาหกรรมเกษตรโดยใช้การขับเคลื่อนในส่วนของภาครัฐดังนี้ 1. การให้ความสนใจเรื่องชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกรมากขึ้น 2. การเพิ่มอัตราการพึ่งตนเองมากขึ้นในด้านสินค้าเกษตร และ 3. การรักษาความปลอดภัยในที่อยู่อาศัยและรักษาความเชื่อมั่นในผู้บริโภคว่าประเทศญี่ปุ่นจะมีอาหารเพียงพอสำหรับประชากรในประเทศ ซึ่งโดยภาพรวม โครงสร้างที่เป็นเศรษฐกิจสหกรณ์ของญี่ปุ่นนั้นสามารถตอบโจทย์ทั้งสามข้อที่อยู่ในแผนพื้นฐานดังกล่าวได้ด้วยเครือข่ายที่เชื่อมโยงระหว่างสถาบันหลักภายในประเทศ อาทิ ภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจการเงิน การธนาคารและสินเชื่อต่างๆ ภาคการตลาด ภาคการศึกษา เป็นต้น (แผนภาพที่ 4) ที่ให้การอุปถัมภ์กันและกัน การเชื่อมโยงระหว่างสถาบันหลักมีความแข็งแกร่งมากซึ่งทำให้เกิดความ

ยั่งยืนในระยะยาว รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นได้ให้การสนับสนุนสหกรณ์ในเชิงกระบวนการ และระดมความร่วมมือ ความเชื่อมโยง การสร้างเครือข่ายเป็นองค์รวมทั้งประเทศ ไม่ใช่ให้การสนับสนุนด้านใดด้านหนึ่ง

## 5. สรุปการสังเคราะห์แนวคิดและทิศทางของระบบเศรษฐกิจสหกรณ์

หนึ่งในคำถามหลักที่ปรากฏขึ้นและเป็นแรงบันดาลใจให้เกิดการวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจสหกรณ์เชิงปรัชญาที่ปรากฏอยู่ในวรรณกรรมคือ หากระบบเศรษฐกิจสหกรณ์สามารถตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้จริง หรือไม่สหกรณ์ในหลายประเทศจึงต้องเผชิญกับการปรับแปลงโครงสร้างไปจากรูปแบบดั้งเดิม ปรากฏการณ์ดังกล่าวมีนัยว่าต้นแบบสหกรณ์แบบดั้งเดิมนั้นอาจมี “ปัญหา” อะไรบางอย่าง จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบเพื่อแก้ไขปัญหาและเพื่อให้ความสามารถของสหกรณ์มีความสอดคล้องกับสภาวะความต้องการในปัจจุบัน ใจความของบทนี้ได้นำเสนอกรอบแนวคิดแบ่งคร่าวๆ เป็นสองกลุ่ม คือกรอบแนวคิดกระแสหลัก และกรอบแนวคิดเชิงสถาบัน กรอบแนวคิดที่แตกต่างกัน ย่อมนำไปสู่คำอธิบายสภาวะ แนวโน้ม และข้อเสนอแนะในการปรับแปลงโครงสร้างสหกรณ์ให้มุ่งไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งที่แตกต่างกันออกไปโดยปริยาย

ในการเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ ทิศทางการปรับแปลงโครงสร้างภายในองค์กรที่มีความเห็นพ้องต้องกันระหว่างสองกรอบแนวคิดคือ ประเด็นเรื่องความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพภายในองค์กร องค์กรสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตรมีศักยภาพที่จะเอื้ออำนวยบริการทางสังคมเศรษฐกิจครบวงจรให้กับสมาชิก ในการนี้ หนึ่งในองค์ประกอบสำคัญคือควรมีผู้นำและผู้ถูกคัดเลือกให้มาบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความรู้ในเรื่องที่เกี่ยวข้อง และมีความเป็นมืออาชีพ ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความคิดริเริ่ม และสหกรณ์ควรมีบริการที่ตอบสนองความต้องการของสมาชิกทุกคน โดยการจัดกิจกรรมเช่น การศึกษา การแนะนำ การขยายผลผลิต การให้สินเชื่อ และโอกาสทางการตลาด ที่ดำเนินการภายใต้ระบบประชาธิปไตยที่มีแนวทางการปฏิบัติในระดับชาติ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถที่จะตอบสนองความต้องการภายในประเทศและตลาดในต่างประเทศ ในการทำให้สหกรณ์การเกษตรเป็นที่ยอมรับและมีประสิทธิภาพ ควรคำนึงถึงมุมมองของสมาชิกและความต้องการที่ได้รับการตอบสนอง ความร่วมมือระหว่างสมาชิกกับผู้บริหารควรดำรงไว้อย่างสม่ำเสมอ หากมีการปรับปรุงภายในเกิดขึ้น สหกรณ์การเกษตรก็จะได้รับการกดดันจากตลาดภายนอกน้อยลง

สำหรับในเรื่องปัจจัยภายนอก และวิถีการขับเคลื่อนขององค์กรและการปรับโครงสร้างกรอบแนวคิดแบบกระแสหลักและกรอบแนวคิดเชิงสถาบันมีความเห็นที่ต่างต่างกัน การวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดกระแสหลักชี้ให้เห็นว่า สหกรณ์แบบดั้งเดิมนั้น มี “ปัญหา” จึงจำเป็นต้องมีการปรับแปลงสภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ให้ได้มากยิ่งขึ้น กล่าวคือมีความเป็นปัจเจกนิยมมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงมีแนวทางเสนอการแก้ปัญหาที่เน้นไปในด้านแรงจูงใจมากยิ่งขึ้น โดยสหกรณ์เป็นเพียงส่วนเล็กๆ ส่วนหนึ่งของระบบสังคมเศรษฐกิจ

กรอบแนวคิดแบบกระแสหลักมีการคำนึงถึงกำไรและอำนาจความเป็นเจ้าของที่ขึ้นอยู่กับจำนวนทุนที่สมาชิกแต่ละคนสามารถพึงมีให้สหกรณ์เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดความมีประสิทธิภาพและการเจริญเติบโต ดังนั้นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาจึงไม่ได้มุ่งเน้นไปในวัตถุประสงค์ของความร่วมมือกัน หรือความร่วมมือกัน ความเป็นพลเมืองในเมืองเดียวกันหรือประเทศเดียวกันเป็นองค์รวมหรือเป็นทีม แต่จะใช้แรงจูงใจของปัจเจกเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นแนวโน้มที่เป็นไปในทางตรงกันข้ามกับกรณีของระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นที่พยายามแก้ไขและปรับปรุงโครงสร้างในลักษณะองค์รวมทั้งประเทศ ผลที่ปรากฏก็คือ แนวโน้มสหกรณ์ในตะวันตกส่วนใหญ่จึงมีความเป็นปัจเจกมากขึ้นตามพื้นฐานปรัชญาความคิดเดิม

อย่างไรก็ตาม ในการเผชิญกับโลกาภิวัตน์ภายใต้กรอบแนวคิดเชิงสถาบัน ประสิทธิภาพในประเทศญี่ปุ่นได้แสดงให้เห็นว่าสหกรณ์เกษตร มีคุณลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์มีความเป็นองค์รวมทั้งประเทศ มีความพยายามที่จะคงความเป็นตลาดเสรีแม้ว่าจะได้รับการกดดันจากตลาดที่เปิดมายิ่งขึ้นและกฎใหม่ของการการค้าโลก สหกรณ์เกษตรญี่ปุ่นพยายามที่จะผลิตสินค้าที่สอดคล้องกับลักษณะการบริโภคของประชากร เพื่อจะสนองความต้องการของศตวรรษที่ 21 ในลักษณะ “วาระแห่งชาติ” (national agenda) โดยการปฏิรูป 6 ประการโดยรัฐบาล กล่าวคือ การปฏิรูปงบประมาณรายจ่าย การปฏิรูประบบธุรการ การปฏิรูปทางการเงิน การปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การปฏิรูปสวัสดิการ และการปฏิรูปการศึกษา ความแข็งแกร่งของระบบสหกรณ์ญี่ปุ่นประกอบด้วย การรวมกลุ่มสหกรณ์ระดับเบื้องต้น การมีแนวทางปฏิบัติเพื่อสร้างความมั่นใจว่าจะเพิ่มการผลิต การยอมรับและการนำไปใช้วิทยาการทางการเกษตรแบบใหม่และการเผยแพร่ข้อมูลให้กับเกษตรกร การมีระบบการผลิตสินค้าเกษตรที่ทำให้มูลค่าเพิ่มสูงและผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นสำหรับสมาชิกที่เป็นเกษตรกรคือ กุญแจสำคัญสำหรับสหกรณ์เกษตรเนื่องจากจะเป็นแรงจูงใจให้เกิดความร่วมมือและการเข้าร่วมมากขึ้น ความสำเร็จของความเป็นองค์รวมได้รับการพิสูจน์แล้วโดยสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นซึ่งให้การพัฒนาดำเนินไปในลักษณะส่งเสริมและสร้างเครือข่ายทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังพยายามเชื่อมโยงภาคเกษตรกับภาคอื่นๆ ด้วยเช่นกัน ดังนั้นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ที่มองเป็นองค์รวมดังเช่นในประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นแนวทางที่น่าจะได้รับการศึกษาวิวัฒนาการของสหกรณ์อย่างจริงจัง และให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทย แนวคิดทั่วไปส่วนใหญ่ยังคงยึดติดอยู่กับกรอบการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรี โดยเฉพาะในยุคหลังจากที่ประเทศสังคมนิยมหลายประเทศล่มสลายไป หลายคนเชื่อกันว่าไม่มีทางเลือกอื่นนอกเหนือไปจากทุนนิยมหรือตลาดเสรีที่สามารถอยู่ยั่งยืนได้ตลอดไป แม้ว่าจะมีนักพัฒนาบางกลุ่มที่ไม่ได้ซาบซึ้งตรึงใจกับระบบทุนนิยมอยู่บ้าง แต่ก็ยังขาดการเสนอทางเลือกใหม่ที่เป็นรูปธรรม รวมทั้งมองข้ามประโยชน์ของการพึ่งตนเองทางเศรษฐกิจ เช่น การจัดตั้งสหกรณ์อย่างจริงจัง เนื่องจากความคุ้นเคยอยู่กับการรับเงินสนับสนุนจากองค์การภายนอกมากกว่า อย่างไรก็ตาม ในหัวข้อที่สองของบทนี้ ได้แสดงข้อมูลให้เห็นว่ากลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ที่เข้มแข็งในประเทศไทยก็มีอยู่บ้าง แต่ยังคงเป็นเพียงองค์กรเล็กๆ แห่งหนึ่งที่ยังไม่

สามารถขยายครอบคลุมไปในวงกว้างด้วยความที่วาระระบบเศรษฐกิจในภาพกว้างยังคงติดตรึงอยู่ภายในกรอบใหญ่ของระบบทุนนิยมผูกขาดที่มีช่องทางการได้รับทุนต่างชาติประกอบกับกรอบของกฎหมายที่มีอยู่ยังขาดความทันสมัยต่อการรองรับกับเหตุการณ์ปัจจุบัน เป็นต้น

ในการวางโครงสร้างประเทศ ควรสนใจศึกษาถึงขบวนการสหกรณ์ในประเทศให้เป็นองค์ความรู้ที่เป็นระบบมากขึ้น พื้นฟูวัฒนธรรมดั้งเดิมในชนบทที่ประชาชนเคยตั้งกลุ่มช่วยเหลือกัน เช่นกลุ่มเหมืองฝายและกลุ่มชุมชนต่างๆ ให้มีการจัดตั้งกลุ่มสมัยใหม่แบบสหกรณ์ เพื่อช่วยให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้เรียนรู้จากกลุ่ม สหกรณ์และกลุ่มประชาชนแบบใหม่ที่เข้มแข็ง นอกจากนี้หลายฝ่ายควรช่วยกันคิดแนวทางทางเพื่อขยายบทบาทของสมาชิกในชุมชน และผลักดันให้เกิดการปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ให้เป็นอิสระและมีโอกาสเติบโตเป็นเอกเทศจากระบบราชการและการแข่งขันกับนายทุนได้จนทำให้ระบบสหกรณ์เป็นองค์กรธุรกิจที่มีสัดส่วนที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น สหกรณ์จึงสามารถที่จะเป็นแนวทางเลือกใหม่อีกทางหนึ่งที่จะทำให้ชุมชนชนบทสามารถพัฒนาระบบเศรษฐกิจใหม่ที่มีทั้งประสิทธิภาพและความเป็นธรรม และมีความยั่งยืนอย่างแท้จริง หนึ่ง ความสำเร็จของสหกรณ์นั้น ต้องอาศัยปรัชญาแนวคิดวัฒนธรรมเบื้องหลังของสังคมนั้นๆ ด้วยซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เพราะค่านิยมของสหกรณ์จะมีความแตกต่างกัน ตามปรัชญาของแต่ละท้องถิ่น

สำหรับกรอบแนวคิดกระแสหลัก ทิศทางการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสหกรณ์นั้นดูเหมือนจะมีความขัดแย้งกับความเป็นสหกรณ์ที่มีจุดมุ่งมั่นไว้ตอนแรกเริ่ม เนื่องจากทิศทางการปรับเปลี่ยนในมุมมองของแนวคิดกระแสหลักนั้น ได้แปลงธรรมชาติขององค์กรให้มีความเป็นปัจเจกนิยมมากขึ้น ไม่ใช่เป็นมวลชนนิยม ราวกับว่าจะต้องกลับไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ในการมองเช่นนี้ อาจมีนัยว่าทุนนิยมเสรีแบบเดิมดีแล้ว โดยที่จุดกำเนิดของสหกรณ์ในยุคแรกเริ่มคือสภาพสังคมเศรษฐกิจที่มีความเป็นทุนนิยมและมีความไม่เท่าเทียม สำหรับแนวคิดเชิงสถาบันที่เป็นองค์รวม มองว่าการปรับเปลี่ยนที่เกิดขึ้นเป็นวิวัฒนาการที่ขับเคลื่อนในสังคม ที่หากมองเป็นองค์รวมว่าทุกหน่วยในสังคมเศรษฐกิจมีความเกี่ยวข้องและขับเคลื่อนไปพร้อมๆ กัน ความเป็นสหกรณ์ก็ยังสามารถคงปรัชญาดั้งเดิมไว้ได้

โดยสรุป วิธีการพัฒนาของแต่ละกรอบแนวคิดย่อมมีจุดเด่นที่แตกต่างกันออกไปและสามารถนำมาใช้ประโยชน์โดยรวมได้ กล่าวคือ ข้อเสนอแนะในการพัฒนารอบแนวคิดกระแสหลัก จะมีความคล่องตัวและว่องไวทันใจ เกิดการปฏิรูปและเห็นผลทางเศรษฐกิจ การเติบโตที่แสดงเป็นตัวเลขในเชิงปริมาณได้ชัดเจนในเวลาอันสั้น แต่ก็ขาดคุณสมบัติในเรื่องสวัสดิการแก่สมาชิกสหกรณ์แบบดั้งเดิม ส่วนแนวทางการขับเคลื่อนในลักษณะองค์รวม ที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม โดยแรงผลักดันจากภายใน กล่าวคือสมาชิกเป็นแกนกลางในการพัฒนา จะเกิดขึ้นได้อย่างเชื่องช้า เพราะการขับเคลื่อนดังกล่าวประกอบด้วยตัวละครมากมายในสังคมเศรษฐกิจประกอบกับศิลปะการมีปฏิสัมพันธ์ที่เป็นไปในทางสร้างสรรค์ นอกจากนี้ระหว่างการพัฒนาการพัฒนามีแนวโน้มที่จะเกิดการล้มลุกคลุกคลานและประสบความล้มเหลวในบางช่วงเวลา ซึ่งเป็นธรรมดาที่จะเกิดขึ้นได้ แต่หากสมาชิกเกิดความท้อแท้ระหว่างทาง ก็

สามารถทำให้ชุมชนนั้นกลายเป็นชุมชนที่ล้มเหลวได้ อย่างไรก็ตาม จากการพัฒนาในลักษณะดังกล่าว แม้ว่าจะมีความแข็งแกร่ง แต่ก็จะเป็นการพัฒนาแบบยั่งยืนและมีผลกระทบภายนอกที่เป็นบวกตามมาอีกมาก

#### บทที่ 4

### บทสรุปการสังเคราะห์แนวนโยบายทางเลือกกับความสมดุลด้านสวัสดิการ

แนวทางการพัฒนาในประเทศไทยที่เป็นที่นิยมกันโดยมากมักจะตรึงติดอยู่ภายใต้กรอบการพัฒนาแบบทุนนิยมเสรีที่ยึดถือหลักความเป็นเจ้าของและการมีสิทธิโดยปัจเจก ส่วนใหญ่เป็นธุรกิจเอกชนที่ให้ความสำคัญกับเรื่องกำไร ผลตอบแทน และประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในยุคหลังจากที่ประเทศสังคมนิยมหลายประเทศล่มสลายไป ก่อให้เกิดความเชื่อกันว่าคงไม่มีทางเลือกอื่นใด นอกเหนือไปจากทุนนิยมหรือตลาดเสรีที่สามารถคงอยู่ได้ตลอดไป แม้ว่าจะมีนักวิชาการบางกลุ่มที่ไม่ได้มีความซาบซึ้งใจกับระบบทุนนิยมอยู่บ้าง แต่ก็ยังขาดการนำเสนอทางเลือกใหม่ที่เป็นรูปธรรม

เนื่องจากนโยบายที่ให้ความสำคัญในเรื่องความมีประสิทธิภาพ (efficiency) และนโยบายที่ให้ความสำคัญในเรื่องความเท่าเทียม (equity) และความเที่ยงธรรมทางสังคม (social justice) โดยมากมักจะมีทิศทางที่ขัดแย้งกัน กล่าวคือ หากรัฐบาลมีนโยบายสนับสนุนความมีประสิทธิภาพโดยเอื้ออำนวยให้ระบบเศรษฐกิจให้มีความเป็นระบบทุนนิยมเสรีมากขึ้น ในการนี้จะต้องยอมลดหลั่นการให้ความสำคัญในเรื่องความเท่าเทียมและความเที่ยงธรรมทางสังคม ยกตัวอย่าง เช่น ขนาดการให้สวัสดิการต่างๆ แก่ประชาชนในประเทศทุนนิยมเสรีโดยเฉลี่ยย่อมมีขนาดที่เล็กกว่าที่ปรากฏในประเทศแถบสแกนดิเนเวียโดยเปรียบเทียบ เนื่องจากประเทศกลุ่มหลังมุ่งเน้นให้ความสำคัญในเรื่องสวัสดิการทางสังคมมากกว่าในเรื่องประสิทธิภาพ ดังนั้นในการลำดับความสำคัญและการถ่วงน้ำหนักระหว่างประเด็นเรื่องประสิทธิภาพและประเด็นเรื่องความเท่าเทียมจึงขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานการประเมินคุณค่า (value judgment) ของประชาคมในแต่ละสังคม เนื่องจากยังไม่มีเกณฑ์ในอุดมคติที่เป็นหลักสากลสำหรับใช้เป็นแนวทางถ่วงน้ำหนักระหว่างสองประเด็นที่สามารถนำไปสู่ “ความสมดุล” ด้านสวัสดิการในสังคม งานวิจัยในส่วนนี้จึงนำเสนอบทสังเคราะห์แนวนโยบายเศรษฐกิจทางเลือก ซึ่งพิจารณาเรื่องความสมดุลด้านสวัสดิการเป็นแกนกลางของการอภิปรายในแต่ละบท

เนื้อหาในบทที่ 2 กล่าวถึงระบบสังคมเศรษฐกิจอีกขั้นหนึ่งที่ไม่ใช่ขั้นทุนนิยมเสรี กล่าวคือขั้นสังคมนิยม ซึ่งมีรัฐเป็นผู้บริหารจัดการ โดยเฉพาะในด้านสวัสดิการ การจัดสรร และความเท่าเทียมในสังคม ความเป็นเจ้าของจะขึ้นอยู่กับรัฐ ซึ่งโดยหลักการรัฐเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในลักษณะดังเช่นองค์กรที่ไม่มุ่งเน้นผลกำไร และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ในบริบทของยุคปัจจุบันหลังจากการวิวัฒนาการประเทศสังคมนิยมในหลายประเทศ ทำให้ระบบรัฐที่เน้นด้านสวัสดิการ หรือที่มีลักษณะใกล้เคียง เป็นที่เข้าใจกันโดยรวมในนาม “Welfare State” (รัฐสวัสดิการ) มีสาระสำคัญคือการเน้นเรื่องการกระจายสิทธิและผลประโยชน์ที่รัฐพึงมีหน้าที่ที่จะต้องจัดสรรให้แก่พลเมืองในประเทศอย่างทั่วถึง

แม้ว่าในระยะเวลาดังแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ระบบรัฐสวัสดิการ โดยเฉพาะในประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นแบบรัฐสวัสดิการ จะได้สร้างความ

ประทับใจไว้ให้แก่พลเมืองส่วนใหญ่มาแล้วก็ตาม แต่มาถึงวันนี้ ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ ประเทศที่มีรัฐสวัสดิการ เริ่มตั้งคำถามในเรื่องของความยั่งยืนและความมีประสิทธิภาพของระบบดังกล่าว ประสพการณ์ของพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยในประเทศตะวันตกหลายประเทศที่ผ่านมาได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าการประยุกต์ระบบสังคมนิยมประชาธิปไตยมีความจำเป็นเป็นอย่างยิ่ง และในทางกลับกัน ประเทศเสรีนิยม ก็ได้หันมาพิจารณาทางเลือกที่เป็นสังคมนิยมมากขึ้น หลายประเทศในเอเชีย เช่นสิงคโปร์ และประเทศตะวันตกก็มีข้อเรียกร้องให้มีสวัสดิการเพิ่มมากขึ้น แม้ว่าจะมีข้อถกเถียงในเรื่องงบประมาณจำนวนมหาศาลที่จะต้องนำมาใช้

ทั้งนี้ ยังมีประเด็นที่ไม่เป็นรูปธรรมในการวิพากษ์สภาพความเป็นอยู่ในรัฐสวัสดิการ เช่น การตั้งนิยามของความสุขและความพอใจในชีวิต ซึ่งเป็นเรื่องที่ยังขึ้นอยู่กับบรรทัดฐานการให้คุณค่าของแต่ละบุคคลในแต่ละสังคม จำเป็นต้องลงไปสำรวจละเอียดในหลายด้านที่ได้อภิปรายในบทที่ 2 เช่น ด้านวัฒนธรรม ด้านวิถีชีวิต และทางเลือกของคนในบริบทของสังคมนั้นๆ ด้วยประเด็นที่คิดว่าเป็นปัญหา อาทิ การไม่สมรสและอยู่ด้วยกันและมีบุตรนอกสมรส การอย่าร้าง การมีแนวโน้มในการศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นวิทยาศาสตร์น้อยลง อาจมองว่าเป็นปัญหา แต่แท้จริงแล้ว อาจไม่ใช่เป็นปัญหา การไม่สมรส อาจถือว่าเป็นแนววิถีชีวิตในปัจจุบัน ที่ไม่ได้เกิดขึ้นในเฉพาะประเทศสแกนดิเนเวีย แต่เป็นไปในกระแสเดียวกันทั่วโลก การอย่าร้างที่เพิ่มขึ้น อาจเป็นเพราะคนแต่งงานน้อยลงเนื่องจากเหตุผลอื่นๆ เช่นการหลีกเลี่ยงการเสียภาษี จึงทำให้สัดส่วนดังกล่าวเลยสูงขึ้น การฆ่าตัวตายที่มีอัตราสูงขึ้น อาจไม่ใช่เป็นเพราะประชากรไม่มีความสุข แต่อาจเป็นผลพวงจากการตีและสูบอย่างมีความสุขในการพบปะสังสรรค์ตามธรรมเนียมพื้นบ้าน

บทที่ 3 เสนอทางเลือกอีกทางหนึ่งที่ผสมผสานคุณสมบัติบางประการระหว่างขั้วระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีกับขั้วสังคมนิยม กล่าวคือ ระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ (cooperatives economy) ที่รวมเอาคุณสมบัติทั้งทางด้านประชาธิปไตยในระบบทุนนิยมมาผสมผสานกับการให้ความสำคัญด้านสวัสดิการในระบบสังคมนิยม โดยเหล่าประเทศพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาต่างมีความหวังว่าทางเลือกที่สามนี้อาจสามารถนำมาบรรเทาปัญหาความยากจน ความเหลื่อมล้ำ ความไม่เสมอภาค และปัญหาสังคมเศรษฐกิจด้านอื่นๆ ได้ดีกว่าการพัฒนาในแนวทุนนิยมเสรี และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพในระบบสังคมนิยมโดยการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการทุ่มเทและมีส่วนร่วมในธุรกรรมทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

เช่นเดียวกับองค์กรหรือระบบสังคมเศรษฐกิจประเภทอื่น องค์กรสหกรณ์ หรือระบบสหกรณ์แบบดั้งเดิม (traditional cooperatives) ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเผชิญกับสภาวะที่ถูกบีบคั้นให้เกิดการปรับเปลี่ยนสภาพไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ภายใต้สภาวะโลกที่มีความเป็นพลวัตสูงประกอบด้วยวิทยาการและนวัตกรรมใหม่ที่สนับสนุนให้ธุรกรรมทางสังคมเศรษฐกิจมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ได้มีการนำหลากหลายกรอบแนวคิดมาอำนวยความสะดวกให้วิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานที่แตกต่างกันออกไป สารสำคัญของบทนี้ เป็นการสังเคราะห์แนวคิดที่ปรากฏอยู่ในวรรณกรรมที่ผ่านมา โดยกรอบแนวคิดแบ่งออกคร่าวๆได้เป็นสองกลุ่ม



กล่าวคือ กรอบแนวคิดตามคำชี้แจงเหตุผลของนีโอคลาสสิก ซึ่งกลายมาเป็นแนวคิดกระแสหลักของทุกวันนี้ และกรอบแนวคิดที่คำนึงถึงการปฏิสัมพันธ์เชิงสถาบัน

กรอบแนวคิดในกลุ่มแรกซึ่งอาศัยตรรกะของทฤษฎีแนวคิดกระแสหลักตั้งอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์เชิงปัจเจกนิยม มีลักษณะค่อนข้างเป็นมิติเดียว (mono-dimension) ใช้วิธีการพิจารณาถึงเหตุผลของการกระทำในเพียงมิติเชิงผลประโยชน์ที่เป็นรูปธรรม หรือที่เรียกกันพอสังเขปว่าผล “ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ” (economic benefit) โดยหลัก แม้ว่ารากฐานที่มาของกรอบแนวคิดนี้จะเคยมีการกล่าวถึงเป็นนัยในเรื่องศีลธรรมในมนุษย์ก็ตาม ดังนั้น ในที่สุดกรอบแนวคิดนี้จึงมองสหกรณ์เป็นเพียงองค์กรหน่วยหนึ่งในระบบสังคมเศรษฐกิจอันกว้างใหญ่ ผลสรุปจากการวิเคราะห์ในกรอบแนวคิดนี้ โดยมากจะเน้นการอธิบายในเรื่องการปรับภายในองค์กรและมีข้อเสนอแนะทิศทางการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรตามโจทย์ที่พยายามตอบสนองกับความต้องการเชิงปัจเจกได้มากยิ่งขึ้น

ส่วนกรอบแนวคิดในอีกกลุ่มหนึ่งพิจารณาการปฏิสัมพันธ์เป็นองค์รวมเชิงสถาบัน ซึ่งครอบคลุมหลายมิติ (multi-dimension) ไม่ได้เน้นเพียงเรื่องผลประโยชน์เชิงปัจเจกนิยมเป็นตัวตั้ง กรอบแนวคิดกลุ่มนี้มองสหกรณ์เป็นระบบเชื่อมโยงหลากหลายหน่วยสังคมเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเครือข่ายภายใน “อาณาเขต” (boundary) ที่สามารถกำหนดขึ้นโดยปัจจัยทางกายภาพ (physical factors) เช่น ลักษณะทางภูมิศาสตร์ทำให้เกิดเครือข่ายชุมชน จังหวัด หรือประเทศที่อยู่ใกล้กัน และปัจจัยทางมโนภาพ (conceptual factors) เช่น การมีวัฒนธรรมหรือความเชื่อเดียวกัน แม้ว่าสถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์จะอยู่ห่างไกลกัน อาทิ การเกิดเครือข่ายระหว่างชุมชนชาวพุทธ หรือชุมชนเผ่าพันธุ์จีน ระหว่างหลายประเทศทั่วโลก เป็นต้น ดังนั้นภายใต้กรอบแนวคิดเชิงสถาบัน การพิจารณาวิถีการปรับเปลี่ยนสหกรณ์จึงมีวิธีการเป็นองค์รวมขับเคลื่อนโดยทุกตัวละครในสังคม เช่น ภาครัฐ ภาคเอกชน และสมาชิกและผู้นำชุมชนร่วมมือกัน การพัฒนาไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะภายในองค์กรแต่จะเป็นการพัฒนาทั้งระบบสังคมเศรษฐกิจ หัวข้อที่สี่ในบทนี้ได้สะท้อนถึงแนวคิดดังกล่าวเกี่ยวกับวิวัฒนาการของระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ตัวอย่างที่ชัดเจนคือประเทศญี่ปุ่น

ในการเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ ทิศทางการปรับโครงสร้างภายในองค์กรที่มีความเห็นพ้องต้องกันระหว่างสองกรอบแนวคิดคือ ประเด็นเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพภายในองค์กร องค์กรสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตรมีศักยภาพที่จะเอื้ออำนวยบริการทางสังคมเศรษฐกิจครบวงจรให้กับสมาชิก หนึ่งในองค์ประกอบสำคัญคือควรมีผู้นำและผู้ถูกคัดเลือกให้มาบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความรู้รอบด้าน และมีความเป็นมืออาชีพ ผู้บริหารจำเป็นต้องมีความคิดริเริ่ม และสหกรณ์ควรมีบริการที่ตอบสนองความต้องการของสมาชิกทุกคน โดยการจัดกิจกรรมเช่น การศึกษา การแนะแนว การขยายผลผลิต การให้สินเชื่อ และโอกาสทางการตลาด ที่ดำเนินการภายใต้ระบบประชาธิปไตยที่มีแนวทางการปฏิบัติระดับชาติ แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถที่จะตอบสนองความต้องการภายในประเทศและตลาดในต่างประเทศ ในการทำให้สหกรณ์การเกษตรเป็นที่ยอมรับและมีประสิทธิภาพ ควรพิจารณา

มุมมองของสมาชิกและความต้องการที่ได้รับการตอบสนอง ความร่วมมือระหว่างสมาชิกกับผู้บริหารควรดำรงไว้อย่างสม่ำเสมอ หากมีการปรับปรุงภายในแล้ว สหกรณ์การเกษตรก็จะได้รับความกดดันจากตลาดภายนอกน้อยลง

สำหรับในเรื่องปัจจัยภายนอก และวิธีการขับเคลื่อนขององค์กรและการปรับโครงสร้างกรอบแนวคิดแบบกระแสหลักและกรอบแนวคิดเชิงสถาบันมีความเห็นที่ต่างต่างกัน การวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดกระแสหลักชี้ให้เห็นว่า สหกรณ์แบบดั้งเดิมนั้น มี “ปัญหา” จึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงสภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ให้ได้มากยิ่งขึ้น กล่าวคือมีความเป็นปัจเจกนิยม ดังนั้นจึงมีแนวทางเสนอการแก้ปัญหาที่เน้นไปในด้านแรงจูงใจมากยิ่งขึ้น โดยสหกรณ์เป็นเพียงส่วนเล็กๆ ส่วนหนึ่งของระบบสังคมเศรษฐกิจ กรอบแนวคิดแบบกระแสหลักมีการคำนึงถึงกำไรและอำนาจความเป็นเจ้าของที่ขึ้นอยู่กับจำนวนทุนที่สมาชิกแต่ละคนสามารถพึงมีให้สหกรณ์เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดความมีประสิทธิภาพและการเจริญเติบโต ดังนั้นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาจึงไม่ได้มุ่งเน้นไปในวัตถุประสงค์ของความร่วมมือกัน หรือความร่วมมือกัน ความเป็นพลเมืองในเมืองเดียวกันหรือประเทศเดียวกันเป็นองค์รวมหรือเป็นทีม แต่จะใช้แรงจูงใจของปัจเจกเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นแนวโน้มที่เป็นไปในทางตรงกันข้ามกับกรณีของระบบเศรษฐกิจสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งพยายามแก้ไขและปรับปรุงโครงสร้างในลักษณะองค์รวมทั้งประเทศ ผลที่ปรากฏก็คือ แนวโน้มสหกรณ์ในตะวันตกจึงมีความเป็นปัจเจกมากขึ้นตามพื้นฐานปรัชญาความคิดเดิมของวัฒนธรรมเชิงตะวันตก

อย่างไรก็ตาม ในการเผชิญกับโลกาภิวัตน์ในเชิงสถาบัน ประสบการณ์ในประเทศญี่ปุ่นได้แสดงให้เห็นว่าสหกรณ์เกษตร มีคุณลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์มีความเป็นองค์รวมทั้งประเทศ มีความพยายามที่จะคงความเป็นตลาดเสรีแม้ว่าจะได้รับการกดดันจากตลาดที่เปิดมากยิ่งขึ้น และกฎขององค์การการค้าโลก สหกรณ์เกษตรญี่ปุ่น พยายามที่จะผลิตสินค้าที่สอดคล้องกับลักษณะการบริโภคของประชากร เพื่อจะสนองความต้องการของศตวรรษที่ 21 ในลักษณะ “วาระแห่งชาติ” (national agenda) โดยการปฏิรูป 6 ประการโดยรัฐบาล กล่าวคือ การปฏิรูปงบประมาณรายจ่าย การปฏิรูปการธนาคาร การปฏิรูปทางการเงิน การปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การปฏิรูปสวัสดิการ และการปฏิรูปการศึกษา ความแข็งแกร่งของระบบสหกรณ์ญี่ปุ่นประกอบด้วย การรวมกลุ่มสหกรณ์ระดับเบื้องต้น การมีแนวทางการปฏิบัติเพื่อสร้างความมั่นใจว่าจะเพิ่มการผลิต การยอมรับและการนำไปใช้วิทยาการทางการเกษตรแบบใหม่และการเผยแพร่ข้อมูลให้กับเกษตรกร การมีระบบการผลิตสินค้าเกษตรที่ทำให้มูลค่าเพิ่มสูงและผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นสำหรับสมาชิกที่เป็นเกษตรกรคือกุญแจสำคัญสำหรับสหกรณ์เกษตรกรเนื่องจากจะเป็นแรงจูงใจให้เกิดความร่วมมือและการเข้าร่วมมากขึ้น สิ่งนี้ได้รับการพิสูจน์แล้วโดยสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นซึ่งให้การพัฒนาในลักษณะเป็นองค์รวมของเครือข่ายทั้งประเทศ พยายามโยงภาคเกษตรกับภาคอื่นๆ ด้วยเช่นกัน ดังนั้นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ

สหกรณ์ที่มองเป็นองค์กรรวมดังเช่นในประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นแนวทางที่น่าจะได้รับการศึกษาและสนใจในวิวัฒนาการของสหกรณ์อย่างจริงจังมากยิ่งขึ้น

โดยสรุป วิธีการพัฒนาของแต่ละกรอบแนวคิดย่อมมีจุดเด่นที่แตกต่างกันออกไปและสามารถนำมาใช้ประโยชน์โดยรวมได้ กล่าวคือ ข้อเสนอแนะในการพัฒนากรอบแนวคิดกระแสหลัก จะมีความคล่องตัวและว่องไวทันใจ เกิดการปฏิรูปและเห็นผลทางเศรษฐกิจ การเติบโตที่แสดงเป็นตัวเลขในเชิงปริมาณได้ชัดเจนในเวลาอันสั้น แต่ก็ขาดคุณสมบัติในเรื่องสวัสดิการและความผูกพันและความเอื้ออาทรในเชิงสถาบันแก่สมาชิกสหกรณ์แบบดั้งเดิม ส่วนแนวทางการขับเคลื่อนในลักษณะองค์กรรวม ที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายในสังคม โดยแรงผลักดันจากภายใน กล่าวคือสวัสดิการของสมาชิกแกนกลาง จะเกิดขึ้นได้อย่างเชื่องช้า เพราะการขับเคลื่อนดังกล่าวประกอบด้วยตัวละครมากมายในสังคมเศรษฐกิจประกอบกับศิลปะการมีปฏิสัมพันธ์ที่เป็นไปในทางสร้างสรรค์ และระหว่างการดำเนินการสามารถเกิดการล้มลุกคลุกคลานและประสบความล้มเหลวซึ่งเป็นธรรมดา หากสมาชิกเกิดความท้อแท้ชุมชนนั้นก็อาจจะกลายเป็นชุมชนที่ล้มเหลว แต่การพัฒนาดังกล่าว แม้จะมีความเชื่องช้า แต่ก็จะเป็นการพัฒนาแบบยั่งยืนและมีผลกระทบภายนอกที่เป็นบวกตามมามากกว่า

ท้ายที่สุด งานวิจัยในส่วนนี้ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนหรือโต้แย้งแนวคิดใดแนวคิดหนึ่ง แต่ได้เป็นการเปิดทัศนวิสัยในการพิจารณาแนวนโยบายเศรษฐกิจทางเลือกเพื่อให้มีความกว้างในมุมมองมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ตามวัฏจักรของธรรมชาติที่ไม่มีระบบใดระบบหนึ่งสามารถคงเดิมอยู่กับที่ได้ตลอดการณโดยไม่มีวิวัฒนาการหรือดัดแปลงตามยุคสมัย การปรับเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ย่อมเกิดขึ้นเมื่อระบบสังคมเศรษฐกิจดำเนินไปถึงจุดที่สภาวะแวดล้อมมีแรงกระตุ้นพอที่จะผลักดันให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลกระทำการขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้กลุ่มของตนได้รับความพอใจมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ ระบบใหม่ที่เกิดขึ้นจะมีคุณสมบัติอยู่ระหว่างสองชั่วหลักที่ได้กล่าวถึงในเนื้อหาของงานวิจัยส่วนนี้ แต่การที่ระบบใหม่จะโน้มเอียงไปในทางชั่วใดชั่วหนึ่งนั้น ก็ขึ้นอยู่กับความพึงใจของกลุ่มขับเคลื่อนซึ่งจะกลายเป็นกลุ่มอิทธิพลในระบบสังคมเศรษฐกิจใหม่อย่างปฏิเสธไม่ได้ และเมื่อกาลเวลาผ่านไปอีกสักกระยะหนึ่ง การขับเคลื่อนรอบใหม่ก็จะเกิดขึ้นไปอีกเรื่อยๆ ดังนั้น การสร้างความเข้มแข็งในองค์กรประกอบหลักของประเทศ กล่าวคือ สถาบันหลักๆ ภายในประเทศที่มีความแข็งแกร่ง มีส่วนร่วมในการกำหนดระดับสวัสดิการที่เหมาะสม และมีระบบพึ่งพาตนเองได้จึงเป็นหนึ่งในเงื่อนไขที่ขาดมิได้ในการนำไปสู่ความยั่งยืนที่แท้จริง ไม่ว่าจะนโยบายหลักของประเทศจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใดก็ตามในแต่ละยุคสมัย

บรรณานุกรม

บทที่ 2

Abrahamson, P. (2003) "The End of The Scandinavian Model? Welfare Reform in The Nordic Countries," paper prepared for presentation in the ISA RC 19 seminar in Toronto, August

Andersen, T. M. and L. H. Pederson (2006) "Financial Restraints in A Mature Welfare State-The Case of Denmark," *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22(3)

Andersen, T. M. (2007) "The Scandinavian Model – Prospects And Challenges," CESIFO Working Paper No. 1903 Category 3: Social Protection

Barr, N. (1992) "Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation," *Journal of Economics Literature* Vol. XXX, June, 741-803

Brady, J. (2006) "The association between alcohol issue and suicidal behaviour," *Alcohol and Alcoholism*, 41(5), 473-478

Bushman, B. J. and H. M. Cooper (1990) "Effects of alcohol on human aggression: an integrative research review" *Psychological Bulletin*, 107, 341-354

Calmfors, L., Forslund, A. and M. Hemström (2002) "Does Active Labour Market Policy Work? Lesson From The Swedish Experiences," Seminar Paper No. 700 Institute for International Economic Studies Stockholm Sweden

Dang, T. T. H. et al (2006) "An age perspective on economic well-being and social protection in nine OECD countries," OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 34

Feldstein, M. (1997) "The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform," NBER Working Paper Series, Working Paper 5413

- Hansen, P. H. (2003) "Denmark: a case study in social democracy", mimeo
- Hamnett, C. (1996) "Social Polarisation, Economic Restructuring and Welfare State Regimes", *Urban Studies*, 33(8), 1407 – 1430
- Hawton, K. (1994) "Adolescent suicide and attempted suicide: the importance of substance abuse" *Crisis*, 15, 13-14
- Hayek, F. A. (1960) *The constitution of liberty*. London: Routledge
- Johns, H and P. Ormerod (2007) *Happiness, Economics and Public Policy*. London: The Institute of Economic Affairs
- Kildal, N. (2003) "The Welfare State: Three Normative Tensions," Stein Rokkan Centre For Social Studies Bergen University Research Foundation, Working Paper 9 – 2003
- Kim, J. 2005. Opportunities and Challenges in Liberalising the Environmental Goods and Services Market: the Case of Developing Countries in Asia. UNU-IAS Working Paper. No.2.
- Kolmos, L. (1987) "Suicide in Scandinavia: an epidemiological analysis," *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 76(336), 11-16
- Korpi, W. and J. Palme (1997) "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality and Poverty in the Western Countries," paper presented at the *Welfare States at the Crossroads Conference* in Stockholm
- Kurtz, S. (2004) "The end of marriage in Scandinavia: The 'conservative case' for same-sex marriage collapses" *Weekly Standard*, 2 Feb, Vol 9 (20)
- Lind, J. and I. H. Møller (2006) "Activation for what purpose? Lessons from Denmark" *International Journal of Sociology and Social Policy* Vol. 26 (1/2), 5-19

Lindbeck, A. (1995) "The End of The Middle Way? The Large Welfare State of Europe Harzadous Welfare-State Dynamics," AEA Paper and Proceedings

Lindbeck, A. (1996) "Full Employment and The Welfare State," Mimeo, the Institute for International Economic Studies, Stockholm University

Lindbeck, A. (2001) "Changing Tides for the Welfare State - An Essay," Working Paper No. 550, The Research Institute of Industrial Economics

Lindbeck, A. (2003a) "Social Norms and Welfare States Dynamics," CESIFO Working Paper No. 931 Category 3: Social Protection

Lindbeck, A. (2003b) "An Essay on Welfare State Dynamics," Seminar Paper No. 719, Institute for International Economic Studies Stockholm, Sweden

Orszag, J. M. and D. J. Snower (1997) "Expanding the welfare system: a proposal for reform", Department of Economics, Birkbeck College, University of London, Mimeo

Pearson, T. A. (2000) "Scandinavia's lessons to the world of public health," *Scandinavian Journal of Public Health*, 28, 161-163

Pierson, P. (1999) "Coping With Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies," the concluding chapter for P. Pierson, ed., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press

Sachs, J. D. (2006) "The social welfare state, beyond ideology: a defense of social welfare model" *Scientific American Magazine*, November

Sainsbury, D. (2001) "Gender and the Making of Welfare States: Norway and Sweden," *Social Politics*, Spring, Oxford University Press

Sinn, H. W. (1995) "A Theory of The Welfare State," *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 495 – 526

Snyder, J. M., Jr. and I. Yackovlev (2000) "Political and Economic Determinants of Changes in Government Spending on Social Protection Programs," Massachusetts Institute of Technology, Mimeo.

Supan, A. B. (2005) "From Traditional DB To notional DC Systems: The Pension Reform Process in Sweden, Italy, and Germany," *Journal of the European Economic Association*, April–May, Vol 3(2–3), 1–8

Yach, D. (2001) "Economics and public health- reflections from the past, challenges for the future," *Scandinavian Journal of Public Health*, 29, 241-244

### บทที่ 3

คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.). **แผนพัฒนาสหกรณ์ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2550-2554)**

สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ([www.clt.or.th](http://www.clt.or.th))

Barlett, D. L. and J.B. Steele (1998) "Corporate welfare," *Time Magazine Special Report*, 152 (19), November

Benello, G. (1996) "The Challenge of Mondragon"

<http://dwardmac.pitzer.edu/dward/classes/powerpart/benellomondragon.html>

Buechler, S. M. (1995) "New social movement theories" *The Sociological Quarterly*, 36(3), 441-464

Chan, R., C. Cheung and I Peng (2004) "Social Capital and its relevance to the Japanese-model welfare society," *International Journal of Social Welfare*, 13(4), 315-324

Collins, R. (1991) "The conversion of cooperatives to publicly held corporations: a financial analysis of limited evidence," *Western Journal of Agricultural Economics*, 16(2), 326-330

Cook, M. L. (1995) "The future of US agricultural cooperatives: a neo-institutional

approach,” *American Journal of Agricultural Economics*, 77(5), 1153-1159

Dorfman, D. and B. Lane (1997) “Strengthening community networks: the basis for sustainable community renewal (formative evaluation),” Rural Education Programme, Norwest Regional Educational Laboratory

Dyer, B. (2000) “Why cooperatives: the New Zealand Context,” Nelson: Proutist Universal

Fraser, N. (1989) *Unruly practices: power, discourse, and gender in contemporary social theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press

Friedmann, H. (1995) “Food politics: new dangers, new possibilities,” in *Food and Agrarian Orders in the world economy*, P. McMichael (ed) Westport, CT: Praeger Publishing

Fukuyama, F. (1995) *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York, New York: Free Press

Godo, Y. (2001) “The Changing Economic Performance and Political Significance of Japan’s Agricultural Cooperatives,” *Pacific Economic Papers* No. 318, August

Greenwood, C. (1996) *Australian dairy cooperatives: Planning for the future*, Dairy Research and Development Corporation, Melbourne

Harte, L. N. (1995) “Creeping privatization of Irish cooperatives: a transactional cost explanation,” paper presented at EIAM Conference: Institutional changes in the globalized food sector. Brussels, April

ILO (1998) *Cooperatives et Emploi en Afrique*

ILO (2007) *Cooperatives Fact Sheet*, No. 1, August



Inoguchi, T. (2000) "Social Capital in Japan," *Japanese Journal of Political Science*, 1(1), 73-112

International Cooperative Alliance, [www.ica.coop](http://www.ica.coop)

Karle, J. (2003) "Creating prosperous communities – small-scale cooperative enterprise in Maleny," [www.proutworld/features/maleny.htm](http://www.proutworld/features/maleny.htm)

Ketilson, L. M. (1995) "The Saskatchewan Wheat pool in the globalised food sector: can they remain true to their roots?" EIASM Conference: Institutional Changes in the Globalised Food Sectors. Brussels

Klinedinst, M. and H. Sato (1994) "The Japanese Cooperative Sector," *Journal of Economics Issues*, 18(2), June

Lasley, R. P. (1981) "Organisational structure and membership participation in farmer cooperatives" Ph.D. Dissertation. Department of Sociology, University of Missouri-Columbia

Lauk, J. (2000) *American Agriculture and the problem of monopoly*. Lincoln: University of Nebraska Press

Mansuri, G. and V. Rao (2004) "Community-Based and–Driven Development: A Critical Review," *The World Bank Research Observer*, 19 (1), 1-39

Mooney, P. and T. W. Gray (2002) "Cooperative conversion and restructuring in theory and practice," Washington, DC. : USDA, Rural Business-Cooperative Service, Research Report, 185

Nourse, E. G. (1992) "The Place of the Cooperative in Our National Economy," *Journal of Agricultural Cooperation*, 7(7), 105-111

O'Connor, J. (2001) "International trends in the structure of agricultural cooperation," Rural Industries Research and Development Corporations (RIRDC) Publication No. - 1/06, January

Pestoff, V. A. (1991) *Between markets and politics: cooperatives in Sweden*. Boulder: Westview Press

Plunkett, B. (1999) *Scope for expanding the economic contribution of agricultural trading cooperatives in WA*, Agriculture WA

Putnam, R. (1993) "The prosperous community: social capital and public life," *The American Prospect*, 13, 35-42

Mondragon Cooperatives, [www.mondragon.mcc.org.es](http://www.mondragon.mcc.org.es)

National Cooperative Business Association, [www.ncba.org](http://www.ncba.org)

Prakash, D. (2000) "Development of agricultural cooperatives- relevance of Japanese experiences to developing countries," paper presented at the 14<sup>th</sup> ICA-Japan International Training Course on "Strengthening Management of Agricultural Cooperatives in Asia" at The Institute for the Development of Agricultural Cooperation in Asia (IDACA), Japan, April

Reynolds, B. T. W. Gray and C. A. Kraenzle (1997)n "Voting and representation systems in agricultural cooperatives" Washington, DC. : USDA, Rural Business-Cooperative Service, Research Report 156

Salamon, S. (1992) *Prairie Patrimony: Family, Farming and Community in the Midwest*. Chapel Hill: University of North Carolina Press

Sarkar, P. R (1992) "Economic democracy" *Proutist Economics*, 229-237

Stretton, H. (1999) *Economics- a new introduction*, University of New South Wales Press

Schrader, L. (1989) "Equity capital and restructuring of cooperatives as investor-oriented firms" *Journal of Agricultural Cooperation*, 4, 41-53

Straatz, J. M. (1989) *Farmer Cooperative theory: Recent developments*. Washington DC: USDA, rural Business-cooperative service, Research Report, 84

Tasarika, E. (2002) "Community values and conservation: a case study in Ayudhya province," *Thammasat Economic Journal*, 20(4), 97-121

Thompson, Glen (unpublished) *An international comparison of cooperative marketing arrangements between Australia, United States and Europe*

Torgerson, R. E. (1999) "How would rural America and Midwest farming differ if cooperatives had never existed?" in *Farmer cooperatives in the 21<sup>st</sup> century*. Report of conference proceedings, Ames: Iowa State University

Touraine, A. (1988) *The return of the actor: social theory in post-industrial society*. Minneapolis: University of Minnesota Press

Vitaliano, P. (1978) "A theory of cooperative enterprise- its development and present status" in *Agricultural cooperatives and the public interest*. North Central Regional Research Publication, No. 256

Van Bekkum, O. F. (2007) "Demutualization-Beginning of the End or Dawn for Cooperative Renewal?", The Netherlands Institute for Cooperative Entrepreneurship, mimeo

Wadsworth, J. J. (1998) *Cooperative restructuring, 1989-1998*. Washington, DC. USDA, Rural Business-Cooperative Service, Service Report 57