

2.โครงการส่งเสริมสหกรณ์ในโรงเรียนตำรวจตระเวนชายแดนตามพระราชดำริ สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯสยามบรมราชกุมารี

สมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ทรงเล็งเห็นว่าการปลูกฝังหลักการสหกรณ์ให้แก่เด็กและเยาวชนในโรงเรียน จะก่อให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อดำเนินชีวิตที่ดีขึ้น จึงมีพระราชกระแสกับอธิบดีกรมตำรวจเมื่อปี 2534 ให้ดำเนินกิจกรรมสหกรณ์ในโรงเรียน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้และปลูกฝังอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ให้แก่เด็กนักเรียน ครู ศิษย์เก่า ผู้ปกครอง และประชาชนทั่วไปในพื้นที่ เพื่อให้มีกิจกรรมสหกรณ์ภาคปฏิบัติจริง ซึ่งมีกิจกรรมการด้านออมทรัพย์ ส่งเสริมการเกษตร ส่งเสริมสวัสดิการและการศึกษา และจัดทำโครงการส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์ เช่น ไก่ ปลา เป็นต้น

ปัจจุบันมีกิจกรรมสหกรณ์ในโรงเรียน ตชด. จำนวน 178 โรงเรียน 2 ศูนย์ฝึกอาชีพ โรงเรียนประถมศึกษาสังกัด สปช. จำนวน 96 โรงเรียน และโรงเรียนมัธยมศึกษา จำนวน 2 โรงเรียน

3.โครงการหมู่บ้านจุฬาภรณ์พัฒนาและหมู่บ้านทัพบกสยาม

สมเด็จพระเจ้าลูกเธอ เจ้าฟ้าจุฬาภรณวลัยลักษณ์ อัครราชกุมารี ทรงมีพระดำริให้พัฒนาสภาพแวดล้อมและคุณภาพชีวิตของราษฎรตามแนวชายแดนที่ประสบปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและมีฐานะยากจน ให้มีการจัดสรรที่ทำกินเป็นของตนเอง ให้มีการพัฒนาอาชีพที่มีรายได้ที่มั่นคง ไม่บุกรุกทำลายป่า แต่ให้อนุรักษ์ฟื้นฟูสภาพป่าให้คงสภาพสมบูรณ์ควบคู่กับการทำอาชีพการเกษตร

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้จัดสรรงบประมาณในปี 2543 จำนวน 3,517,700 บาท เพื่อส่งเสริมแนะนำ ช่วยเหลือสหกรณ์ให้การศึกษาอบรมสมาชิกสหกรณ์ระดับกลุ่ม เผยแพร่ความรู้และประชาสัมพันธ์งานสหกรณ์ ส่งเสริมให้สหกรณ์รับสมาชิกเพิ่ม ส่งเสริมให้บริการสินเชื่อ ส่งเสริมการระดมทุนในสหกรณ์ และส่งเสริมในการดำเนินธุรกิจด้านการตลาด มีพื้นที่ดำเนินการ คือหมู่บ้านจุฬาภรณ์พัฒนาอยู่ในพื้นที่อ.เบตง และอ.กาบัง จังหวัดยะลา หมู่บ้านจุฬาภรณ์พัฒนา 12 จังหวัดนราธิวาส และหมู่บ้านทัพบกสยามอยู่ในอ.บ่อไร่ จังหวัดตราด อ.สังขะ จังหวัดสุรินทร์ อ.ขุนันท์และอ.ขุนหาญ จังหวัดศรีสะเกษ

4. โดยการส่งเสริมด้านการผลิต

4.1 โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพผลิตผลการเกษตรของสถาบันเกษตรกร การผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวและถั่วเหลืองในสถาบันเกษตรกร

มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาสหกรณ์ให้มีบทบาทในการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพ โดยการสนับสนุนเงินช่วยเหลือเป็นค่าก่อสร้างโรงงานปรับปรุงสภาพเมล็ดพันธุ์และอุปกรณ์ที่จำเป็น เงินทุนหมุนเวียนปลอดดอกเบี้ยสำหรับจัดซื้อเมล็ดพันธุ์หลักและเมล็ดพันธุ์ขยาย จัดทำแปลงผลิตเมล็ดพันธุ์ รวบรวมเมล็ดพันธุ์ จากสมาชิก นอกจากนี้ยังสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม เงินชดเชยส่วนต่างของราคาจำหน่ายเมล็ดพันธุ์ต่ำกว่าราคารัฐ ค่าใช้จ่ายบริหารการขายของสหกรณ์ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่เกษตรกรด้วย ดำเนินการระหว่างปีงบประมาณ 2538-2544 การดำเนินงานของโครงการถึง 30 มิถุนายน 2543 คัดเลือกสหกรณ์เข้าร่วมโครงการจำนวน 133 สหกรณ์ สมาชิก 9,517 คน พื้นที่เพาะปลูก 92,600 ไร่ ผลิตเมล็ดพันธุ์(พันธุ์จำหน่าย) ได้ทั้งสิ้น 63,968.60 ตัน ก่อสร้างโรงงานปรับปรุงสภาพเมล็ดพันธุ์เสร็จแล้ว 60 โรง กำลังก่อสร้าง 4 โรง และดำเนินการอบรมเทคนิคการผลิตเมล็ดพันธุ์แก่สมาชิกจำนวน 9,500 คน

4.2 โครงการเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและการส่งออกข้าวหอมมะลิ

มีวัตถุประสงค์เพื่อเกษตรกรสมาชิกผลิตข้าวหอมมะลิก่อนฤดูโดยการให้เมล็ดพันธุ์ที่ผ่านการรับรองมาตรฐานจากส่วนราชการหรือโรงงานปรับปรุงสภาพของสหกรณ์ ภายใต้การแนะนำของกรม วิชาการเกษตร จัดจำหน่ายข้าวหอมมะลิตราสหกรณ์หรือตราที่กำหนดและสร้างความร่วมมือระบบไตรภาคีระหว่างรัฐ เกษตรกรและเอกชน เป้าหมายการผลิต จำนวน 621,650 ตัน ระยะเวลาการดำเนินการ 5 ปี ระหว่างปีงบประมาณ 2541-2545

จากการดำเนินการเป็นผลให้สมาชิกมีความรู้ด้านเทคนิคการผลิตข้าวหอมมะลิก่อนฤดู และสามารถนำความรู้ไปปรับใช้ในการผลิตได้เป็นอย่างดี ทำให้ผลผลิตข้าวหอมมะลิต่อไร่ในโครงการสูงกว่านอกโครงการ 173 กก. (ผลผลิตในโครงการเฉลี่ยไร่ละ 483 กก. นอกโครงการเฉลี่ย 310 กก.) มีผลกระทบที่ดีต่อสหกรณ์โดยเฉพาะด้านการพัฒนาคุณภาพข้าวหอมมะลิ การรวบรวมผลผลิต และความร่วมมือระหว่าง สหกรณ์ รัฐ เกษตรกร และเอกชน

4.3 โครงการสนับสนุนให้สมาชิกสหกรณ์ใช้ปุ๋ยพืชสดเพื่อรักษาและปรับปรุง

คุณภาพดิน

กรมฯ ได้ส่งเสริมให้สมาชิกสหกรณ์ลดการใช้ปุ๋ยเคมีในการผลิตทางการเกษตร โดยใช้ ปุ๋ยพืชสดเพื่อเป็นการรักษาและปรับปรุงคุณภาพดิน เพิ่มอินทรีย์วัตถุ และความสมบูรณ์ของดิน ซึ่งจะส่งผลให้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น รวมทั้งทำให้เกิดความสมดุลทางธรรมชาติและรักษาสภาพแวดล้อม โดยสนับสนุนเงินช่วยเหลือเป็นค่าเมล็ดพันธุ์ถั่วเขียวเพื่อทำปุ๋ยพืชสดแก่สหกรณ์ และยังสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมวิธีการทำปุ๋ยในนาข้าว และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่เกษตรกรอีกด้วย โครงการมีระยะเวลาดำเนินการ 5 ปี ระหว่างปีงบประมาณ 2543-2547 มีเป้าหมายทำปุ๋ยพืชสดในนาข้าว 300,000 ไร่ และดำเนินการซ้ำในพื้นที่เดิมเป็นเวลา 5 ปี ดำเนิน

การในพื้นที่ปลูกข้าวหอมมะลิ 7 จังหวัด ได้แก่ อุบลราชธานี ยโสธร บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ มหาสารคาม และร้อยเอ็ด

4.4 โครงการส่งเสริมการผลิตพืชอเนกประสงค์ ปลอดภัยสารพิษ

เพิ่มวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาปัจจัยการผลิต ได้แก่ วัสดุอุปกรณ์ โรงเรือน มุ้งตาข่าย และเงินทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน สหกรณ์จะเป็นผู้บริการเงินอุดหนุนเอง โดยให้สมาชิกกู้ไปลงทุนผลิตผักในโรงเรือน มุ้งตาข่าย โดยสมาชิกต้องส่งชำระคืนแก่สหกรณ์ตามเงื่อนไขและสหกรณ์จะนำไปเป็นทุนขยายงานตามโครงการต่อไป โครงการนี้กรมวิชาการเกษตรเป็นผู้ถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิต มีภาคเอกชน เข้าร่วมด้านการตลาดวางแผนการผลิตร่วมกับสหกรณ์รวมทั้งตรวจสอบคุณภาพผลผลิตด้วย ดำเนินการในจังหวัด พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง บุรีรัมย์ และสงขลา รวม 9 สหกรณ์ ผลการดำเนินการผลิตในรอบ 6 เดือน ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 (ตุลาคม 42 -มีนาคม 43) จังหวัดอยุธยา ได้ผลผลิต 52,628 กก. รายได้ 194,940 บาท จังหวัดอ่างทอง 113,015 กก. รายได้ 988,772 บาท จังหวัดบุรีรัมย์ได้ผลผลิต 37,456 กก. รายได้ 237,507 บาท และสงขลาได้ผลผลิต 227,965 กก. รายได้ 382,231 บาท

5. การส่งเสริมด้านการตลาด

5.1 โครงการจัดตั้งตลาดกลางผลิตผลการเกษตรประจำตำบลของสหกรณ์

เพื่อให้สมาชิกมีแหล่งกลางในการซื้อขายผลิตผลการเกษตรที่แน่นอนไม่ถูกเอาเปรียบในเรื่องราคา และการชั่ง ตวง วัด ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นเนื่องจากขายผลิตผลการเกษตรได้ราคาสูงขึ้นและการที่ตลาดกระจายอยู่ในแหล่งผลิตทั่วประเทศ ย่อมเป็นผลให้เกิดเสถียรภาพของราคาผลิตผลการเกษตร อันจะเป็นผลดีแก่เกษตรกรทั่วไป สามารถสนองตอบนโยบายของรัฐบาลในการแทรกแซงเพื่อแก้ปัญหาราคาผลผลิตตกต่ำ ตั้งแต่เริ่มโครงการปี 2537 ถึงปัจจุบันก่อสร้างเสร็จแล้ว 761 แห่ง จากเป้าหมายการสร้างทั้งสิ้น 781 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 97.43 ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2543 สามารถรวบรวมผลผลิตทางการเกษตรได้ประมาณ 858,771,215 ตัน มูลค่ารวม 3,504,292,072.32 บาท และซื้อขายผ่านตลาดกลางจำนวน 2,751,100,474 ตัน มูลค่า 6,792,065,879.54 บาท

5.2 โครงการจำหน่ายข้าวสารของสหกรณ์ ให้บริษัทแอมเวย์ (ประเทศไทย) จำกัด

ดำเนินการเพื่อเป็นการระบายข้าวสารของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์มีตลาดข้าวสารที่แน่นอนและต่อเนื่อง สมาชิกสหกรณ์และเกษตรกรทั่วไปมีแหล่งจำหน่ายข้าวเปลือกเพิ่มขึ้น และอีกทางหนึ่งช่วยให้ผู้บริโภคได้บริโภคข้าวสารคุณภาพดี ปลอดภัยสารพิษ และราคายุติธรรม โดยสหกรณ์ดำเนินการผลิตข้าวสารที่มีคุณภาพและบรรจุที่ได้มาตรฐาน ปัจจุบันมีสหกรณ์เข้าร่วมโครงการ 10 สหกรณ์ ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2543 สหกรณ์ส่งมอบข้าวสารให้กับบริษัทแอมเวย์ (ประเทศไทย) จำกัด จำนวน 5,518.13 ตัน เป็นข้าวขาว 3,821.86 ตัน ข้าวกล้อง 1,696.26 ตัน

5.3. ศูนย์จำหน่ายสินค้าสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้ส่งเสริมทางการตลาด โดยจัดตั้งศูนย์สินค้าสหกรณ์ขึ้น ณ อาคารกรมส่งเสริมสหกรณ์ เทเวศร์ กรุงเทพฯ ภายในศูนย์ฯ มีส่วนการแสดงผลสินค้าสหกรณ์และ ส่วนข้อมูลการตลาดสินค้าสหกรณ์ เพื่อเพิ่มช่องทางการตลาดให้กว้างขวางขึ้น เป็นการประชาสัมพันธ์สินค้าสหกรณ์ ให้มีการเจรจาซื้อขายทางธุรกิจระหว่างผู้ผลิตกับผู้มีความต้องการสินค้าโดยตรง และกำลังขยายศูนย์จำหน่ายสินค้าไปยังศูนย์ภูมิภาคทั่วประเทศ

5.4. สินค้ามาตรฐานสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์มีนโยบายส่งเสริมสินค้าสหกรณ์ กลุ่มสตรีและเยาวชนสหกรณ์ ให้มีการผลิตที่ได้มาตรฐาน เพื่อให้ผู้บริโภคเกิดความเชื่อมั่นในคุณภาพสินค้าสหกรณ์ จึงได้กำหนดมาตรฐาน สินค้าสหกรณ์ขึ้นภายใต้ชื่อ “สินค้ามาตรฐานสหกรณ์” หรือ “สมส.” โดยมีคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของสินค้า สินค้าที่จะได้รับการรับรองต้องมีคุณภาพและมาตรฐานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งจะทำให้

1. สหกรณ์ที่ผลิตสินค้าที่มีมาตรฐานสูงขึ้นและตรงกับความต้องการของผู้บริโภค
2. ผู้บริโภคเกิดความเชื่อถือในสินค้าของสหกรณ์เพิ่มขึ้น
3. สินค้ามาตรฐานสหกรณ์ได้รับความสนใจและมียอดจำหน่ายสูงขึ้น

5.5 โครงการแสดงสินค้าและส่งเสริมการตลาดผลิตภัณฑ์สหกรณ์ในต่างประเทศ

กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีนโยบายในการประชาสัมพันธ์สินค้าสหกรณ์ให้เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางและต่อเนื่องทั้งตลาดภายในประเทศและตลาดต่างประเทศ การเผยแพร่สินค้าสหกรณ์ในตลาดต่างประเทศนั้น ได้รับความร่วมมือจากกระทรวงการต่างประเทศ จัดแสดงสินค้าในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ของประเทศไทยในประเทศนิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเชค สหรัฐอเมริกา เม็กซิโก จีน โปแลนด์ บังกลาเทศ ซิลี ญี่ปุ่น และรัสเซีย สำหรับสินค้าที่เลือกไปเผยแพร่มีผลิตภัณฑ์จากทองเหลือง กก หญ้าแฝก กระดาษสา ป่านศรนารายณ์ ย่านลิเภา และผ้าทอต่าง ๆ เป็นต้น

ในปี 2543 กรมส่งเสริมสหกรณ์นำคณะผู้แทนสหกรณ์ เดินทางไปแสดงสินค้าและเจรจาการค้ากับประเทศในแถบเอเชียและยุโรป และร่วมจัดแสดงสินค้าสหกรณ์ในงานส่งเสริมการส่งออกซึ่งจัดโดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สหกรณ์มีโอกาสพบปะเจรจาการค้าและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้ซื้อในต่างประเทศ อันเป็นการเชื่อมโยงธุรกิจและเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ในต่างประเทศ ตลอดจนเป็นการแสวงหาช่องทางการตลาดใหม่ ๆ

จากการดำเนินการสหกรณ์และผู้เกี่ยวข้องได้รับประสบการณ์จากการเจรจาการค้า ตลอดจนได้ข้อคิดเห็นต่างๆ จากผู้ซื้อหรือผู้บริโภคในต่างประเทศเพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนา

ตลาดสินค้าของสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพิ่มช่องทางการตลาดต่างประเทศ และสหกรณ์พัฒนาสินค้าได้คุณภาพและมาตรฐานที่ต่างประเทศต้องการ

ค.การส่งเสริมอาชีพเพื่อเพิ่มรายได้ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นหน่วยงานที่ให้ความสำคัญกับงานด้านพัฒนาสังคมท้องถิ่นชนบทมาโดยตลอดและเห็นว่าการจะพัฒนาสหกรณ์ซึ่งป็นสถาบันของเกษตรกรให้เจริญก้าวหน้า นั้น ต้องพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสังคม ประกอบกับในปัจจุบันสตรีเป็นผู้รับภาระช่วยพ่อบ้านในการประกอบอาชีพ และยังเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบความเป็นอยู่ของสมาชิกในครอบครัวอีกด้วย

กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงสนับสนุนให้ความช่วยเหลือกลุ่มสตรีสหกรณ์ในหลาย ๆ ด้าน เช่น ในเรื่องงบประมาณ การให้การศึกษอบรม การจัดเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมแนะนำ สนับสนุน ด้านอุปกรณ์และวัสดุในการสร้างอาชีพเสริมรายได้ ณ กันยายน 2543 มีจำนวนกลุ่มสตรี 4,726 กลุ่ม สมาชิก 187,623 คน

กิจกรรมในการส่งเสริมกลุ่มสตรีที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการอยู่ สามารถแยกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. กิจกรรมในการฝึกอบรมและให้ความรู้ ได้แก่ การส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ในสิ่งจำเป็นพื้นฐานของการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ อาทิ ฝึกอบรมการบันทึกรายรับ-จ่ายในครัวเรือน การสุศึกษาเพื่อพัฒนาสุขภาพอนามัยพื้นฐานของครอบครัว การประกอบอาหารและการเก็บรักษา ตลอดจนความรู้ทางการสหกรณ์ การรวมกลุ่มออมทรัพย์ การรวมกลุ่มทำธุรกิจขนาดย่อม เป็นต้น กิจกรรมด้านนี้มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของครัวเรือนในชนบท

2. กิจกรรมในการเสริมอาชีพ ได้แก่ การฝึกอบรมเพื่อพัฒนาการผลิตงานหัตถกรรมพื้นบ้านเช่น จักสาน ทอผ้า การตัดเย็บเสื้อผ้า การทำดอกไม้ประดิษฐ์ ตลอดจนการแปรรูปผลิตผลทางการเกษตร เป็นต้น กิจกรรมในด้านนี้ มุ่งเน้นให้เกิดการประกอบอาชีพเพิ่มรายได้ของครอบครัวตลอดจนใช้ประโยชน์จากวัสดุในท้องถิ่นที่มีอยู่

ง.ด้านการพัฒนาบุคลากรสหกรณ์

ส่วนหนึ่งของนโยบายกรมส่งเสริมสหกรณ์ด้านบริหารบุคคลคือ ปรับปรุงการพัฒนาบุคลากรให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณ

ภาพของบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในการบริหารจัดการองค์กรและธุรกิจรวมทั้งด้านการตลาด โดยปรับปรุงหลักสูตรและวิธีการฝึกอบรม รวมทั้งสนับสนุนเงินทุนหลังฝึกอบรมและจัดจ้างที่ปรึกษาศึกษาและบริหารจัดการวางระบบบัญชี และการเงินของสหกรณ์ที่ได้รับการคัดเลือกจัดชั้นคุณภาพและฝึกอบรม ระบบการจัดการองค์กรและธุรกิจให้แก่สหกรณ์ ซึ่งกองฝึกอบรมเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนา เพิ่มประสิทธิภาพคุณภาพคนในสหกรณ์ให้มีความรู้ความสามารถในการจัดการองค์กรและการดำเนินธุรกิจสหกรณ์ จึงได้จัดทำโครงการสัมมนา/ฝึกอบรมข้าราชการบุคลากรของสหกรณ์และประชาชนทั่วไปตามแผนและผลงานประจำปี 2543 - 2544 ดังนี้

กลุ่มเป้าหมาย	2543 (คน)	2544 (คน)	รวม (คน)
1.สมาชิกสหกรณ์	12,097	-	12,097
2.กรรมการดำเนินการ	3,943	7,270	11,213
3.ประธานและเลขานุการ	2,645	-	2,645
4. พนักงานสหกรณ์	3,473	3,240	6,713
5. ข้าราชการ	1,227	2,795	4,022
6.สตรีสหกรณ์	-	5,500	5,500
รวม	23,385	18,805	42,190

3.3 วิสัยทัศน์ขบวนการสหกรณ์ไทยในมุมมองของกรมส่งเสริมสหกรณ์

จากกระแสการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องในเชิงโครงสร้างและบริบท (Structural & Contextual Changes) ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และเทคโนโลยี ทำให้องค์กรต่างๆ ในภาครัฐต้องเร่งปรับกระบวนการทำงานอย่างขนานใหญ่ โดยการทบทวนบทบาทอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนด แล้วเร่งระดมความคิดกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ (Vision) ขององค์กรจากผู้บริหารระดับสูง กำหนดภารกิจ(Mission) และเร่งระดมความคิดและประสบการณ์จากนักวิชาการ และผู้ปฏิบัติเป็นกลยุทธ์ต่างๆ เพื่อสนองตอบภารกิจนั้น

ในส่วนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้มีความพยายามที่จะกำหนดแผนทิศทางการส่งเสริมสหกรณ์แก่ขบวนการสหกรณ์ขึ้น ซึ่งใน ปี 2535 กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ร่วมกับสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพราชการ จัดทำแผนทิศทางการส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษหน้าขึ้น (พ.ศ.2537-พ.ศ.2546) เพื่อกำหนดภารกิจหลัก นโยบาย แผนกลยุทธ์และแผนกิจกรรม ให้สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และให้สอดคล้องกับ

แผนพัฒนาการเกษตรตลอดจนให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่คาดการณ์ไว้ในระยะ 10 ปี เพื่อนำไปปฏิบัติให้บรรลุตามภารกิจหลักและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ในแผนทิศทางฯ ดังกล่าวไม่ได้ระบุถึงวิสัยทัศน์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และวิสัยทัศน์ของขบวนการสหกรณ์ไว้ แต่มุ่งไปที่ภารกิจ (Mission) ในการส่งเสริม สนับสนุนขบวนการสหกรณ์ โดยกำหนดภารกิจหลักไว้ชัดเจนว่า “จะส่งเสริมพัฒนาให้สมาชิกสหกรณ์และประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น มีความมั่นคง ช่วยตนเองได้และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่งผลให้ประเทศมีการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตยโดยวิธีสหกรณ์”

หลังจากใช้แผนทิศทางฯดังกล่าวไปได้ประมาณ 4 ปี กระแสความต้องการกำหนดวิสัยทัศน์ในส่วนราชการต่างๆ ทวีความสำคัญขึ้นโดยลำดับ ดังนั้นในปี 2540 กรมส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้การนำของ อธิปัตย์ ธีรรัตน์ อังกระรัต อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในสมัยนั้น จึงได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ขึ้น โดยได้รับความร่วมมือทางด้านวิชาการจากคณาจารย์สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ มาร่วมแสดงความคิดเห็นกับผู้บริหารระดับสูงของกรม แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับอธิบดีของกรม ความคิดในเรื่องการกำหนดวิสัยทัศน์การส่งเสริมสหกรณ์ จึงสูญหายไป

ต่อมาในปี 2541 อธิบดีบุญมี จันทรวงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้กำหนดนโยบายเพื่อนำสู่การปฏิบัติให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสถานการณ์ปัจจุบันในช่วงเวลานั้น ออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านการปฏิบัติงาน ด้านเงินทุน และด้านบริหารงานบุคคล โดยที่แต่ละด้านนั้นมีความสัมพันธ์สอดคล้องกัน และมุ่งประสานส่งเสริมสนับสนุนให้สหกรณ์มีการพัฒนาที่ฉับไว สามารถรองรับความต้องการในด้านต่างๆของมวลสมาชิกได้อย่างแท้จริง ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้เมื่อวิเคราะห์ลงไปแล้วก็คือภารกิจหรือพันธกิจ (Mission) นั้นเอง ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วในข้อ 3.2.1

ต่อมาในปี 2542 นางวรรณิ รัตนวราหะ รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เสนอแนวคิดและกระบวนการทัศน์ในการปรับโครงสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ไว้ว่า “...ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศไทยประสบภาวะวิกฤติเศรษฐกิจตั้งแต่ปลายปี 2540 จนถึงช่วงภาวะการฟื้นตัวในกลางปี 2542 เป็นต้น

มานั้น ส่งผลให้มีมิติต่างๆที่ได้รับผลกระทบจากระบบเศรษฐกิจซึ่งรวมถึง สังคม การเมือง การปกครอง สิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยี มีการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ เพื่อปรับกลไกและโครงสร้างให้เข้ากันได้กับระบบเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ที่กำลังเกิดขึ้น ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่ประเทศไทยไม่เคยประสบมาก่อน เป็นระบบที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า ระบบเศรษฐกิจใหม่ (New Economy) เป็นระบบเศรษฐกิจที่มีความสลับซับซ้อน ต้องการความรวดเร็ว เน้นผลสัมฤทธิ์เชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ ให้ความสำคัญกับศักยภาพของคนควบคู่ไปกับการใช้เทคโนโลยี สนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ร่วมของประชาชนทุกระดับ ลดความแตกต่างในลักษณะการทำงาน

ระหว่างภาครัฐและเอกชน เพิ่มบทบาทให้ภาคประชาชนได้มีส่วนในการกำหนดทิศทางเสนอแนะ และตรวจสอบกลไกต่างๆ ของสังคมอย่างกว้างขวางขึ้น....”

ในส่วนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้ดำเนินการปรับปรุงโครงสร้าง โดยผู้บริหารระดับสูงของกรมได้มองเห็นความจำเป็นที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ต้องปรับบทบาทและภารกิจที่เคยปฏิบัติมาช้านาน ให้เข้ากับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การดำเนินธุรกิจของสหกรณ์หลายแห่งได้พัฒนาขึ้นเป็นอย่างมากตามกระแสของเทคโนโลยีและการแข่งขันทางการค้าเสรี กรมส่งเสริมสหกรณ์ต้องทบทวนบทบาทและภารกิจของตนเองที่จะเข้าไปส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์เหล่านี้ โดยการวางตำแหน่งทางกลยุทธ์การส่งเสริมสหกรณ์เสียใหม่ จากผู้ให้และกำกับ เป็นผู้ส่งเสริมและสนับสนุนอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนด้วยความทันสมัย คล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น เน้นผลสัมฤทธิ์เชิงคุณภาพมากกว่าปริมาณ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์กรท้องถิ่นซึ่งรวมทั้งสหกรณ์และสถาบันเกษตรกรโดยคำนึงถึงประโยชน์ของสมาชิกขององค์กรอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงกำหนดวิสัยทัศน์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ไว้ว่า

“เป็นองค์กรนำในการส่งเสริมและพัฒนาระบบการสหกรณ์อย่างมีเอกภาพ เพื่อให้สหกรณ์ เป็นองค์กรหลักทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีบทบาทสำคัญในการยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต”

และได้กำหนดภารกิจหลักเพื่อตอบสนองต่อวิสัยทัศน์ดังกล่าวว่า ส่งเสริมและพัฒนาให้สมาชิกสหกรณ์และประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น มั่นคง ช่วยตนเองได้ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ส่งผลให้ประเทศชาติมีการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตยด้วยวิธี การสหกรณ์โดย

- (1) สร้างเสริมให้กลุ่มเป้าหมายมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องสหกรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดการยอมรับและเป็นแนวร่วมสนับสนุนงานสหกรณ์
- (2) ทำให้สหกรณ์สามารถแข่งขันได้ในตลาด
- (3) ทำให้สหกรณ์เป็นฐานพลังในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตยของประเทศ
- (4) ให้มีการรวมพลังความร่วมมือกันระหว่างรัฐ สหกรณ์ และภาคเอกชน เพื่อสนับสนุนกิจการ สหกรณ์
- (5) พัฒนาระบบและวิธีการส่งเสริมสหกรณ์ให้มีการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ทุกระดับ ให้มากขึ้น

ในปีถัดมา 2543 ดร.ชูวิทย์ มิตรชอบ นักวิชาการสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้นำเสนอร่างวิสัยทัศน์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยพยายามชี้ให้เห็นอย่างเป็นระบบเชื่อมโยงจาก

อำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ผู้วิสัยทัศน์และภารกิจของกรม โดยกำหนดประเด็นของการนำไปพิจารณาไว้ ดังนี้

อำนาจหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2532 กำหนดให้กรมส่งเสริม สหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับนิคมสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) ส่งเสริมและเผยแพร่การสหกรณ์
- (3) ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ภารกิจกรมส่งเสริมสหกรณ์

- (1) จัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์
- (2) บริการฝึกอบรมและประชาสัมพันธ์งานสหกรณ์
- (3) สนับสนุนการผลิต การตลาด และเงินทุนให้แก่สหกรณ์และสมาชิก

วิสัยทัศน์กรมส่งเสริมสหกรณ์

“เป็นองค์กรนำในการส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์อย่างมีเอกภาพ เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรหลักทางเศรษฐกิจและสังคม ที่มีบทบาทในการยกระดับรายได้และพัฒนาคุณภาพชีวิต”

นอกจากนี้ยังได้กำหนดกรอบแนวคิดและทิศทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในขบวนการ สหกรณ์ ปี 2544-2552 โดยกำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า

“พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในขบวนการสหกรณ์เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศให้ดียิ่งขึ้นและยั่งยืน”

และเพื่อที่จะบรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าวข้างต้น พันธกิจ (Mission) 5 ประการได้ถูกกำหนดขึ้น ดังนี้

- (1) พัฒนาขีดความสามารถขององค์กรในขบวนการสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อย่างต่อเนื่องและเป็นสถาบันหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน โดยเน้นการออมของครัวเรือน เพื่อเป็นฐานทางเศรษฐกิจและความเป็นเอกภาพทางสังคมของชุมชนที่ยั่งยืนที่แท้จริง
- (2) เสริมสร้างและพัฒนาบุคลากรในขบวนการสหกรณ์ให้เป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพ คุณธรรม และ มีคุณค่า มีความรู้ ทักษะ ตลอดจนทัศนคติที่ดีในการสร้างสรรค์และพัฒนางานสหกรณ์

(3) พัฒนาและปรับปรุงการบริหารและจัดการธุรกิจของสหกรณ์อย่างเป็นระบบ ต่อเนื่อง และเหมาะสมกับสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลง

(4) ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพแก่สมาชิกและบุคคลในครัวเรือน เพื่อสร้างโอกาสทางสังคมและเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ โดยมุ่งเน้นการผสมผสานระหว่างภูมิปัญญาท้องถิ่นและเทคโนโลยีสมัยใหม่บนพื้นฐานของการสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ร่วมกัน

(5) ปรับเปลี่ยนและปลูกฝังแนวคิดในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่ถูกต้องอย่างเป็นระบบ รวมทั้งสนับสนุนกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต

นอกจากนี้ ในงานวิจัยปี 2543 ของอธิบดีบุญมี จันทรวงศ์ อธิบดีกรมส่งเสริม สหกรณ์ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในสหกรณ์ภาคการเกษตรไว้ว่า

“สหกรณ์ในภาคการเกษตรเป็นองค์กรที่เข้มแข็งในการดำเนินธุรกิจการเกษตร ที่มีคุณภาพ โปร่งใส พึ่งตนเองได้ และเป็นอิสระ โดยการสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน การเชื่อมโยงธุรกิจระหว่างสหกรณ์บนหลักการพหุภาคี ให้การสนับสนุนทรัพยากรการผลิต เป็นศูนย์กลางการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสาร และเทคโนโลยี และสร้างอำนาจการต่อรองทางการตลาดแก่สมาชิก เพื่อมุ่งให้ครอบครัวและชุมชนของสมาชิกอยู่ดีมีความสุข ”

และเพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าวจึงกำหนดภารกิจหลัก (Mission) ไว้ 4 ประการ ดังนี้

ภารกิจหลักของสหกรณ์ในภาคการเกษตร

(1) ส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรกลางของเกษตรกรอย่างแท้จริง ซึ่งการเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ต้องอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ

(2) ส่งเสริมให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ในทุกขั้นตอน ให้สมาชิก แสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ มีความเท่าเทียมกัน สร้างการเรียนรู้อย่างเป็นระบบ และต่อเนื่องให้แก่สมาชิก

(3) เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการสหกรณ์ให้เป็นองค์กรที่ดำเนินธุรกิจของสมาชิกให้สามารถที่จะแข่งขันได้ในระบบการค้าเสรี ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ และสร้างพลังในการต่อรองทางการตลาดให้แก่สมาชิกในรูปของเครือข่ายการค้า

(4) พัฒนาการผลิต การแปรรูป และการตลาดในกิจการที่สมาชิกดำเนินการอยู่ให้มีคุณภาพ โดยให้ความรู้เทคโนโลยีสมัยใหม่ สนับสนุนทรัพยากรการผลิต และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร สารสนเทศ ด้านเงินทุน การผลิตและการตลาดให้แก่สมาชิก พร้อมๆกับการดูแล รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของสหกรณ์เองนั้น ก็ได้มีความพยายามที่จะกำหนดวิสัยทัศน์ของตนขึ้น โดยหัวข้อของ สหกรณ์แต่ละประเภท เช่น ชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้กำหนดวิสัยทัศน์ของสหกรณ์ออมทรัพย์ไว้ว่า

“ องค์การธุรกิจของสมาชิก เพื่อสมาชิก โดยสมาชิกที่มุ่งเน้นการส่งเสริมการออม การให้เงินกู้และจัดสวัสดิการต่างๆแก่สมาชิก โดยยึดมั่นอยู่บนอุดมการณ์ หลักและวิธีการสหกรณ์เพื่อการยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิก ตลอดจนจรรโลงขบวนการ สหกรณ์ออมทรัพย์ให้มีบทบาทในการสนับสนุนนโยบาย ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศชาติอย่างยั่งยืน ”

ในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่าการกำหนดวิสัยทัศน์ของกระบวนการสหกรณ์ไทย ในปัจจุบันนี้ยังไม่มีท่านใดอาจหาญกำหนดขึ้น เป็นเพียงเลียบๆ เคียงๆ กำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กรวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน วิสัยทัศน์ในแต่ละมิติ แต่วิสัยทัศน์ของขบวนการยังไม่มี จึงถึงเวลาแล้วหรือยังที่กรมส่งเสริมสหกรณ์จะได้จัดเวทีของการประชุมเชิงปฏิบัติการสำหรับคนในขบวนการสหกรณ์ คนในสถาบันการศึกษา คนในส่วนงานราชการส่งเสริมสหกรณ์และคนในภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ มาร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์ของขบวนการ สหกรณ์ไทยขึ้น ให้มีทิศทางที่ชัดเจนว่าเราจะมุ่งไปสู่เป้าหมายใดในอนาคตอันใกล้

3.4 นโยบายของรัฐที่พึงประสงค์ในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

แนวคิดในภาพรวมสำหรับบทบาทของรัฐในการพัฒนาสหกรณ์แม้จะมีทั้งในส่วนที่สนับสนุนและคัดค้านก็ตาม แต่จากสภาพของประเทศไทยซึ่งอาชีพเกษตรกรรมยังเป็นอาชีพสำคัญของประเทศและสมาชิกของสหกรณ์ในภาคการเกษตร ซึ่งมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าสาขาอาชีพอื่น ยังเป็นสมาชิกส่วนใหญ่ของระบบสหกรณ์ จึงยังคงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามา มีบทบาทกำหนดนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ แต่ขอบเขตในการกำหนดนโยบายจะแตกต่างกันไปในความจำเป็นและลักษณะการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ นโยบายของรัฐที่พึงประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ขบวนการสหกรณ์บรรลุความสำเร็จในการให้บริการสมาชิกแยกได้ดังนี้

3.4.1 สถาบันเกษตรกรมีความเป็นเอกภาพ

ในปัจจุบันรัฐได้สนับสนุนให้ราษฎรรวมกลุ่มทั้งในรูปของสหกรณ์และองค์กรอิสระต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะในภาวะที่เกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเกิดปัญหาและความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพ สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดกลุ่มราษฎรที่หลากหลาย จึงควรกำหนดนโยบายที่เอื้อต่อการประสานงานในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ประกอบด้วย

- (1) การประสานงานในระดับนโยบายและแนวทางปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- (2) การประสานงานระหว่างสหกรณ์กับสถาบันเกษตรกรอื่น ๆ ในแนวทางและวิธีปฏิบัติเพื่อจัดทำกิจกรรมสนองความต้องการของสมาชิก

3.4.2 ขบวนการสหกรณ์สามารถช่วยตนเองและดำเนินงานได้อย่างอิสระ

ขบวนการสหกรณ์ควรปราศจากการครอบงำของระบบการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม นโยบายของรัฐควรกำหนดในลักษณะที่ช่วยเพิ่มขีดความสามารถของขบวนการสหกรณ์ทำให้สหกรณ์สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระ โดยลดข้อกำหนดด้านกฎหมายและกฎเกณฑ์ข้อบังคับของทางราชการที่เข้าไปส่อแทรกในการดำเนินงานของสหกรณ์ สนับสนุนให้ขบวนการสหกรณ์อยู่ในลักษณะที่ช่วยตนเองได้ และสามารถแก้ไขความเดือดร้อนของมวลสมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถลดขนาดของหน่วยราชการที่ส่งเสริมลงตามลำดับ

3.4.3 ขบวนการสหกรณ์มีความเข้มแข็ง

โครงสร้างของขบวนการสหกรณ์มีการจัดและปรับโครงสร้างที่เหมาะสมต่อการดำเนินกิจกรรมด้านเศรษฐกิจและสังคม นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้ได้แก่ การจัดตั้งและส่งเสริมการบริหารจัดการธุรกิจของสหกรณ์ การส่งเสริมด้านการศึกษา การฝึกอบรมและสารสนเทศ ตลอดจนด้านเงินทุน อุปกรณ์การตลาด และเทคโนโลยีที่ทันสมัย เนื่องจากสหกรณ์ในภาคการเกษตรเป็นสหกรณ์ซึ่งมีสมาชิกที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอ่อนแอ รัฐจำเป็นต้องเข้ามามีบทบาทช่วยเหลือโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเงินทุนและปัจจัยพื้นฐานทางการผลิตและการตลาด เพื่อให้สหกรณ์มีความเข้มแข็งและสามารถยืนหยัดต่อผลกระทบของการแข่งขันในเวทีธุรกิจโลก แต่การช่วยเหลือดังกล่าวโดยเฉพาะด้านเงินทุน จะต้องมีการทำให้ออกผลประโยชน์แก่สหกรณ์อย่างแท้จริง และการเพิ่มพูนของเงินทุนควรจัดให้อยู่ในรูปของกองทุนซึ่งสามารถขยายขอบเขตความช่วยเหลือออกไปตามความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้น

3.4.4 ขบวนการสหกรณ์มีสถาบันการเงินของตนเอง

เพื่อเป็นแหล่งสะสมเงินทุนของสหกรณ์ทุกประเภท ใช้สถาบันการเงินของสหกรณ์ดังกล่าวเป็นกลไกในการปรับระบบการเงินของสหกรณ์ และเพิ่มสภาพคล่องทางการเงินให้แก่ขบวนการสหกรณ์โดยส่วนร่วม

3.4.5 ขบวนการสหกรณ์มีบทบาทในการพัฒนาในด้านสังคม วัฒนธรรม การศึกษา การมีส่วนร่วมทางการเมืองควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ

เน้นการมีส่วนร่วมของสมาชิกสหกรณ์และเพิ่มบทบาทของสหกรณ์ในการพัฒนาชุมชนทั้งในชนบทและเมือง ปลุกฝังจิตสำนึกเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในสังคม อีสรภาพ เสรีภาพ ความเป็นธรรมในสังคม และสิทธิมนุษยชนให้เป็นวิถีชีวิตของประชาชน สหกรณ์มีบทบาทเข้าไปในระบบการศึกษาเพื่อทำหน้าที่เป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตย เลือกตั้งผู้แทนที่บริสุทธิ์ยุติธรรม และพัฒนาคนให้เป็นคนดีในสังคมประชาธิปไตย ในส่วนของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจควรประยุกต์จากทฤษฎีใหม่หรือปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย

3.4.6 ขบวนการสหกรณ์มีบทบาทในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เน้นให้สหกรณ์ตระหนักถึงความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติที่มีต่อชีวิตและความ
เป็นอยู่ของมนุษย์ รวมทั้งการใช้ การอนุรักษ์ และการพัฒนาทรัพยากรอย่างถูกต้องและยั่งยืน
ตลอดจนพิทักษ์ของมรดกที่เกิดจากการสลายหรือการใช้ทรัพยากรที่ไม่ถูกต้อง จากความสำคัญ
ของทรัพยากรธรรมชาติตลอดจนผลกระทบที่เกิดจากพิษภัยของมลภาวะดังกล่าว

สหกรณ์ควรเพิ่มบทบาทในการใช้ทรัพยากรเชิงอนุรักษ์และพัฒนาเพื่อความอุดม
สมบูรณ์และไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมและไม่ก่อให้เกิดมลพิษหรือระบบนิเวศวิทยาเสียหาย

3.5 ข้อเสนอโครงการวิจัยที่จำเป็นเพื่อสนับสนุนการปฏิรูป

ขบวนการสหกรณ์ไทย

3.5.1 ปัจจัยแวดล้อมสำคัญในการส่งเสริมขบวนการสหกรณ์ให้ช่วยเหลือตนเองได้ ปรัชญาสหกรณ์

ความสำคัญของปัญหา

ปรัชญาสำคัญของสหกรณ์คือการช่วยเหลือตนเองและการช่วยเหลือกันและกันนั้น
เป็น พื้นฐานสำคัญในการพัฒนากลุ่มคนที่มีพื้นฐาน ความรู้ต่ำ การประกอบอาชีพที่พหุมีพอกิน
ฐานะทางการเงินยากจน จึงหารวมกลุ่มกันเป็นรูปสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรที่ยกระดับ
คุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

ปัญหาอันเกิดจากการช่วยเหลือตนเองของสมาชิกไม่ได้ ส่งผลต่อสถาบันสหกรณ์ใน
ด้านต่าง ๆ เช่น เรื่องเงินทุน ปัจจัยทางการตลาด การขยายฐานทางธุรกิจ การส่งเสริมทางวิชา
การ การบริหารจัดการภายในสหกรณ์และในที่สุดทำให้ขบวนการและองค์กรสหกรณ์อ่อนแอตาม
ไปด้วย จนกลายเป็นปัญหาสังคมในที่สุด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยแวดล้อมสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นตัวกระตุ้นให้สมาชิกเกิดพฤติกรรมการ
ช่วยเหลือตนเองได้
2. เพื่อศึกษาและสร้างมาตรฐานในการกำหนดระดับการช่วยเหลือตนเองแต่ละกลุ่ม
ของสมาชิก และของสหกรณ์ทุกประเภท

3. เพื่อศึกษาถึงผลทางธุรกิจของสหกรณ์จากการที่สมาชิกสหกรณ์สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ในระดับต่าง ๆ

ขอบเขตของการศึกษา

1. ตัวแปรเหตุ – กำหนดให้ปัจจัยแวดล้อมรอบตัวสมาชิก เช่น ขนบธรรมเนียม ความเชื่อถือ ฐานะทางเศรษฐกิจสังคม ที่ส่งผลให้เกิดการช่วยเหลือตนเองได้ ตามปรัชญาสหกรณ์
2. ตัวแปรผล – ลักษณะการพึ่งตนเองและระดับการพึ่งตนเองของสมาชิกในสหกรณ์ แต่ละขนาดและแต่ละประเภท

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงปัจจัยแวดล้อมสำคัญของแต่ละพื้นที่ในการสนับสนุนให้เกิดการพึ่งพาตนเองของสมาชิก
2. เพื่อทราบถึงตัวชี้วัดที่เป็นมาตรฐานเที่ยงตรงในการวัดระดับการช่วยเหลือตนเองของสมาชิกซึ่งสามารถใช้ได้เป็นสากล
3. เพื่อทราบผลทางธุรกิจขององค์กรที่สมาชิกสามารถรู้จักช่วยเหลือตนเองได้ในพื้นที่ที่แตกต่างกันและประเภทของสหกรณ์ที่ต่างกัน

ระเบียบวิธีการศึกษา

แหล่งข้อมูล : ใช้กลุ่มตัวอย่างที่เป็นสหกรณ์ 6 ประเภท จัดแบ่งขนาดของสหกรณ์ และเก็บข้อมูลทั้งจากผลการดำเนินงานและปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ

ประชากรศึกษา : ใช้วัดระดับการช่วยเหลือตนเองจากสมาชิกและกรรมการสหกรณ์ ในแต่ละขนาด โดยประมาณสมาชิก 1,500 คน และกรรมการสหกรณ์ 500 คน จากทุกประเภท ทุกขนาดของสหกรณ์ทั่วประเทศ

เครื่องมือที่ใช้วัด : แบบทดสอบเบื้องต้นเพื่อหาระดับการช่วยเหลือตนเองของสมาชิก และปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ที่อ้างถึง

: แบบทดสอบขั้นที่สอง เพื่อหารายละเอียดของปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือตนเองของสมาชิกในรูปของการค้นคว้าหาความรู้ การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า การรวมกลุ่ม ความเสียสละ การถ่ายทอดสู่บุคคลอื่น การสร้างเครือข่าย ฯลฯ

3.5.2 นโยบายของรัฐที่เหมาะสมต่อการพัฒนาขบวนการสูงสุดของสหกรณ์กรณีศึกษา สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ

ความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากการสนับสนุนของรัฐยังไม่สามารถสะท้อนถึงความเพียงพอในการเข้าช่วยเหลือ สนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของขบวนการสูงสุดของสหกรณ์ อันได้แก่ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ ชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์ ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียน ชุมชนสหกรณ์โคนม ชุมชนสหกรณ์ประมง ชุมชนสหกรณ์กองทุนสวนยาง ฯลฯ

สำหรับบทบาทของขบวนการระดับสูงสุดของสหกรณ์ที่กล่าวถึงข้างต้น ส่วนใหญ่มีภาพผูกพันต่อองค์กร เช่น มีค่าใช้จ่ายสูง มีปัญหาการบริหารจัดการภายใน การบริการสมาชิกไม่ทั่วถึง และขาดความชัดเจนในการช่วยเหลือสหกรณ์สมาชิก

ดังนั้นเพื่อให้ขบวนการสูงสุดของสหกรณ์ช่วยเหลือบริการสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ควรมีการสนับสนุนจากรัฐในบางเรื่องบางปัจจัยที่เหมาะสม เพื่อให้องค์กรระดับสูงสามารถบริหารจัดการภายในได้อย่างเกิดประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาการใช้นโยบายของรัฐที่ถูกต้องต่อขบวนการในการพัฒนาขบวนการสูงสุดทางสหกรณ์
2. เพื่อศึกษาปัจจัยการบริหารจัดการที่เกิดจากการสนับสนุนจากรัฐ ขององค์กรสูงสุดของ สหกรณ์
3. เพื่อศึกษาผลการดำเนินงานขององค์กรสูงสุดของสหกรณ์ต่อการบริการสมาชิกว่าเกิดประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดตัวแปรปัญหาไว้ดังนี้

1. การใช้นโยบายของรัฐต่อการพัฒนาองค์กรสูงสุดทางสหกรณ์
2. การบริหารจัดการขององค์กรสูงสุดของสหกรณ์ต่อการสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ จาก
รัฐ
3. การดำเนินงานขององค์กรสูงสุดของสหกรณ์ต่อการบริการสมาชิก

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงการใช้นโยบายรัฐในการสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ ต่อบุคลากรสูงสุดของสหกรณ์
2. เพื่อทราบปัญหาและแนวทางแก้ไข การวางแผนพัฒนาองค์กรสูงสุดของสหกรณ์ให้มีความพร้อมในการบริการสมาชิกและเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ระเบียบวิธีการศึกษา

1. แหล่งข้อมูล – เก็บรวบรวมจากเอกสารและการสัมภาษณ์บุคคลในระดับผู้นำที่เกี่ยวข้องจากองค์กรสูงสุดของสหกรณ์ต่าง ๆ ในขบวนการสหกรณ์
2. กลุ่มประชากรศึกษา-เก็บจากบุคคลในแวดวงการเมืองและที่เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยการสัมภาษณ์เจาะลึกในประเด็นปัญหาต่าง ๆ
3. กลุ่มประชากร – ที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ในระดับล่างทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนกลางทั้งประเทศ ประมาณ 1,200 คน รวม 4 ภาค

3.5.3 การกระจายงบประมาณตามนโยบายรัฐในการส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษ

วาระ

ความสำคัญของปัญหา

การส่งเสริมกิจการสหกรณ์ในปัจจุบันและอดีตที่ผ่านมามักจะกล่าวถึงงบประมาณที่จำเป็นตามที่ต้องการของสหกรณ์แต่ละท้องที่ การจัดสรรงบประมาณ จะนำไปใช้ในเรื่องของกิจการของสมาชิกซึ่งออกมาในรูปเงินกู้ เงินชดเชยต่อการทำอาชีพเกษตรตามโครงการต่าง ๆ อีกส่วนหนึ่งจะนำไปก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานของสหกรณ์ และสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานทางการตลาด เพื่อให้เกิดการทูลกระหม่อมอันจะแบ่งปันให้กับเอกชนในท้องถิ่นนั้น

การกระจายงบประมาณดังกล่าว ยังเป็นการกระจุกตัวโดยขึ้นอยู่กับตัวผู้บริหารของสหกรณ์ใดใกล้ชิดกับอำนาจทางการเมือง ก็จะได้มีเงินไปเป็นจำนวนมากกว่าแห่งอื่น ๆ อันจะนำไปสู่การแจกจ่ายงบประมาณแผ่นดินที่ไม่ยุติธรรม และเป็นการสร้างปัญหาให้กับขบวนการสหกรณ์ในที่สุดเนื่องจากมีเม็ดเงินดังกล่าวบางครั้งก็เกิดการทุจริตระหว่างผู้บริหารสหกรณ์หรือระหว่างผู้บริหารสหกรณ์กับหน่วยราชการและนักการเมือง จนทำให้การใช้จ่ายงบประมาณไม่เกิด

ประสิทธิภาพ จึงควรศึกษาว่าในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา น่าจะมีปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ ในด้านใดที่นำไปสู่สหกรณ์แล้วก่อให้เกิดปัญหามากกว่าประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิธีการจัดสรรงบประมาณลงสู่สหกรณ์ต่าง ๆ ในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมา
2. เพื่อศึกษาใช้ปฏิบัติของสหกรณ์ต่อหน่วยงานภาครัฐและนักการเมืองเพื่อให้ได้งบประมาณตามที่ต้องการ
3. เพื่อศึกษาปริมาณงบประมาณที่สหกรณ์ได้รับเปรียบเทียบกับแต่ละภาค ระหว่างสหกรณ์ประเภทเดียวกัน.

ขอบเขตของการวิจัย

ด้านตัวแปรศึกษา

- ศึกษาเกี่ยวกับประสิทธิภาพการใช้งบประมาณในการส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมสหกรณ์ย้อนหลัง 10 ปี

- ศึกษาผลที่เกิดจากการใช้งบประมาณทั้งที่เป็นสิ่งของวัตถุและเป็นความรู้วิชาการ เช่น งบที่ใช้ในการฝึกอบรมสมาชิกหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์

ด้านแหล่งข้อมูล

- กำหนดขอบเขตข้อมูลจากหน่วยราชการ เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่ได้ให้การสนับสนุนเงินงบประมาณ

การจัดประสิทธิภาพ

- โดยการกำหนดเกณฑ์เฉลี่ยที่สามารถใช้ประโยชน์จากสิ่งก่อสร้างหรือปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ อันเกิดจากงบประมาณ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบวิธีการจัดสรรงบประมาณลงสู่สหกรณ์ต่าง ๆ จำนวนและระยะเวลาที่งบประมาณลงสู่พื้นที่
2. เพื่อทราบประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของสหกรณ์ ต่อการได้รับวัสดุอุปกรณ์หรือสิ่งก่อสร้างตามงบประมาณ ย้อนหลัง 10 ปี
3. เพื่อทราบปัญหาและนำสู่การแก้ไขปัญหาในระยะยาวต่อไป

ระเบียบวิธีวิจัย

เครื่องมือในการศึกษา – ใช้แบบสอบถามที่คณะผู้วิจัยสร้างขึ้นและทดสอบจนมีความเที่ยงตรง แล้วจึงนำไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูล

กลุ่มตัวอย่าง - เป็นข้าราชการ นักการเมืองและกรรมการสหกรณ์ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดทำ การรับงบประมาณจากหน่วยราชการต่าง ๆ จำนวน รวม 600 คน ทั่วประเทศ

ระยะเวลาดำเนินการ - สหกรณ์ค้นคว้าข้อมูล รวมถึงการแปลผลและนำเสนอรายงานใช้เวลาทั้งสิ้น 18 เดือน

บรรณานุกรม

- 1) วรเดช จันทรศร. การพัฒนาระบบราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2540.
- 2) กรมส่งเสริมสหกรณ์และสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. แผนทิศทางของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2537 – 2546) และแผนปฏิบัติการกรมส่งเสริม สหกรณ์ (พ.ศ. 2538 – 2540). กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2538.
- 3) วัลลภ ลำพาย. รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร : กองวิชาการ กรมส่งเสริม สหกรณ์, 2539.

บทความที่ 4

หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานสหกรณ์
โอกาส อุปสรรคที่มีต่อขบวนการสหกรณ์

โดย

วินัย อากงหาญ

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์

วินัย อากงหาญ*

การส่งเสริมและพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยไม่อาจปฏิเสธได้ว่าบทบาทของรัฐมีส่วนอย่างมากในการพัฒนาดังแต่แรกเริ่มที่มีการจัดตั้งสหกรณ์ในปีพ.ศ. 2459 รัฐมีบทบาทมากขึ้นหลังจากที่ทดลองจัดตั้งสหกรณ์แห่งแรกได้ผล ต่อมาในปี 2471 ได้ตราพระราชบัญญัติ สหกรณ์ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยนายที่พระราชบัญญัตินี้เปิดโอกาสให้จัดตั้งสหกรณ์รูปแบบอื่น ๆ นอกจาก สหกรณ์หาทุนเพิ่มขึ้น และในช่วงเวลาเดียวกันหน่วยงานของรัฐที่เริ่มจาก "แผนกการสหกรณ์" เปลี่ยนเป็นกรมสหกรณ์ ในช่วงปี 2459-2468 ในปี 2477 กรมสหกรณ์ได้ย้ายสังกัดจากกระทรวงเศรษฐการมาสังกัดทบวงเกษตรการ ซึ่งต่อมากฐานะเป็นกระทรวงในวันที่ 1 เมษายน 2478 ในช่วงปี 2478-2494 สหกรณ์ได้มีการขยายตัวกว้างขวางขึ้น และในสมัยนั้นรัฐถือเอาการสหกรณ์เป็นนโยบายสำคัญในการปรับปรุงเศรษฐกิจของชาติ เพื่อให้การสหกรณ์ของประเทศรุดหน้าขึ้น ตามความมุ่งหมายของรัฐที่จะแก้ไขปัญหาลักษณะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น รัฐได้ยกฐานะกรมสหกรณ์ขึ้นเป็นกระทรวงการสหกรณ์ ในปี 2495 ในปี 2506 ได้มีการรวมกระทรวงสหกรณ์ เข้ากับกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โดยมีกรมหลัก ๆ ในการทำหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ คือ กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์และชนกิจและกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ในปี 2515 งานสหกรณ์ได้ย้ายมาขึ้นกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จากเดิมที่มีหน่วยงานของรัฐภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทำหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์เพียงแห่งเดียว แต่ในปัจจุบันมีหน่วยงานของรัฐจากกระทรวง ทบวง กรมอื่นเข้ามามีส่วนต่อการพัฒนาสหกรณ์อีกหลาย ๆ หน่วยงานด้วยกันซึ่งพอจะสรุปภารกิจของหน่วยงานดังกล่าวในปัจจุบันทั้งที่มีส่วนต่อการส่งเสริมโดยตรงและโดยอ้อม ได้ดังนี้

กรมส่งเสริมสหกรณ์

ใน พ.ศ. 2515 ได้มีคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2515 ยกเลิก พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506 ตั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขึ้น และยุบเลิกกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พร้อมนี้ได้มีคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 217 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2515 ให้โอน

* รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์ของสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ เป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

หน้าที่และความรับผิดชอบ

กรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนิคมสหกรณ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. ส่งเสริมและเผยแพร่การสหกรณ์
3. ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ภารกิจหลัก

กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการส่งเสริมและเผยแพร่การสหกรณ์ ตลอดจนการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่พอจะสรุปภารกิจหลักได้ดังนี้

1. การเผยแพร่และจัดตั้งสหกรณ์
2. การพัฒนาบุคลากร
3. การส่งเสริมธุรกิจสหกรณ์
4. การส่งเสริมอาชีพของสมาชิก
5. การจัดที่ดินและที่อยู่อาศัย
6. การสร้างเสริมปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
7. การพัฒนาสังคม

การแบ่งส่วนราชการ

จะเห็นได้ว่าภารกิจหลักของกรมส่งเสริมสหกรณ์ อาจแบ่งแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การส่งเสริมหลักและวิธีการสหกรณ์ให้แก่ประชาชนทั่ว ๆ ไปและการส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์ภายหลังจากการจัดตั้งสหกรณ์แล้ว

และเพื่อตอบสนองภารกิจดังกล่าวได้มีราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2537 ออกเป็นการบริหารส่วนกลาง ซึ่งประกอบไปด้วย 9 กอง และ 1 สำนัก ส่วนการบริหารส่วนกลางซึ่งประกอบไปด้วยสำนักงานสหกรณ์จังหวัดและสำนักงาน สหกรณ์อำเภอ (โครงสร้างการบริหารงาน)

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

- (1) สำนักงานเลขานุการกรม
- (2) กองคลัง
- (3) กองกลางเจ้าหน้าที่
- (4) กองช่าง
- (5) กองแผนงาน
- (6) กองฝึกอบรม
- (7) กองวิชาการ
- (8) กองสหกรณ์การเกษตร
- (9) กองสหกรณ์นิคม
- (10) กองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- (1) สำนักงานสหกรณ์จังหวัด
- (2) สำนักงานสหกรณ์อำเภอ



โครงสร้างการบริหาร

สำนักงาน
สหกรณ์กิ่งอำเภอ
24 แห่ง

หน่วยงานที่ขึ้นตรงกับสำนักงานสหกรณ์จังหวัด

ในโครงสร้างการบริหารในปัจจุบันนี้ ในทางปฏิบัติกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ให้หน่วยงานดังกล่าวที่มีสำนักงานอยู่ในระดับอำเภอ กลับเข้ามาอยู่ในสำนักงานสหกรณ์จังหวัดทั้งหมดและปฏิบัติภารกิจตามที่สหกรณ์จังหวัดมอบหมาย ตามความถนัดของสายงานต่าง ๆ

ปัญหา

จากอำนาจและหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เราสามารถแบ่งภารกิจหลัก ๆ ของกรมออกได้ 2 ลักษณะ คือ การส่งเสริมเผยแพร่การสหกรณ์และการปฏิบัติภารกิจอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในทางปฏิบัติกรมส่งเสริมสหกรณ์ ใช้ทรัพยากรของกรมเกือบทั้งหมดเน้นไปที่การดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์ในภาคการเกษตรซึ่งเจ้าหน้าที่ของกรมเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ ตลอดจนโครงการต่างๆ ที่มีผลโดยตรงต่อสมาชิกสหกรณ์ทั้งในแง่ทางเศรษฐกิจและสังคม

แนวทางการปฏิบัติเช่นนี้ เป็นการละทิ้งจุดเด่นที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ปฏิบัติได้ดีคือการส่งเสริมเผยแพร่การสหกรณ์ ซึ่งเป็นทักษะและประสบการณ์ที่ถ่ายทอดกันมายาวนานและมีความพร้อมมากที่สุดทั้งบุคลากรและเครื่องมือเครื่องมือ แต่ในทางตรงกันข้าม กรมส่งเสริมสหกรณ์กลับไปเน้นในกิจกรรมธุรกิจของสหกรณ์ ซึ่งข้าราชการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่ได้มีทักษะทางด้านนี้โดยตรง การเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางธุรกิจควรเป็นแค่การร่วมเสนอข้อมูลเพื่อให้สหกรณ์ตัดสินใจ ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจหรือชี้แนะ

จากปัญหาดังกล่าวทำให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เข้าไปอยู่ในวังวนของการทำธุรกิจของสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์ในภาคการเกษตรแบบถอนตัวไม่ออกทำให้ภารกิจหลักที่ควรจะทำได้ถูกละเลยตลอดมา ดังที่กล่าวมาพอสรุปปัญหาได้ดังนี้

1. ให้ความสำคัญกับภารกิจหลักในเรื่องการส่งเสริมเผยแพร่ การสหกรณ์น้อย
2. มาตรการจัดตั้งสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์ในภาคการเกษตรถูกละเลยในหลักการของการจัดตั้งทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของสหกรณ์จำนวนมาก ซึ่งส่งผลเสียต่อภาพรวมของขบวนการอย่างมาก

3. การกิจที่เน้นในทางปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน เป็นภารกิจที่บุคลากรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ขาดทักษะงานทางด้านนี้เป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการดำเนินงานทางธุรกิจของสหกรณ์

แนวทางปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจ

จุดเด่นของกรมส่งเสริมสหกรณ์ คือ มีข้าราชการกระจายอยู่ในทุก ๆ พื้นที่ในขณะนี้ การปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจมีความจำเป็นต้องกระทำเป็นอย่างยิ่ง ถึงแม้ว่าการปรับเปลี่ยนของกรมส่งเสริมจะส่งผลกระทบต่อขบวนการสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคการเกษตรเป็นอย่างมากในระยะแรกก็ตาม แต่คาดว่าจะเกิดผลดีในระยะยาว คือ

1. ต้องเน้นภาระกิจหลักเรื่องการส่งเสริม เผยแพร่การสหกรณ์
2. ต้องเน้นกระบวนการจัดตั้งสหกรณ์ตามหลักการ จนกระทั่งมีความพร้อมก่อนที่จะจดทะเบียน โดยขบวนการของสหกรณ์ แต่ละประเภทต้องมีส่วนร่วมรับรู้และตัดสินใจด้วย
3. การส่งเสริมธุรกิจของสหกรณ์ ไม่ควรอย่างยิ่งที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมต่อการตัดสินใจ กรมส่งเสริมสหกรณ์ควรเป็นเสมือนที่ปรึกษา โดยการให้ข้อมูลเพื่อให้สหกรณ์ทำการตัดสินใจด้วยตัวเอง
4. การให้ความช่วยเหลือใด ๆ ที่เป็นของรัฐหรือเอกชนต้องให้อยู่บนพื้นฐานที่สหกรณ์พึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

งานของตรวจบัญชีสหกรณ์อาจกล่าวได้ว่าเริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2459 ตรงกับรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 โดยในขณะนั้นงานของตรวจบัญชีสหกรณ์อยู่ในความรับผิดชอบของแผนกสหกรณ์ กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติต่อมาได้มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมเรื่อยมาจนกระทั่งเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2549 ได้รับการยกฐานะเป็น “กรมตรวจบัญชีสหกรณ์” สังกัดกระทรวงการสหกรณ์ จากนั้นได้เปลี่ยนไปสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2506 และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในปี พ.ศ. 2515 ตามลำดับ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์จึงสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จนถึงปัจจุบัน

ระบบการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์แต่เดิมนั้น ผู้สอบบัญชีจะรวมกันอยู่ในกรุงเทพมหานครเพียงแห่งเดียว และจะเดินทางไปตรวจบัญชีในจังหวัดต่าง ๆ เพียงปีละ 1-2 ครั้งๆ ละประมาณ 60-90 วัน จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2524 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้เริ่มกระจายงาน ตรวจบัญชีไปสู่ภูมิภาค โดยจัดตั้งสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ประจำจังหวัดขึ้นเพื่อให้ ความช่วยเหลือแนะนำด้านการเงินการบัญชีแก่สถาบันเกษตรกรได้อย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น

ปัจจุบันกรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ประจำอยู่ทุกจังหวัดทั่วประเทศ โดยมีสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคซึ่งมีสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์สังกัดในระดับจังหวัดประมาณ 5 - 7 สำนักงาน ส่วนสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ในกรุงเทพมหานคร ได้จัดให้มีฝ่ายตรวจบัญชีสหกรณ์ส่วนกลางรับผิดชอบโดยเฉพาะ

หน้าที่ความรับผิดชอบ

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

1. ตรวจบัญชีสถาบันเกษตรกรและสหกรณ์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เพื่อให้ทราบผลการดำเนินงานในรอบปี ทราบฐานะการเงินอันแท้จริง และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาจัดสรรกำไรเป็นเงินปันผลเฉลี่ยคืนแก่สมาชิก
2. ให้คำแนะนำการบริหารการเงินการบัญชีแก่สถาบันเกษตรกรและสหกรณ์ เพื่อให้มีระบบการควบคุมดูแลทรัพย์สินที่เหมาะสมรัดกุม ป้องกันการผิดพลาดบกพร่องที่อาจเกิดขึ้น และมีข้อมูลทางบัญชีที่ถูกต้องและเชื่อถือได้
3. จัดวางระบบบัญชีและวิธีการบริหารงานในด้านการบริหารการเงินของสถาบันเกษตรกรและสหกรณ์ เพื่อให้สถาบันเกษตรกรและสหกรณ์มีระบบบัญชีและวิธีการปฏิบัติที่ง่ายและเหมาะสมกับกิจการ
4. ให้การศึกษาอบรมการบริหารการเงินการบัญชีอย่างง่ายแก่สมาชิกชั้นนำของสถาบันเกษตรกรและสหกรณ์ เพื่อเพิ่มบทบาทในการเป็นผู้นำแก่สมาชิกเหล่านี้จะช่วยเป็นแกนนำของบรรดาสมาชิกทั่วไปให้เกษตรกรสมาชิกได้รู้จักการทำบัญชีอย่างง่ายเกี่ยวกับรายได้ รายจ่ายครัวเรือน รวมทั้งแนะนำให้รู้มาตรา ชั่ง ตวง วัด ที่เป็นมาตรฐาน เพื่อป้องกันการเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง
5. วิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรและสหกรณ์จากรายงานการสอบบัญชีเพื่อผลในการพัฒนาและแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. จัดทำสถิติและเป็นศูนย์ข้อมูลทางการเงินการบัญชีของสถาบันเกษตรกร และสหกรณ์เพื่อหน่วยงานของรัฐนำไปใช้เป็นข้อมูลในการวางแผน และกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือสถาบันเกษตรกรและสหกรณ์ รวมทั้งสามารถนำไปประกอบการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติด้วย

7. ปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น การตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการบางโครงการที่ใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร การควบคุมดูแลเงินทุนของบรรดาสหกรณ์ไม่จำกัด เป็นต้น

ภารกิจของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบบัญชี พัฒนาระบบการจัดทำและการบริหารการเงินการบัญชีของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรให้มีประสิทธิภาพ ให้บริการและเผยแพร่แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารทางการเงินการบัญชีของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร รวมถึงการให้ความรู้ด้านบัญชีแก่เกษตรกรก่อนการรวมกลุ่มด้วย

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ปฏิบัติงานภายใต้แผนงานสถาบันเกษตรกร โดยกำหนดแผนงานหลักใน 6 งาน ให้สอดคล้องกับภารกิจ ดังนี้

1. งานวางรูปแบบบัญชี งานวางรูปแบบบัญชี เป็นการให้คำแนะนำ และให้บริการด้านการจัดวางรูปแบบบัญชีสำหรับสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งใหม่ ให้ดำเนินธุรกิจประเภทใหม่ หรือปรับปรุงรูปแบบบัญชีเพื่อให้สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร

1.1 สามารถจัดทำบัญชีเบื้องต้นได้

1.2 มีระบบการควบคุมการเงินที่ดีตั้งแต่แรกตั้ง

1.3 ปรับปรุงระบบบัญชีให้เหมาะสมกับธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

2. งานตรวจแนะนำการเงินการบัญชี งานตรวจแนะนำการเงินการบัญชีเป็นการช่วยเหลือสถาบันเกษตรกรในการเพิ่มประสิทธิภาพและลดข้อผิดพลาดจากการดำเนินงานในระหว่างปี โดยการตรวจสอบและแนะนำอย่างสม่ำเสมอเพื่อให้สถาบันเกษตรกร

2.1 มีระบบการควบคุมภายในที่ดี

2.2 ทราบข้อสังเกตหรือข้อบกพร่องจากการดำเนินงานและสามารถแก้ไขได้ทันเหตุการณ์

2.3 สามารถจัดทำบัญชีและงบการเงินได้ด้วยตนเอง

3. งานสอบบัญชี งานสอบบัญชีเป็นการสอบบัญชีสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 141

3.1 เพื่อแสดงความเห็นต่อการเงิน

3.2 เพื่อเสนอผลการวิเคราะห์และข้อสังเกตจากการตรวจสอบบัญชี ซึ่งจะ
เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงการบริหารของสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรให้มีประสิทธิภาพ และเอื้อ
อำนวยประโยชน์ให้กับสมาชิกได้อย่างแท้จริง

4. งานให้การศึกษาอบรม งานให้การศึกษาอบรม เป็นการให้ความรู้ด้านการบัญชี
สำหรับ

4.1 คณะกรรมการ ผู้จัดการ และพนักงานบัญชี

- เพื่อให้รู้จักการใช้ข้อมูลทางบัญชีในการบริหารงาน
- เพื่อเพิ่มขีดความสามารถและศักยภาพในการดำเนินงาน

4.2 สมาชิกชั้นนำของสถาบันเกษตรกร กลุ่มแม่บ้าน ยุวเกษตรกร และ
เกษตรกรทั่วไป

- เพื่อให้มีความรู้พื้นฐานด้านการจัดทำบัญชี
- เพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต

5. งานชำระบัญชี งานชำระบัญชี เป็นงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ เพื่อสะสางกิจการของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรที่เลิกให้เป็นที่ยุติ
ก่อน ก่อให้เกิดความเที่ยงธรรมแก่บุคคลทุกฝ่าย

6. งานติดตามการใช้เงินช่วยเหลือเกษตรกรของรัฐบาล เป็นงานที่สืบเนื่องมาจาก
การที่รัฐบาลกำหนดให้มีมาตรการแทรกแซงราคาข้าวเปลือกและผลผลิตอื่น เมื่อเกิดภาวะราคา
ผลผลิตตกต่ำ โดยได้สนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรและกองทุนรวม
เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เพื่อให้สถาบันเกษตรกรกู้ยืมโดยปลอดดอกเบี้ย

6.1 เพื่อตรวจสอบว่าสถาบันเกษตรกรได้นำเงินไปใช้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์
ของกองทุนหรือไม่เพียงใด

6.2 เพื่อวิเคราะห์และสรุปผลการดำเนินงานตามโครงการของรัฐบาล
ระหว่างปี 2539 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้ติดตามการใช้เงินช่วยเหลือ
เกษตรกรตามโครงการต่างๆ ดังนี้

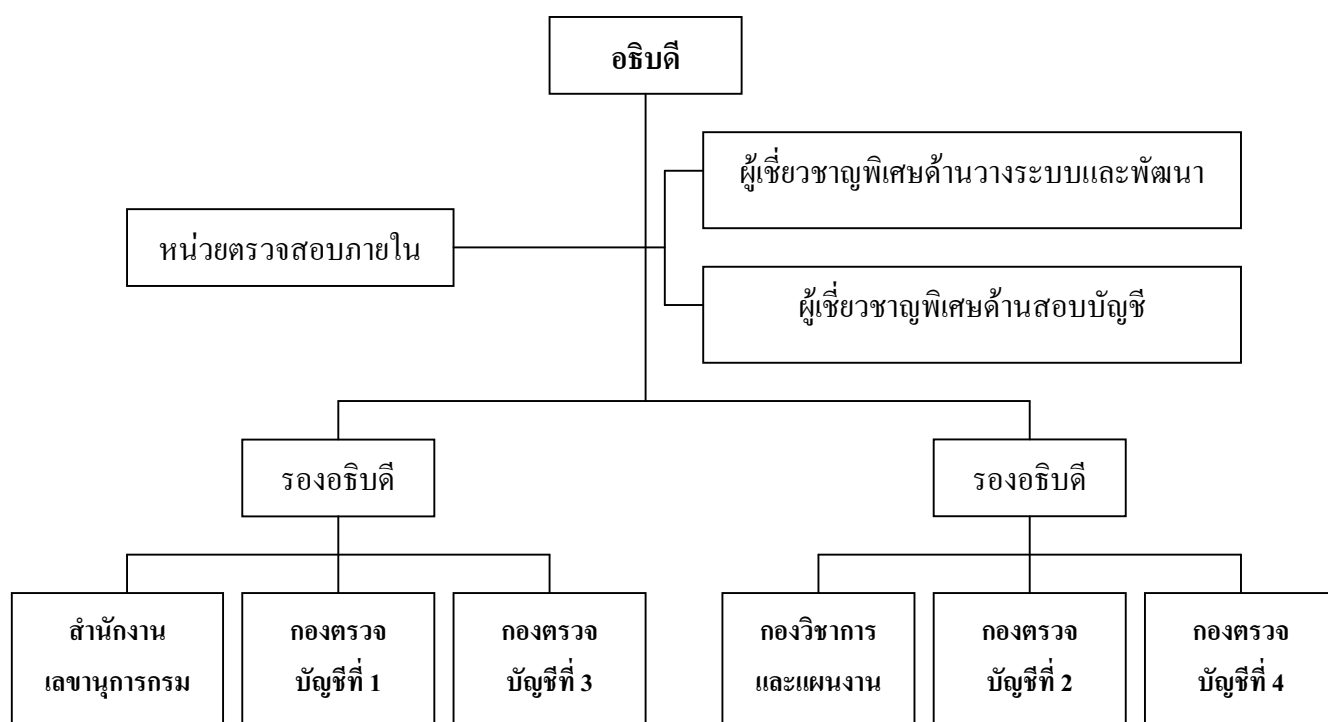
- โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิต และบริการตลาดข้าว
จำนวนเงิน 1,000 ล้านบาท
- โครงการพัฒนารูรกิจตลาดกลางประจำตำบลของเกษตรกร จำนวน
เงิน 240 ล้านบาท
- โครงการเก็บข้าวเปลือกของกลุ่มเกษตรกรจำนวนเงิน 300 ล้านบาท

การแบ่งส่วนราชการ

ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2537 ได้แบ่งส่วนราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ออกเป็น 6 กอง ดังนี้

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองวิชาการและแผนงาน
3. กองตรวจบัญชีที่ 1
4. กองตรวจบัญชีที่ 2
5. กองตรวจบัญชีที่ 3
6. กองตรวจบัญชีที่ 4

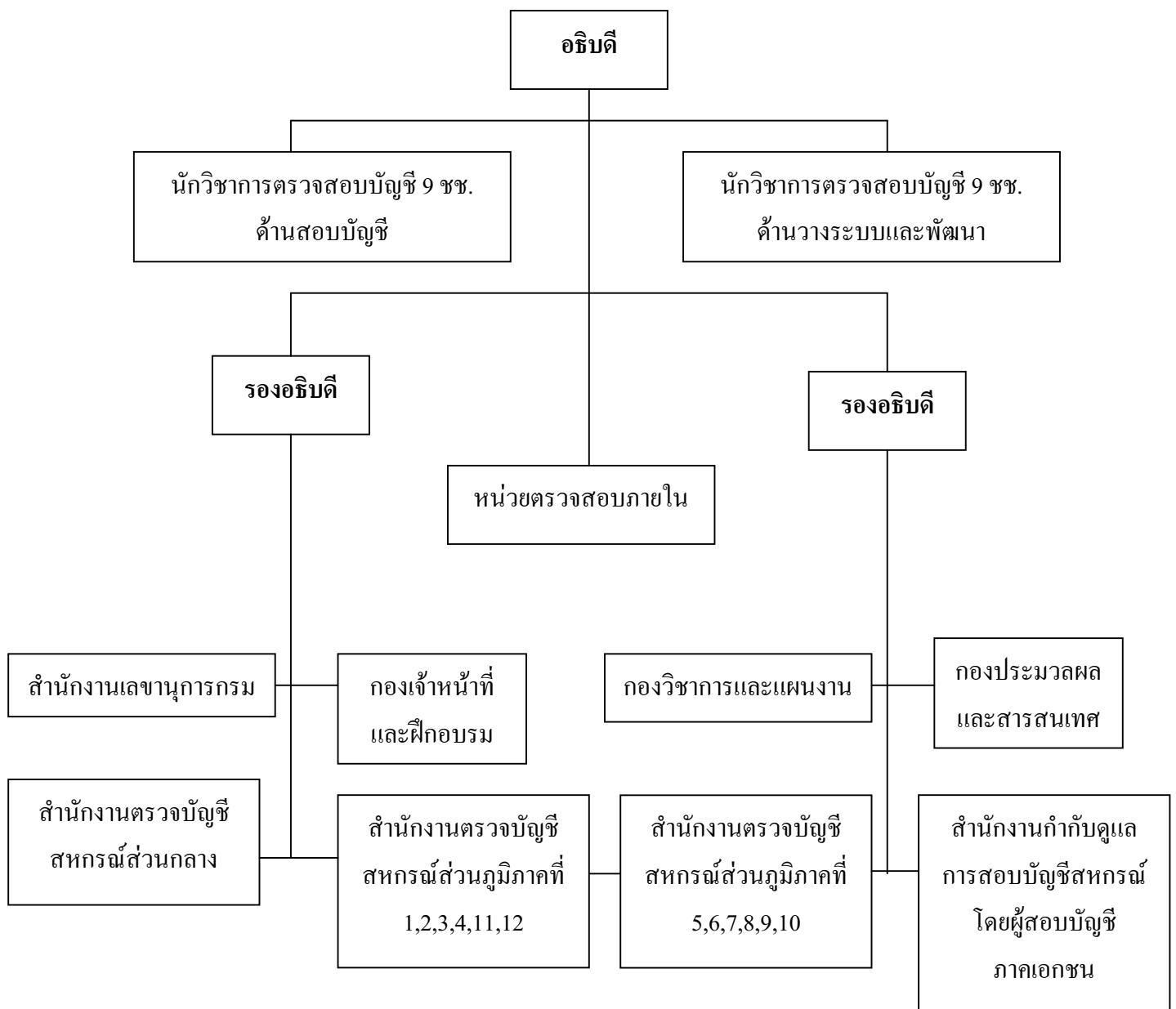
โครงสร้างการบริหารงานของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์



- | | | | | | |
|------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|--|
| - ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 1 | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 7 | - ฝ่ายฝึกอบรม | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 4 | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 10 |
| - ฝ่ายคลัง | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 2 | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 8 | - ศูนย์สารสนเทศ | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 5 | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 11 |
| - ฝ่ายสารบรรณ | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 3 | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 9 | - ฝ่ายแผนงาน | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 6 | - สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 12 |
| - ฝ่ายนิติการ | | | - ฝ่ายติดตามและประเมินผล | | |
| - ฝ่ายช่วยอำนวยการและประชาสัมพันธ์ | | | - กลุ่มพัฒนาระบบและสอบบัญชี | | |

ที่มา : กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2539

โครงสร้างการบริหารงาน
(ยังไม่เป็นทางการ)



ปัญหา

จากภาระหน้าที่ของกรมตรวจบัญชี ซึ่งมีภาระงานหลัก ๆ คือ การตรวจสอบบัญชีให้แก่สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรทั้งหมด โดยสหกรณ์มีมากกว่า 5,000 องค์กร และกลุ่มเกษตรกรมากกว่า 4,000 องค์กร ซึ่งเป็นภาระงานที่หนักมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนบุคลากรของกรมตรวจบัญชีที่มีอยู่ ในทางปฏิบัติจะมีหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น การวางรูปแบบบัญชี การกำกับแนะนำ เป็นต้น รวมทั้งงานอื่นๆ ที่เป็นงานเฉพาะกิจที่กระทรวงหรือทางจังหวัดมอบหมาย พอจะสรุปปัญหาได้ดังนี้

1. งานตรวจสอบบัญชีให้แก่เกษตรกร และกลุ่มเกษตรกรมีมากขึ้นในทุก ๆ ปี ทำให้บุคลากรของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ใช้เวลาส่วนใหญ่ หรืออาจกล่าวได้ว่าเกือบทั้งหมดไปให้แก่งานด้านนี้ ทำให้งานกำกับแนะนำ การบริหารการเงินและการบัญชีด้อยลงไป ซึ่งมีความสำคัญมากต่องานของสหกรณ์
2. ข้อมูลการวิเคราะห์ และประเมินผลการดำเนินงานของสหกรณ์ สหกรณ์ไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์จากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในช่วงเวลาที่เหมาะสม
3. งานจรรยาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสอบบัญชีของสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรมากเกินไปโดยไม่จำเป็น

แนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจ

จากปัญหาดังกล่าว จะเห็นว่าเฉพาะภารกิจหลักในเรื่องการสอบบัญชีให้แก่สหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรก็แทบจะเป็นไปไม่ได้แล้วกับบุคลากรของกรมที่มีอยู่ จึงทำให้ภารกิจอื่น ๆ ที่มีความสำคัญมีบทบาทน้อยลง กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ควรปรับเปลี่ยนบทบาทดังนี้

1. ภาระการสอบบัญชีให้แก่สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรบางส่วนควรให้ สหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรที่พึ่งพาตนเองได้รับผิดชอบ กรมควรเน้นไปที่องค์กรที่ยังพึ่งพาตนเองไม่ได้แต่ต้องกำหนดระยะเวลาของการช่วยเหลือ ถ้าเลยกำหนดเวลาที่

ตกลงกันสหกรณ์จะต้องรับผิดชอบเอง การทำลักษณะนี้เป็นการผลักดันให้องค์กรช่วยเหลือตนเองไม่ให้พึ่งพาส่วนราชการต่อไป

2. ตั้งองค์กรอิสระภายใต้กรม เพื่อรับภาระงานที่องค์กรต้องออก ค่าใช้จ่ายเอง
3. ตัดภาระงานที่ไม่เกี่ยวกับองค์กรสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรออกเพื่อลดภาระงาน
4. เพิ่มงานกำกับและแนะนำการบริหารการเงิน และบัญชีให้มาก
5. เน้นให้สหกรณ์ให้ประโยชน์จากการวิเคราะห์ และประเมินผล การดำเนินงานของสหกรณ์ให้มากที่สุด

กรมส่งเสริมการเกษตร

ในปี 2509 ได้ตั้งกรมขึ้นใหม่ในกระทรวงเกษตร ชื่อว่า กรมแพร่ขยายการเกษตร โดยโอนงานที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการเกษตรจากทุกกรมในสังกัดกระทรวงเกษตรมารวมอยู่ในกรมนี้ และชื่อของกรมได้เปลี่ยนไปเป็นกรมการบริการเกษตร ในวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2510 มีการ ปรับปรุงกระทรวงเกษตร ทบวง กรม และมีการขอเปลี่ยนชื่อจากกรมการเกษตรเป็นกรมส่งเสริมการเกษตรจนถึงปัจจุบันนี้

หน้าที่และความรับผิดชอบ

1. พัฒนา ส่งเสริม และถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิตพืชและธุรกิจเกษตรแก่เกษตรกร
2. ส่งเสริมการสนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่ม เพื่อเป็นแหล่งรับและเผยแพร่ความรู้ด้านการเกษตร
3. ปฏิบัติการอื่นๆ ในด้านที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตรหรือตามที่กระทรวงฯ หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

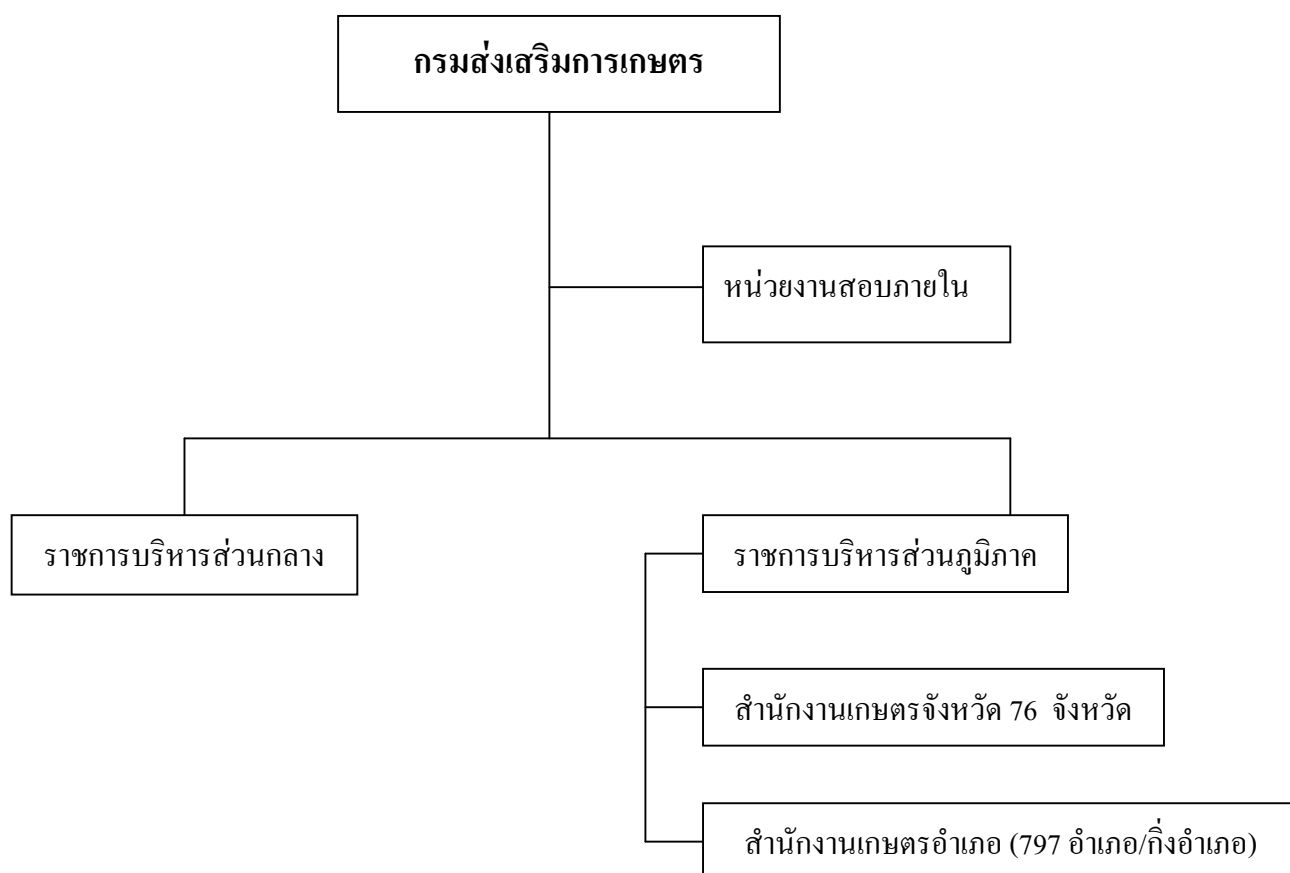
ภารกิจ

1. ศึกษา ทดสอบ และพัฒนา เพื่อประยุกต์เทคโนโลยีการเกษตรให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เศรษฐกิจและสังคมของเกษตร
2. ส่งเสริมและเผยแพร่เทคโนโลยีด้านการผลิตพืชรวมทั้งให้บริการข้อมูลสารสนเทศ

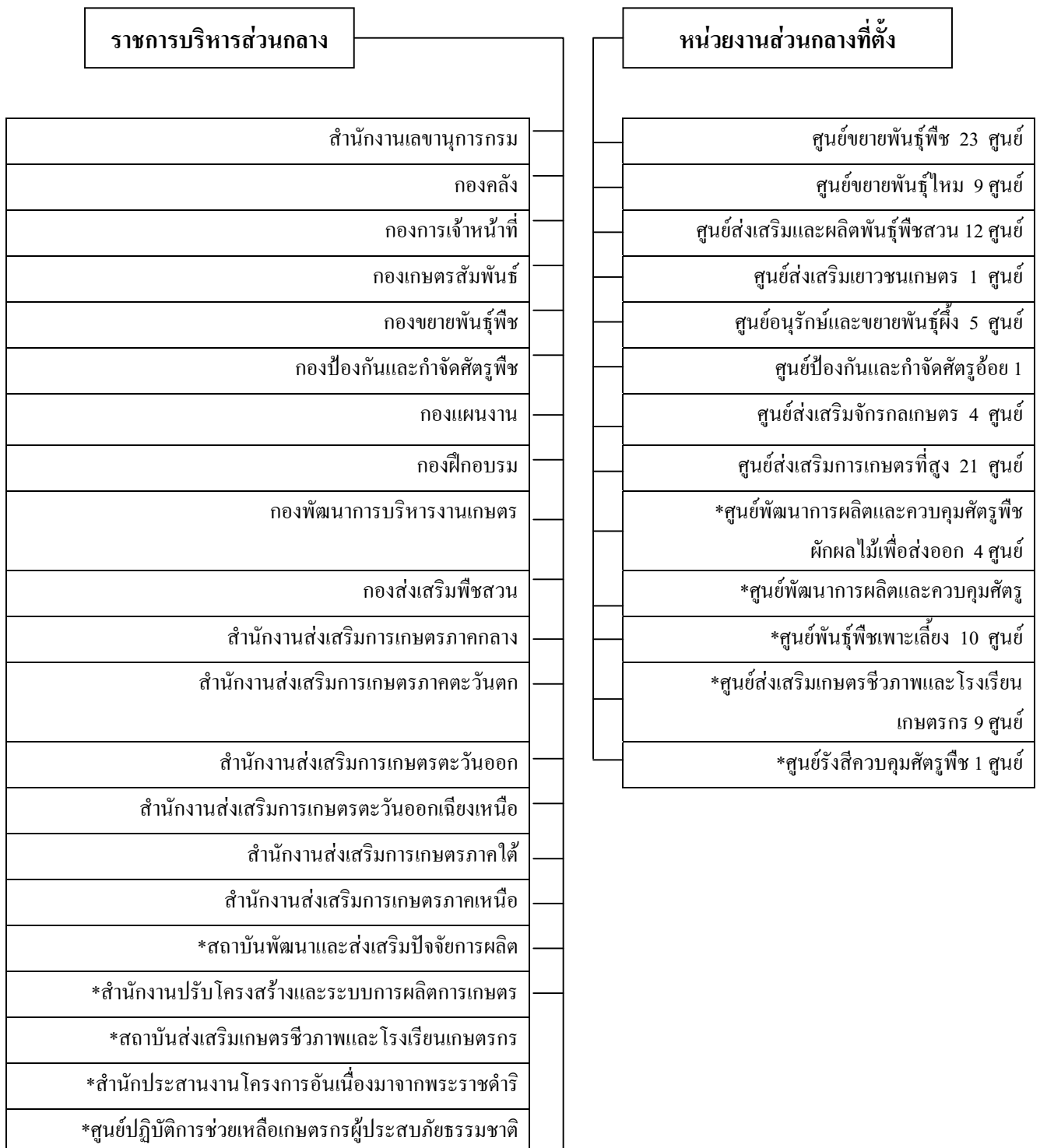
3. ส่งเสริม สนับสนุนธุรกิจเกษตร สถาบันเกษตรกร และปัจจัยการผลิต
4. พัฒนาระบบงานและบุคลากร

การแบ่งส่วนราชการ

จากอำนาจหน้าที่และภารกิจดังกล่าว กรมส่งเสริมการเกษตรได้จัดแบ่งส่วนราชการออกเป็น การบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค (โครงสร้างการบริหาร และการแบ่งส่วนการบริหารราชการ) ดังนี้



โครงสร้างการบริหาร



*ศูนย์ปฏิบัติการส่งเสริมการถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร
*ศูนย์ปฏิบัติการเกษตรเพื่อชีวิตตามแนวทฤษฎีใหม่

หมายเหตุ * หน่วยงานที่ตั้งเป็นการภายใน

ปัญหา

จากอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตรที่ระบุไว้อย่างชัดเจน คือ การส่งเสริม สนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่ม เพื่อเป็นแหล่งรับและเผยแพร่ความรู้ทางการเกษตร การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรกลายมาเป็นการรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการเกษตร ภายใต้พระราชบัญญัติ สหกรณ์ปัจจุบัน

การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเพื่อเป็นแหล่งรับและเผยแพร่ความรู้ทางการเกษตรของ กรมส่งเสริมการเกษตรนั้น โดยเจตนาเดิมของการจัดตั้งครั้งนั้นเป็นการจัดกลุ่มเตรียมการ เพื่อ พัฒนาเป็นสหกรณ์ในที่สุด แต่ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรทั้ง 2 องค์กร คือ กลุ่มเกษตรกรและ สหกรณ์ได้แยกออกจากกันภายใต้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบที่ต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาพอสรูป ได้ดังนี้

1. กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตรเป็น นิติบุคคลภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ แต่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการส่งเสริม และสนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวกันและดำเนินงาน ไม่สอดคล้องกันในทางปฏิบัติ
2. กลุ่มเกษตรกรที่กรมส่งเสริมการเกษตรสนับสนุนให้มีการรวมตัวกันจำนวนมาก หรือเกือบทั้งหมดไม่มีศักยภาพในการดำเนินธุรกิจ ไม่มีพนักงานของตนเองและไม่สามารถตรวจสอบบัญชีได้ในที่สุด ซึ่งเป็นภาระแก่กรมตรวจสอบบัญชีเป็นอย่างยิ่ง

แนวทางปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจ

ภารกิจหลักของกรมส่งเสริมการเกษตร คือ การพัฒนา ส่งเสริม และถ่ายทอดความรู้ด้านการผลิตพืช และธุรกิจเกษตรแก่เกษตรกร ภารกิจอื่นที่เป็นภารกิจรองหรือสนับสนุน ซึ่งหน่วยงานอื่นมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว และทำหน้าที่นั้นเพื่อเป็นการลดภารกิจบาง

อย่างและเพิ่มการปฏิบัติการหลักให้มากขึ้น โดยมีการปรับเปลี่ยนภารกิจที่เกี่ยวกับองค์กรของเกษตรกรดังนี้

1. ภารกิจส่งเสริมสนับสนุนให้เกษตรกรรวมกลุ่ม ควรเป็นภารกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์
2. กลุ่มเกษตรกรที่อยู่ภายใต้การส่งเสริมของกรมส่งเสริม ในปัจจุบันนั้นให้มาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมสหกรณ์
3. กรมส่งเสริมการเกษตรและกรมส่งเสริมสหกรณ์ควรร่วมมือกันในการพิจารณา ยุบเลิกกลุ่มเกษตรกรที่ไม่สามารถดำเนินธุรกิจได้ ส่วนกลุ่มที่มีศักยภาพในการดำเนินธุรกิจได้ให้สนับสนุนจัดตั้งเป็นสหกรณ์ในที่สุด

หน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์ในทางอ้อม

ในทางปฏิบัติแล้วมีหน่วยงานของรัฐที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์ในทางอ้อมอีกหลาย ๆ หน่วยงาน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วภารกิจดังกล่าวจะเป็นภารกิจเสริมขององค์กรของรัฐเหล่านั้น เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงสาธารณสุข ตลอดจนหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีกหลาย ๆ หน่วยงาน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวกับนโยบาย เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงการคลัง เป็นต้น

ปัญหาของหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยทางอ้อม ส่วนใหญ่แล้วเป็นเรื่องของการประสานงานกับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง โดยเฉพาะกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และที่สำคัญที่สุด คือ หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม ไม่ได้ประสานงานกับขบวนการของสหกรณ์ โดยเฉพาะคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งเป็นคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ในการกำหนดนโยบายและแผนงานของ ขบวนการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับขบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติในที่สุด

สรุป

แนวทางการปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจของหน่วยงานรัฐที่มีต่อขบวนการสหกรณ์ทั้งที่เป็นภารกิจหลักและภารกิจเสริม ดังต้องยึดนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับสหกรณ์ภายใต้กฎหมายของรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

ในทางปฏิบัติ การกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินการของขบวนการสหกรณ์ ในประเทศเป็นภารกิจของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมจะต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาสหกรณ์ ดังที่กล่าวมาการประสานงานของหน่วยงานต่างๆ จะอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์อันเดียวกัน เพียงแต่จะแบ่งภารกิจออกไปตามอำนาจและหน้าที่ ที่ถูกกำหนดเอาไว้เท่านั้น

แต่ในปัจจุบันนี้ นโยบายและแผนพัฒนาสหกรณ์ที่เป็นภารกิจของคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติยังไม่เสร็จสิ้น หรือกล่าวง่าย ๆ คือ ไม่ได้จัดทำแผนดังกล่าว การปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์จึงไม่มีทิศทางเพราะแต่ละหน่วยงานกำหนดทิศทางภารกิจของหน่วยงานของตนเองและยังสับสนมากไปกว่านั้น คือ บางหน่วยงาน ไม่ได้ปฏิบัติภารกิจหลักแต่ไปทำภารกิจรองหรือเสริม ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์มากยิ่งขึ้น คนภายนอกมองดูว่าการเข้าสู่ขบวนการสหกรณ์เป็นเรื่องยุ่งยาก ซับซ้อนไม่รู้ว่ หน่วยงานไหนรับผิดชอบบ้าง บางครั้งแลดูว่ามีกฎกติกามากมายจนเกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติ

โดยข้อเท็จจริงแล้วไม่ได้เป็นเช่นนั้นเลย ถ้าทุกหน่วยงานเข้าใจในภารกิจของตนเอง และประสานเข้าด้วยกันเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนพัฒนาสหกรณ์ของคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติดังที่กล่าวมา ซึ่งจะช่วยให้ชัดเจนมากขึ้นว่าภารกิจบางประการ ซึ่งเป็นภารกิจของขบวนการสหกรณ์ไม่ใช่หน่วยราชการ ซึ่งในขณะนี้หน่วยงานของราชการเป็นผู้กระทำการ ขบวนการสหกรณ์มากจนเกินไป ทำให้เกิดความสับสนมากขึ้นระหว่างหน่วยงานราชการกับขบวนการสหกรณ์

ข้อเสนอหัวข้อวิจัยเพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจของหน่วยงานรัฐ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การกิจ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับ ขบวนการสหกรณ์ทั้งในทางตรงและทางอ้อม จะเห็นว่าบางหน่วยงานในทางปฏิบัติไม่สอดคล้องกับการกิจหลักที่กำหนดเอาไว้และภารกิจของบางหน่วยงานที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นที่เป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบในการส่งเสริมเผยแพร่กำกับและแนะนำอยู่แล้ว ซึ่งอาจเป็นการสร้างภารกิจหลักให้กับบางหน่วยงานมากเกินไปจนเกินขอบเขตที่จะปฏิบัติได้ การปรับบทบาทของหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้รัฐสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้ออกมาเป็นประโยชน์มากที่สุดและมีประสิทธิภาพตามเป้าหมายที่รัฐกำหนดเป็นนโยบายเอาไว้ แต่การที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทและภารกิจดังกล่าวเป็นเรื่องที่จะต้องมีการศึกษาและวิจัยร่วมกับหลาย ๆ ฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้ทุกฝ่ายยอมรับในการปรับเปลี่ยนดังกล่าว ผู้เขียนขอเสนอซึ่งเป็นการคิดเห็นส่วนตัวว่า ควรมีหัวข้อวิจัยอะไรบ้าง ที่ควรทำการวิจัย เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนบทบาทหรือภารกิจของหน่วยงานของรัฐและนำไปสู่การทำงานร่วมกันของทุก ๆ หน่วยงานเพื่อเป้าหมายเดียวกัน คือ การพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ดังนี้

1. ขบวนการจัดทำแผนการพัฒนาสหกรณ์

ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยขาดเป้าหมายและทิศทางของการพัฒนาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และการที่ขบวนการสหกรณ์ขาดแผนแม่บทของการพัฒนาเป็นเหตุให้ บทบาทและภารกิจของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ทั้งทางตรงและทางอ้อมสับสนไปด้วยเพราะต่างหน่วยงานต่างทำโดยไม่มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน

ในทางปฏิบัติ พระราชบัญญัติสหกรณ์ในปี 2542 ได้กำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติหน้าที่หนึ่ง คือ การจัดทำแบบพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการนั้นประกอบไปด้วยผู้แทนของหน่วยงานของรัฐและผู้แทนของขบวนการสหกรณ์รวมอยู่ด้วย จนถึงปัจจุบันนี้ก็ยังคงไม่มีแผนการพัฒนาสหกรณ์แต่สิ่งที่ควรทำเป็นอย่างยิ่ง คือ ขบวนการให้ได้มาซึ่งแผนและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายและสามารถปฏิบัติได้

2. การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ให้สอดคล้องกับการกิจหลัก

ในขณะนี้ในทางปฏิบัติ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ละเลยในการกิจหลัก คือ การส่งเสริมและเผยแพร่สหกรณ์ โครงสร้างทั้งส่วนกลางและภูมิภาคในปัจจุบันไม่ได้สนองตอบ

หรือเอื้ออำนวยต่อภารกิจหลักของกรมเลย แต่ไปเน้นที่การปฏิบัติโดยเฉพาะการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ ซึ่งเป็นเรื่องของสหกรณ์และไม่ใช่ภารกิจหลักของกรมฯ

3.การจัดตั้งองค์การอิสระภายใต้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในการให้บริการการสอบบัญชีของสหกรณ์

เนื่องจากภารกิจของกรมตรวจบัญชีในปัจจุบัน ภารกิจหลักที่ปฏิบัติอยู่ทำได้เฉพาะบางภารกิจเท่านั้นและไม่สมบูรณ์เนื่องจากภารกิจที่มีอยู่กับกำลังคนไม่สามารถไปปฏิบัติได้ ครบวงจรและรัฐไม่มีนโยบายในการเพิ่มกำลังคนในระบบราชการอยู่แล้ว งานบางอย่างขบวนการสหกรณ์ควรจะมีส่วนต่อการรับผิดชอบเองได้ โดยเฉพาะค่าใช้จ่าย กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ซึ่งมีทักษะทางด้านนี้อยู่แล้วน่าจะมีส่วนรับผิดชอบที่สามารถให้บริการแก่สหกรณ์ที่มีความสามารถในการจ่ายได้ ซึ่งเป็นการบังคับให้องค์กรสหกรณ์เป็นอิสระและพึ่งตนเองมากขึ้น

4. รูปแบบจัดตั้งสหกรณ์ที่เหมาะสม

ปัจจุบันปัญหาของสหกรณ์แทบทั้งหมด ต้นเหตุมาจากวิธีการจัดตั้งสหกรณ์ที่เป็นสากลทุกกละเลย จะพบว่ามีสหกรณ์จำนวนมากเมื่อจดทะเบียนแล้วไม่สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองต้องพึ่งพารัฐตลอดมา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าวิธีการการจัดตั้งสหกรณ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไม่เหมาะสมหรือมีปัญหา

บทความที่ 5

กฎหมายที่พึงประสงค์ : ข้อจำกัดของกฎหมายในปัจจุบัน
และแนวทางแก้ไข

โดย

เชิณ บำรุงวงศ์

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ : ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบัน และแนวทางแก้ไข

โดยเชิญ บำรุงวงศ์*

1. ความนำ

1.1 วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายสหกรณ์

ในการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ รัฐมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรับรองสภาพทางกฎหมายของสหกรณ์ว่าเป็น “นิติบุคคล” อย่างหนึ่ง ซึ่งมีสถานภาพและความเป็นอยู่ต่างหากจาก “บุคคลธรรมดา” และโดยที่สหกรณ์เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้น กฎหมายจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งและการดำเนินงานของสหกรณ์ รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการควบคุมดูแลให้สหกรณ์ ดำเนินงานโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของสังคม เพื่อให้ความคุ้มครองแก่สมาชิก ประชาชนทั่วไปที่ติดต่อเกี่ยวข้องกับสหกรณ์หรือบุคคลที่สาม และแม้แต่วัฒนธรรมของสหกรณ์เอง วัตถุประสงค์หลักนี้เชื่อว่าเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายสหกรณ์

นอกจากนั้นรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ อาจมีความมุ่งหมายจำเพาะในการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ของตนก็ได้ เช่น

(1) ประเทศโลกเสรีที่พัฒนาแล้วอาจตราหรือปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การดำเนินงานของสหกรณ์ให้ทันสมัย ทำให้สหกรณ์อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันกับ องค์การธุรกิจรูปอื่นอย่างเคียงบ่าเคียงไหล่ และมีประสิทธิภาพ กับทั้งส่งเสริมความเป็นตัวของตัวเองในการบริหารและการจัดการของสหกรณ์ เช่นเดียวกับองค์การธุรกิจรูปอื่นในภาคเอกชน เสรีภาพ และความเสมอภาคในการดำเนินวิสาหกิจสหกรณ์ก็ได้รับการรับรองด้วย

(2) ประเทศกำลังพัฒนามักจะบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ เพื่อใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง นอกเหนือจากวัตถุประสงค์หลักอย่างอื่นด้วย

* อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ / นักสหกรณ์แห่งชาติ

(3) ในประเทศสังคมนิยม (คอมมิวนิสต์) ก่อนการล่มสลายของประเทศสหภาพสังคมนิยมโซเวียต-รัฐบาลตรากฎหมายสหกรณ์โดยมีเจตนารมณ์ที่จะใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศไปสู่ระบบสังคมนิยม โดยการยกเลิกกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน โดยเฉพาะปัจจัยการผลิตที่สำคัญและให้สหกรณ์ถือกรรมสิทธิ์ในลักษณะกรรมสิทธิ์ร่วม (Collective Ownership)

1.2 ลักษณะของการพัฒนาสหกรณ์

การพัฒนาสหกรณ์หรือขบวนการสหกรณ์ตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบันแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การพัฒนา “จากล่างขึ้นบน” (bottom-up) และ “จากบนลงล่าง” (top-down) สุดแล้วแต่ประเทศใดประชาชนเป็นผู้ริเริ่มการสหกรณ์ หรือรัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มนำระบบสหกรณ์ที่มีอยู่ในต่างประเทศเข้ามาใช้และส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันดำเนินวิสาหกิจในรูปแบบสหกรณ์

ประเทศอังกฤษ ยุโรปตะวันตก และอเมริกาเหนือ เป็นตัวอย่างของประเทศที่สหกรณ์พัฒนาจากการริเริ่มของประชาชน (จากล่างขึ้นบน) ขณะที่ประเทศไทย ประเทศในทวีปเอเชีย อเมริกาใต้และอัฟริกัน ได้พัฒนาสหกรณ์จากการริเริ่มของรัฐบาล (จากบนลงล่าง)

ในกลุ่มประเทศแรก การตรากฎหมายสหกรณ์มักจะเกิดขึ้นตามหลักการพัฒนาสหกรณ์ เช่น ในประเทศอังกฤษ สหกรณ์แรกถือกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ.1844 ในขณะที่กฎหมายสหกรณ์ฉบับแรก ซึ่งเรียกว่า “พระราชบัญญัติสมาคมอุตสาหกรรมและการเลี้ยงชีพ” (Industrial and Provident Societies Act) ได้ตราขึ้นใน ค.ศ.1852 ประเทศเยอรมนี และประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายฉบับแรกใน ค.ศ.1867 หลังจากประชาชนได้เริ่มจัดตั้งสหกรณ์แรกแล้วถึง 10 ปีกว่า ส่วนประเทศเดนมาร์ก และนอร์เวย์ไม่มีการตรากฎหมายสหกรณ์มาใช้ โดยเฉพาะแม้กระทั่งในปัจจุบันนี้ แต่ได้ใช้กฎหมายธุรกิจทั่วไปและกฎหมายแพ่งรับรองสภาพนิติบุคคลและควบคุมดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์เช่นเดียวกับองค์การธุรกิจรูปอื่นตลอดมา ชาวสหกรณ์หรือนักสหกรณ์ในประเทศเหล่านี้ยึดถือหลักการและวิธีการสหกรณ์เป็นวิถีชีวิต โดยไม่ต้องมีกฎหมายสหกรณ์ใช้บังคับ

ตรงกันข้ามในกลุ่มประเทศหลัง ซึ่งการสหกรณ์ริเริ่มโดยรัฐมีการตรากฎหมายสหกรณ์ขึ้นมากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้ง การดำเนินงาน การส่งเสริมและสนับสนุน ตลอดจนการกำกับดูแลและตรวจสอบสหกรณ์ขึ้นมาก่อนเสมอ เพราะว่าประชาชนยังขาด

ความรู้ความเข้าใจเรื่องสหกรณ์ว่าเป็นองค์การเศรษฐกิจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการช่วยตนเอง โดยการร่วมมือช่วยเหลือกัน และเป็นอิสระ ไม่ใช่องค์การของรัฐหรือกึ่งรัฐบาล ประเทศไทยเราก็คงเช่นเดียวกัน ก่อนการจัดตั้งสหกรณ์แรกในปี พ.ศ.2459 เราก็ได้ตรา “พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459” ขึ้นมารองรับก่อน แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นการเพิ่มเติม พรบ.สมาคม พ.ศ.2457 ก็ถือได้ว่าเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกของประเทศไทย

1.3 กฎหมายเพื่อการพัฒนา

ในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือประเทศที่การสหกรณ์ริเริ่มโดยรัฐ ถือว่ากฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา (development law) เพราะว่ากฎหมายสหกรณ์เป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ทั้งในด้านโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงาน กฎหมายสหกรณ์จึงเป็นส่วนหนึ่งของวิศวกรรมทางสังคมด้านกฎหมาย (legal social engineering) ซึ่งต้องแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมและความก้าวหน้าของขบวนการสหกรณ์อยู่เสมอ มิฉะนั้นกฎหมายจะล้าสมัย ไม่มีประสิทธิภาพและไร้ประโยชน์ อันจะเป็นอุปสรรคและทำลายขบวนการสหกรณ์เสียเองในที่สุด

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ) จึงได้ออกประกาศ “คำแนะนำที่ 127 เรื่องบทบาทของสหกรณ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศกำลังพัฒนา พ.ศ.2509” โดยเฉพาะข้อ 10 ว่าด้วยกฎหมายว่า “...ให้มีมาตรการที่เหมาะสม รวมทั้งปรึกษากับขบวนการสหกรณ์ในด้านการค้นหาค้นหาบทบัญญัติของกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่อาจมีผลกระทบเป็นการจำกัดการพัฒนาสหกรณ์โดยการเลือกปฏิบัติ...หรือการไม่คำนึงถึงลักษณะพิเศษของสหกรณ์ ...ทั้งนี้ให้กำจัดบทบัญญัติเช่นนั้นให้หมด และไม่ให้มีขึ้นในกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต”

คำแนะนำขององค์การไอแอลโอ แม้ว่ามิใช่อายุถึง 33 ปีแล้ว ก็ยังมีค่าอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาขบวนการสหกรณ์ของตนให้เป็นขบวนการที่พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระจากการแทรกแซงของรัฐโดยไม่จำเป็นอย่างแท้จริง หรือเป็นขบวนการสหกรณ์ที่ประกอบด้วยสหกรณ์ซึ่งทำหน้าที่สนองความต้องการอันจำเป็นร่วมกันของบรรดาสมาชิกบนพื้นฐานจิตวิญญาณแห่งการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และการช่วยตนเองเป็นองค์การเศรษฐกิจที่มีชีวิตชีวา เพื่อประโยชน์ของสมาชิกและของชุมชนทั่วไปโดยเฉพาะ

กฎหมายสหกรณ์ที่ได้ใช้มานาน ล้าสมัยมีบทบัญญัติไม่ชัดเจน หรือไม่เพียงพอแก่การใช้บังคับในสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป หรือมีข้อบกพร่องมากมาย จะแก้ไขปรับปรุงเท่านั้นย่อมไม่เพียงพอ แต่จำเป็นต้องปฏิรูป(reform) ซึ่งประเทศสิงคโปร์และฟิลิปปินส์ได้ดำเนินการสำเร็จมาแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2533 ตามลำดับ

2. กระบวนการได้มาซึ่งกฎหมายสหกรณ์

2.1 ที่มาของกฎหมายสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ มีที่มาแตกต่างกันตามลักษณะของการพัฒนาสหกรณ์ในประเทศนั้น ๆ ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มประเทศที่การสหกรณ์เกิดจากการริเริ่มของประชาชน กับกลุ่มประเทศที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มหรือนำระบบสหกรณ์จากต่างประเทศเข้ามา

(1) ในกลุ่มประเทศที่การสหกรณ์ริเริ่มโดยประชาชน เช่น ประเทศอังกฤษ ยุโรป ตะวันตกและอเมริกาเหนือ ประชาชนโดยการนำของนักคิดนักเขียน และนักมนุษยธรรม ได้รวมกลุ่มกันจัดตั้งองค์การช่วยตนเองของตนขึ้น เพื่อบรรเทาหรือแก้ปัญหาความอดอยาก แร้นแค้นในการประกอบอาชีพและการดำรงชีพ โดยการดำเนินธุรกิจร่วมกันทำนองเดียวกับองค์การธุรกิจรูปอื่น เช่น ห้างหุ้นส่วนและบริษัทซึ่งมีอยู่แล้ว และมีกฎหมายรับรองในขณะนั้น (ราวต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ประเทศอังกฤษ) รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นเห็นว่าองค์การสหกรณ์ที่สร้างขึ้นและดำเนินงานอยู่นั้นได้ช่วยบรรเทาความเดือดร้อน และส่งเสริมให้ประชาชนรวมกลุ่มกันช่วยตนเองได้ และเป็นประโยชน์อย่างแท้จริง ทั้งเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลที่ไม่ต้องยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือแบบการสงเคราะห์ รัฐบาลจึงมีท่าทีวางเฉยต่อสหกรณ์ที่กำลังแพร่ขยายออกไปเรื่อยๆ แต่ในภายหลังเมื่อรัฐบาลได้พิจารณาว่าสหกรณ์เป็นองค์การธุรกิจเช่นเดียวกับองค์การธุรกิจรูปอื่นที่มีอยู่แล้ว หากแต่มีหลักการ อุดมการณ์และวิถีปฏิบัติที่มุ่งความยุติธรรม ความเป็นธรรม ความเสมอภาค และมีการควบคุมตามหลักประชาธิปไตย รัฐบาลเห็นคุณค่าและประโยชน์ของสหกรณ์จึงได้ตรากฎหมายขึ้นเพื่อรองรับสภาพนิติบุคคลของสหกรณ์ และวางหลักเกณฑ์เพื่อเป็นหลักประกันการดำเนินงานตามหลักการและวิถีปฏิรูปของสหกรณ์ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของสมาชิก บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องและทั้งสหกรณ์เองด้วย

เพราะฉะนั้นที่มาของกฎหมายสหกรณ์ในกลุ่มประเทศนี้อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าประกอบด้วย

- วรรณกรรมและความคิดของนักคิด นักเขียน รวมทั้งนักมนุษยธรรมในยุคบุกเบิกการสหกรณ์

- หลักการและวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานสหกรณ์ของผู้บุกเบิก เช่น ผู้นำแห่งรอซเดลในประเทศอังกฤษ ชูลส์เดลิช และโรฟไฟเซนในเยอรมันนี เดสจาร์แดงส์ในแคนาดา และเอเวอร์ค อ.ไฟลีนในสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

- หลักกฎหมายทั่วไป และ

- หลักกฎหมายธุรกิจ หรือกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(2) ส่วนในกลุ่มประเทศที่การสหกรณ์ริเริ่มโดยรัฐบาล เช่น ประเทศไทยและประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชีย แอฟริกา ลาตินอเมริกา (ยกเว้นประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์) ซึ่งรัฐบาลได้รู้เห็นคุณค่าของการสหกรณ์และปรารถนาที่จะใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบอบที่ทั่วโลกประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ (depression) ระหว่าง ค.ศ.1926-1936 หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 (พ.ศ.2457-2461) และในระบอบที่ประเทศอาณานิคมทั้งหลายได้รับเอกราชจากการปกครองของประเทศเจ้าของอาณานิคม หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (พ.ศ.2481-2488) ที่มาของกฎหมายสหกรณ์ในประเทศเหล่านี้จึงมาจาก

- รัฐบาลหรือผู้ปกครองประเทศอาณานิคม

- ประสบการณ์และกฎหมายสหกรณ์ของประเทศพัฒนาแล้ว

- หลักการและวิธีการสหกรณ์ที่ได้รับการยอมรับเป็นสากล

- หลักกฎหมายทั่วไป

- หลักกฎหมายธุรกิจหรือกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2.2 การตรากฎหมายสหกรณ์

การตรากฎหมายสหกรณ์ก็เช่นเดียวกับการตรากฎหมายอื่น ๆ ในประเทศหนึ่ง ๆ จะมีกระบวนการตรากฎหมายที่แตกต่างกันไปตามลักษณะหรือระบอบการปกครองของประเทศนั้น ๆ เช่น ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยเสรี หรือระบอบสังคมนิยมเผด็จการ

ในประเทศเสรีประชาธิปไตย การได้มาซึ่งกฎหมายสหกรณ์มีขั้นตอนโดยทั่วไป คือ การยกร่างกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และการพิจารณาออกกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา)

เนื่องจากกฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา บุคคลผู้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมาย นอกจากจะประกอบด้วยนักกฎหมาย และนักสหกรณ์หรือผู้มีประสบการณ์แล้วจะต้องมีนักวิทยาศาสตร์ทางสังคม (social scientist) เข้าร่วมด้วย เช่น นักเศรษฐศาสตร์ นักสังคมศาสตร์ นักการศึกษา นักจิตวิทยา นักกฎหมาย นักวิชาการสหกรณ์ นักมนุษยศาสตร์ ฯลฯ บุคคลเหล่านี้เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาเฉพาะด้าน ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการยกร่างหรือพิจารณาร่างกฎหมาย สหกรณ์ให้ได้ผลสมบูรณ์ที่สุด ทั้งในด้านการกำหนดโครงสร้าง และกระบวนการดำเนินงานของสหกรณ์ ขบวนการสหกรณ์ และระบบสหกรณ์ บุคคลเหล่านี้ทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายในรูปคณะกรรมการหรือคณะทำงาน ซึ่งต้องมีระยะเวลาพอสมควร

คณะกรรมการหรือคณะทำงานยกร่างกฎหมาย กล่าวโดยทั่วไปมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) การกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายสหกรณ์สำหรับประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย นโยบายและวัตถุประสงค์หลักหรือเป้าหมายของกฎหมายสหกรณ์ คือ เพื่อส่งเสริมและช่วยเหลือประชาชนให้รวมกลุ่มกันดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมตามหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และตามหลักการสหกรณ์ รวมทั้งเพื่อส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นขบวนการหรือระบบสหกรณ์ที่เข้มแข็ง พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์การธุรกิจอื่น ๆ ในภาคเอกชน (Private sector) นโยบายและเป้าหมายของกฎหมายนี้ตามปกติจะปรากฏในคำปรารภและ หมายเหตุ หรือที่เราเข้าใจกันว่าเป็นหลักการและเหตุผลของกฎหมาย

(2) การกำหนดเค้าโครงหรือโครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์ให้ประกอบด้วยหมวดหมู่แห่งเนื้อหาสาระของกฎหมาย แบ่งเป็นหมวดและส่วนให้ครบถ้วนตามความจำเป็นแก่การใช้กฎหมายให้บังเกิดผลสำเร็จตามนโยบายและเป้าหมายของกฎหมาย แล้วจึงบัญญัติเนื้อหาสาระเป็นมาตราต่าง ๆ ในแต่ละส่วนให้สอดคล้องต้องกัน ให้สะดวกและง่ายแก่การศึกษา เรียนรู้และทำความเข้าใจของสมาชิก (นักสหกรณ์) หรือบุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่ นักกฎหมาย ก็สามารถเรียนรู้และเข้าใจได้ไม่ยากนัก ทั้งนี้ผู้ยกร่างหรือบัญญัติกฎหมายจะต้องไม่ลืมว่ากฎหมายสหกรณ์มี เป้าหมายในการพัฒนาคนให้มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นคน เป็นสมาชิกที่ดี และมีคุณภาพของสหกรณ์ ทั้งเป็นพลเมืองดีของชาติด้วย

(3) ในการยกร่างกฎหมายสหกรณ์ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสหกรณ์และจะมีนักวิชาการสหกรณ์ ข้าราชการสหกรณ์ และนักสหกรณ์ รวมทั้งสิ้น 3-5 คน เป็นคณะทำงานยกร่างกฎหมายสหกรณ์ก็ได้ เมื่อร่างเสร็จแล้วจึงเสนอให้คณะกรรมการยกร่างฯ พิจารณาเป็นร่างที่ 1

(4) คณะกรรมการยกร่างฯ พิจารณาทบทวนร่างที่ 1 ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เป็นร่างที่ 2 หรือที่ 3 จนเป็นที่พอใจ แล้วจึงเสนอส่วนราชการที่รับผิดชอบงานส่งเสริมสหกรณ์ พิจารณา

(5) เมื่อส่วนราชการส่งเสริมสหกรณ์พิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างกฎหมายจนเป็นที่พอใจแล้ว จึงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติรับหลักการ และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาด้านเทคนิคของกฎหมาย ในเรื่องถ้อยคำสำนวนและความหมายให้รัดกุมชัดเจนมากที่สุด เสร็จแล้วจึงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นครั้งสุดท้ายก่อนเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามลำดับ)

2.3 กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา

เริ่มต้นจากการพิจารณารับหลักการและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะต้องเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อพิจารณากลับกรองความถูกต้องสมบูรณ์ของกฎหมาย จนถึงการนำร่างกฎหมายนั้นขึ้นทูลเกล้า ฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และลงพิมพ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เราจึงได้กฎหมายมาใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นี่คือกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยทั่วไปของรัฐสภา รวมทั้งกฎหมายสหกรณ์ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั่วไปจากบุคคลหลายอาชีพ ความถนัดพิเศษหรือบุคคลทั่วไปที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามกฎหมาย เราจึงเรียกสมาชิกของสภาทั้ง 2 ว่า “ผู้บัญญัติกฎหมาย” (legislator) เนื่องจากความหลากหลายในพื้นที่ความรู้ ความคิด ความถนัด และประสบการณ์ของผู้บัญญัติกฎหมาย เมื่อแต่ละสภาลงมติรับหลักการของร่างกฎหมายในวาระที่ 1 แล้ว โดยปกติสภานั้น ๆ จะตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาพิจารณาในวาระที่ 2 ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายในรายละเอียดเรื่องมาตราจนเสร็จแล้ว

จึงเสนอเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 3 ในวาระที่ 3 ที่แต่ละสภาฯ เพียงแต่ลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้ออกเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่เท่านั้นจะไม่มีการอภิปรายกันอีก

อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการพิจารณาของสภาทั้งสอง ต้องเริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน ตั้งแต่วาระแรกจนเสร็จวาระที่ 3 แล้วจึงเสนอต่อวุฒิสภาดำเนินการพิจารณาทั้ง 3 วาระตามลำดับ จนเสร็จเช่นเดียวกัน นี่คือกระบวนการพิจารณาออกกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติมากกว่าที่ได้กล่าวมานี้มาก จึงขอกล่าวถึง

อนึ่ง คณะกรรมาธิการพิเศษเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายสำคัญ ๆ หรือกฎหมายพิเศษ เช่น กฎหมายสหกรณ์นี้ นอกจากแต่งตั้งจากสมาชิกสภาฯ ส่วนหนึ่งแล้ว จะมีผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ผู้มีประสบการณ์ นักกฎหมาย และนักสหกรณ์อีกส่วนหนึ่งด้วยเสมอ

2.4 ประสบการณ์การตรากฎหมายสหกรณ์ไทย

การตรากฎหมายสหกรณ์ไทย ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบันปรากฏว่าเราขาดการมีส่วนร่วมของนักวิชาการสาขาต่าง ๆ ที่เรียกว่านักวิทยาศาสตร์ทางสังคม ดังกล่าวข้างต้น ยกเว้นนักกฎหมายหรือผู้มีความรู้ด้านกฎหมายโดยทั่วไป แท้จริงนักกฎหมาย และนักสหกรณ์ที่เหมาะสมแก่การกร่างกฎหมายสหกรณ์ควรจะเป็น “นักกฎหมายที่รู้เรื่องการสหกรณ์” ดี และถ้าเป็นนักสหกรณ์หรือนักวิชาการสหกรณ์ที่รู้เรื่องกฎหมายสหกรณ์พอสมควรด้วยในบุคคลเดียวกันก็จะยิ่งดีมาก

ในการตราพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459 เราทราบกันดีว่า รัฐบาลในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมีเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับแก่การจัดสหกรณ์เป็นการทดลองเท่านั้น ซึ่งหมายความว่า กฎหมายฉบับนั้นได้ถูกกำหนดตั้งแต่แรกให้ใช้เป็นระยะเวลาชั่วคราว และทั้งในสมัยนั้นเรายังขาดความรู้และประสบการณ์ด้านการสหกรณ์ตามแบบตะวันตก แต่เราก็ได้คำปรึกษาแนะนำจากนายเบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ นักการธนาคารชาวอังกฤษที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านสหกรณ์ ประกอบกับนักบริหาร เช่น พระราชวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ และที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ นาย เจ.เอ.เคเบิลในสมัยนั้น เราก็ได้มีกฎหมายฉบับแรกที่เหมาะสมแก่สมัย และได้ใช้บังคับมาถึง 12 ปี จนกระทั่งได้ตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471 เป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับที่ 2

พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 มีเนื้อหาสาระที่สมบูรณ์มากขึ้นและครอบคลุมโครงสร้างของสหกรณ์รวมทั้งกระบวนการจัดตั้งการดำเนินงาน การควบคุม การเลิกและการชำระบัญชีสหกรณ์ ทั้งนี้เป็นผลจากประสบการณ์ที่ได้รับจากการใช้ พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 ถึง 12 ปี ประกอบกับนายทะเบียนสหกรณ์ (กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์) ได้เสด็จดูงานสหกรณ์ในประเทศพม่า และอินเดีย พร้อมด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่กรมสหกรณ์ ย่อมได้รับประสบการณ์ด้านสหกรณ์มามากพอสมควร และทั้งกฎหมายฉบับนี้นายทะเบียนสหกรณ์ได้ทรงขอให้นายเลอรัมย์ นักกฎหมายกระทรวงพระคลังมหาสมบัติร่างขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2461 การพิจารณาร่างกฎหมายจึงเป็นไปด้วยความรอบคอบสำหรับสมัยนั้น และกฎหมายฉบับนี้ก็ใช้มานานถึง 40 ปี นับว่านานเกินสมควรจนกว่าจะยกเลิกโดยพรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 แม้ว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 3 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2476 และปี พ.ศ. 2477 2 ครั้ง ตามลำดับ

ในการตรา พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 แท้จริงเรามีประสบการณ์การใช้กฎหมายยาวนาน และมีส่วนราชการสหกรณ์ที่ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาจากกรมสหกรณ์ เป็นกระทรวงสหกรณ์ในปี 2495 และกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในปี 2506 นับว่าเรามีกองทัพข้าราชการสหกรณ์ที่ประกอบด้วยนักบริหาร นักวิชาการสหกรณ์ และผู้มีประสบการณ์งานส่งเสริมสหกรณ์จำนวนมากพอสมควร นอกจากนั้นเรามีผู้นำสหกรณ์ (กรรมการดำเนินการ) และนักสหกรณ์ (สมาชิก) เป็นจำนวนมาก แต่ก็มีได้แต่งตั้งผู้แทนสหกรณ์หรือนักสหกรณ์เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการยกร่างกฎหมายด้วย อนึ่งในขณะนั้นยังไม่มีสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จึงไม่มีผู้แทน ขบวนการสหกรณ์ที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการยกร่าง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 หรือดำเนินการ เคลื่อนไหวใด ๆ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของขบวนการสหกรณ์

สำหรับการตรา พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็มีกระบวนการปฏิบัติในการยกร่างเกือบจะไม่แตกต่างกับ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 กล่าวคือ คณะกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบด้วยข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ และสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นส่วนใหญ่ แม้ว่าจะมีผู้แทนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และผู้นำชุมชนสหกรณ์ระดับประเทศ รวมทั้งผู้นำกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศร่วมเป็นกรรมการยกร่างด้วย แต่ก็ยังขาดผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ที่เรียกว่า “นักวิทยาศาสตร์ด้านสังคม” และนักกฎหมายที่รู้เรื่องสหกรณ์ รวมทั้งนักวิชาการสหกรณ์ที่รู้เรื่องกฎหมาย ผลที่ตามมาคือเราได้ร่างกฎหมายสหกรณ์ฉบับนี้ที่ไม่แตกต่างมากนักกับ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ในด้านเค้าโครงหรือโครงสร้างของกฎหมาย แม้ว่าจะมีบทบัญญัติใหม่เพิ่มขึ้นบ้าง แต่บทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นและที่แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเดิมก็มีไม่ว่าจะเกิดผลดีแก่การส่งเสริมสนับสนุนและการคุ้มครองสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

หรือระบบ สหกรณ์เสมอไป บทบัญญัติใหม่บางมาตรามีผลดี บางมาตรามีผลเสีย และบางมาตราก็มีทั้งผลดีและผลเสีย

2.5 ข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการตรากฎหมายสหกรณ์ไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น เราจะเห็นว่าประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายสหกรณ์ทั้งฉบับมาแล้วตั้งแต่แรกจนถึงปัจจุบัน รวม 4 ฉบับ คือ

- 1) พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459
- 2) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471
- 3) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และ
- 4) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

กฎหมายฉบับที่ตราขึ้นภายหลังมีผลให้ยกเลิกกฎหมายฉบับก่อนทั้งสิ้น ซึ่งดูเหมือนว่าจะเป็นการปฏิรูปกฎหมายฉบับก่อน แต่ในความเป็นจริงเรายังไม่เคยปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์ฉบับใดเลย ยกเว้นกรณีเดียว คือ การตรา พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 ซึ่งมีผลเป็นการปฏิรูป พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 เพราะว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเป้าหมายและหลักการของกฎหมายสมาคมเพิ่มเติมโดยสิ้นเชิง รวมทั้งมีบทบัญญัติใหม่ใน พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 เพิ่มขึ้นมาก ส่วนการตรา พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 และ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 มาใช้บังคับมีผลเพียงการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ฉบับก่อนทั้งฉบับเท่านั้น ไม่ใช่การปฏิรูปกฎหมาย เพราะกฎหมายฉบับหลังหรือฉบับใหม่มิได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเป้าหมาย หลักการและโครงสร้างของ สหกรณ์ในสาระสำคัญเลย ดังจะเห็นได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสหกรณ์ทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งแสดงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวดังต่อไปนี้

- เหตุผลของ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 กล่าวว่า “...กิจการของสหกรณ์ได้ขยายตัวขึ้นเป็นลำดับ แต่กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นกฎหมายที่ใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2471... จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ขึ้นใหม่ให้เหมาะสมแก่กาลสมัย เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์ให้ดีขึ้น”

- เหตุผลของ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 กล่าวว่า “...โดยที่ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ทำให้มีบทบัญญัติหลายประการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาสหกรณ์ให้ทันต่อสภาพการแข่งขันกับระบบธุรกิจในปัจจุบัน ประกอบกับพระ

ราชบัญญัติดังกล่าวได้รวมบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร ซึ่งสมควรปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน...จึงเห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิมทั้งฉบับ...”

จึงอาจสรุปข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการตรากฎหมายสหกรณ์ไทยได้ดังนี้

(1) การปรับปรุงกฎหมายเดิมทั้งฉบับแต่ละครั้งไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการศึกษาวิจัยกฎหมายฉบับเดิม และสภาพของขบวนการสหกรณ์ในขณะนั้นอย่างเป็นระบบและจริงจัง

(2) ในการปรับปรุงกฎหมายเดิมทุกฉบับ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและเป้าหมายของกฎหมายในสาระสำคัญ และไม่ชัดเจนว่าจะพัฒนาระบบสหกรณ์ไปในทิศทางใดเพื่ออะไร ยกเว้น พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471

(3) องค์ประกอบของคณะกรรมการร่างกฎหมายไม่ครอบคลุมถึงผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ นักกฎหมายที่รู้การสหกรณ์ และนักสหกรณ์ที่รู้กฎหมาย ฯลฯ

(4) การปรับปรุงกฎหมายทั้งฉบับแต่ละครั้งจึงมีผลเป็นการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติบางมาตราโดยไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายเป้าหมายและโครงสร้างของกฎหมายทั้ง ๆ ที่กฎหมายฉบับเดิมแต่ละฉบับได้ใช้มาเป็นเวลานานมาก สมควรจะปฏิรูปกฎหมายที่ล้าสมัยแทนที่จะแก้ไขปรับปรุงเท่านั้น

(5) ขาดการนำความรู้ด้านกฎหมายของต่างประเทศที่มีลักษณะทางเศรษฐกิจและสังคมคล้ายกับไทย รวมทั้งผลการประชุมหรือสัมมนาระหว่างประเทศเรื่องกฎหมายสหกรณ์มาใช้ในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายแต่ละครั้ง ยิ่งกว่านั้นเราแทบไม่ได้นำความรู้และประสบการณ์จากการประชุมหรือสัมมนาระหว่างประเทศเรื่องการสหกรณ์ เช่น การส่งเสริมและพัฒนาขบวนการสหกรณ์ การศึกษาอบรม การสอบบัญชี ฯลฯ ทั้ง ๆ ที่เราส่งผู้แทนระดับรัฐมนตรี นายทะเบียนสหกรณ์ อธิบดีข้าราชการระดับสูง นักวิชาการสหกรณ์ ประธานกรรมการ หรือผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และผู้แทนจากสหกรณ์เข้าประชุมทุกครั้งเพื่อองค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ สำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (ICA FOAP) และองค์การสหกรณ์ระดับชาติร่วมกับมูลนิธิต่างประเทศจัดขึ้นทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศหมุนเวียนกันไปเป็นระยะ ๆ

3. เปรียบเทียบกฎหมายสหกรณ์ในอดีตและปัจจุบัน

เราอาจเปรียบเทียบกฎหมายสหกรณ์ไทยในอดีตและปัจจุบันใน 3 ประการ คือ ลักษณะทั่วไปของกฎหมาย สารสำคัญบางประการของกฎหมาย และโครงสร้างของกฎหมาย โดยพิจารณาตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน

3.1 เปรียบเทียบลักษณะทั่วไปของกฎหมาย

(1) นโยบายกฎหมายสหกรณ์

- ก. พรบ. สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 : ใช้บังคับสำหรับสหกรณ์หาทุน เพียงประเภทเดียว เป็นการชั่วคราวในระยะทดลอง
- ข. พรบ. สหกรณ์ พ.ศ.2471 : ส่งเสริมสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ บนพื้นฐานของการประหยัด การช่วยซึ่งกันและกัน และการช่วยตนเองเพื่อให้เกิดความจำเริญทรัพย์และความจำเริญธรรมในบ้านเมือง
- ค. พรบ. สหกรณ์ พ.ศ.2511 : ปรับปรุง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2471 ให้มีการควบสหกรณ์เข้ากัน และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นสถาบันของสหกรณ์
- ง. พรบ. สหกรณ์ พ.ศ.2542 : ปรับปรุง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ กองทุนพัฒนาสหกรณ์ สมาชิกสมทบ การแยกสหกรณ์

(2) ผู้รักษาการตามกฎหมาย

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 : เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 : เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรราชการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์ (เปลี่ยนแปลงตามกระทรวงเจ้าสังกัดของกรมสหกรณ์)

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 : รว.กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รว.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (เปลี่ยนแปลงตามกระทรวงเจ้าสังกัดของส่วนราชการส่งเสริมสหกรณ์)
- ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 : รว.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(3) นายทะเบียนสหกรณ์

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 : อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 : ปลัดทูลฉลองกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม ฯลฯ อธิบดีกรมสหกรณ์ (พ.ศ.2475-2495) ปลัดกระทรวงสหกรณ์
- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 : ปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รองปลัดกระทรวงฯ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 : ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

3.2 เปรียบเทียบสาระสำคัญของกฎหมาย

(1) คำนิยาม “สหกรณ์”

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 : “สมาคมของผู้ทำการเพาะปลูกและหาสินค้าด้วยการทำของขาย รวมกำลังกันบำรุงตนเองและประหยัดค่าใช้จ่าย โดยมีใช้เพื่อกำไรมาจำแนกแก่สมาชิก (จากพระราชปรรกในกฎหมาย)
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 : “สมาคมซึ่งได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้หรือถือว่าได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้” มาตรา 5 ให้ความหมายว่า “...คือสมาคมซึ่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินธุระร่วมกัน เป็นประโยชน์สามัญแก่สมาชิกทั้งปวงในทางทรัพย์...” (รวมทั้งสหกรณ์ขั้นปฐมและชุมชนสหกรณ์)
- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 : “คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้”

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

- ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 : “คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้”

(2) หลักเกณฑ์การจัดตั้งสหกรณ์

ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 :

- สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ ประกอบอาชีพเกษตรกรรม
- ไม่น้อยกว่า 10 คน
- กำหนดแผนดำเนินงานในหมู่บ้านหรือตำบลเดียวกัน
- ดำเนินธุรกิจร่วมกัน
- มีข้อบังคับ

ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2471 :

- สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ ความต้องการอย่างเดียวกัน
- ไม่น้อยกว่า 10 คน
- จำกัดแผนดำเนินงานถ้าจัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืม
- ดำเนินธุรกิจร่วมกันเพื่อประโยชน์สามัญแก่สมาชิก
- มีข้อบังคับ

ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2511 :

- สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ ประกอบอาชีพตามที่กำหนด
- ไม่จำกัดแผนดำเนินงาน
- มีกิจการร่วมกัน
- มีทุนเรือนหุ้น ถ้าเป็นสหกรณ์ชนิดจำกัด
- มีข้อบังคับ

ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 :

- สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ มีกิจกรรมร่วมกัน

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

- ไม่จำกัดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำ แต่ต้องมีผู้ลงชื่อจัดตั้งไม่น้อยกว่า 10 คน
- ไม่กำหนดแผนดำเนินงาน
- มีทุนเรือนหุ้น
- มีข้อบังคับ

(3) ประเภทของสหกรณ์

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 : ประเภทสหกรณ์หาทุนเพียงประเภทเดียว
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 : สหกรณ์หลายประเภท ตามประกาศของรัฐมนตรีเป็นคราว ๆ
- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 : สหกรณ์หลายประเภท กำหนดโดยกฎกระทรวง
- ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 : สหกรณ์หลายประเภท กำหนดโดยกฎกระทรวง

(4) ความรับผิดชอบของสมาชิก

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 : ไม่จำกัดสินใช้
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 : จำกัดสินใช้ หรือไม่จำกัดสินใช้
- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 : จำกัดหรือไม่จำกัด
- ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 : จำกัด

(5) การรวมกันแนวตั้ง (ชุมนุมสหกรณ์)

- ก. พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 : ไม่มี
- ข. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2471 : มีชุมนุมสหกรณ์ ไม่จำกัดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำ
- ค. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2511 : มีชุมนุมสหกรณ์ สมาชิกไม่น้อยกว่า 3 สหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

ง. พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 : มีขุมนุมสหกรณ์ สมาชิกไม่น้อยกว่า 5
สหกรณ์

(6) การควบสหกรณ์

พรบ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 และพรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2471 ไม่มีพรบ.
สหกรณ์ พ.ศ. 2511 และพรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 มี

(7) การแยกสหกรณ์

กฎหมาย 3 ฉบับแรกไม่มี พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 มี

3.3 เปรียบเทียบโครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์

ตารางเปรียบเทียบ โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
ส่วนที่ 1 สหกรณ์จำกัด หมวด 1 การจดทะเบียนสหกรณ์จำกัด หมวด 2 การดำเนินงานของสหกรณ์จำกัด หมวด 3 การควบคุมสหกรณ์จำกัด หมวด 4 การเลิกสหกรณ์จำกัด	หมวด 1 บททั่วไป
ส่วนที่ 2 สหกรณ์ไม่จำกัด หมวด 1 การจดทะเบียนสหกรณ์ไม่จำกัด การดำเนินงาน และการควบคุมสหกรณ์ไม่จำกัด หมวด 2 การเลิกสหกรณ์ไม่จำกัด	หมวด 2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ ส่วนที่ 1 คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์ แห่งชาติ ส่วนที่ 2 นายทะเบียนสหกรณ์ ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลสหกรณ์ ส่วนที่ 4 กองทุนพัฒนาสหกรณ์
ส่วนที่ 3 ขุมนุมสหกรณ์	หมวด 3 สหกรณ์
ส่วนที่ 4 การควบคุมสหกรณ์เข้ากัน	ส่วนที่ 1 การจัดตั้งและการจดทะเบียน สหกรณ์
ส่วนที่ 5 การชำระบัญชี	

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
ส่วนที่ 6 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ส่วนที่ 7 สหกรณ์ไม่จำกัด ส่วนที่ 8 กลุ่มเกษตรกร บทเฉพาะกาล	ส่วนที่ 2 ข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนที่ 3 การดำเนินงานของสหกรณ์ ส่วนที่ 4 การสอบบัญชี ส่วนที่ 5 การเลิกสหกรณ์ หมวด 4 การชำระบัญชี หมวด 5 การควบสหกรณ์เข้ากัน หมวด 6 การแยกสหกรณ์ หมวด 7 ชุมนุมสหกรณ์ หมวด 8 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย หมวด 9 กลุ่มเกษตรกร หมวด 10 บทกำหนดโทษ บทเฉพาะกาล
จำนวนบทบัญญัติ 119 มาตรา	จำนวนบทบัญญัติ 138 มาตรา

4. ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันในการพัฒนาสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน 2542 แม้ว่าเพิ่งใช้มาเพียงประมาณ 2 ปี 6 เดือน แต่ปรากฏว่ากฎหมายนี้มีข้อจำกัดบางประการทั้งในการดำเนินงานและการพัฒนาสหกรณ์ ดังจะได้อธิบายต่อไป

4.1 ขาดนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการพัฒนาสหกรณ์

ตามปกตินโยบายและเป้าหมายของกฎหมายสหกรณ์จะปรากฏอยู่ในคำปรารภหรือในหมายเหตุท้ายกฎหมาย ซึ่งแสดงถึงเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินั้น คำปรารภในกฎหมายกล่าวเพียงสั้น ๆ ว่า เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และเพื่ออนุวัติตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การพัฒนาสหกรณ์ในประเทศไทยได้ใช้ “ระบบรัฐอุปถัมภ์” ตลอดมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 85 ปีแล้ว แต่ยังปรากฏว่าระบบนี้ยังจำเป็นแก่ระบบสหกรณ์ไทยหรือเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับระบบสหกรณ์ไทย แท้จริงระบบรัฐอุปถัมภ์สหกรณ์นั้นได้ใช้กันอยู่ทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา หรือประเทศที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มการสหกรณ์ ซึ่งเรียกว่าการพัฒนาสหกรณ์ “จากบนลงล่าง” ระบบนี้มีหลักการสำคัญดังนี้

- รัฐส่งเสริม สนับสนุนและช่วยเหลือสหกรณ์
- ภายในระยะเวลาที่ไม่นานเกินสมควร (มีระยะเวลาดำเนินการ)
- ถ่ายโอนอำนาจส่งเสริม สนับสนุนและช่วยเหลือ ตลอดจนการกำกับดูแล สหกรณ์อย่างเป็นขั้นเป็นตอน และสอดคล้องกับขีดความสามารถขององค์การสหกรณ์สูงสุด
- เพื่อพัฒนาขบวนการสหกรณ์ให้เข้มแข็ง พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์การธุรกิจรูปอื่นในภาคเอกชน
- เพื่อให้สหกรณ์เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม บนพื้นฐานของการช่วยตนเองและการร่วมมือช่วยเหลือกัน

เพราะฉะนั้นกฎหมายสหกรณ์ที่ดีสำหรับประเทศที่ยังอยู่ในระบบรัฐอุปถัมภ์สหกรณ์ต้องมีนโยบายและเป้าหมายกำหนดไว้ชัดเจนตามหลักการของระบบรัฐอุปถัมภ์นี้ กฎหมายสหกรณ์ไทยทุกฉบับรวมทั้งฉบับปัจจุบันขาดนโยบาย เป้าหมาย หรือทิศทางการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ดังกล่าว

4.2 โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ไม่เหมาะสม

โครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์ คือ องค์ประกอบ (contents) ของกฎหมาย ซึ่งปรากฏอยู่ในสารบัญของกฎหมาย รวมทั้งบทบัญญัติที่เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญ ความไม่เหมาะสมของโครงสร้างกฎหมาย อาจพิจารณาได้ดังนี้

การจัดหมวดหมู่แบ่งเป็นหมวดและส่วนไม่เป็นระบบที่ดี ไม่เรียงลำดับหมวดหมู่ตามลักษณะหรือธรรมชาติของสหกรณ์ซึ่งเป็นนิติบุคคล แต่กลับตั้งต้นด้วยบททั่วไป(หมวด 1)

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์และทุนกลาง บรรดาของสหกรณ์ไม่จำกัด มีขอบทั่วไปตามชื่อของหมวด 1 บททั่วไปน่าจะเป็นเรื่องค่านิยม รัฐมนตรีและอำนาจของรัฐมนตรี ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ฯลฯ หมวด 2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์น่าจะเป็นเรื่อง สหกรณ์มากกว่า เพราะว่าเมื่อยังไม่มีสหกรณ์จะไปกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ได้อย่างไร

โครงสร้างกฎหมายที่ไม่เหมาะสมหรือการจัดหมวดหมู่แห่งบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่เป็นระบบย่อมเป็นการยากแก่การศึกษา การเรียนรู้และความเข้าใจ สำหรับสมาชิก สหกรณ์ซึ่งส่วนมากเป็นคนธรรมดา (lay man) มิใช่นักวิชาการ นักธุรกิจ หรือผู้ทรงคุณวุฒิ กฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา จึงสมควรต้องง่ายแก่การทำ ความเข้าใจ และการปฏิบัติโดยไม่ต้องอาศัยนักกฎหมายหรือการตีความได้ยิ่งดี

โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ของประเทศสิงคโปร์ แม้ว่าจะใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ.2522 ก็ดูเหมือนจะง่ายแก่การศึกษา เรียนรู้และเข้าใจ เพราะได้จัดเรียงลำดับหมวดหมู่อย่างเป็นระบบ เช่น หมวด 2 การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ ก็ครอบคลุมเนื้อหาสาระสำหรับสหกรณ์ทุกระดับ หมวด 3 ได้รวบรวมสิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ทุกระดับไว้ในหมวดเดียวกัน หมวด 4 ก็เช่นเดียวกัน ได้รวบรวมสิทธิและความรับผิดชอบของสมาชิกไว้ ทำให้สะดวกแก่การศึกษาและเข้าใจ (โปรดดูตารางเปรียบเทียบโครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ไทย และสิงคโปร์ข้างล่าง

ตารางเปรียบเทียบโครงสร้าง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 กับ พรบ.สหกรณ์สิงคโปร์ พ.ศ.2522

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติสหกรณ์สิงคโปร์ พ.ศ. 2522
หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ ส่วนที่ 1 คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ ส่วนที่ 2 นายทะเบียนสหกรณ์ ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลสหกรณ์ ส่วนที่ 4 กองทุนพัฒนาสหกรณ์ หมวด 3 สหกรณ์ ส่วนที่ 1 การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์	หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 การจัดตั้งและจดทะเบียนสหกรณ์ (มาตรา 1 – มาตรา 3) หมวด 3 สิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ (มาตรา 11 – มาตรา 37)

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
ส่วนที่ 2 ข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนที่ 3 การดำเนินงานของสหกรณ์ ส่วนที่ 4 การสอบบัญชี ส่วนที่ 5 การเลิกสหกรณ์ หมวด 4 การชำระบัญชี หมวด 5 การควบสหกรณ์เข้ากัน หมวด 6 การแยกสหกรณ์ หมวด 7 ชุมนุมสหกรณ์ หมวด 8 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย หมวด 9 กลุ่มเกษตรกร หมวด 10 บทกำหนดโทษบทเฉพาะกาล	หมวด 4 สิทธิและความรับผิดชอบของสมาชิก (มาตรา 38 – มาตรา 49) หมวด 5 การจัดองค์การและการจัดการสหกรณ์ (มาตรา 50 – มาตรา 65) หมวด 6 ทรัพย์สินและเงินทุนของสหกรณ์ (มาตรา 66 – มาตรา 73) หมวด 7 การควบและการโอน (มาตรา 74 – มาตรา 75) หมวด 8 หน้าที่และอำนาจของนายทะเบียน สหกรณ์ (มาตรา 76 – มาตรา 94) หมวด 9 เบ็ดเตล็ด (มาตรา 95 – มาตรา 102)
จำนวนบทบัญญัติ 138 มาตรา	จำนวนบทบัญญัติ 102 มาตรา

4.3 ขาดบทบัญญัติบางเรื่องที่เป็นหลักการพื้นฐานของสหกรณ์

เนื่องจากโครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ไม่เป็นระบบที่ดี ทำให้ขาดบทบัญญัติบางเรื่องที่เป็นหลักการพื้นฐานของสหกรณ์ หรือมีจะนั้นก็มีความไม่ชัดเจน ต้องเสนอให้นายทะเบียนสหกรณ์ตีความโดยไม่จำเป็น นอกจากนั้นหลักการพื้นฐานบางเรื่องที่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์ให้ชัดเจน แต่กลับบัญญัติว่าให้ไปกำหนดในข้อบังคับ เช่น สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่และการประชุมคณะกรรมการดำเนินการ ซึ่ง

ต้องดำเนินการตามหลักประชาธิปไตย ตลอดจนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรทั้งสอง การที่กฎหมายบัญญัติให้สหกรณ์กำหนดกิจกรรมสำคัญอันเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของสหกรณ์และผลประโยชน์ ส่วนได้ส่วนเสียของสมาชิกไว้ในข้อบังคับเช่นนี้จะทำให้สาระสำคัญของข้อบังคับ สหกรณ์ขาดมาตรฐาน เสี่ยงต่อการที่สหกรณ์แต่ละสหกรณ์จะกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ แม้ในเรื่องเดียวกันให้แตกต่างกันออกไปได้จริงอยู่นายทะเบียนสหกรณ์อาจมีแบบข้อบังคับ สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ไว้ให้สหกรณ์ถือเป็นแนวทางในการกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ และทั้งข้อบังคับหรือข้อแก้ไขเพิ่มเติมต้องผ่านการรับจดทะเบียนจากนายทะเบียนสหกรณ์เสียก่อนก็ตาม ในทางปฏิบัติก็ยังคงเกิดความลักลั่นในมาตรฐานของข้อบังคับสหกรณ์ต่าง ๆ อยู่ไม่น้อย กฎหมายที่ดีจึงควรมีบทบัญญัติที่เป็นหลักการพื้นฐานการสหกรณ์ไว้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้หลักการพื้นฐานไม่ใช่วิธีปฏิบัติในรายละเอียด ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องกำหนดในข้อบังคับ

บทบัญญัติหลักการพื้นฐานอีกประการหนึ่งซึ่งยังขาดหรือไม่มีความชัดเจนในกฎหมายสหกรณ์ไทย คือ หน้าที่ของสหกรณ์ในการให้การศึกษาฝึกอบรมแก่สมาชิก กรรมการดำเนินการ และพนักงานของสหกรณ์ รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร ความรู้เกี่ยวกับสหกรณ์ไปสู่ประชาชนทั่วไป ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมีบทบัญญัติในกฎหมายสหกรณ์ให้เป็นหน้าที่ของสหกรณ์ชั้นปฐมที่จะต้องให้การศึกษาแก่สมาชิกของตน เป็นที่น่ายินดีว่าหลายสหกรณ์มีข้อบังคับกำหนดให้มีคณะกรรมการการศึกษา เพื่อให้การศึกษาและส่งเสริมการศึกษาแก่สมาชิก รวมทั้งจัดสรรกำไรสุทธิส่วนหนึ่งไว้เป็นทุนการศึกษา ฝึกอบรม

4.4 ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจระทำการของสหกรณ์

มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มีเนื้อหาสำคัญไม่แตกต่างกับมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 กล่าวคือได้บัญญัติเป็นหลักการว่า “เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ให้สหกรณ์มีอำนาจระทำการดังกล่าวต่อไปนี้ได้...” ตามด้วยอนุมาตราซึ่งเป็นรายละเอียดของอำนาจระทำการ 13 อนุมาตรา สำหรับ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 และ 9 อนุมาตราสำหรับ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542

อำนาจกระทำการของสหกรณ์ที่ได้บัญญัติไว้ในลักษณะเป็นรายละเอียดเช่นนี้มีผลเสียแก่สหกรณ์เป็นอันมาก ดังจะกล่าวต่อไปนี้

เป็นการจำกัดอำนาจของสหกรณ์ เพราะว่าถึงแม้กฎหมายได้กำหนดรายละเอียดของอำนาจไว้มากมายประการใดก็ยังน้อยกว่าอำนาจของนิติบุคคลทั่วไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 66 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ ดังได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง”

รายละเอียดอำนาจกระทำการข้อใดข้อหนึ่งตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้น หากสหกรณ์ไม่ได้กำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ไว้ในข้อบังคับ สหกรณ์จะใช้อำนาจกระทำการข้อนั้นไม่ได้ เพราะมาตรา 46 บัญญัติว่า “เพื่อปฏิบัติให้เป็นตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการดังต่อไปนี้...”

ตรงกันข้าม สหกรณ์จะกำหนดในข้อบังคับให้มีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจกระทำการในมาตรา 45 ก็ไม่ได้ ดังกรณีตัวอย่างการจัดตั้งบริษัทสหประกันชีวิต จำกัด ซึ่งประชาชนไม่มีสิทธิที่จะรวมกันดำเนินกิจการประกันชีวิตในรูปสหกรณ์ เนื่องจากกฎหมายการประกันชีวิตได้บัญญัติว่า การดำเนินกิจการประกันชีวิตให้กระทำได้ในรูปบริษัทมหาชนเท่านั้น การดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์หรือธนาคารใด ๆ ก็ตาม กฎหมายการธนาคารพาณิชย์ก็ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน คือ จะกระทำในรูปบริษัทมหาชน และทั้งกฎหมายสหกรณ์ก็ไม่ได้บัญญัติให้สหกรณ์มีอำนาจดำเนินกิจการธนาคารหรือกิจการประกันชีวิตได้

เพราะฉะนั้นจึงสมควรแก้ไขมาตรา 46 เสียใหม่ มีใจความว่า “ให้สหกรณ์มีอำนาจถือกรรมสิทธิในทรัพย์สิน ทำนิติกรรม ดำเนินคดีและกระทำการทุกสิ่งที่เป็นเพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์” เหตุผลในการแก้ไขเช่นนี้คือ

- การถือกรรมสิทธิในทรัพย์สินตามอนุมาตรา (7) นั้น ย่อมครอบคลุมถึงทรัพย์สินและสิทธิที่จะจัดการทรัพย์สินอย่างไรก็ได้ภายในขอบเขตกฎหมาย
- กระทำการต่าง ๆ ตามอนุมาตราอื่น ๆ ของมาตรา 46 ถือว่าเป็นการทำนิติกรรมหรือสัญญาทั้งสิ้น
- การดำเนินคดีในศาลไม่ว่าในทางแพ่ง หรือปกครองมีกระบวนการพิเศษ จึงควรบัญญัติไว้ แม้ว่าไม่บัญญัติไว้สหกรณ์ก็มีอำนาจดำเนิน

คดีได้ตามสิทธิอำนาจในฐานะนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาตรา 66 อยู่แล้ว เช่นเดียวกับการกระทำให้สำเร็จตาม วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับ

- คำว่า อำนาจกระทำการ กับคำว่า วัตถุประสงค์ จะได้ไม่เข้าใจสับสน ดังเช่น ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน สหกรณ์ต้องการจะมีอำนาจกระทำการ ข้อใดตามมาตรา 46 ก็ต้องนำความในข้อนั้นมากำหนดเป็นวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุมาตรา (2) (3) (4) (6) (7) และ (9) มิฉะนั้นจะไม่มีอำนาจกระทำการตามอนุตรานั้น ๆ

แท้จริงวัตถุประสงค์ของสหกรณ์มีลักษณะแตกต่างจากของห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์การธุรกิจเอกชนรูปอื่น กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของสหกรณ์นั้นมีขอบเขตจำกัดภายใน ความต้องการอันจำเป็นร่วมกัน (common needs / felt needs) เช่น วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ ออมทรัพย์ ได้แก่ การส่งเสริมการออมทรัพย์ และการให้สินเชื่อแก่สมาชิก ซึ่งถือว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์ที่จะต้องกำหนดให้ชัดเจนในข้อบังคับส่วนการให้สวัสดิการหรือ การสงเคราะห์แก่สมาชิกที่ดี การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการที่ดีหรือการขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการที่ดีตามอนุมาตรา (2) (3) และ (4) ของมาตรา 46 นั้นเป็นสิทธิอำนาจของ สหกรณ์ที่จะกระทำได้ในฐานะนิติบุคคลซึ่งมีความมุ่งหมายทางสังคมอยู่ด้วยตามธรรมชาติ ของสหกรณ์ จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดข้อความเหล่านั้นไว้ในข้อบังคับ หรือถ้าจะกำหนดไว้ก็ ถือว่าเป็นวัตถุประสงค์รอง

ส่วนวัตถุประสงค์ขององค์การธุรกิจเอกชนรูปอื่น โดยเฉพาะห้างหุ้นส่วนบริษัท นั้นมักจะกำหนดไว้หลายประการตั้งแต่ “สากระเบือถึงเรือบ” ทั้งนี้เพราะองค์การธุรกิจ ประเภทนี้มีความมุ่งหมายเพื่อแสวงหากำไรจากบุคคลภายนอกมาแบ่งปันกันระหว่างผู้ลงทุน (investors) จึงต้องกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อเหลือเพื่อขาดไว้หลายอย่าง แม้ว่าจะกระทำหรือไม่ กระทำการตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้ วัตถุประสงค์ของห้างหุ้น ส่วนบริษัทจึงมีลักษณะเป็น *อเนกประสงค์เสมอ*

สหกรณ์ก็อาจกำหนดวัตถุประสงค์หลักหลายอย่างได้ ถ้าเป็นความต้องการอันจำเป็น ร่วมกันของสมาชิก และเรียกสหกรณ์เช่นนั้นว่า *สหกรณ์อเนกประสงค์ (multi-purpose cooperative)* เช่น สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ชุมชน ฯลฯ ส่วน สหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์หลักอย่างเดียว เรียกว่า *สหกรณ์เอกประสงค์ (single-purpose cooperative)* สหกรณ์เอกประสงค์อาจมีวัตถุประสงค์รองหลายอย่างได้โดยไม่ทำให้สหกรณ์

นั้นเป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์อาจให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ หรือให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกได้โดยไม่ถือว่าเป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ แต่ถ้าสหกรณ์ออมทรัพย์ต้องการทำธุรกิจบ้านจัดสรร ร้านค้า หรือการตลาดให้แก่สมาชิกด้วย กิจกรรมเหล่านั้นเป็นวัตถุประสงค์หลัก สหกรณ์ออมทรัพย์เช่นนั้นจะต้องเปลี่ยนประเภทสหกรณ์เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ ดังเช่นที่ปฏิบัติอยู่ในประเทศสิงคโปร์

อนึ่ง เรื่องอำนาจกระทำการของสหกรณ์นี้กฎหมายสหกรณ์สิงคโปร์ พ.ศ.2522 มาตรา 11 บัญญัติว่า “ให้สหกรณ์ที่จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล... มีอำนาจถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ทำสัญญา ดำเนินคดี และกระทำการทุกสิ่งที่เป็นแก่ความมุ่งหมายของการจัดตั้งสหกรณ์”

4.5 บทบัญญัติที่มีผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาสหกรณ์

พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 มีบทบัญญัติหลายมาตราที่มีผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์โดยรวม ในที่นี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะในประเด็นที่สำคัญๆ เท่านั้น ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) บางข้อ

เจตนารมณ์ของกฎหมายสหกรณ์ของประเทศซึ่งยังอยู่ใน “ระบบสหกรณ์ที่รัฐอุปถัมภ์” เช่น ประเทศไทยนี้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) ถูกสร้างขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาระดับนโยบาย เกี่ยวกับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์หรือระบบ สหกรณ์ของชาติ เป็นกลไกทางกฎหมายอย่างหนึ่งของรัฐบาล หรือเป็นองค์กรที่ปรึกษาด้านนโยบายการพัฒนาสหกรณ์ของรัฐบาล เพราะฉะนั้นโดยหลักการ คพช. จะมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา เสนอแนะ ประสานงาน และพิจารณาว่านโยบายการพัฒนาสหกรณ์ให้แก่หรือเพื่อคณะรัฐมนตรี กล่าวโดยย่อของ คพช.คือให้คำปรึกษาแนะนำ (advisory capacity) มิใช่บริหาร หรือมิใช่มีอำนาจบริหารเช่นเดียวกับรัฐมนตรี ผู้รักษาการตามกฎหมายสหกรณ์ หรือนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้บริหารตามกฎหมายสหกรณ์

อำนาจหน้าที่ของ คพช.ตามมาตรา 10(7) ที่ว่า “มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งได้รวมถึงอำนาจบริหารหลายประการ กระจายอยู่ในมาตราต่าง ๆ ของ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 จึงขัดกับหลักการดังกล่าวข้างต้น และเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาขบวนการสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะมีผลให้นายทะเบียนสหกรณ์และรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้

บริหารสูงสุดและผู้รักษาการตามกฎหมายขาดความรับผิดชอบในการออกกฎกระทรวงระเบียบหรือคำสั่ง หรือให้ความเห็นชอบอนุมัติ อนุญาต เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมาย เพราะท่านทั้งสองอาจใช้ คพช. เป็น “ร่วมกันฝ่าฝืน” ให้แก่ตนเอง

ตัวอย่าง อำนาจหน้าที่ คพช.ที่มีลักษณะเป็นการบริหารซึ่งควรเป็นของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรัฐมนตรี เช่น

- (1) การให้ความเห็นชอบให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฝาก (เงิน) ทุนกลางของบรรดาสหกรณ์ไม่จำกัด ไว้ที่สถาบันการเงินอื่นใด นอกจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายสหกรณ์ (มาตรา 8)
- (2) การให้ความเห็นชอบแก่ระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดเรื่องการสั่งให้ข้าราชการเข้าช่วยเหลือในการจัดการของสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นยังไม่เกิน 3 ปี หรือมีผลงานขาดทุนติดต่อกันเกิน 2 ปี (มาตรา 23)
- (3) การให้สหกรณ์หรือผู้มีส่วนได้เสียอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อ คพช. และถือว่าคำวินิจฉัยของ คพช.เป็นที่สิ้นสุด (มาตรา 26, 38 ฯลฯ)
- (4) การกำหนดอัตราค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยขึ้นสูงสุดตาม มาตรา 60
- (5) การกำหนดสถาบันการเงินหรือลักษณะของการฝากเงินหรือการลงทุนที่สหกรณ์จะฝากหรือลงทุนเงินของตนได้ นอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 62(1) – (6) มาตรา 62(7)

2.การกำหนดให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์โดยตำแหน่งตามมาตรา 15 เป็นข้อจำกัดในการบริหารการพัฒนาสหกรณ์นอกภาคเกษตร เพราะปลัดกระทรวงฯ มีความรับผิดชอบในกิจการเกี่ยวกับเกษตรกรรม ตำแหน่งนายทะเบียนสหกรณ์ของประเทศที่ยังอยู่ในระบบรัฐอุปถัมภ์สหกรณ์ ควรแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดในส่วนราชการสหกรณ์และต้องเป็นผู้ที่มีจิตใจรักงานสหกรณ์ด้วย เช่นเดียวกับในประเทศอื่น ๆ

3.อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกระเบียบหรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 16(8)) เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จที่นายทะเบียนฯ อาจใช้ตามอำเภอใจหรือโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ได้ โดยเฉพาะกรณีที่นายทะเบียนได้รับแต่งตั้งจากผู้ที่ไม่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เกี่ยวกับงานส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ หรือผู้ไม่สันทัดกรณีในเรื่องเหล่านี้ การให้อำนาจแก่นายทะเบียนสหกรณ์ ให้กระทำการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมายตามมาตรา 16(9) ก็เป็นอำนาจ

เบ็ดเสร็จและเป็นอันตรายต่อการที่สหกรณ์จะถูกแทรกแซงโดยอำนาจรัฐจนเกินความจำเป็นได้

4. กองทุนพัฒนาสหกรณ์ตามมาตรา 27-32 แท้จริงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์ ส่วนราชการสหกรณ์ก็มีกองทุนส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งก่อตั้งมาตั้งแต่ปี 2483 และได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณเรื่อยมา การบริหารกองทุนนี้ก็สะดวกรวดเร็วและคล่องตัวอยู่แล้ว การที่มีบทบัญญัติเรื่องกองทุนพัฒนาสหกรณ์ไว้เช่นนี้เป็นการแสดงให้เห็นโลกรู้ว่าระบบสหกรณ์ในประเทศไทยยังอยู่ในระบบรัฐอุปถัมภ์ โดยไม่แน่นอนว่าจะสิ้นสุดเมื่อใด ทั้งที่ระบบสหกรณ์ของเราได้รับการส่งเสริมมา 85 ปีแล้ว อนึ่งการช่วยเหลือทางการเงินของรัฐที่เกินความจำเป็นจะมีผลเสียแก่จิตวิญญาณทั้งของสมาชิก และสหกรณ์ที่จะพึ่งตนเองหรือช่วยตนเองจนถึงที่สุด เพราะสามารถขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลได้ ศ.เลดลอร์ ผู้สอนวิชาการสหกรณ์ในมหาวิทยาลัยหนึ่งในแคนาดาได้กล่าวไว้นานแล้วว่า “การช่วยเหลือของรัฐเป็นจุมพิตแห่งความตาย” สำหรับสหกรณ์ หมายถึงการช่วยเหลือที่เกินความจำเป็นและนานเกินไปจนสหกรณ์เลี้ยงไม่ได้

5. สมาชิกสมทบตามมาตรา 41 มาตรานี้มีผลเป็นเชิงบังคับให้นายทะเบียนฯ ต้องออกประกาศกำหนดว่าสหกรณ์ประเภทใดบ้างที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้ และบัดนี้นายทะเบียนฯ ได้ออกประกาศแล้วว่าให้สหกรณ์ทุกประเภทรับสมาชิกสมทบได้ นี่คือผลของการที่นายทะเบียนสหกรณ์มิใช่ผู้สันตัดกรณีเรื่องการสหกรณ์ แท้จริงสหกรณ์ในต่างประเทศ เช่น ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ซึ่งกฎหมายให้รับสมาชิกสมทบได้นั้น เท่าที่ทราบเฉพาะสหกรณ์ในภาคเกษตรซึ่งสมาชิกทั้งหมดเป็นเกษตรกร กฎหมายอนุญาตให้รับสมาชิกสมทบได้ก็เพื่อผ่อนคลายคุณสมบัติของสมาชิกที่ว่า ถ้าเป็นสมาชิกธรรมดา (ordinary member) ต้องเป็นผู้ที่มีอาชีพหลักเกษตรกร คือ เป็นเกษตรกรแท้จริง (full-time farmers) แต่ในประเทศทั้งสองมีพนักงานของบริษัท ผู้ประกอบอาชีพอิสระหรือข้าราชการ ซึ่งมีที่ดินว่างเปล่าอยู่บ้างก็อาจทำการเกษตรเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นอาชีพเสริม (part-time farmers) ซึ่งเป็นสมาชิกธรรมดาไม่ได้ แต่อาจจะสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรด้วยเพื่อประโยชน์บางอย่าง เช่น ในการซื้อวัสดุอุปกรณ์การเกษตร หรือการขายผลผลิตของตน และการได้รับข้อมูลข่าวสาร เอกสาร สารสนเทศต่าง ๆ เท่านั้น กฎหมายจึงบัญญัติให้บุคคลเช่นนั้นสมัครเป็นสมาชิกสมทบ (associate member) ได้ แต่ไม่ให้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมใหญ่ หรือเป็นกรรมการดำเนินการ เพราะฉะนั้นโดยหลักการผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกสมทบได้ต้องเป็นบุคคลที่ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกธรรมดาได้เท่านั้น

สำหรับสหกรณ์ประกอบอื่น เช่น สหกรณ์การค้า สหกรณ์ออมทรัพย์ หรือสหกรณ์บริการ ไม่จำเป็นต้องอย่างใดที่จะอนุญาตให้รับสมาชิกสมทบ เพราะว่าโดยปกติสหกรณ์ร้านค้าก็สามารถขายสินค้าแก่บุคคลทั่วไปก็ได้ เพื่อจูงใจให้เขาสมัครเป็นสมาชิกเมื่อเขาพอใจ สหกรณ์บริการก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน สามารถให้บริการแก่บุคคลอื่น ๆ นอกจากสมาชิกด้วย แต่ในกรณีสหกรณ์ออมทรัพย์ กฎหมายสหกรณ์ของหลายประเทศอนุญาตให้สหกรณ์รับเงินฝากจากบุคคลภายนอกได้ แต่จะกู้ยืมไม่ได้ หากยอมให้สหกรณ์ออมทรัพย์รับสมาชิกสมทบได้ จะทำให้บุคคลทั่วไปเหล่านั้นไม่สนใจที่จะสมัครเป็นสมาชิกธรรมดาทั้ง ๆ ที่มีคุณสมบัติถูกต้องสำหรับผู้เข้ากฎหมายของสิงคโปร์บัญญัติว่า “ผู้เยาว์อายุตั้งแต่ 12 ปีขึ้นไป เป็นสมาชิกสหกรณ์ในโรงเรียนได้”

เพราะฉะนั้นการประกาศกำหนดให้สหกรณ์ร้านค้าหรือสหกรณ์ออมทรัพย์รับสมาชิกสมทบได้อาจจะมีผลต่อการเพิ่มจำนวนสมาชิกสามัญของสหกรณ์เหล่านั้นได้

6. *สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยไม่เป็นสหกรณ์* มีผลเสียอย่างมหันต์ต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์เพราะตามปกติ สสท.เป็นองค์กรสูงสุด (apex organization) ของขบวนการสหกรณ์ กฎหมายของประเทศต่าง ๆ จึงบัญญัติให้เป็นสหกรณ์ขั้นสูงสุด ของบรรดาสหกรณ์ทุกประเภทและทุกระดับ แต่ต้องเป็นโดยสมัครใจตามหลักการสหกรณ์ข้อ 1 การที่ สสท.ไม่มีสภาพเป็นสหกรณ์จึงไม่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาจากส่วนราชการสหกรณ์และนายทะเบียนสหกรณ์ สสท.ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีมีบทบาทน้อยมากเกี่ยวกับส่งเสริมและพัฒนา สสท. สสท.จึงมีสภาพดังที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ อ่อนแอ ขาดแคลนเงินทุน ขาดภาวะผู้นำ หรือเป็นตัวแทนของขบวนการสหกรณ์ในการติดต่อหรือต่อรองกับรัฐบาล ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือกับองค์กรเอกชนอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล และที่สำคัญคือขาดศักดิ์ศรีแห่งความเป็นผู้นำของขบวนการสหกรณ์ไทยในเวทีสหกรณ์โลกหรือในขบวนการสหกรณ์โลก จุดอ่อนเหล่านี้สืบเนื่องมาจากความผิดพลาดของ พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ที่มีได้บัญญัติให้ สสท.เป็นสหกรณ์จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการสหกรณ์ และความผิดพลาดนี้ก็ได้ถ่ายทอดมายัง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 ในปัจจุบันอีก

7. *กลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคล* ทำให้คำว่า “กลุ่มเกษตรกร” เป็นคำเฉพาะขึ้นมา และเกิดความสับสนแก่ผู้ใช้คำนี้ว่าหมายถึงความถึงนิติบุคคล หรือเกษตรกรหลายคนที่รวมกันเรียกว่า “กลุ่ม” เช่น กลุ่มคน เป็นต้น แท้จริงกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนนี้มี

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

ลักษณะเป็น “สหกรณ์” เพราะเป็นองค์การธุรกิจของเกษตรกรที่ร่วมกันดำเนินกิจการโดยการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่เป็นสหกรณ์ที่ยังต้องอาศัยการส่งเสริมและการช่วยเหลือจากรัฐเป็นพิเศษ ทั้งในด้านอาชีพ และด้านธุรกิจแบบสหกรณ์ สหกรณ์เช่นนี้ในต่างประเทศถือว่าเป็น pre-cooperative (กลุ่มเตรียมสหกรณ์) แต่ละสหกรณ์ต้องมีระยะเวลาที่แน่นอนในการแปรสภาพเป็น สหกรณ์เต็มตัว (full-fledged cooperatives)

การที่กลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ภาคการเกษตรอยู่ภายใต้การส่งเสริมและพัฒนาของส่วนราชการแตกต่างกัน (กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร ฯลฯ) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสหกรณ์ทำให้เกิดสหกรณ์ในภาคเกษตร 2 ระบบ ดังที่เป็นอยู่จึงเป็นการยากที่จะผนึกกำลังเกษตรกรทั้งประเทศให้อยู่ในระบบเดียวกันคือ สหกรณ์การเกษตรที่เข้มแข็ง พึ่งตนเองได้เป็นอิสระ และสามารถเป็นกลไกหรือเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาการเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และในที่สุดระบบเศรษฐกิจของประเทศได้

พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 แทบจะไม่ได้แก้ไขปรับปรุง พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 140 เลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่มีการกำหนดกรอบเวลาให้กลุ่มเกษตรกรแปรสภาพเป็นสหกรณ์ เราจึงต้องทรมานมีสหกรณ์การเกษตร 2 ระบบต่อไป

5. กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์สำหรับประเทศหนึ่ง ๆ ย่อมต้องขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ เช่น ในกรณีประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยกับประเทศสังคมนิยมประชาธิปไตย ประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศที่กำลังพัฒนาอาจมีกฎหมายสหกรณ์ที่มีลักษณะแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามกฎหมายสหกรณ์ของทุกประเทศมีลักษณะที่เหมือนกันในเรื่องความสอดคล้องกับหลักการสหกรณ์สากลที่องค์กรสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ไอซีเอ) รับรอง และในเรื่องลักษณะของการเป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา แต่ประเด็นหลังนี้อาจไม่จำเป็นสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งกฎหมายสหกรณ์จะมีลักษณะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ (Substantive law) เป็นสำคัญ ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมและกำกับดูแลของรัฐบาลเว้นแต่การรับจดทะเบียนและการเลิกสหกรณ์ รวมทั้งการควบคุมดูแลให้สหกรณ์ปฏิบัติตามกฎหมาย ในตอน

ที่ 5 นี้จะได้พิจารณาลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ไทยที่พึงประสงค์และเนื้อหาบางเรื่องที่ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมาย

5.1 ลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ไทย

เนื่องจากประเทศไทยยังเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา แม้ว่าได้นำระบบสหกรณ์เข้ามาใช้เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนรวมกลุ่มกันดำเนินวิสาหกิจบนพื้นฐานการช่วยตนเองโดยการร่วมมือช่วยเหลือกันตามหลักการสหกรณ์เป็นเวลาถึง 85 ปีแล้ว (นับถึง พ.ศ. 2542) ระบบสหกรณ์ก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบที่พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากการแทรกแซงของรัฐบาลโดยไม่จำเป็น สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเนื่องมาจากลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ที่ไม่เหมาะสม ซึ่งเป็นพฤติกรรมทางด้านนิติบัญญัติของเราเอง จึงควรพิจารณาลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ที่เหมาะสมดังต่อไปนี้

5.5.1 กฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาคุณภาพของคนและองค์การเศรษฐกิจแบบพึ่งพาตนเองและประชาธิปไตยของประชาชน เพราะฉะนั้นกฎหมายสหกรณ์จะต้องมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ มีทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจนประการหนึ่ง และมีโครงสร้างและบทบัญญัติที่เหมาะสมอีกประการหนึ่ง

(1) ทิศทางและเป้าหมายของกฎหมายหรือวัตถุประสงค์ด้านนโยบายของกฎหมาย (Policy objectives) ที่ชัดเจนนั้นต้องกำหนดเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐเกี่ยวกับการพัฒนาสหกรณ์หรือขบวนการสหกรณ์ว่ามีทิศทางและเป้าหมายที่จะพัฒนา สหกรณ์ให้เป็นองค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจของประชาชนและเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง แนวนโยบายของรัฐนี้ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศเพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นเจตนารมณ์ทางการเมืองสูงสุดของประชาชน ดังเช่นมาตรา 85 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์” บทบัญญัตินี้จะชัดเจนยิ่งขึ้นถ้าได้เพิ่มเติมเป้าหมายว่า เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจของประชาชนและเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

นอกจากนั้น กฎหมายสหกรณ์ก็ต้องมีทิศทางและเป้าหมายที่สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นนโยบายของกฎหมายสหกรณ์ว่า...เพื่อส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ให้เจริญเติบโต เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและความเป็นธรรมในสังคม บนพื้นฐานแห่งการช่วยตนเองและ

การร่วมมือช่วยเหลือกันของประชาชนตามหลักสหกรณ์ นโยบายของกฎหมาย สหกรณ์นี้จะปรากฏอยู่ในคำปรารภของกฎหมาย หรือในหมายเหตุท้ายกฎหมาย ซึ่งแสดงไว้เป็นเหตุผลของการตรากฎหมายหรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายก็ได้ กฎหมายสหกรณ์ไทย ทั้งฉบับ พ.ศ. 2511 และ พ.ศ. 2542 ดูเหมือนจะขาดนโยบายดังกล่าว

(2) โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ที่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยควรประกอบด้วยหมวดหมู่แห่งบทบัญญัติที่ครอบคลุมถึงเรื่องการจัดตั้งและการดำเนินงานของสหกรณ์ รวมทั้งการกำกับและแนะนำหรือการส่งเสริมของรัฐอย่างเป็นระบบ บทบัญญัติต่าง ๆ ในหมวดหรือส่วนจะต้องง่ายแก่การศึกษา การเรียนรู้และการทำความเข้าใจของบุคคลทั่วไป มิใช่ยุ่งยากซับซ้อนจนต้องให้นักกฎหมายแปลความหมายหรือตีความโดยไม่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติในหมวดที่ว่าด้วยการส่งเสริมและกำกับและแนะนำของรัฐจะต้องยอมรับ หลักการและเป้าหมายของระบบสหกรณ์ที่รัฐอุปถัมภ์ว่าเป็นมาตรการชั่วคราวในระยะที่ขบวนการสหกรณ์ยังจำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งจะต้องสิ้นสุดลงภายในระยะเวลาที่ไม่นานจนเกินไป มิใช่มีอยู่ตลอดไป

เพราะฉะนั้นต้องมีบทบัญญัติรองรับว่าให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือส่วนราชการสหกรณ์มอบหมายงานบางอย่างเช่นการส่งเสริมแนะนำ การจัดตั้งสหกรณ์ การดำเนินงาน การให้การศึกษาอบรม การตรวจสอบ ฯลฯ ให้แก่องค์กรสูงสุดของขบวนการสหกรณ์เมื่อมีขีดความสามารถที่จะรับภารกิจนั้นได้ การพัฒนาองค์กรสูงสุดเช่นสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ให้มีขีดความสามารถดังกล่าว จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายสหกรณ์อย่างชัดเจน เพื่อให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจังด้วย

5.2 ระบบกฎหมายสหกรณ์

ระบบกฎหมายสหกรณ์ที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ อาจจัดเข้าอยู่ใน 2 ระบบ คือ ระบบกฎหมายฉบับเดียว และระบบกฎหมายหลายฉบับ ประเทศไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย และหลายประเทศในทวีปยุโรปใช้กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวบังคับแก่สหกรณ์ทุกประเภท ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ใช้กฎหมายสหกรณ์หลายฉบับบังคับแก่สหกรณ์แต่ละประเภท

ประเทศมาเลเซียแม้ว่าจะจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายฉบับเดียว คือ กฎหมายสหกรณ์ พ.ศ.2491 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2526) เป็นหลัก แต่สำหรับสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเรียกว่า “องค์กรการเกษตร” (farmers organization) และสหกรณ์ประมงซึ่งเรียกว่า “องค์กรชาวประมง” (fisheries organization) อยู่ภายใต้การส่งเสริมและพัฒนาองค์การอิสระ 2 องค์กร ตามลำดับ คือ “กรมองค์กรการเกษตรกร” (Farmers’ Organization Authority) และ “กรมพัฒนาการประมง” (Fisheries Development Authority) อธิบดีกรมอิสระทั้ง 2 กรมเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ทุกประเภทภายใต้กฎหมายสหกรณ์ พ.ศ. 2491 มีอธิบดีกรมการพัฒนาสหกรณ์เป็นนายทะเบียนทั่วไป สังกัดกระทรวงการพัฒนาชาติและชนบท (Ministry of National and Rural Development)

ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะชี้ชัดลงไปว่าระบบกฎหมายใดดีกว่าอีกระบบหนึ่งเว้นแต่จะได้ทำการศึกษาวิจัยอย่างดีแล้วว่าระบบใดมีข้อดี-ข้อเสียอย่างไร และเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศในแต่ละยุคหรือสมัย ระบบกฎหมายสหกรณ์ทั้งสองมีข้อดีและข้อเสียโดยสรุปดังนี้

5.2.1 ระบบกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว

(1) ข้อดี

- ใช้กับสหกรณ์ทุกประเภทโดยมาตรฐานเดียวกัน
- ยึดหยุ่นในการบริหารเพราะใช้บังคับโดยหน่วยงานหรือส่วนราชการสหกรณ์แห่งเดียว
- เอื้อต่อการรวมสหกรณ์ทุกประเภทเป็นระบบเดียวกัน (integrated system)
- หากจำเป็นอาจมีหมวดที่ว่าบทบัญญัติพิเศษสำหรับสหกรณ์บางประเภทในกฎหมายฉบับเดียวกัน เช่นกฎหมายสหกรณ์ของฟิลิปปินส์ พ.ศ.2532

(2) ข้อเสีย

- มักจะมีระเบียบ คำสั่งและหนังสือเวียนของนายทะเบียนสหกรณ์หรือหน่วยงานส่งเสริมสหกรณ์เป็นจำนวนมาก
- บทบัญญัติมีความหมายกลาง ๆ หรือกว้างเกินไป อาจจะต้องตีความบ่อย

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ :

เชิญ บำรุงวงศ์

ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข

- เสี่ยงต่อการออกกฎระเบียบตามอำเภอใจของหน่วยงานส่งเสริมสหกรณ์

5.2.2 ระบบกฎหมายสหกรณ์หลายฉบับ

(1) ข้อดี

- ใช้เฉพาะสำหรับสหกรณ์แต่ละประเภทโดยมีบทบัญญัติที่ค่อนข้างละเอียดครบถ้วน
- ไม่จำเป็นต้องออกระเบียบคำสั่งหรือหนังสือเวียนมากนัก
- บทบัญญัติมีความชัดเจนไม่จำเป็นต้องตีความมาก
- อาจแยกกฎหมายสำหรับสหกรณ์ที่ยังอยู่ในความอุปถัมภ์ของรัฐออกจากกฎหมายที่ใช้แก่สหกรณ์ที่พัฒนาแล้วหรือสหกรณ์แท้ (genuine coops)

(2) ข้อเสีย

- มีหน่วยงานหรือส่วนราชการสหกรณ์หลายแห่ง แต่ละแห่งบริหารกฎหมายแต่ละฉบับ
- บทบัญญัติเรื่องเดียวกันของกฎหมายแต่ละฉบับอาจเสี่ยงต่อการใช้มาตรฐานไม่เหมือนกัน
- ค่อนข้างยุ่งยากในการรวมสหกรณ์ทุกประเภทเป็นระบบเดียวกัน

5.3 เนื้อหาที่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ควรมีบทบัญญัติที่ครบถ้วนสมบูรณ์ภายใต้โครงสร้างกฎหมายที่ครอบคลุมตั้งแต่การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ สิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของสมาชิก การจัดองค์กรและการจัดการสหกรณ์ ทรัพย์สินและเงินทุนของสหกรณ์ ฯลฯ จนถึงการใช้และการชำระบัญชีสหกรณ์ และอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ และหรือส่วนราชการส่งเสริมสหกรณ์ เนื้อหาบางประการที่สมควรบัญญัติไว้ในกฎหมาย อาจพิจารณาได้ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ที่ให้หลักประกันว่าสหกรณ์ตั้งใหม่จะเริ่มดำเนินงานได้โดยไม่ชักช้า และมีช่องทางแห่งความสำเร็จ

(2) บุริมสิทธิของสหกรณ์เหนือหุ้น ผลประโยชน์และสินฝากของสมาชิก

- (3) การทำสัญญากับสมาชิกโดยเฉพาะ สำหรับสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์ในการจำหน่ายผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ของสมาชิก
- (4) ข้อจำกัดในการโอนหุ้นของสมาชิก
- (5) การโอนหุ้นหรือผลประโยชน์อย่างอื่นของสมาชิกเมื่อถึงแก่กรรมหรือเป็นผู้ไร้ความสามารถ
- (6) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้สอบบัญชี
- (7) การห้ามมิให้สหกรณ์ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการให้เงินกู้แก่สมาชิก รับบุคคลอื่นซึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์อื่นที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน เข้าเป็นสมาชิกในช่วงเวลาเดียวกัน
- (8) หลักความรับผิดชอบจำกัดตามจำนวนประกัน (liability limited by guarantee)
- (9) การไล่สมาชิกออกจากสหกรณ์
- (10) อำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี
- (11) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการ
- (12) คุณสมบัติของกรรมการดำเนินการ
- (13) ทุนกลางของบรรดาสหกรณ์ (central cooperative fund) ตั้งขึ้นจากการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ทุกสหกรณ์ และบริหารโดยองค์การสหกรณ์สูงสุด
- (14) บัตรโบนัสนะและหุ้นโบนัส
- (15) นายทะเบียนสหกรณ์มอบอำนาจบางส่วนหรือทั้งหมด (ภายในข้อจำกัด) ให้องค์การสหกรณ์สูงสุดดำเนินการ
- (16) ให้นายทะเบียนสหกรณ์แจ้งข้อบกพร่องของสหกรณ์ให้สหกรณ์และองค์การขึ้นสูงของสหกรณ์ทราบ

6. โครงการวิจัยที่จำเป็นสำหรับการปฏิรูปหรือปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์

- (1) จะปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายให้เหมาะสมได้อย่างไร
- (2) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยควรเป็นสหกรณ์หรือไม่
- (3) ควรมีบทบัญญัติว่าด้วย “กลุ่มเตรียมสหกรณ์” หรือ “องค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจ” ไว้ในกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวกันหรือแยกไว้ในกฎหมายคนละฉบับ

บทความที่ 6

สถาบันการศึกษากับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

โดย

สมคิด แก้วทิพย์

สถาบันการศึกษากับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

สมคิด แก้วทิพย์*

“งานด้านการศึกษาเป็นงานสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของชาติ เพราะความจริง ความเจริญ และความเสื่อมของชาตินั้น ขึ้นอยู่กับการศึกษาของพลเมืองเป็นข้อใหญ่ ตามข้อเท็จจริง ที่ทราบกันอยู่แล้ว ระเบียบบ้านเมืองของเรามีพลเมืองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งมีสัญญาณบางอย่างเกิดขึ้นด้วยว่าพลเมืองของเราบางส่วนเริ่มทรามลงไปในความประพฤติกเล็ดและจิตใจ ซึ่งเป็นอาการ ที่น่าวิตก ถ้าหากยังคงเป็นอยู่ต่อไป เราอาจจะเอาตัวไม่รอด ปรากฏการณ์เช่นนี้นอกจากเหตุอื่นแล้วต้องมีเหตุมาจากการจัดการศึกษาคืออย่างแน่นอนเราต้องจัดการศึกษาให้เข้มแข็ง ยิ่งขึ้น

(ความตอนหนึ่งจากพระบรมราโชวาท
ที่พระราชทานในพิธีพระราชทาน
ปริญญาบัตรของวิทยาลัยวิชาการศึกษา
ประธานมิตร เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม
พ.ศ.2510)

นัยของพระบรมราโชวาททำให้ต้องตั้งคำถามกับระบบสังคมและสถาบันการศึกษาว่าเป็นสาเหตุทำให้คนทรามลงไปในด้านความประพฤติกเล็ดและจิตใจหรือไม่อย่างไร ด้วยว่าถ้าการศึกษาและสังคมเป็นเครื่องมือหรือสื่อกลาง(means) อาจก่อเกิดเหตุทางดีหรือทางร้ายได้หากไม่รู้เท่าทันหรือจัดการผิดพลาด ก็อาจเป็นกรรมใหญ่ในระบบที่จะส่งผลยาวนาน

คนจะพัฒนาตนได้ด้วยสังคม

งู หนู และแมวใช้ชีวิตอยู่ได้ด้วยสัญชาตญาณ แต่คนอาศัยสัญชาตญาณได้น้อย คนจึงต้องศึกษาเรียนรู้ ฝึกฝนพัฒนาตนให้มีสติตั้งรู้อยู่เสมอ จิตตั้งมั่น ปัญญาเฉียบแหลม จริยะงดงามมีความสุข และเป็นอิสระทั้งทางกาย ใจ และความคิดจิตวิญญาณ

* อาจารย์ภาควิชาเศรษฐศาสตร์และสหกรณ์การเกษตร มหาวิทยาลัยแม่โจ้

คนพัฒนาคนเพื่อความสำเร็จของการดำเนินชีวิตทั้งด้านพฤติกรรม จิตใจและสติ ปัญญาได้ต้องอาศัยสังคมทำหน้าที่จัดเกลา อบรม บ่มเพาะสมาชิกของสังคม เริ่มตั้งแต่ในครอบครัว ญาติมิตรและชุมชน

สังคมจึงมีบทบาทหน้าที่สร้างระเบียบสังคม จัดระบบศึกษาเพื่อการพัฒนาคน ระบบการจัดการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม และความรู้ ภูมิปัญญาจึงเป็นทุนของสังคม (social capital) ที่สั่งสมมาเป็นเวลาช้านาน เป็นรากฐานแท้จริงของสังคมชุมชนท้องถิ่นและชาติบ้านเมือง

สถาบันการศึกษาในฐานะกลไกเพื่อพัฒนาคนและสังคม

สถาบันการศึกษาจึงเป็นเครื่องมือของสังคมเพื่อตอบสนองธรรมชาติพื้นฐานของสังคมมนุษย์ซึ่งเป็นสังคมของการเรียนรู้ (learning society) สังคมต้องการให้คนในสังคมคิด เห็น เป็น ทำ และสัมพันธ์กันเช่นไรก็ใช้กลไกการเรียนการสอน ผ่านผู้สอน หลักสูตร วิชา ตำรา และกระบวนการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษาพัฒนาคนไปในทางที่เขาควรจะเป็น

นอกจากการทำหน้าที่พื้นฐานสอนให้คนอ่านออกเขียนได้ ความรู้เพื่อการดำรงอยู่เป็นเบื้องต้นซึ่งจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแล้ว สถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงทางสังคม (change agent) ผ่านภารกิจด้านการผลิตบัณฑิต การวิจัย และการบริการทางวิชาการทางสังคม และการทำงานบำรู้งศิลปวัฒนธรรม อันได้กำหนดเป็นหน้าที่พื้นฐานของมหาวิทยาลัยทั่วไป

ในขณะที่บทบาทที่คาดหวังที่สังคมมีต่อโรงเรียนและมหาวิทยาลัยเริ่มไกลห่างจากบทบาทที่เป็นจริง สถาบันการศึกษาจึงถูกสังคมตั้งคำถามต่าง ๆ นานาเป็นต้นว่า

- สถาบันการศึกษายังคงทำหน้าที่สถาบันทางสังคมหรือเป็นธุรกิจการศึกษาไปแล้วหรืออย่างไร?
- สถาบันการศึกษาทำหน้าที่สร้างคน สร้างความรู้ บริการทางวิชาการและทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมอย่างไร และเพื่อใคร?
- สังคมควรจะมีส่วนเข้ามามีส่วนร่วมคิด ทำ รับผิดชอบกับสถาบันการศึกษาต่อไปอย่างไร?
- สถาบันการศึกษาจะทำหน้าที่ผู้นำการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ชีวิตและสังคมควรจะเป็นหรือไม่?

สถาบันการศึกษากับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

สหกรณ์เป็นกระบวนการ(process)และเป็นการปฏิบัติการทางเศรษฐกิจสังคมอย่างเป็นขบวนการ(social and economics organized action)ของคนจำนวนมาก(politics)โดยจัดตั้งเป็นองค์กร

หรือสถาบันทางสังคม ดังนั้นสถานศึกษาในฐานะสถาบันทางสังคมเช่นเดียวกันจึงมีภาระกิจร่วมที่จะมาหนุนเสริมการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

บทความนี้ไม่ใช่เป็นบทความที่ได้จากการวิจัยโดย ย่อมยังไม่อาจกล่าวได้ว่าสิ่งที่พูดถึงเป็นความจริง แต่เป็นเพียงแนวคิดและทัศนะต่อความเป็นจริงที่ดำรงอยู่ ของผู้เฝ้ามองและปฏิบัติการในสถาบันการศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์สหกรณ์ เจตนาของเขียนเป็นการเดิมเชื้อพันธุ์ความคิด (seed idea) นำเสนอเข้าสู่เวทีอภิปรายของผู้ทรงคุณวุฒิด้านการสหกรณ์ จุดมุ่งหมายของบทความจึงมิได้ทำให้ผู้อ่านให้หายสงสัย หากแต่เป็นการเสนอเพื่อหล่อเลี้ยงกระตุ้นต่อมสงสัยใคร่รู้ในหมู่ผู้เข้าร่วมสัมมนาเพื่อให้ได้มาซึ่งโจทย์วิจัยในชุดโครงการวิจัยการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ไทย

โดยแก่นสารเป็นการให้ข้อสังเกตในประเด็นแนวคิดที่ว่าทำไมสถาบันการศึกษาต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์? และจะต้องใช้เงื่อนไขจำเป็นอะไรบ้าง? บทความคาดหวังเป็นอย่างไร? บทบาทที่เป็นอยู่จริงเป็นอย่างไร? ที่เป็นอย่งนั้นเป็นเพราะเหตุอันใดเป็นสำคัญ? และหากจะให้สถาบันการศึกษามีบทบาทสำคัญต่อการจำเริญของขบวนการ สหกรณ์ต่อไป ควรดำเนินการวิจัยและพัฒนาเพื่อตอบสนองสงสัยอะไรบ้าง? อย่างไร?

ทำไมต้องใช้สถาบันการศึกษามีส่วนพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ?

การแก้ปัญหาหรือการพัฒนาใด ๆ ล้วนต้องอาศัยปัญญาความรู้เป็นสิ่งสำคัญ หากไม่มีสติปัญญาความรู้มากและชัดเจน ถูกต้องเพียงพอ การก่อปัญหาใหม่ในกระบวนการแก้ปัญหาเดิม หรือเพิ่มเติมปัญหามากขึ้นเป็นทวีคูณเกิดขึ้นได้ ดังมิให้เห็นทั่วไปในอดีตถึงปัจจุบันสมัย

โดยพื้นฐานพัฒนาการของชีวิตและสังคมส่งผลทำให้เกิดการเรียนรู้สั่งสม สิ่งที่เป็นทุนเดิมของคนและสังคมคือการรู้หรือความสามารถในการเรียนรู้หรือปัญญา เรียกกันโดยทั่วไปว่า ภูมิปัญญาส่วนหนึ่ง กับความรู้ซึ่งเป็นผลได้ (output) จากกระบวนการเรียนรู้ อีกส่วนหนึ่ง มีผู้กล่าวว่า “ความรู้นั้นไม่มีขา แต่ปัญญาพาเดินได้” เป็นคำที่นาสนใจคิดต่อ อย่างไรก็ตามทั้งปัญญาและความรู้มีอยู่ 2 ชั้นใหญ่คือ

ปัญญาความรู้ขั้นต้น มีไว้เพื่อเข้าใจความเป็นจริงของธรรมชาติอันเป็นพื้นฐาน การสร้างปัญญาความรู้ระดับนี้สมัยก่อนอาจพูดกันในเรื่องราวของการหยั่งรู้ฟ้าดิน รู้ธรรมชาติของคน และสังคม หากสมัยใหม่ใช้กระบวนการวิจัยให้ทราบความจริงพื้นฐาน เรียกกันว่าเป็นการวิจัยพื้นฐาน (basic research) ความรู้ที่ได้เป็นฐานความรู้ในศาสตร์ต่าง ๆ (sciences) ไม่ว่าจะเป็นศาสตร์ธรรมชาติ (natural sciences) หรือศาสตร์สังคม (social sciences)

ปัญญาความรู้ขั้นที่สอง มีไว้เพื่อจัดสรรดำเนินการให้สามารถจัดระบบในชีวิตและสังคมมนุษย์บนฐานความรู้ความจริงอันเป็นพื้นฐาน พระธรรมปิฎก ป.อ. ปยุตโต (2538:หน้า25) ได้อธิบายความหมายปัญญาขั้นที่ 2 ว่าเป็นการสร้างวินัย (discipline) ซึ่งหมายถึงการจัดตั้งวางระบบขึ้นในสังคมมนุษย์ด้วยความรู้ในหลักความจริงของธรรมชาติ...การใช้วินัยหรือการจัดตั้งวางระบบสังคมขึ้นนั้นคือ การทำให้สภาพความเป็นอยู่ ทั้งส่วนตัวและส่วนรวม พร้อมทั้งสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เอื้อเกื้อกูลต่อการพัฒนาชีวิตของตนให้เจริญงอกงาม ว่ากันว่า “ถ้าวิสัยให้วินัยเป็นธรรมในสังคมได้ก็คือการจัดตั้ง สังคมแห่งการเรียนรู้ (learning society) นั่นเอง”

ปัญญาความรู้ขั้นที่สองนี้จึงเป็นการต่อยอดหรือการประยุกต์ใช้ความรู้ระดับศาสตร์ให้สามารถมารับใช้ชีวิตและสังคม ซึ่งมีการกระทำในลักษณะที่เรียกเป็นประยุกต์วิทยา (technology) วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงเป็นทุนสำคัญของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยที่ต้องให้ปัญญาความรู้เป็นทุน(intellectual and knowledge capital) เป็นฐานการพัฒนา

เมื่อสังคมมีพัฒนาการมากขึ้นภาระการสั่งสมและถ่ายทอด ตลอดจนสร้างปัญญาความรู้ใหม่ ได้จัดระบบสร้างสถาบันขึ้นมารับหน้าที่โดยเฉพาะ เรียกว่าระบบการศึกษา อันมีสถาบันการศึกษาเป็นที่รวมของผู้ผู้มีปัญญาของสังคม เป็นที่รวบรวมความรู้ทั้งสองชั้น สังคมได้วางใจให้สถาบันการศึกษามีหน้าที่พัฒนาความรู้ความคิด จิตใจและพฤติกรรมของคนในสังคม ซึ่งเรียกกันว่า เป็นหน้าที่สั่งสอนอบรมสมาชิกสังคมให้เป็นบัณฑิต อีกส่วนหนึ่งสถาบันการศึกษาทำหน้าที่ชี้แนะสังคม สร้างความรู้ใหม่ให้กับสังคม บริการทางวิชาการให้กับสังคมและการสืบทอดศิลปวัฒนธรรมของสังคม

ความรู้สหกรณ์จึงเป็นการประยุกต์ศาสตร์ทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นต้นว่า มนุษยศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์สาขาต่าง ๆ กล่าวคือความรู้เรื่องสหกรณ์เป็นเทคโนโลยีทางสังคม (social technology) หรือถ้าเป็นความรู้ใหม่ก็จัดเป็นนวัตกรรมทางสังคม(social innovation)

ด้วยการจัดระเบียบแบบแผนทางสังคมที่จะได้ผลจริงจึงมันคงนั้นจะต้องตั้งอยู่บนฐานของธรรม คือตั้งอยู่บนฐานความจริงในธรรมชาติ ในเมื่อทุนปัญญาความรู้ และภารกิจการถ่ายทอดการสร้าง การบริการทางปัญญาความรู้อยู่ที่สถาบันการศึกษา บทบาทของสถาบันการศึกษาในฐานะสถาบันทางสังคมจึงต้องมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องสร้างคน ถ่ายทอดความรู้ สร้างความรู้ควบคู่ไปกับการบริการความรู้ ให้กับขบวนการสหกรณ์ ประเด็นคำถามมีเพียงว่า สถาบันการศึกษาทุกระดับจะร่วมกับขบวนการสหกรณ์หรือภาครัฐที่สนับสนุนการพัฒนาขบวนการสหกรณ์อย่างไรเท่านั้นเอง

การจัดการศึกษาการสหกรณ์ต้องการปัจจัยเงื่อนไขที่จำเป็น(necessary condition) อะไรบ้าง?

ปัญญาความรู้เกี่ยวกับการสหกรณ์เป็นการจัดวินัย (discipline) หรือเป็นการจัดตั้งวางระบบขึ้นในสังคมมนุษย์โดยกระบวนการวิธีสหกรณ์ (cooperatives approach :ซึ่งครอบคลุมทั้งปรัชญา แนวคิดและการปฏิบัติ) โดยการรวมกันและกระทำร่วมกัน (collective action) อย่างเป็นขบวนการ (organized action) เป็นการช่วยเหลือตนเองโดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (self help through mutual help) การพัฒนาสหกรณ์จึงจำเป็นต้องมีการทำให้การศึกษาเกี่ยวกับคนทั้งที่เกี่ยวข้องเป็นสมาชิก คณะกรรมการ ฝ่ายจัดการ ลูกหลานของสมาชิกรวมทั้งคนกลุ่มอื่นในสังคมให้เกิดความรู้ความเข้าใจ ปรัชญาแนวคิด หลักการ วิธีการสามารถปฏิบัติจัดการได้ ที่สำคัญ ทำอย่างไร? ให้คนเกิดการเรียนรู้วิธีการเรียนรู้ (learn how to learn) เรียนรู้ที่จะเห็น (มีโลกทัศน์ชีวิตทัศน์เปลี่ยน) เรียนรู้ที่จะเป็น (ดำรงชีวิตเป็นอยู่เปลี่ยนไป) เรียนรู้ที่จะทำ และเรียนรู้ที่จะสัมพันธ์กันอย่างสร้างสรรค์ เกื้อกูล ทุกด้านล้วนเป็นไปในทางที่ควรจะเป็น เพื่อบรรลุสู่ความสามารถรู้เท่าทันตนเองและและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง สังคม สิ่งแวดล้อมภายนอกได้ การพัฒนาขบวนการสหกรณ์ต้องการคนเข้าถึงและมีรากของชีวิต (จิตวิญญาณ) ที่อิสระ วางละตัวตนอย่างเข้มแข็ง (active) การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาสหกรณ์จึงมีเงื่อนไขจำเป็นแบ่งออกเป็นด้านที่สำคัญดังนี้คือ

1. คน โดยเฉพาะคนสอน หรือครูบาอาจารย์ที่มีศรัทธาความเชื่อเรื่องสหกรณ์ มีปัญญาแท้จริง มีความรู้ความสามารถแท้จริงทางสหกรณ์และกระบวนการถ่ายทอดตลอดจนการสร้างความรู้ใหม่ (วิจัย) โดยทั้งหมดนี้มีคุณสมบัติพื้นฐานอยู่ที่เป็นมนุษย์ (ผู้มีใจสูง) และเป็นบัณฑิต (ผู้รู้ ผู้ฝึกตน และเป็นคนดี) ประกอบกับผู้เรียนที่มีความสนใจเบื้องต้นที่จะศึกษาเรียนรู้เรื่องสหกรณ์ ถ้าได้ผู้เรียนที่มีความเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ หรือผู้ที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจสังคมด้วยมีเชื้อพันทางความคิดจิตวิญญาณของการคิด การทำเพื่อสังคม ก็จะทำให้การจัดการศึกษาสหกรณ์บรรลุผลพร้อมทั้งได้วิชาและการปฏิบัติถึงพร้อมกันไป

2. ความรู้ ด้วยสหกรณ์เป็นวินัย (discipline) หรือการจัดตั้งวางระบบในสังคมมนุษย์ กล่าวคือสหกรณ์เป็นเทคโนโลยีทางสังคม (social technology) ที่ต้องใช้ความรู้ในหลักความจริงทางธรรมชาติของมนุษย์และสังคม หรือความรู้ในความจริงทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์เป็นพื้นฐาน (basic science) การศึกษาด้านสหกรณ์จึงจำเป็นต้องมีความเข้มแข็งของความรู้ทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ที่เพียงพอต่อความเข้าใจมนุษย์และสังคมตามความเป็นจริง (reality) เฉพาะถิ่นที่ (space) และเฉพาะกาล (time) ของสังคมที่ต้องการนำความรู้พื้นฐานไปประยุกต์ใช้ อนึ่งที่สำคัญก็คือศาสตร์พื้นฐานทางด้านมนุษยศาสตร์และสังคมนั้นต้องมีฐานคติที่สอดคล้องกับกระบวนการวิธีและเป้าหมายการพัฒนาชีวิตและสังคมโดยรวมในแนวเดียวกับสหกรณ์

เมื่อมีความรู้พื้นฐานถูกต้อง ชัดเจน เพียงพอ และเป็นความรู้ใหม่ได้ตามสถานะแล้วย่อมต้องมีทุนฐานความรู้ด้านประยุกต์วิทยาทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการสหกรณ์ที่มากพอ ตั้งแต่ปรัชญา

แนวคิด หลักการ วิธีการสหกรณ์ ด้วยเหตุที่การสหกรณ์เป็นการปฏิบัติการทางสังคม (social action) บนฐานของการรวมกลุ่ม องค์กร และเครือข่ายเชื่อมโยงเป็นขบวนการ เชื่อมโยง เกี่ยวข้องกับหน่วยพื้นฐานคือชีวิตปัจเจก กลุ่ม ชุมชน ท้องถิ่นและระดับประเทศ และระดับโลก กิจกรรมสหกรณ์มีหลายมิติทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม มีธุรกิจหลายด้าน การทำความเข้าใจเรื่องคนความสัมพันธ์ของคนและองค์กร ตลอดจนการดำเนินธุรกิจ จำเป็นต้องรู้และสามารถหลายด้านประกอบกันทั้ง การบริหารจัดการ กฎหมาย บัญชี การตลาด การเงิน การธนาคาร จิตวิทยา เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ ฯลฯ การจัดการศึกษาสหกรณ์จึงเป็นสหวิทยาการ (inter and multi disciplinary)

นอกจากความรู้ศาสตร์พื้นฐาน (science) ความรู้ต่อยอดเชิงประยุกต์แล้ว สถานศึกษา โดยเฉพาะผู้สอนควรมีความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของขบวนการ สหกรณ์ ทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต อย่างเชื่อมโยงกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจสังคม การเมืองและวัฒนธรรมทุกระดับตั้งแต่ชุมชนท้องถิ่น ประเทศ และโลก อย่างเป็นพลวัตร การจะสามารถรับรู้และวิเคราะห์วิจารณ์ไปถึงสังเคราะห์และจัดการกับข้อมูล ข่าวสารและความรู้ได้ตรง และทันต่อการใช้ประโยชน์ได้จริง จำเป็นต้องมีเงื่อนไขจำเป็นประการต่อไปคือ

3. หมู่วิชา หรือความเป็นสังขะของผู้ที่มีส่วนร่วมสำคัญเกี่ยวข้องกับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ โดยเฉพาะผู้มีส่วนในการจัดการศึกษาสหกรณ์ในสถาบันการศึกษาเดียวกันหรือระหว่างสถานศึกษา คณะทำงานในขบวนการสหกรณ์ทั้งภาครัฐและภาคประชาชนทั้งในท้องถิ่น ไปจนถึงระดับประเทศ และถ้าเป็นไปได้มีเครือข่ายเชื่อมโยงไปถึงระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเชิงปฏิบัติการทางสังคมร่วมกัน มีกิจกรรมทางวิชาการร่วมกันอย่างเป็นขบวนการและต่อเนื่อง

4. เงื่อนไขเชิงกระบวนการที่เชื่อมสร้างให้เกิดปฏิสัมพันธ์ที่สร้างสรรค์ระหว่าง 3 ปัจจัยองค์ประกอบข้างต้น (คน ความรู้และความเป็นหมู่วิชา) คือกระบวนการวิจัยให้คนได้สร้างความรู้ กระบวนการฝึกอบรมให้ความรู้สร้างคน กระบวนการทางสังคมเช่นกระบวนการจัดตลาดทางสังคม ให้พลังสังขะสร้างคน กล่าวคือ เมื่อมีการจัดกระบวนการให้เกิดปฏิสัมพันธ์ของคน ความรู้และสังขะ ก็จะเกิดพลังสร้างสรรค์ เกิด ส่วนเพิ่มจากผลรวม (synergy) ผุดบังเกิด (emerging) ขึ้นมาทำให้คนเก่งขึ้นดีขึ้น ความรู้ยิ่งงอกเงยขึ้น สังคมเข้มแข็งขึ้นพลังทางปัญญาและพลังพัฒนาและเป็นพลังทางสังคมที่ขับเคลื่อนเป็นกระแสธรรม นำกระแสโลก เป็นพลังงานที่มีวัตถุประสงค์ นำไปใช้กระทำการใด ๆ ได้ต่อไป อย่างไรก็ตาม เงื่อนไขข้อที่ 4 จะเกิดขึ้นได้ ต้องอาศัยปัจจัยก่อเกิดคือ

เงื่อนไขข้อที่ 5 บุคคลหรือองค์กรผู้กระตุ้นประสาน ผู้ให้กำเนิดและการบำรุงเลี้ยงให้เกิดปัจจัยกระบวนการ(ข้อที่4)ช่วงต้น ผู้กระตุ้นประสานจำเป็นต้องมีจินตนาการต่อการเปลี่ยนแปลงตามแนวคิดข้างต้น มีความสามารถและโอกาสโดยได้รับการสนับสนุนปัจจัยทั้งที่เป็นเงินและไม่ใช่งินพอที่จะคิดอะไรแล้วได้ทำดังที่คิดโดยไม่ติดขัดปัจจัยสนับสนุนมากนัก และการดำเนินการได้สร้าง

ความเข้าใจกับผู้ร่วมขบวนการในเรื่องแนวคิด เป้าหมาย จนทำให้เกิดความหวังและกำลังใจจะกระทำงานร่วมกันต่อไปอย่างต่อเนื่อง

ขบวนการสหกรณ์กับกระแสการพัฒนาท้องถิ่น

ในช่วงระยะเวลาประมาณ 100 ปี มีการติดต่อสื่อสารและการพัฒนาการของความรู้และสังคมมนุษย์ขยายตัวกว้างขวางออกไป ทำให้สังคมมนุษย์เปลี่ยนแปลงจากสังคมโบราณ (Traditional) สู่ความเป็นสมัยใหม่ (Modernity) และความเป็นหลังสมัยใหม่ (Post modernity) ที่มีการเปลี่ยนแปลง ที่รวดเร็วและสลับซับซ้อนสูงมาก

สังคมไทยซึ่งเป็นสังคมเกษตรเป็นพื้นฐาน โครงสร้างทางสังคมและจิตลักษณะ (Mentality) ของผู้คนได้ถูกหล่อหลอมด้วยสภาพแวดล้อมและสังคมเป็นระยะเวลายาวนาน เมื่อการเปลี่ยนแปลงสังคมสมัยใหม่เข้ามาในสังคมไทยในเวลาสั้นมาก ทำให้สังคมไทยเปลี่ยนจากสังคมเล็กที่เคลื่อนที่อย่างช้า ๆ มาเป็นสังคมใหญ่ที่มีความเร็วสูง คนไทยและสังคมไทยไม่มีเวลาปรับตัวที่มากพอทั้งในระดับบุคคลและสังคม ในการจัดระบบการอยู่ร่วมกันในสังคมใหญ่ จึงทำให้เกิดวิกฤตทางสถาบันต่าง ๆ ทางสังคมและวัฒนธรรมอย่างรุนแรง (ประเวศ วะสี, 2539: 16¹)

ท่ามกลางการโหมกระหน่ำของกระแสโลก (globalization) ที่เป็นกระแสหลัก (mainstream) บนฐานความคิดเศรษฐกิจการตลาด (market economy) ที่เน้นการแข่งขันเสรี (free competition) บนฐานความไม่เท่าเทียมของคู่แข่ง ที่กลุ่มทุนยักษ์ใหญ่ของบรรษัทข้ามชาติเป็นผู้ได้เปรียบทุกด้าน ทั้งธุรกิจการเงินการธนาคาร การค้าส่ง การค้าปลีก ทำให้ธุรกิจในประเทศ โดยเฉพาะธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในภูมิภาคต้องล้มละลายดังเป็นที่ประจักษ์ทั่วไป

สังคมไทยปัจจุบันจึงต้องการการร่วมกันของคนในชุมชนท้องถิ่นทุกภาคส่วนให้มาเชื่อมประสานทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นกระแสชุมชนท้องถิ่น ขบวนการสหกรณ์ไทยเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญที่ถูกมองข้ามในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟู และถูกละเลยและถูกทำให้อ่อนแอจากภาครัฐโดยไม่ตั้งใจ ในวาระโอกาสวิกฤติเช่นปัจจุบันคงต้องฝากความหวังไว้กับขบวนการสหกรณ์ที่มีฐานสมาชิกใหญ่นับจำนวนของสมาชิกสหกรณ์ที่จดทะเบียนเป็น สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ถึง 6 ล้านกว่าคน และอีกส่วนหนึ่งองค์กรที่เป็นสหกรณ์แต่ไม่จดทะเบียนทั้งที่เกิดขึ้นแล้วและจะเกิดขึ้นใหม่ในขบวนการประชาชนในระดับหมู่บ้าน ตำบล ทั้งรูปของกองทุนหมู่บ้าน และวิสาหกิจชุมชนที่ดี ก็น่าจะเชื่อมประสานของขบวนการของเศรษฐกิจสังคมชุมชนท้องถิ่น (localization) ให้สามารถอยู่รอดปลอดภัย

ประเวศ วะสี 2539. ยุทธศาสตร์ทางปัญญาของชาติ บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่งจำกัด. กรุงเทพมหานคร

ไม่เป็นผู้ถูกระงับหรือผู้ถูกไล่ล่าหาประโยชน์ ชุมชนท้องถิ่นจะได้พัฒนาเป็นมงคลชัยภูมิประเทศ ที่คนและองค์กรสามารถเป็นผู้นะที่ไม่ก่อเวรกับผู้ที่มีกำลังมากกว่าจากกระแสโลก

บทบาทที่คาดหวังสถาบันการศึกษาต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์เป็นอย่างไร?

สถาบันการศึกษาพึงมีบทบาทดังต่อไปนี้

1. ให้การศึกษาอบรมเยาวชนทุกระดับ เพื่อเตรียมการให้กับขบวนการสหกรณ์ทั้งทางตรงและทางอ้อม
2. บทบาทการวิจัยเพื่อสร้างความรู้พื้นฐาน (Basic research) ระดับศาสตร์(science) โดยเฉพาะสาขาที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์เช่น เศรษฐศาสตร์ มนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ ฯลฯ เพื่อหนุนวิชาการทางด้านสหกรณ์ให้ลุ่มลึกมากขึ้น รวมทั้งวิจัยหารูปแบบองค์กรและขบวนการ สหกรณ์ที่เหมาะสมกับสังคมไทย
3. บทบาทการวิจัยเพื่อการพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ โดยใช้ฐานคิดการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) เพื่อหารูปแบบการพัฒนาสหกรณ์และสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันผ่านการปฏิบัติโดยใช้การวิจัยเป็นเครื่องมือการพัฒนาคน, กลไก และความรู้เชิงการบริหารจัดการของสหกรณ์
4. บทบาทการฝึกอบรมหนุนเสริมการพัฒนาคนให้กับขบวนการสหกรณ์โดยตอบสนองต่อความต้องการของขบวนการสหกรณ์อย่างต่อเนื่อง
5. จัดวางโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เช่น ข้อมูลข่าวสารและความรู้ ต่าง ๆ ที่จะ เป็นประโยชน์คือการวิจัยและพัฒนาและการเคลื่อนไหวของขบวนการสหกรณ์ที่สมาชิก สหกรณ์เข้าถึง (access) ได้ง่าย
6. ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาหรือให้สัญญาณ และสร้างการตอบสนอง(response) ต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์

บทบาทจริง (actual role) เป็นอยู่อย่างไร?

1. บทบาทการสอนคน หรือการสร้างคน หรือเรียกกันว่าผลิตบัณฑิต ให้ มีศรัทธาในแนวคิด รู้ เข้าใจ และปฏิบัติได้ทางสหกรณ์ เท่าที่ผู้เขียนได้รู้เห็นมาพอจะทำให้ทัศนะเบื้องต้นได้ว่า สถาบันการศึกษาได้มีการสร้างคนโดยตรงและทางอ้อมได้ระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในอดีตสถาบันการศึกษาได้สร้างนักสหกรณ์ให้กับกรมกองต่าง ๆ มากมาย ความเป็นนัก สหกรณ์ คือคนที่มีความคิด จิต

ใจ จิตวิญญาน และปฏิบัติการแบบสหกรณ์ เช่นท่านคุณพระพิจารณ์ พาณิชย์ ท่านปรมาจารย์ อาบ นกะจัด ท่านอดิธอธิตี เชิญ บำรุงวงศ์ ท่านจันทน์ สมประสงค์ และอื่น ๆ อีกจำนวนมาก ไม่รู้ว่าท่านเรียน ท่านศึกษามาอย่างไร? เท่าที่สังเกต รับรู้ได้แต่และท่านล้วนมี ภูมิจิต ภูมิรู้ ภูมิธรรม และภูมิ ทำยาวนาน(ชั่วโมงบินสูงมากตัวอย่างเช่น พระพิจารณ์ พาณิชย์ มีชั่วโมงบินสูงถึง 774,744 ชั่วโมง²)

บทบาทการสอนนักศึกษาในเรื่องสหกรณ์สมัยก่อนเมื่อนักศึกษาจะไม่มาก อาจารย์ผู้สอนไม่ค่อยจะมี ต้องอาศัยอธิบดีกรมสหกรณ์มาสอน และเป็นคณะบดีคณะสหกรณ์ตำแหน่งหนึ่ง สถานที่อุปกรณ์ไม่พร้อม เช่นนิสิตคณะสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์(รุ่นปี พ.ศ.2494)ต้องไปนั่งเรียนในคลังสินค้าของร้านสหกรณ์พระนคร³ บทบาทด้านการสอน การสร้างคนด้านสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้ริเริ่มและได้สร้างคนอุปการไว้กับขบวนการสหกรณ์เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตบัณฑิตเศรษฐศาสตร์สหกรณ์เข้าไปทำงานในกรมส่งเสริมสหกรณ์ ตลอดจนเป็นครูบาอาจารย์ในสถานศึกษา ในมหาวิทยาลัย วิทยาลัย จนได้ขยายฐานการศึกษาด้านสหกรณ์ทั่วไปในทุกระดับไม่ว่าจะเป็น มหาวิทยาลัยแม่โจ้ สถาบันราชภัฏ และวิทยาลัยเกษตรกรรมต่าง ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตามภาพของการจัดการเรียนการสอนสหกรณ์ที่เคยมีโครงสร้างระดับคณะตอนหลังได้ปรับเปลี่ยนสถานะลดลง ในขณะที่มีการจัดการศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์และธุรกิจมากขึ้น คณะสหกรณ์เติบโตขึ้นแต่กลับเปลี่ยนชื่อเป็นคณะเศรษฐศาสตร์ และคณะบริหารธุรกิจ นับว่าเป็นโชคดียิ่งของประเทศไทยที่ยังมีภาควิชาสหกรณ์ในคณะเศรษฐศาสตร์และจะเป็นโชคร้ายมากหากคนรุ่นต่อไปยุบเป็นสาขาวิชาและเปลี่ยนชื่อว่า “ต่างคนต่างกรรม”

การเปลี่ยนแปลงบทบาทของสถานศึกษาด้านการผลิตบัณฑิตด้านสหกรณ์ มีแนวโน้มลดลงในปัจจุบัน เพราะคนหวังเรียนเพื่อหางานทำเป็นสำคัญ และตลาดงานในสหกรณ์มีอยู่น้อย ภาครัฐก็จำกัดการรับคนเป็นข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ การจัดการเรียนการสอนในสถาบันราชภัฏ และมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ลดลง แต่กลับขยายในส่วนของการศึกษาด้านเศรษฐศาสตร์และธุรกิจ ปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นโดยทั่วไป

3. บทบาทด้านการสร้างความรู้หรือวิจัย

² อ้างใน อาบ นกะจัด เรื่อง “พระพิจารณ์ พาณิชย์...แผ่นดินสำหรับสิ่งทิ้งอกเงยได้” หนังสือที่ระลึก เนื่องในโอกาสเปิดป้ายตึกพิจารณ์ พาณิชย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 23 ธันวาคม 2540 หน้า 67

³ มานิตย์ กิจไพฑูรย์ “ระลึกถึงคุณพระพิจารณ์ พาณิชย์” เล่มเดียวกันกับเชิงอรรถหมายเลข 3 หน้า 73

การวิจัยในสถาบันการศึกษาก็มีการทำในเชิงปริมาณค่อนข้างมาก ส่วนใหญ่เป็นงานวิทยานิพนธ์ ส่วนงานวิจัยที่ได้ทุนสนับสนุนจากรัฐบาล ผล การวิจัยก็สามารถนำไปใช้ประโยชน์ระดับหนึ่งถ้าต้องการนำไปใช้ งานส่วนใหญ่สร้างความรู้ในระดับวินัย (discipline) ซึ่งทำเป็นกรณีศึกษา และพรรณนา การอธิบายเชิงสังเคราะห์มีการทำแต่น้อยและมักใช้วิธีวิทยาตามแนวปฏิฐานนิยม(positivism) กระบวนการตั้งโจทย์วิจัยยังไม่ได้วิเคราะห์ปัญหาเชื่อมโยงมากนัก แต่ก็ยังดีที่การดำเนินการวิจัยมีการให้ความสนใจสหกรณ์ ไม่ไปวิจัยแนวหมกคั้วแมว ส่วนการสร้างความรู้ทางด้านศาสตร์พื้นฐาน(basic research) ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์กับสหกรณ์โดยตรงยังไม่ปรากฏชัด ซึ่งอาจจะเป็นได้ว่าไม่มีใครสนใจทำ และ บทบาทด้านการทำวิจัยเชิงการปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม เพื่อสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันยังไม่เคยพบในการวิจัยด้านสหกรณ์

4. บทบาททางด้านการบริการทางวิชาการให้กับขบวนการสหกรณ์เท่าที่ทราบคณาจารย์ได้เป็นวิทยากรฝึกอบรมคนในสหกรณ์ระดับต่าง ๆ มาโดยตลอดมากบ้างน้อยบ้าง แต่ช่วงหลังมาคนในขบวนการสหกรณ์ และฝ่ายฝึกอบรมของกรมส่งเสริมสหกรณ์เริ่มมีศักยภาพดำเนินการได้เป็นอย่างดี สถาบันการศึกษาจึงถอยห่างจากบทบาทดังกล่าว

5. บทบาทการทำระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านข้อมูลข่าวสาร ความรู้เพื่อวิเคราะห์สังเคราะห์จัดการให้เกิดประโยชน์ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ สถาบันการศึกษายังไม่ได้ดำเนินการแต่อย่างใด

เพราะเหตุใดสถาบันการศึกษาจึงไม่สามารถแสดงบทบาทตามที่คาดหวัง?

ผู้เขียนให้ข้อสังเกตว่าสาเหตุสำคัญที่ไม่ได้มีบทบาทดังกล่าวอาจเป็นเพราะปัจจัยเหล่านี้หรือไม่? คือ

1. **คนในสถาบันการศึกษา** ที่สนใจเรื่องเกี่ยวกับสหกรณ์อย่างแท้จริงมีจำนวนน้อยมาก อีกอย่างหนึ่งมีคณาจารย์อยู่มากมายหลายชั้น เช่น คุรุทางจิตวิญญาณ คุรุโครงกรอบทางความคิด (paradigm) เก่า ที่คิดแยกส่วน มีอำนาจมีความเป็นปัจเจกนิยมสูง (Individualism) เรียนรู้ต่ำ ทำงานประจำมากเกินไป การสอนมากเกินไป ไม่ค่อยจะรับรู้และพัฒนา นวัตกรรมจากการวิจัย เคลื่อนไหวรับสิ่งใหม่จากความเป็นไปทางสังคม (mobility) น้อยไป จิตลักษณะ (mentality) เพื่อตนเองและมีใจเปิดยอมรับความคิดเห็นคนอื่น (openness) ไม่มากพอ และคณาจารย์ที่คนสร้างขึ้นมาข้างตนเอง

2. **โครงสร้างทางสังคม** ของคนในสถาบันการศึกษาล้วนอยู่ในระบบราชการที่ค่อนข้างสบายแต่เหนื่อยในการทำงานสรรค์สร้างสิ่งใหม่ในสิ่งแวดล้อมที่มีฐานความคิดที่อำนาจ

ประโยชน์ การทำแยกส่วนและมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคมอย่างสร้างสรรค์ (social propagation) น้อย ความขัดแย้งเรื่องอำนาจประโยชน์ยังสูง ด้วยเป็นโครงสร้างราชการทำให้การคิดงานไม่ยืดหยุ่นที่เป้าหมายเป็นสำคัญ แต่ติดอยู่ที่ระบบระเบียบและเครื่องมือ การคิดอ่านสิ่งใหม่ ทำได้แต่ทำให้สำเร็จได้ยาก

3. ฐานความรู้ระดับศาสตร์มีน้อย ที่มีอยู่ก็จำกัดเฉพาะและไม่สอดคล้องกับเป้าหมายเฉพาะกับสหกรณ์เช่นความรู้เศรษฐศาสตร์ที่มีอยู่มุ่งความพอใจขอปัจเจกเป็นระดับเนื้อหาหรือแบบโลก ๆ ไม่ถึงจิตวิญญาณ

4. การบริหารจัดการ

4.1 หลักสูตรทางด้านสหกรณ์ยังล้าหลังไม่ปรับตัวและพัฒนาโดยสาระหลักสูตรยังสนใจทางวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ เช่น ยังบังคับเรียนทางด้านวิชาเคมี ฟิสิกส์ ชีวะ แต่ในขณะที่เดียวกันกลับละเลยกลุ่มวิชาพื้นฐานทางด้านมนุษยศาสตร์ สังคมศาสตร์ และสหกรณ์ยังอิงทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ทุนนิยม กระแสหลัก ที่มีการจัดลงในหลักสูตร เศรษฐศาสตร์สหกรณ์ ขณะที่ไม่มีการจัดวิชาทางเศรษฐศาสตร์สถาบัน เศรษฐศาสตร์การเมือง เศรษฐศาสตร์เชิงพุทธ หรือเศรษฐศาสตร์ชุมชนให้นักศึกษาเรียนรู้ ทั้งนี้เกี่ยวเนื่องกับอาจารย์ที่สอนอยู่ในมหาวิทยาลัยทางด้านเศรษฐศาสตร์จบการศึกษาทางด้านเศรษฐศาสตร์ทุนนิยม

4.2 การขาดแคลนแหล่งความรู้และงานวิจัย

เป็นที่สังเกตได้เมื่อเข้าร้านหนังสือหรือห้องสมุดทั่วไปจะพบว่า มีหนังสือ/ตำราทางด้าน สหกรณ์อยู่น้อยมาก ในส่วนของผลงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่มีอยู่ก็สามารถใช้ประโยชน์ได้ระดับหนึ่ง แต่ก็การตั้งโจทย์ที่ไม่คมชัดลึกพอและกระบวนการวิจัยยังใช้ฐานคิดเชิงวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ เป็นวิธีวิทยาการวิจัย (research methodology) ที่อิงอยู่กับสำนักปฏิฐานนิยม (positivism) ซึ่งไม่สอดคล้องต่อการศึกษาวิจัยปรากฏการณ์ทางสังคมมากนัก

4.3 การจัดการเรียนการสอน ขาดกระบวนการให้นักศึกษาได้เรียนรู้จากการปฏิบัติจริงที่มากพอการจัดการศึกษาสหกรณ์จึงไม่สามารถสร้างอุดมการณ์ จิตลักษณะ และการประยุกต์หลักและวิธีการให้ได้ดีกับของจริง ในอนาคตต่อไปน่าเป็นห่วงว่าหากทำให้เพียงเสมือนหนึ่งเป็นธุรกิจการศึกษาที่ทำเงินให้กับผู้สอนและกับความภูมิใจของผู้เรียนที่ได้วุฒิสองชั้น ก็ไม่รู้จะฝากความหวังไว้กับอะไร เป็นที่น่าคิดต่อว่า ขบวนการสหกรณ์อาจต้องมาจัดการศึกษาเองหรือไม่?

5. อุปสรรค/ข้อจำกัดจากภายนอก

- ขาดโครงสร้างทางสถาบันที่เป็นตัวเชื่อมต่อระหว่างสถาบันการศึกษาขบวนการสหกรณ์ และภาครัฐและเอกชนที่ทำการส่งเสริมสนับสนุนการจัดการศึกษาด้านสหกรณ์

- ขาดการรวมพลังสร้างสรรค์ของ “คนสหกรณ์” ที่สามารถผนึกกำลังสร้างเครือข่ายสำนึกคิดทางสหกรณ์ “school of cooperative study” ระหว่างกลุ่มคนที่สนใจการจัดการศึกษาสหกรณ์จากภาคีสถาบันต่าง ๆ

สถาบันการศึกษาและการสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการเรียนรู้ได้อย่างไร?

เพื่อให้สามารถแสดงบทบาทดังกล่าวข้างต้นตัวสถาบันการศึกษาจะต้องปรับตัวอย่างมากโดยทำการเชื่อมประสาน คนที่สนใจทำงานปฏิรูปสหกรณ์ ปรับรูปแบบการทำงานที่ออกจากข้อจำกัดของราชการ โดยอาจทำลักษณะโครงการความร่วมมือระหว่างหน่วยงานมหาวิทยาลัย หรือกับวิทยาลัย และโรงเรียน ใช้คนที่สนใจร่วมกันวิจัยและพัฒนาทำโครงการร่วมที่มีองค์การหรือสถาบันที่มีรูปแบบการบริหารจัดการคล่องตัว เริ่มต้นประสานจัดตั้งคนจำนวนเล็กทำงานเล็กและค่อยขยายบทบาท ภารกิจ ที่เป็นรูปธรรมมากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งนี้จะต้องมีบรรยากาศหรือสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้คือ มี เวทีแลกเปลี่ยนทางวิชาการ มีข้อมูลข่าวสารและความรู้มาแลกเปลี่ยนกันอยู่เสมอ ทั้งคนภายในและภายนอกสถาบัน ให้มีลักษณะสังคมการเรียนรู้แท้จริง กล่าวคือสร้างเงื่อนไขจำเป็นดังที่กล่าวมาแล้วและจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้อ

ข้อเสนอโครงการวิจัยที่จำเป็นเพื่อเสริมบทบาทของสถาบันการศึกษาในการพัฒนาสหกรณ์

เป้าหมายโดยรวมของงานวิจัยน่าจะนำไปสู่การสร้างหรือเติมเต็มเงื่อนไขจำเป็น 5 ประการดังที่กล่าวมาข้างต้น และอาจมีรายละเอียดประเด็นบางส่วนเป็นดังนี้ว่า

- 1.งานวิจัยเพื่อวิเคราะห์สถาบันที่จัดการศึกษาอบรมสหกรณ์ปัจจุบัน ซึ่งวิเคราะห์สถานะบุคคล, โครงสร้าง และการบริหารจัดการ
- 2.งานวิจัยวิเคราะห์เชิงระบบสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ปัจจุบันเชื่อมต่อกับทฤษฎีที่มีฐานศาสตร์อะไรบ้าง?
- 3.งานวิจัยเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานความเป็นสหกรณ์ และความเป็นขบวนการ โดยร่วมมือระหว่างสถานศึกษาต่าง ๆ และขบวนการสหกรณ์และภาครัฐ (กรมส่งเสริม, กรมตรวจบัญชีสหกรณ์และองค์กรสหกรณ์ภาคประชาชน)
4. งานวิจัยเชิงปฏิบัติการและบูรณาการ เพื่อสร้างสถาบันการศึกษาเพื่อพัฒนา สหกรณ์ โดยความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาสหกรณ์
- 5.รูปแบบของความร่วมมือของสถาบันการศึกษาและขบวนการสหกรณ์ในเขตภูมิภาคแต่ละภาค

ภาพรวม: การจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาขบวนการสหกรณ์

บริบทและปัจจัยเงื่อนไข	สถาบัน	องค์ประกอบพิจารณา			การแสดงผลบทบาท/ภารกิจต่อการพัฒนาขบวนการ สหกรณ์
		คน	กลไก	การบริหารจัดการ	
<ul style="list-style-type: none"> - ฐานวิทยาแยกส่วน - ความเป็นราชการบริหาร - การรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลาง - การศึกษาเพื่อยักยอกและเทวดาสร้างอิตตาของปัจเจก - กระแสโลกบริโภคนิยม - วัตถุนิยม 	มหาวิทยาลัย วิทยาลัย โรงเรียน	<ul style="list-style-type: none"> - มีจำนวนน้อยที่สนใจเรื่องสหกรณ์ - จิตลัทธิและสำนึกยังอ่อนแอเรื่องสหกรณ์ 	<ul style="list-style-type: none"> - ขาดพลังสังฆะ - แยกส่วน - ไม่เป็นขบวนการ - ดิกระบวรราชการ 	<ul style="list-style-type: none"> - หลักสูตรล้าหลัง - ขาดองค์ความรู้สหกรณ์ - ขาดตำรา - การเมืองในองค์กรบั่นทอนบังคับสร้างสรรค้ของทีมงาน 	<ul style="list-style-type: none"> - สร้างบัณฑิตเสริมในขบวนการสหกรณ์ได้แต่ยังไม่เข้มพอ - วิจัยยังไม่ช่วยแก้ปัญหา
	ขบวนการสหกรณ์โดยสันนิบาตสหกรณ์	- กรรมการและฝ่ายจัดการยังไม่เข้มแข็งทางวิชาการพอ แต่มีประสบการณ์มาก	โครงสร้าง ยังไม่ใช่สหกรณ์และไม่มีสถาบันให้การศึกษารวมของตนเอง	- ให้การศึกษาอบรมและวิจัยบ้าง แต่ยังขาดประสิทธิภาพ	บทบาทและภารกิจยังไม่สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาขบวนการ สหกรณ์ได้
	ขบวนการสหกรณ์	มีประสบการณ์	ทำแยกส่วนเฉพาะขบวนการของตน เช่น ชุมชนสหกรณ์ เครดิตยูเนียน	- มีหลักสูตรตนเอง - ตอบสนองต่อความต้องการของสหกรณ์ได้ดี	ทำได้แต่ยังมีน้อย
	(รัฐ) กรมส่งเสริมสหกรณ์ในศูนย์ฝึกอบรม สหกรณ์	<ul style="list-style-type: none"> - จำนวนน้อย - ข้าราชการ - ไม่แน่ใจอุทิศตนขนาดไหน 	<ul style="list-style-type: none"> - ระบบราชการ - แยกส่วน - ติดอยู่ในวัฒนธรรมอำนาจประโยชน์ 	<ul style="list-style-type: none"> - มีหลักสูตรดี - ขาดความต่อเนื่องในการให้การศึกษา - และไม่ได้อยู่บนงานวิจัย - ขาดบุคลากรทางมนุษยศาสตร์และวิชาการลึกซึ้ง 	ทำการฝึกอบรมตามระบบงบประมาณที่ได้รับ มีข้อจำกัดและขาดมิติในการสร้างกระบวนการเรียนรู้

บทความที่ 7

**บทบาทการดำเนินงานของกลุ่ม/องค์กรประชาชน :
แนวทางการพัฒนาระบบเครือข่ายกลุ่ม/องค์กร
ประชาชนและขบวนการสหกรณ์**

โดย

ศิริชัย ภาครรัตนกุล และ กอบชัย นิยมกุล

บทบาทการดำเนินของกลุ่ม/องค์กรประชาชน : แนวทางการพัฒนาระบบ เครือข่ายของกลุ่ม/องค์กรประชาชนและขบวนการสหกรณ์

ศิริชัย สาครรัตนกุล และกอบชัย นิมกุล*

1. บทนำ: คอขวดของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

แม้ว่าในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ก่อนที่เกิดวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจเฉลี่ยประมาณร้อยละ 5-6 ต่อปี ซึ่งค่อนข้างสูง เมื่อเทียบกับประเทศกำลังพัฒนาในกลุ่มเดียวกัน แต่หลังเกิดวิกฤตการณ์ดังกล่าวขึ้น ได้มีการตระหนักว่าอัตราการเจริญเติบโตดังกล่าวไม่ได้เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนเท่าใดนัก แอบแฝงไปด้วยปัญหาด้านทางโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่ยังคงไม่ได้แก้ไขเท่าที่ควร และท้ายที่สุด ความเหลื่อมล้ำของรายได้ก็ยังเป็นปัญหาเรื้อรังและคอขวดของการพัฒนา

จากตัวเลขการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสำนักงานสถิติแห่งชาติแสดงว่า ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รายได้ของครัวเรือนไทยได้เพิ่มขึ้นเป็น 3 เท่า คือเพิ่มขึ้นจากเดือนละ 1,330 บาท ในปี พ.ศ. 2533 เป็น 3,321 บาท ในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ของรายได้แล้ว ก็ถือว่าประสบความสำเร็จระดับหนึ่งทั้งที่ในช่วงวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ แต่ถ้าลองพิจารณาตัวเลขการกระจายรายได้ของประเทศกลับยังไม่ได้ดีขึ้นเท่าที่ควร ในปี พ.ศ. 2543 มีครัวเรือนเพียงร้อยละ 5.5 ที่มีรายได้สูงถึงหนึ่งในห้าของรายได้ทั้งหมด ขณะที่เกือบร้อยละเจ็ดสิบของครัวเรือนกลับมีรายได้ไม่เกินครึ่งของรายได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นภาพที่ไม่ได้แตกต่างกันมากนักเมื่อสิบปีที่แล้ว ที่มีตัวเลขการกระจายรายได้ที่ใกล้เคียงกัน

ประสบการณ์ที่ผ่านมาได้ชี้แนะว่า แนวทางการพัฒนามุ่งเป้าไปสู่ระบบเศรษฐกิจเปิดที่มีการแข่งขันแบบเสรีและส่งเสริมการลงทุนจากภายนอกตัวอย่างเช่น การเปิดเสรีอุตสาหกรรมและบริการต่าง ๆ และการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เป็นต้น ถึงแม้ว่าจะเป็น การเพิ่มการจ้างงานและรายได้ให้กับแรงงาน และนำไปสู่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นก่อนการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ แต่การเจริญเติบโตเหล่านั้นไม่ได้ยั่งยืน ฉะนั้น จึงมีคำถามว่าแนวความคิดการพัฒนาดังกล่าวสามารถทำงานได้ดีหรือเปล่า ควรมองหาแนวทางการพัฒนาที่ดีกว่าหรือเปล่า

* จากบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

2. การแสวงหาแบบจำลองของการพัฒนาแบบยั่งยืน (Sustainable Development)

วัตถุประสงค์หลักของระบบเศรษฐกิจเปิดที่มีแข่งขันแบบเสรี คือ การใช้กลไกตลาดเพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจนั้น และจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจเองโดยปริยาย แต่ดูเหมือนว่าการเพิ่มขึ้นของประสิทธิภาพไม่ได้เป็นเงื่อนไขที่พอเพียงสำหรับการเพิ่มขึ้นในความเท่าเทียมกันทางด้านรายได้ เนื่องจากความสามารถในการแข่งขันไม่เท่าเทียมกัน ความอ่อนแอทางคุณภาพทรัพยากรมนุษย์และการเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่ยากลำบากของหน่วยเศรษฐกิจขนาดเล็กทำให้เกิดความด้อยโอกาสทางการตลาด และนำไปสู่การไม่มีความสามารถในการแข่งขันเท่าใดนัก ถ้าหากการพัฒนามุ่งเน้นการแข่งขันโดยไม่คำนึงถึงความเท่าเทียมกันในโอกาสทางด้านเศรษฐกิจแล้วระบบการแข่งขันอาจนำไปสู่การแข่งขันอย่างบิดเบือน ก่อให้เกิดการผูกขาดในระบบตลาดต่าง ๆ หรือเกี่ยวพันกับหน่วยเศรษฐกิจที่มีความเข้มแข็งทางด้านเงินทุนและมีอำนาจการต่อรองอำนาจการซื้อปัจจัยการผลิตสูงเป็นหลัก ถ้าไรส่วนเกินตกอยู่กับเจ้าของเงินทุนของหน่วยเศรษฐกิจใหญ่ ๆ อาทิเช่น บริษัทค้าปลีกรายใหญ่ บริษัทรับซื้อผลผลิตทางการเกษตร เป็นต้น ขณะที่แรงงานที่มีคุณภาพการศึกษาจะทำตนให้อยู่ในหน่วยเศรษฐกิจขนาดใหญ่ในภาคการผลิตต่าง ๆ ส่วนแรงงานที่มีคุณภาพการศึกษาที่ด้อยจะอยู่ในหน่วยเศรษฐกิจย่อยอย่างเกษตรกร ร้านค้าปลีก และผู้ผลิตสินค้าบริโภคขนาดเล็ก ซึ่งจะสูญเสียอำนาจต่อรองทางด้านค่าจ้างและราคาสินค้าของตนเอง แม้ว่าหน่วยเศรษฐกิจขนาดใหญ่เหล่านั้นจะก่อให้เกิดการสร้างงานและรายได้ในชุมชนแต่ไม่ได้เป็นการพัฒนาที่ยั่งยืนที่สามารถยกระดับมาตรฐานทางสังคมและเศรษฐกิจได้ ยิ่งกลุ่มคนที่มีรายได้น้อยโอกาสที่เข้าสู่ระบบการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจคงเป็นไปได้ยากมาก

เมื่อเป็นตามข้างต้น แนวการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกันควรมุ่งสร้างกลุ่มหรือภาคเศรษฐกิจที่มีแรงงานด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจหรือมีแนวโน้มที่มีการผูกขาดโดยหน่วยเศรษฐกิจขนาดใหญ่ให้มีโอกาสและความสามารถแข่งขันได้ พร้อมทั้งสนับสนุนรูปแบบองค์กรที่เป็นการกระจายความเป็นเจ้าของในหน่วยเศรษฐกิจเหล่านั้นด้วยการนำระบบสหกรณ์หรือองค์กรประชาชนรูปแบบอื่น ๆ มาใช้เพื่อ

- เพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจให้มากขึ้น (more market opportunity)
- เพิ่มส่วนรวมในการตัดสินใจ (more participation)
- เป็นการช่วยเหลือของรัฐเพื่อให้อำนาจช่วยเหลือตัวเอง (state help for self help)

3. สหกรณ์: ทางเลือกของการลดอำนาจการผูกขาดและเพิ่มการกระจายรายได้

จอห์น เคนเนท กัลเบรท เป็นนักเศรษฐศาสตร์คนแรกที่ใช้ให้เห็นว่าการยึดติดกับหลักการของการแข่งขันแบบตลาดเสรีอยู่อย่างเดียวโดยไม่พิจารณาคุณภาพของตลาดสองด้านจะทำให้การแข่งขันหายไปที่สุดในที่สุด ข้อสรุปจากการศึกษาของเขาได้ชี้ให้เห็นว่าการกระจุกตัวของธุรกิจต่างๆ สูงขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งมีผลต่อคุณภาพของตลาด ไม่ได้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ในตลาดด้านเดียวแต่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ในตลาดทั้งสองด้านคือด้านผู้ซื้อและผู้ขาย ฉะนั้นตามแนวความคิดของจอห์น เคนเนท กัลเบรท แล้ว คุณภาพของตลาดจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีความสมดุลของอำนาจการตลาดทั้งสองด้าน ดังนั้น อำนาจการตลาดของอีกด้านหนึ่งควรจะถูกล่วงดุลด้วยอำนาจทางการตลาดอีกด้านหนึ่ง จึงถือว่ามีการแข่งขันเกิดขึ้น สหกรณ์เป็นการรวมตัวกันเพื่อลดอำนาจทางการตลาดสินค้าของธุรกิจขนาดใหญ่

สหกรณ์มีบทบาทในเรื่องการรวมตัวของผู้ผลิตหรือผู้ขายสินค้าขนาดกลางและขนาดเล็กได้เป็นอย่างดี แทนที่สมาชิกแต่ละคนจะขายสินค้าของตนเอง ดังตัวอย่างเก่าแก่อย่างกรณีสินค้าของไรฟไฟเช่นในประเทศเยอรมันที่ก่อตั้งด้วยหลักการการรวมตัวเพื่อช่วยเหลือตัวเอง วัตถุประสงค์หลัก คือ การเพิ่มการแข่งขันด้วยการเสนอทางเลือกอีกทางหนึ่งให้กับเกษตรกรที่รวมตัวกันแทนการกู้ยืมเงินจากพ่อค้าเงินกู้ ซึ่งเป็นผู้ผูกขาดในท้องถิ่น ทำให้เกษตรกรสามารถควบคุมเงื่อนไขต่างๆ ที่ให้กับพ่อค้าเงินกู้เหล่านั้นได้ ทำนองเดียวกัน ชวษ-ดิลิขส์สร้างอำนาจการต่อรองด้วยการตั้งสหกรณ์ซื้อหนังสือพิมพ์สำหรับรองท่าในดิลิขส์ แทนการพึ่งพิงผู้รับซื้อที่ผูกขาดอยู่

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดและได้เกิดขึ้นเกือบทุกประเทศ ก็คือ ร้านค้าปลีกที่ได้รับแรงกดดันการแข่งขันจากห้างสรรพสินค้าใหญ่และร้านค้าปลีกระบบเครือข่ายของบริษัทขนาดใหญ่ แม้ในยุโรปตะวันตกเองปรากฏการณ์นี้ได้ก่อกำเนิดขึ้นตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 และกำลังเกิดขึ้นกับประเทศไทย ห้างสรรพสินค้าใหญ่และร้านค้าปลีกระบบเครือข่ายค่อนข้างมีอำนาจความได้เปรียบทางการเศรษฐกิจสูง เนื่องจากเข้าถึงระดับค้าส่งด้วยปริมาณการซื้อที่มากเพียงพอ จนกระทั่ง ร้านค้าปลีกไม่สามารถอยู่รอดได้ เว้นเสียจะมีการรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือตนเองเหมือนในประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยแนวความคิดที่จะสนับสนุนให้มีการก่อตั้งสหกรณ์ขายส่ง ซึ่งทำหน้าที่ซื้อสินค้าจากผู้ผลิตโดยตรงที่ได้เงื่อนไขของราคาที่ดีกว่าและขายสินค้าเหล่านั้นให้กับร้านค้าปลีกด้วย

นอกจากการรวมตัวของผู้ผลิตและผู้ค้าแล้ว การรวมตัวในเชิงธุรกิจลักษณะแนวดิ่ง และแนวนอนของสหกรณ์นำไปสู่ความได้เปรียบในเชิงการแข่งขันได้ด้วย ตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศเดนมาร์ก คือ ผู้ค้านี้อูสกรซึ่งเป็นผู้ผลิตรายใหญ่ในยุโรปทั้งที่มีต้นทุนการผลิตของประเทศค่อนข้างสูงกว่าประเทศอื่นๆ ในยุโรป คำตอบในเรื่องนี้ คือ การรวมตัวของสหกรณ์ผู้ผลิตทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน สหพันธ์สหกรณ์จะเป็นผู้ควบคุมทั้งการผลิต การตลาด การส่งออกรวมทั้งการวิจัยและการวางแผนของอุตสาหกรรมด้วย ซึ่งดูเหมือนการผูกขาดในอุตสาหกรรม แต่จริงๆ แล้วไม่ใช่ เพราะการรวมตัวเหล่านั้นประกอบไปด้วยผู้ผลิตรายย่อยต่างๆ ที่ยังคงเป็นเจ้าของฟาร์มตัวเองอยู่ ตรงข้ามกับการผูกขาดของหน่วยเศรษฐกิจขนาดใหญ่ที่จะเป็นเจ้าของโดยกลุ่มคนที่มีโอกาสทางเศรษฐกิจสูง

เมื่อเป็นเช่นนี้ สหกรณ์ถือได้ว่าเป็นหน่วยเศรษฐกิจของสังคมในการที่จะนำเครื่องมือในการกระจายความมั่นคง ลดการผูกขาดและเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจให้กับผู้ด้อยอำนาจทางเศรษฐกิจกว่า

4. ปัญหาของการจัดการสหกรณ์: สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงและทางทฤษฎีการจัดการ

4.1 ภาวะการกดดันของการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคม

ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่มีผลต่อระบบสหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ นั้นประกอบไปด้วย

-การเปลี่ยนแปลงในบทบาทของรัฐบาลต่อสหกรณ์ ซึ่งเป็นการสะท้อนโดยรัฐบาลลดการให้ความช่วยเหลือระบบสหกรณ์ ในประเทศต่างๆ รัฐบาลก็จะให้ความช่วยเหลือกับสหกรณ์ในรูปแบบสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในประเทศเหล่านี้ การช่วยเหลือดังกล่าวไม่ได้เป็นเครื่องชี้วัดความสามารถและประสิทธิภาพการดำเนินงาน ฉะนั้น บทบาทของรัฐบาลก็อาจจะมีส่วนต่อการดำเนินงานของสหกรณ์ในหลายๆ ประเทศโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา

-การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจากภาคการเกษตรแบบดั้งเดิมไปสู่เกษตรอุตสาหกรรม นั้นมีผลต่อการปรับตัวในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์การเกษตร

-ภาวะการแข่งขันจากต่างประเทศ ยุคการค้าเสรีระหว่างประเทศทำให้บริษัทข้ามชาติต่างๆ เข้ามาแข่งขันกับองค์กรภายในประเทศได้สะดวกยิ่งขึ้น ซึ่งบริษัทข้ามชาติเหล่านั้นได้เปรียบทั้งทุนและเทคโนโลยีที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ ถ้าสหกรณ์ไม่ปรับตัวต่อภาวะการแข่งขันดังกล่าว ก็จะมีผลต่อความอยู่รอดขององค์กรในอนาคต

-*รสนิยมของผู้บริโภค* แม้ว่าสหกรณ์จะเป็นองค์กรที่สมาชิกรวมตัวกันก่อน ก่อตั้ง แต่ถ้าสหกรณ์ไม่ปรับตัวตามรสนิยมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนไปก็ไม่สามารถตอบสนองทั้งสมาชิกและลูกค้าได้

ที่ผ่านมา สมาชิกได้ใช้รูปแบบของสหกรณ์เป็นวิธีที่จะลดต้นทุนของตน และใช้เพื่อเป็นช่องทางในการขายสินค้าของตน แต่ในเมื่อสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจหลายอย่างเปลี่ยนไป ทำให้ความได้เปรียบเชิงแข่งขันดังกล่าวลดน้อยลง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการทบทวนแบบจำลองที่ใช้อยู่ในสภาวะของการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงไป

4.2 ปัญหาเรื่องสิทธิของเจ้าของและการกำกับดูแล (Governance) ในระบบสหกรณ์

ในหลายๆประเทศทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา กระบวนการพัฒนาของสหกรณ์ได้พัฒนามาถึงจุดอิ่มตัวที่ทำให้สหกรณ์ไม่สามารถขยายตัวต่อไปได้ ปัญหาทางด้านโครงสร้างภายในระบบสหกรณ์เองที่เป็นอุปสรรคต่อการขยายตัวของระบบสหกรณ์เรียกกันว่า “ปัญหาสิทธิของเจ้าของและการกำกับดูแล” คือ เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการละเลยความรู้สึกในการเป็นเจ้าของและหน้าที่การควบคุมของสมาชิกต่อสหกรณ์ ซึ่งเรื่องนี้ เอ็ม คูก (FULTON AND GIBBINGS 2000: A-3) ได้แจกแจงปัญหาเรื่องนี้ออกเป็น

-*ปัญหาที่มีแต่ผู้ร่วมใช้ฟรี (free rider)* ปัญหานี้เกิดขึ้นจากผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจที่ได้จากการใช้สหกรณ์นั้น ร่วมกัน จึงไม่ค่อยสนใจให้สมาชิกอยากลงทุนในสหกรณ์มากขึ้น สมาชิกส่วนใหญ่จึงเห็นด้วยกับการลงทุนในแค่จำนวนเท่ากับขั้นต่ำที่สหกรณ์จำเป็นต้องทำ

-*ปัญหาความผูกพันกับองค์กร* สหกรณ์ส่วนใหญ่ไม่สามารถดำเนินการและบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากสมาชิกมีความผูกพันกับองค์กรในแง่ผลประโยชน์ที่ได้รับคืนจากระบบการจ่ายเงินปันผลในแต่ละปีมากกว่าความเป็นเจ้าของและสิทธิในการควบคุมองค์กรเพื่อให้สหกรณ์มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ฉะนั้นความรู้สึกในการใช้บริการ สหกรณ์ของสมาชิกในลักษณะดังกล่าวทำให้สมาชิกมีความผูกพันกับสหกรณ์ในแง่ของการหวังผลตอบแทนระยะสั้นมากกว่า

-*ปัญหาการกำกับดูแล* เนื่องจากหุ้นทุนของสหกรณ์ทั่วไปไม่สามารถนำมาซื้อขายกันได้ มูลค่าสหกรณ์ส่วนใหญ่สะท้อนผลการดำเนินงานในทางบัญชีมากกว่าความคาดหวังของสมาชิก ผลที่ตามมาคือการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพไม่สามารถตรวจสอบได้ล่วงหน้า นอกจากนั้น การกระจายความเป็นเจ้าของโดยเฉพาะสหกรณ์ขนาดใหญ่จะส่งผลให้สมาชิกแต่ละคนไม่มีแรงจูงใจที่จะเข้ามาตรวจสอบสหกรณ์ สหกรณ์ที่ประสบความสำเร็จมักจะมีโครงสร้างการกำกับดูแลที่ดี

-**ปัญหาการปรับการลงทุน** การที่หุ้นสหกรณ์ไม่สามารถนำมาซื้อขายได้นั้น หมายความว่า สมาชิกไม่สามารถปรับการลงทุนของเขาให้สะท้อนความเสี่ยง สมาชิกจึงมีแนวโน้มเข้าไปกำกับกิจกรรมของสหกรณ์ในทิศทางที่สอดคล้องกับความเสี่ยงและผลตอบแทนของตัวเอง หรือลาออกจากการเป็นสมาชิกแทน เพื่อรับเงินลงทุนของตนเองคืน

-**ปัญหาด้านทุนการแทรกแซงของสมาชิก** บทบาทของสมาชิกในฐานะของเจ้าของ อาจจะถูกตีความผิด มีผลให้สมาชิกหลายคนกลับกลายเป็นผู้สร้างปัญหาให้กับด้านการจัดการแทน ถ้าสมาชิกที่เข้าไปเป็นกรรมการหรือมีบทบาทต่อการบริหารยังอิงการตัดสินใจกับผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มตน ก็ยิ่งทำให้มีการกำกับทิศทางสหกรณ์ไปในทิศทางที่ต้องการส่วนตัว ฝ่ายจัดการจึงจำเป็นต้องไม่เลือกปฏิบัติ กิจกรรมเหล่านี้ทำให้มีต้นทุนเกิดขึ้นมาโดยเฉพาะถ้าสมาชิกมีความต้องการที่หลากหลาย และยังมีข้อจำกัดในเรื่องทุนและปัญหาเรื่องความผูกพันกับองค์กรแล้วก็จะทำให้ฝ่ายจัดการทำงานด้วยความยากลำบาก

5. แนวทางการพัฒนาการสหกรณ์ระบบปฐมภูมิ

5.1 การเปลี่ยนข้อสมมติฐานของสหกรณ์เป็นหน่วยเศรษฐกิจที่สามารถพึ่งตนเองและสามารถแข่งขันได้

ประเทศในกลุ่มประเทศยุโรปตะวันตกส่วนใหญ่มีแนวความคิดเกี่ยวกับสหกรณ์ว่าเป็นรูปแบบขององค์กรประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นจากความต้องการความร่วมมือกันทางเศรษฐกิจเป็นหลัก ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์ในการรวมตัวกันของสหกรณ์ก็เพื่อร่วมกันก่อตั้งองค์กรเพื่อร่วมกันเป็นเจ้าของและร่วมกันดำเนินงานหน่วยธุรกิจบนหลักพื้นฐานของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยใช้สหกรณ์เป็นสื่อกลางในการเชื่อมโยงและขยายภารกิจของสมาชิกแต่ละคน สมาชิกของสหกรณ์จึงเป็นทั้งเจ้าของและลูกค้าหรือผู้ผลิต ณ เวลาเดียวกัน

ฉะนั้น การก่อตั้งสหกรณ์ได้เริ่มจากข้อสมมติฐานที่ว่า การดำเนินงานในลักษณะร่วมกันจะก่อประโยชน์ให้แต่ละคนดีกว่าแยกการดำเนินงาน หรือที่ว่า การประหยัดต่อขนาด (ECONOMY OF SCALE) สหกรณ์จึงเป็นผลพวงที่สมาชิกตระหนักถึงการได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกัน ในกรณีของครัวเรือนที่เป็นสมาชิกก็จะได้รับรายได้ที่เพิ่มขึ้น ในแง่ของผู้ประกอบการที่เป็นสมาชิก คือ การลดต้นทุนและ/หรือเพิ่มกำไร แต่ที่สำคัญ ก็คือ สมาชิกแต่ละคนยังคงรักษาความอิสระในการดำเนินธุรกิจของตนเอาไว้ได้

จากลักษณะข้างต้น ภารกิจที่สหกรณ์ได้รับมอบหมายจากสมาชิก คือ ทำให้ฐานะเศรษฐกิจของสมาชิก เจริญก้าวหน้า ซึ่งเป็นภารกิจที่สหกรณ์ทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นอดีตหรืออนาคตจำเป็นต้องรักษาไว้ อีริค โบเอทเซอร์ (ASCHHOFF AND OTHERS 1996:142) ได้กล่าวไว้ว่า “สหกรณ์คือการรวมตัวของกลุ่มคนที่มีกิจกรรมเศรษฐกิจแยก

กัน แต่มีวัตถุประสงค์ ที่จะทำให้กิจกรรมดังกล่าวของชนก้าวหน้าด้วยการร่วมกันเป็นเจ้าของและดำเนินการ”

แต่ถ้ามองย้อนไปในยุคแรกของการพัฒนาการสหกรณ์นั้น จะเห็นว่าวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสหกรณ์นั้นไม่ได้ครอบคลุมเพียงเรื่องของการจัดการเศรษฐกิจของสหกรณ์เท่านั้น ยังกินความไปถึงวัตถุประสงค์ที่ไม่ใช่เศรษฐกิจด้วย อาทิเช่น เรื่องของการรักษาเชื้อชาติ หรือ ศาสนา หรือ วัตถุประสงค์เชิงสังคมอื่นๆด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในทศวรรษ 1950 ฮานส์ เจอร์เก็น เซอร์ราฟิม (ASCHHOFF AND OTHERS 1996:142) ได้แสดงว่า ความสำคัญของวัตถุประสงค์ที่ไม่ใช่เชิงเศรษฐกิจได้ลดบทบาทสำคัญลงมากเมื่อเทียบกับยุคแรกของการสหกรณ์ ในปัจจุบัน สหกรณ์ในยุโรปได้กลายเป็น สหกรณ์รูปแบบใหม่ (ALTERNATIVE COOPERATIVE หรือ NEW COOPERATIVES)

สาเหตุที่ทำให้การบริหารงานสหกรณ์แบบเดิมในประเทศยุโรปสูญหายไป เนื่องจากสหกรณ์ส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าไปแข่งขันในตลาดที่มีภาวะการแข่งขันค่อนข้างสูงได้ สหกรณ์ไม่ได้แตกต่างจากองค์กรธุรกิจประเภทอื่นในแง่ที่ต้องตอบสนองต่อความต้องการบริการของสมาชิกที่เปลี่ยนแปลงไปให้ได้ สหกรณ์ยุคใหม่ที่ถือว่าเป็นต้นแบบของการบริหารงานจึงมุ่งให้ความสำคัญแก่แนวความคิดเรื่อง การสร้างมูลค่าเศรษฐกิจ หรือ ECONOMIZATION มากขึ้น ตามแนวคิดนี้ก็หมายความว่า สหกรณ์จะต้องใช้หลักการเชิงเศรษฐกิจมากขึ้นกว่าเดิม นอกจากนั้น ก็ต้องตั้งวัตถุประสงค์ขององค์กรให้ไปสู่การเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพและเชื่อมโยงกับภาวะตลาดมากที่สุด ฉะนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับสหกรณ์จะเป็นความสัมพันธ์เชิงตลาด ซึ่งหมายถึงว่า สหกรณ์ต้องเป็นองค์กรเชื่อมโยงการดำเนินธุรกิจของสมาชิกกับการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์

ในหลายๆ ประเทศ เมื่อระบบเศรษฐกิจได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ภาพลักษณ์และการบริหารงานของสหกรณ์ก็เปลี่ยนไปเป็นสหกรณ์สมัยใหม่ จอห์น ดราแฮม (ASCHHOFF AND OTHERS 1996: 144) ได้กล่าวไว้ว่า การเปลี่ยนแปลงสำหรับสหกรณ์สมัยใหม่ ก็คือต้องเปลี่ยนทัศนะของสมาชิกให้ไปสู่เศรษฐกิจให้มากขึ้น และขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงเรื่องสภาพแวดล้อมทางการตลาดอยู่ตลอดเวลาด้วย

สหกรณ์ในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่มีการเจริญเติบโตภายใต้การให้สิทธิพิเศษจากภาครัฐ อาทิเช่น การยกเว้นภาษีนิติบุคคล การให้การผูกขาดกับสหกรณ์ในการดำเนินธุรกิจทางการตลาด และการให้เงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำผ่านองค์กรของรัฐ เป็นต้น รวมทั้งการได้รับเงินอุดหนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ ปัจจัยเหล่านี้ไม่ได้เป็นการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันเท่าใดนักระบบเศรษฐกิจโลกมุ่งไปสู่ระบบการค้าเสรีมากขึ้น

ขณะที่ ประเทศต่างๆ จำเป็นต้องเปิดให้มีการแข่งขันจากต่างประเทศมากขึ้น ขณะที่บทบาทของรัฐบาลในเรื่องการให้ความสนับสนุนแก่ภาคการผลิตหรือควบคุมการประกอบการของบริษัทต่างประเทศก็เริ่มลดลง

แม้ว่ารูปแบบการจัดการทางการบริหาร การเงิน และการตลาดของสหกรณ์ในปัจจุบันจะเปลี่ยนไป แต่วัตถุประสงค์และพื้นฐานไม่ได้เปลี่ยนไป จึงต้องกระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นกับสหกรณ์ คือ การเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยี การผูกขาดและการกระจุกตัวของธุรกิจขนาดใหญ่ล้วนเป็นสาเหตุทำให้สภาพแวดล้อมการแข่งขันนั้นเปลี่ยนไป ฉะนั้นเพื่อให้ สหกรณ์มีความสามารถในการแข่งขันได้ตามสภาพแวดล้อมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป สหกรณ์จำเป็นต้องมีลักษณะความสามารถที่สร้างและรักษาความสามารถในการแข่งขันไว้ด้วยการสร้างอำนาจทางการตลาดไว้ด้วยการรวมตัวกันและสร้างเครือข่ายร่วมกัน

5.2 สหกรณ์ภิบาล (Cooperative Governance) เป็นกระบวนการของการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

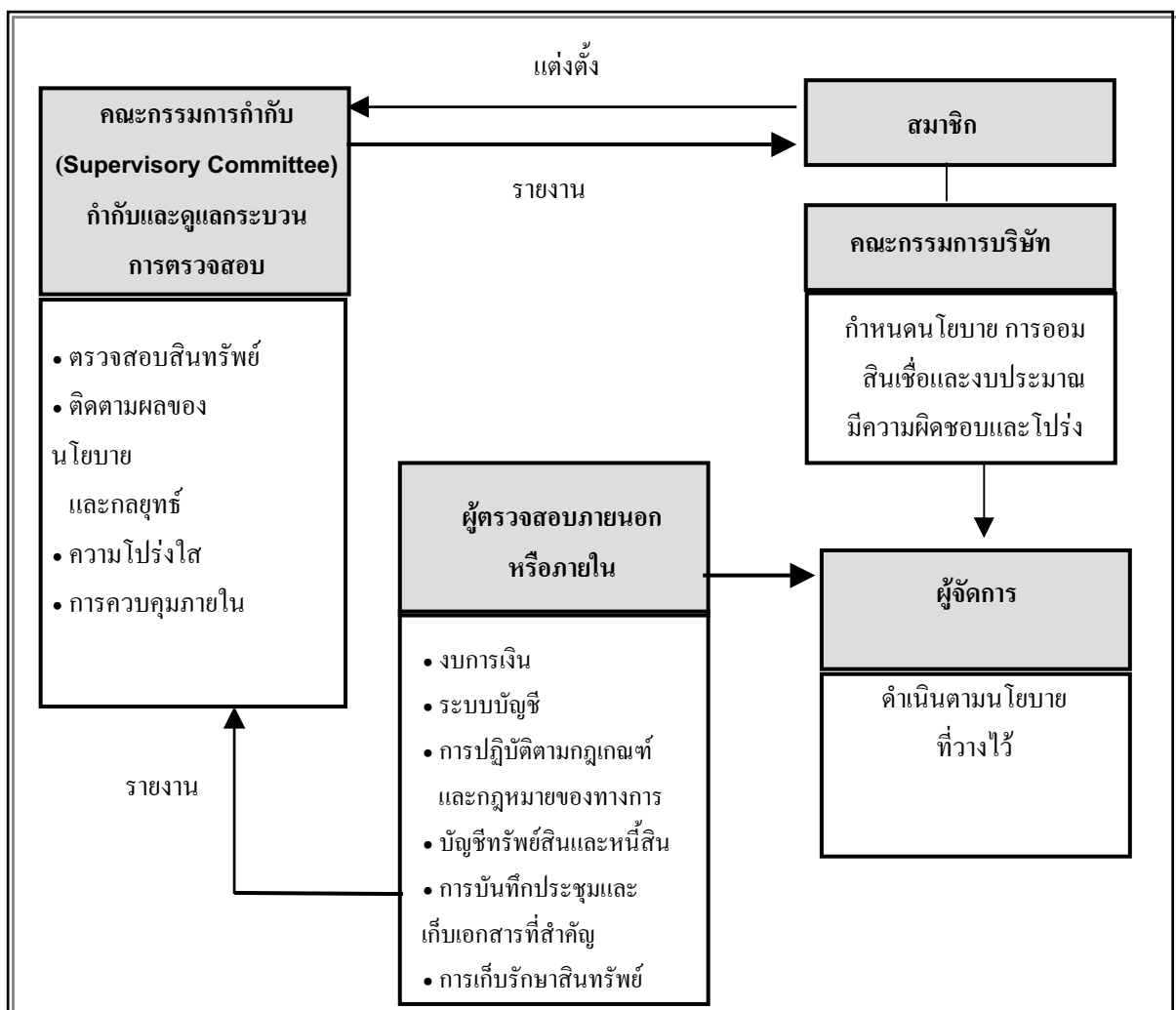
ระดับการเป็นเจ้าของและการควบคุมของสมาชิกเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดสุขภาพของสหกรณ์นั้นได้ด้วย ถ้าสมาชิกของสหกรณ์ไม่ได้มีแรงจูงใจที่ลงทุนทรัพยากรสินขององค์กร ตรวจสอบผลการดำเนินงาน และจำกัดการลื้อบปีของสมาชิกต่อฝ่ายบริหาร สหกรณ์นั้นน่าจะไม่สามารถประสบความสำเร็จเท่าใดนัก ปัจจัยที่ผลกระทบต่อระดับของความเป็นเจ้าของและการควบคุมนั้นขึ้นอยู่กับค่านิยมและอุดมการณ์ของสมาชิก การศึกษาของสมาชิก ความรู้สึกในการมีเป้าหมายร่วมกันของสมาชิก ขนาดของสหกรณ์ วิธีการบริหารงานและการกำกับดูแล

สหกรณ์ภิบาล หรือ cooperative governance หมายถึง ระบบของการควบคุมและดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์เพื่อผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นสมาชิกทั้งฐานะลูกค้าและผู้ถือหุ้น ฝ่ายดำเนินการ พนักงาน และภาครัฐ ธรรมชาติของสหกรณ์จำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมจากสมาชิกค่อนข้างสูง ความโปร่งใส การยึดมั่นในเป้าหมายขององค์กร และความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

ระบบสหกรณ์ภิบาลสามารถแยกออกได้เป็น สองระบบ คือ ระบบการควบคุมและดูแลจากภายนอกและภายใน ระบบการควบคุมและดูแลจากภายนอก หมายถึง การตรวจสอบจากองค์กรของภาครัฐหรือสหพันธ์สหกรณ์ เป็นการตรวจสอบการดำเนินงานว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของสหกรณ์ รวมทั้งการตรวจสอบงบการเงินและการดูแลทรัพย์สินของสมาชิก ในประเทศที่มีองค์กรสูงสุดในรูปของสหพันธ์หรือชุมนุมสหกรณ์จะได้รับมอบอำนาจในเรื่องนี้แทน

สำหรับระบบการควบคุมและดูแลจากภายในนั้นประกอบไปด้วย การควบคุมและดูแลในรูปของคณะกรรมการกับฝ่ายจัดการ คณะกรรมการทำหน้าที่ในการวางทิศทางและนโยบายการดำเนินงานเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก ขณะที่ฝ่ายจัดการจะบริหารภายในกรอบที่คณะกรรมการวางไว้ ซึ่งจำเป็นต้องมีระบบภายในรองรับอีกที อุปสรรคที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงานภายในของคณะกรรมการสหกรณ์ คือ กรรมการที่เลือกมาจากสมาชิกรับนั้นเป็นผู้ให้บริการหรือลูกค้าของสหกรณ์ด้วย ซึ่งบางครั้งอาจเกิดการขัดแย้งทางผลประโยชน์เวลาตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ ในหลายๆประเทศโดยเฉพาะยุโรปและอเมริกาได้ตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลอีกที โดยทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและกำกับการบริหารทิศทางและนโยบายที่สำคัญ

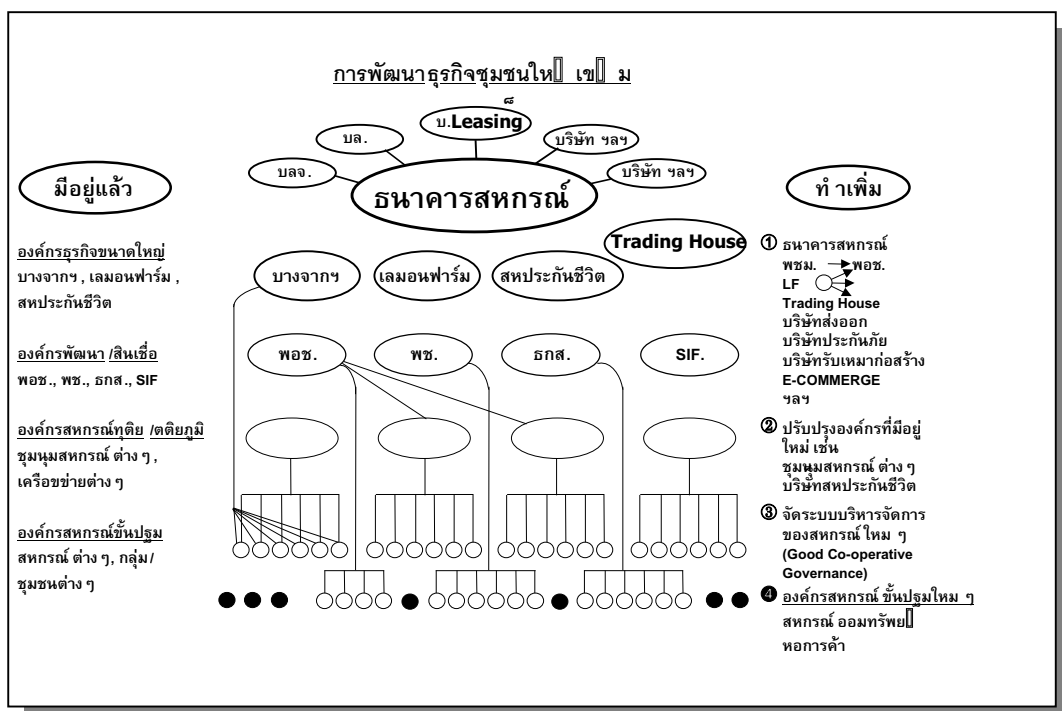
แผนภาพที่ 1 : สหกรณ์ภิบาลภายในองค์กร



6. แนวทางการพัฒนาระบบเครือข่ายของกลุ่ม/องค์กรประชาชนและขบวนการสหกรณ์

แนวทางการพัฒนาระบบเครือข่ายของกลุ่ม/องค์กรประชาชนและขบวนการสหกรณ์ คือ การสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจให้กับชุมชนด้วยการรวมให้มีการรวมตัวในรูปแบบของสหกรณ์หรือกลุ่มเพื่อประกอบธุรกรรมทางด้านการผลิตและการเงิน และสร้างเครือข่ายในระดับแนวราบระหว่างชุมชนด้วยกัน และสร้างความสัมพันธ์ขององค์กรต่างๆ ในแนวดิ่งเพื่อเสริมความเข้มแข็งให้กลุ่ม/องค์กรประชาชนและขบวนการสหกรณ์ไทยให้มีความสามารถในการแข่งขันและกระจายผลไปสู่ชุมชนมากที่สุด ดังแผนภาพที่ 2 และ 3

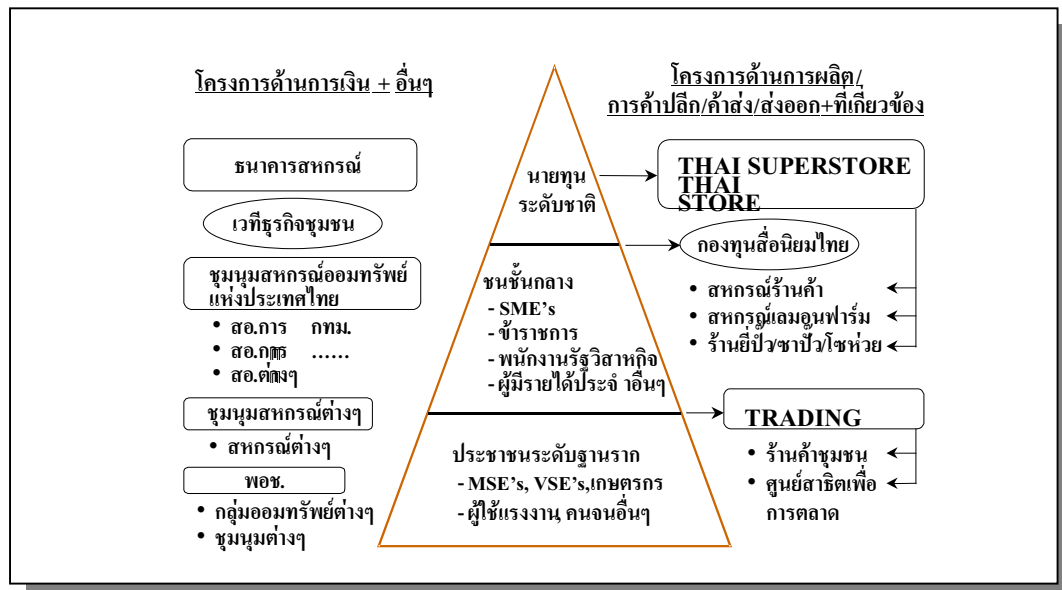
แผนภาพที่ 2: การพัฒนารัฐกิจชุมชนให้เข้มแข็ง



บทบาทการดำเนินของกลุ่ม/องค์กรประชาชน:
 แนวทางการพัฒนาระบบเครือข่ายกลุ่ม/องค์กร
 ประชาชนและขบวนการสหกรณ์

ศิริชัย สาครรัตนกุล และกอบชัย นิยมกุล

แผนภาพที่ 3: แนวทางความร่วมมือของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทย



ภาคผนวก ก. ระบบเครือข่ายของขบวนการสหกรณ์ในประเทศเยอรมัน

สาธารณรัฐเยอรมันถือได้ว่าเป็นต้นแบบของระบบธนาคารสหกรณ์ของโลก ประเทศส่วนใหญ่ที่ประสบความสำเร็จล้วนยึดถือแนวทางธนาคารสหกรณ์ของสาธารณรัฐเยอรมัน ธนาคารสหกรณ์แห่งแรกในโลกเกิดขึ้นในเยอรมัน อีกทั้งธนาคารสหกรณ์ที่มีธุรกิจด้านการเกษตรล้วนถูกก่อตั้งในเยอรมันเป็นแห่งแรกในโลก ซึ่งนับได้ว่าองค์กรสหกรณ์มีอย่างแพร่หลายในเยอรมัน คูได้จากตัวเลขจำนวนสหกรณ์เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 1993 ขณะนั้นจำนวนองค์กรสหกรณ์มีประมาณ 11,000 แห่ง และมีสมาชิกรวมกว่า 20 ล้านคน เท่ากับว่าเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดแล้ว ประชากรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์มีประมาณ ร้อยละ 27 ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น หรือสรุปได้ว่าทุกๆ 1 ใน 5 ของประชากรในสาธารณรัฐเยอรมันจะเป็นสมาชิกอย่างน้อย 1 สหกรณ์ ซึ่งการเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องนี้เป็นการแสดงพัฒนาการสหกรณ์ในประเทศด้วย ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 จำนวนสมาชิกในสหกรณ์ต่างเพิ่มขึ้นเป็น 2 เท่า ความสามารถทางการแข่งขันของสหกรณ์ท้องถิ่นต่างๆไป ถูกส่งเสริมโดยการเข้าร่วมกับบริษัททั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โครงสร้างการบริหารเป็นในรูปแบบล่างขึ้นบน และควบคุมทางอ้อมแบบประชาธิปไตย

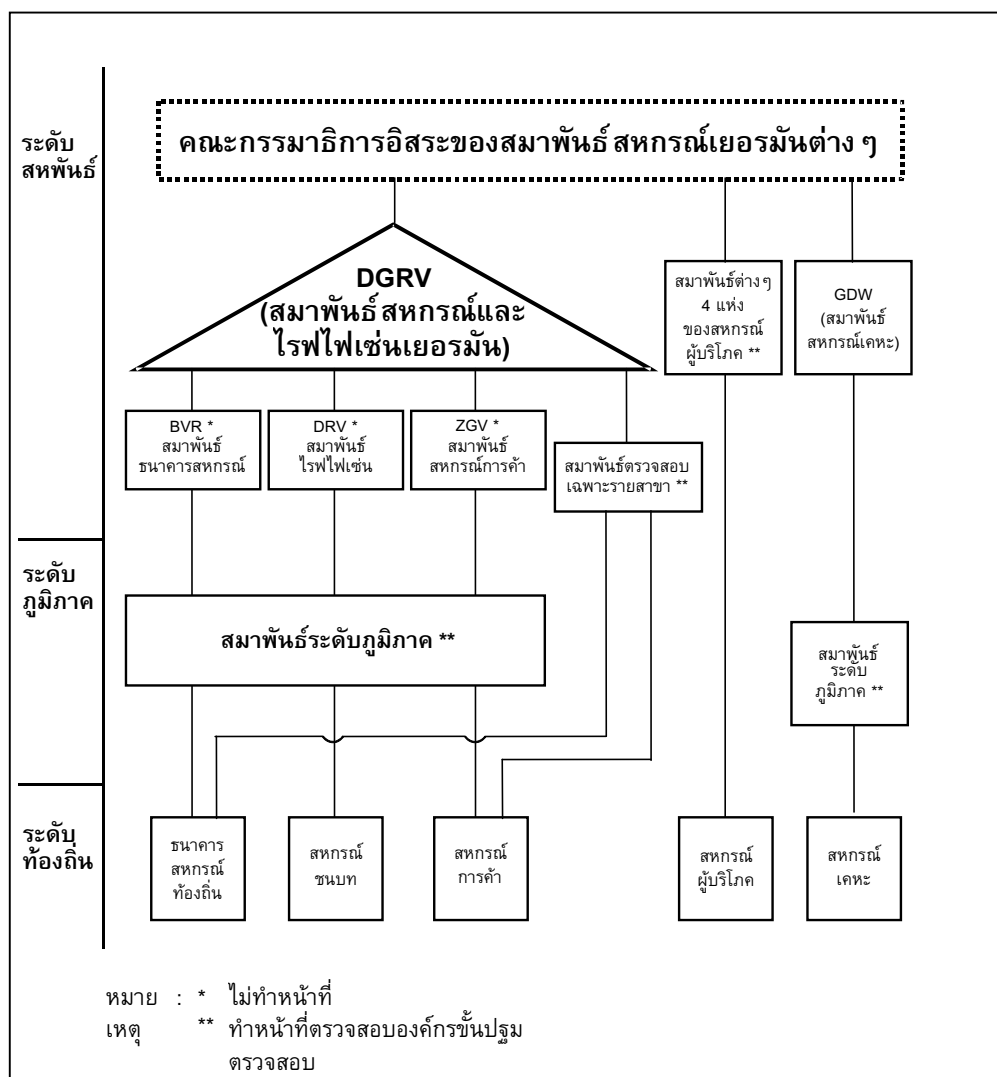
ระบบสหกรณ์ในเยอรมันอยู่บนรากฐานการเชื่อมโยงองค์กรทั้งระดับภูมิภาคและระดับชาติเข้าด้วยกันโดยองค์กรทั้ง 2 ระดับทำหน้าที่ทั้ง ตรวจสอบ ให้คำปรึกษา จัดการสนับสนุนและการฝึกอบรมแก่สมาชิก รวมทั้งประกันเงินฝาก ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2515 มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารของระบบสหกรณ์ทั้งการเกษตรและที่ไม่ใช่การเกษตร เกิดเป็น DEUTSCHER GENOSSENSCHAFTS- UND RAIFFEISENVERBAND E.V. (DGRV) ซึ่งประกอบด้วยองค์กรของรัฐ 3 แห่ง ได้แก่

1. BVR – FEDERAL ASSOCIATION OF GERMAN COOPERATIVE BANKS
2. DRV - GERMAN REIFFEISEN UNION
3. ZGV – CENTRAL ASSOCIATION OF COMMERCIAL “VERBAND” GROUPING

การจัดตั้ง FREE COMMITTEE OF THE GERMAN COOPERATIVE ASSOCIATION ซึ่งครอบคลุมสหกรณ์ผู้บริโภคและสหกรณ์สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ภายใต้โครงสร้างนั้น DGRV BVR ทำหน้าที่ดูแลธนาคารสหกรณ์ทุกแห่ง DRV ทำหน้าที่ดูแลสหกรณ์การเกษตรทุกแห่ง และ ZGV ทำหน้าที่ดูแล สหกรณ์ที่ไม่เกี่ยวกับการเกษตรทุกแห่ง

โดยที่ทั้ง 3 องค์กรนี้ไม่มีหน้าที่ตรวจสอบ ผู้ที่ทำหน้าที่ AUDITING ระดับประเทศมีผู้เดียวคือ DGRV แผนผังนี้แสดงถึงความสนใจร่วมกันของสหกรณ์ทุกชนิดในหลาย ๆ ด้าน เช่น เศรษฐกิจ กฎหมาย การเงิน โดยจะมีการให้คำปรึกษาและช่วยเหลือทุกคำถามที่เกี่ยวกับกฎหมายการสหกรณ์และการตรวจสอบ รวมทั้งรักษาและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและสถาบันต่าง ๆ ในเยอรมันและต่างประเทศ องค์กรรัฐทั้ง 3 จะรับผิดชอบในการให้คำปรึกษาและการสนับสนุน รวมทั้งเสนอสิ่งที่สมาชิกให้ความสนใจ หน้าที่ตรวจสอบบัญชีสำหรับสหกรณ์ที่เข้าร่วม (AFFILIATED PRIMARY COOPERATIVE) จะทำโดยสมาคมผู้ตรวจสอบระดับภูมิภาค SPECIAL-PURPOSE COOP ซึ่งหลายจะถูกรวบรวมในระดับรัฐเท่านั้น และจะถูกตรวจสอบบัญชีโดยตรงโดยองค์กรศูนย์กลางมากกว่าองค์กรส่วนภูมิภาค

แผนภาพที่ 4: โครงสร้างของขบวนการสหกรณ์



1. โครงสร้างของระบบธนาคารสหกรณ์แบบหลายชั้น

ระบบธนาคารสหกรณ์ของเยอรมันมีทั้งแบ่งเป็น 2 ระดับ หรือ 3 ระดับ

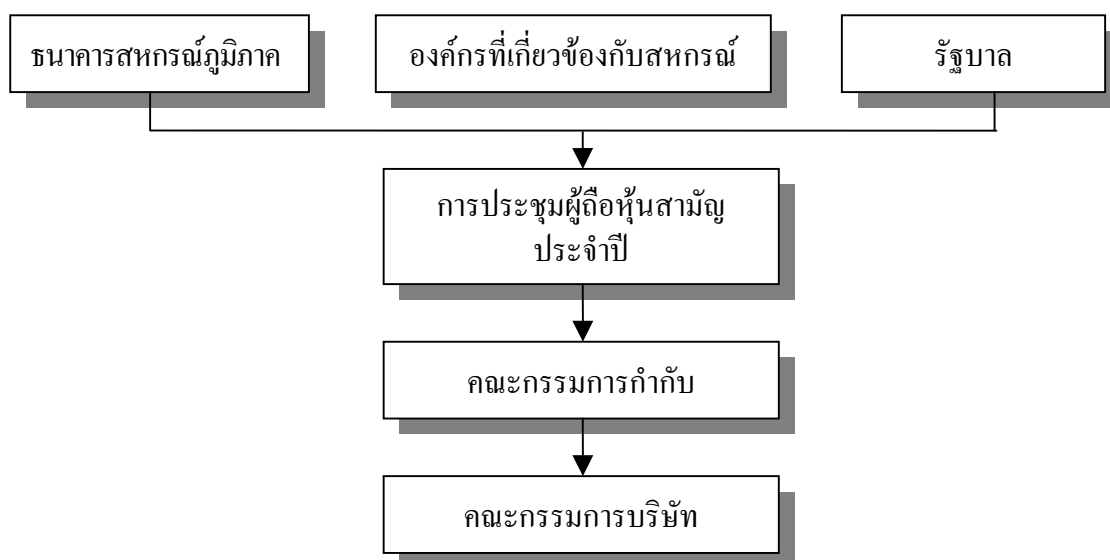
ระดับที่ 1 เป็นการรวมกันของธนาคารระดับท้องถิ่น (GRASS-ROOTS)

ระดับที่ 2 ประกอบด้วยธนาคารระดับภูมิภาค ซึ่งแรกเริ่มก่อตั้งโดยธนาคารระดับท้องถิ่นด้วยจุดประสงค์หลักคือ บริหารสภาพคล่อง ปัจจุบันธนาคารภูมิภาคมีขอบเขตของกิจกรรมกว้างขึ้นมาก

ระดับที่ 3 เป็นธนาคารศูนย์กลางของทั้งระบบคือ DG BANK
DEUTSCHE GENOSSENSCHAFTSBANK

ธนาคารสหกรณ์ของเยอรมันสามารถแบ่งระบบสหกรณ์เป็นได้ทั้ง 2 หรือ 3 ระดับ เนื่องจากธนาคารสหกรณ์ระดับภูมิภาคหลายแห่งโอนธุรกิจเข้าสู่ DG BANK ระหว่างปี พ.ศ. 2528-2532 ทำให้โครงสร้างเป็นเหมือนมี 2 ระดับ คือ ระดับท้องถิ่น กับ DG BANK ซึ่ง DG BANK ทำหน้าที่เหมือนเป็นธนาคารส่วนภูมิภาคแห่งเดิมพร้อมๆ กับการทำงานระดับชาติและระหว่างชาติด้วย

แผนภาพที่ 5: รูปแบบการบริหารงานของ DG BANK



ที่มา : รายงานผลการศึกษาความเป็นไปได้การจัดตั้งธนาคารสหกรณ์ในประเทศไทย โดย IFCT พ.ศ. 2540

2. องค์กรประกอบธนาคารสหกรณ์ระดับท้องถิ่น (LOCAL COOPERATIVE BANKS)

รากฐานของธนาคารสหกรณ์นั้นมาจากการร่วมกันของชุมชนในลักษณะที่เรียกว่า MUTUAL LOAN SOCIETY ซึ่งก่อตั้งโดย HERMANN SCHULZE-DELITZSCH เมื่อปี พ.ศ. 2393 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ว่าต้องการช่วยเหลือธุรกิจขนาดเล็ก (CRAFTSMAN OR RETAILER) จนกลายเป็นวัตถุประสงค์ของ MUTUAL LOAN SOCIETY อื่น ๆ ในเวลาต่อมา นอกจากนี้ยังเป็นต้นแบบของธนาคารประชาชน (VOLKSBANKEN) ด้วย ในปัจจุบันธนาคารสหกรณ์ส่วนท้องถิ่นเป็นธนาคารที่อยู่ภายใต้ พ.ร.บ.การธนาคารของเยอรมันและสามารถประกอบธุรกรรมทางการเงินได้ทุกประเภทตามที่ระบุไว้ใน พ.ร.บ. กฎหมายสหกรณ์ กำหนดไว้ว่าธนาคารสหกรณ์จะดำเนินธุรกิจแบบเกื้อหนุนสมาชิกและเป็นธนาคารแบบ “ครอบจักรวาล” ด้วยความสนับสนุนจากสถาบันส่วนภูมิภาค จาก DG BANK (ในฐานะที่เป็นธนาคารศูนย์กลาง) บริษัทร่วมต่างๆ และลูกค้าของธนาคารเอง (มากกว่า 12 ล้านคน) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มของธุรกิจขนาดกลางและเล็ก เจ้าของกิจการ ชาวนา อาชีพอิสระ และแม่บ้าน การดำเนินธุรกิจของธนาคารสหกรณ์ส่วนท้องถิ่นคือ ให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากแหล่งภายนอกให้แก่สมาชิกและให้ความช่วยเหลือสนับสนุนสมาชิกผ่านโครงการสินเชื่อ อาทิเช่น การให้กู้ยืมเพื่อตั้งบริษัทใหม่ สำหรับการฝากเงินธนาคารสหกรณ์มีรูปแบบการเปิดบัญชีเหมือนทั่วไปและมีการสนับสนุนการเปิดบัญชีด้วยวิธีต่างๆ ด้านการบริการก็เป็นหัวข้อหนึ่งที่มีความสำคัญในธนาคารสหกรณ์ มีการให้บริการพวกเครดิตการ์ดและเช็คสำหรับใช้ในเยอรมันและต่างประเทศ

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2511 เป็นต้นมา VOLKSBANKEN เป็นธนาคารเยอรมันแห่งแรกที่ออก CHEQUE CARD สำหรับใช้ในต่างประเทศ ในปีพ.ศ. 2536 VOLKSBANKEN และ RAIFFEISENBANKEN เป็นธนาคารแห่งแรกที่มีระบบจ่ายเงินอัตโนมัติไปต่างประเทศ (ATM) บริการเพิ่มเติมที่มีอีกคือการออกเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย และการประกันภัย และการลงทุนทางการเงินด้านอื่นๆ บริการให้คำปรึกษาแก่ลูกค้าในธุรกิจทุกประเภทเกี่ยวกับการใช้คอมพิวเตอร์ที่ทันสมัยเข้าช่วย ในปีพ.ศ. 2537 ธนาคาร VOLKSBANKEN และ RAIFFEISENBANKEN มีเครื่อง AUTOMATED TELLER MACHINE (ATM) ถึง 7,500 เครื่อง นอกเหนือจากธุรกิจทางการเงิน ปัจจุบันธนาคารสหกรณ์ส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการในรูปแบบเน้นความต้องการสมาชิก (MEMBER-ORIENTED) มากกว่ากำไร (PROFIT-ORIENTED) อย่างไรก็ดี การดำเนินการก็ต้องมีกำไรเพื่อนำไปจ่ายเงินปันผลแก่ผู้ถือหุ้นและ

เพิ่มเงินทุนสำรอง เงินทุนสำรองจากกำไรสะสมมีความสำคัญต่อ VOLKSBANKEN และ RAIFFEISENBANKEN มากขึ้น ซึ่งมีมูลค่าถึง 2 เท่าของทุนจดทะเบียน ขณะที่มูลค่าหุ้นที่ชำระแล้วไม่ได้ขยายตัวเร็วเท่าขนาดธุรกิจ การเพิ่มทุนจะทำโดยจัดสรรเงินจากกำไรสุทธิประจำปีแทน ไม่เช่นนั้น VOLKSBANKEN และ RAIFFEISENBANKEN จะไม่สามารถขยายธุรกิจให้เพียงพอต่อความต้องการของสมาชิกได้

แม้ว่าโครงสร้างการเป็นสมาชิกของธนาคารสหกรณ์เป็นชนชั้นกลาง ขณะที่การปล่อยเงินกู้ก็ยังคงเน้นที่ธุรกิจขนาดเล็กและกลาง พบว่าร้อยละ 50 ของเงินกู้ให้ธุรกิจขนาดเล็กและกลางนำไปใช้ในการเกษตร ป่าไม้ การผลิต การก่อสร้าง การค้า การฝีมือ และบริการอื่นๆ

สำหรับเรื่องการบริหาร กรรมการบริหารของธนาคารสหกรณ์มาจากตัวแทนองค์กรเศรษฐกิจที่หลากหลาย สะท้อนความจริงว่า VOLKSBANKEN และ RAIFFEISENBANKEN มีราก (ROOT) ในธุรกิจขนาดเล็กและกลางอย่างแท้จริง

3. องค์ประกอบธนาคารสหกรณ์ระดับภูมิภาค (REGIONAL COOPERATIVE BANKS)

ไรฟ์ไฟเซินผู้ก่อตั้ง RHEINISCHE LANDWIRTSCHAFTLICHE GENOSSENSCHAFTSBANK ขึ้นมาใน NEUWIED ในปีพ.ศ. 2415 ซึ่งถือว่าเป็นธนาคารส่วนภูมิภาคแห่งแรก สองปีถัดมามีธนาคารระดับเดียวกันเกิดขึ้นอีก 2-3 แห่ง โดยธนาคารทั้งหมดนี้มีสถานะเป็นสหกรณ์ตามกฎหมาย ในปีพ.ศ. 2438 จำนวนธนาคารภูมิภาคนี้มีทั้งสิ้น 16 แห่ง และเพิ่มขึ้นเป็น 58 แห่งในปี พ.ศ. 2450 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 การแบ่งแยกเป็นเยอรมันตะวันออกและเยอรมันตะวันตกทำให้เกิดการพัฒนาที่ต่างกัน ขณะที่ธนาคารภูมิภาคในเยอรมันตะวันออกไม่เหมาะกับลักษณะเศรษฐกิจจึงต้องปิดไป ในเยอรมันตะวันตกได้พัฒนาเศรษฐกิจแบบ SOCIAL MARKET ECONOMY จนในปลายยุค 60 สถานการณ์การแข่งขันชักนำให้ธนาคารสหกรณ์ภูมิภาครวมตัวกันเป็นองค์กรที่ใหญ่ขึ้น และตอนต้นปี พ.ศ. 2513 VOLKSBANKEN และ RAIFFEISENBANKEN เริ่มรวมตัวกัน จำนวนธนาคารสหกรณ์ส่วนภูมิภาคได้ลดลงเหลือ 3 แห่ง คือ

1. THE WGZ-BANK WESTDEUTSCHE GENOSSENSCHAFTS-ZENTRALBANK EG ใน DUSSELDORF

2. THE SGZ-BANK SUDWESTDEUTSCHE GENOSSENSCHAFTS-ZENTRAL-BANK AG ใน FRANKFURT

3.THE GZB-BANK GENOSSENSCHAFTLICHE ZENTRALBANK AG STUTTGART ใน STUTTGART

ธนาคารเหล่านี้ให้การสนับสนุนช่วยเหลือธนาคารสหกรณ์ท้องถิ่นในตะวันตกและตะวันตกเฉียงใต้ของเยอรมัน ธนาคารสหกรณ์ท้องถิ่นที่เหลือนี้ได้รับความช่วยเหลือโดยตรงจาก DG BANK ซึ่งเป็นธนาคารกลางของทั้งระบบสหกรณ์ ธนาคารสหกรณ์ส่วนท้องถิ่นที่เคยดำเนินการในภาคเหนือและใต้ของเยอรมันได้โอนธุรกิจธนาคารไว้ที่ DG BANK ในปี พ.ศ. 2528 และ พ.ศ. 2532 ตามลำดับ

ธนาคารภูมิภาคถูกก่อตั้งเพื่อบริการธนาคารท้องถิ่นเหมือนเป็นผู้จัดการสภาพคล่อง หรือเพื่อที่จะให้โอกาสในการฝากเงินที่เหลือนี้และขณะเดียวกันก็ให้ผู้ที่หากมีความต้องการ ซึ่งหากธนาคารท้องถิ่นต้องการเงินทุนก็สามารถขอยืมจากธนาคารส่วนภูมิภาคซึ่งได้มาจาก DG BANK อีกที ขณะที่การให้เงินกู้แก่สมาชิกในท้องถิ่นเป็นความรับผิดชอบของ VOLKSBANKEN และ RAIFFEISENBANKEN ธนาคารท้องถิ่นเหล่านี้สามารถติดต่อธนาคารส่วนภูมิภาคของตนเองได้หากต้องการขยาย SYNDICATED LOAN ในกรณีที่เงินกู้เกิน LIMIT สำหรับธนาคารสหกรณ์ส่วนท้องถิ่นที่กำหนดโดย พ.ร.บ. การธนาคาร และ พ.ร.บ. การสหกรณ์ วิธีการนี้ไม่เพียงแต่ทำให้ธนาคารท้องถิ่นขยายวงเงินได้ แต่ยังทำให้ควบคุม CREDIT PORTFOLIO ในแบบกระจายความเสี่ยง และหากลูกค้าของธนาคารสหกรณ์ส่วนท้องถิ่นต้องการดอกเบี้ยราคาถูกจากส่วนทั่วไป ธนาคาร สหกรณ์ส่วนภูมิภาคจะเป็นผู้รับผิดชอบหาช่องทางของเงินทุนให้ จากการที่ธุรกิจทั้งขนาดกลางและเล็กมีกิจกรรมในตลาดต่างประเทศมากขึ้นรวมทั้งการเพิ่มขึ้นของการท่องเที่ยวต่างประเทศ การรับผิดชอบด้านธุรกิจการค้าต่างประเทศของธนาคารสหกรณ์ส่วนภูมิภาคแทนธนาคารส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญอย่างมาก การจัดหาเครื่องมือการใช้จ่ายของนักท่องเที่ยว การรับผิดชอบในการจ่ายเงินต่างประเทศ และ ส่งออกและนำเข้าด้านการเงินกลายเป็นการให้บริการด้านพื้นฐานของธนาคารระดับภูมิภาค ยิ่งกว่านั้นส่วนภูมิภาคให้คำปรึกษาแก่ธนาคารท้องถิ่นและลูกค้า (หากจำเป็น) ในทุกด้านของธุรกิจต่างประเทศ ธนาคารส่วนภูมิภาคได้ถือหุ้นในบริษัทในระบบการเงินอีกมากมายเพื่อความมั่นใจว่า ส่วนท้องถิ่นและลูกค้าจะสามารถเข้าถึงเครื่องมือทางการเงินต่างๆ ได้อย่างสะดวก เช่น สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย ลิสซิ่ง แฟคเตอริง หน่วยลงทุน และรูปแบบการลงทุนอื่นๆ รวมทั้งบริการประกัน ท้ายที่สุด ธนาคารสหกรณ์ส่วนภูมิภาคจะทำธุรกิจกับลูกค้าที่เป็นบริษัทที่ใหญ่เกินที่ธนาคารส่วนท้องถิ่นจะดูแลได้

4. องค์ประกอบธนาคารกลางสหกรณ์ DG BANK, THE SYSTEM'S CENTRAL BANK

พัฒนาการของ DG BANK (DEUTSCHE GENOSSENSCHAFTSBANK) เริ่มจาก PREUBENKASSE CENTRAL-GENOSSENSCHAFTS-KASSE ในกรุงเบอร์ลิน ซึ่งก่อตั้งในวันที่ 1 ตุลาคม 2438 ให้เป็นสถาบันทางกฎหมายโดย STATE OF PRUSSIA จากกฎหมายใหม่ที่มีผลบังคับใช้ในวันที่ 31 กรกฎาคมในปีเดียวกัน ในการก่อตั้ง PREUBENKASSE รัฐบาลของ PRUSSIA ตั้งวัตถุประสงค์ไว้คือเพื่อส่งเสริมพัฒนาการของการจัดการเครดิตบุคคลแบบสหกรณ์ (COOPERATIVELY ORGANIZED PERSONAL CREDIT) แรกเริ่มทางรัฐเป็นผู้บริหารโดยเป็นผู้ลงทุน การเกิดขึ้นของ PRUEBENKASSE ได้มีผลให้เกิดการพัฒนาการลงทุนและโอกาสการ REFINANCE ของธนาคารสหกรณ์ขึ้น ด้วยการทำหน้าที่เป็นสถาบันที่เชื่อมโยงสหกรณ์กับตลาดเงินและธนาคารกลางแห่งชาติ PRUEBENKASSE ไม่ได้ติดต่อโดยตรงกับธนาคารระดับท้องถิ่น การดำเนินธุรกิจผ่านระบบธนาคารภูมิภาคเท่านั้น ทำให้จำนวนของธนาคารระดับภูมิภาคเพิ่มขึ้นอย่างมากมาในเวลาต่อมา ในปี พ.ศ.2491 ธนาคารภายใต้การดูแลของรัฐบาลได้เปลี่ยนชื่อเป็น DEUTSCHE ZENTRALGENOSSENSCHAFTSKASSE และต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2492 รัฐสภาได้อนุมัติกฎหมายจัดตั้ง DEUTSCHE GENOSSENCHAFTSKASSE หรือ DGK ขึ้นที่เมือง FRANKFURT ซึ่งทำหน้าที่แบบเดียวกันกับ DEUTSCHE ZENTRALGENOSSENSCHAFTSKASSE และในปี พ.ศ.2518 ได้เปลี่ยนชื่อจาก DEUTSCHE GENOSSENCHAFTSKASSE เป็น DG BANK กฎหมายแห่งนี้สร้างโอกาสให้สหกรณ์สามารถถือหุ้นในธนาคารแห่งนี้ได้ตั้งแต่ช่วงเริ่มต้น DG BANK ไม่ได้เป็นทั้งองค์กรเอกชนและสหกรณ์ แต่การจัดตั้งเกิดจากกฎหมายเฉพาะของตนเอง หรือเรียกว่าเป็น PUBLIC LAW COMPANY INSTITUTION ทำให้สามารถทำหน้าที่พิเศษได้บางประการ เช่น สามารถออกพันธบัตรได้เป็นต้น ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการแก้ไขกฎหมายใหม่ DG BANK กลายเป็น PUBLIC LAW CORPORATE ตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่ซึ่งยินยอมให้รัฐถือหุ้นใน DG BANK ได้ไม่เกินร้อยละ 25 ปัจจุบันรัฐบาลเยอรมันถือหุ้นใน DG BANK เพียงร้อยละ 1 อีกร้อยละ 80 ถือโดยธนาคารส่วนภูมิภาค และอีกร้อยละ 19 ถือโดยสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับ สหกรณ์ (GUTHER ASCHHOFF & ECKGRT HENNINGSEN 1996 : 65 - 70 และ รายงานผลการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งธนาคารสหกรณ์, IFCT 2540 : 47 - 55)

รูปแบบการบริหารงานของ DG BANK ประกอบด้วย คณะกรรมการบริหาร (BOARD OF MANAGING DIRECTOR) คณะกรรมการกำกับ (SUPERVISORY BOARD) และการประชุมสามัญประจำปี (GENERAL MEETING) โดย

1. คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วยสมาชิกอย่างน้อย 3 คน โดยได้รับการแต่งตั้งจาก SUPERVISORY BOARD เพื่อทำหน้าที่บริหารงานของธนาคาร
2. คณะกรรมการกำกับ ประกอบด้วยสมาชิก 32 คน ครึ่งหนึ่งมาจากตัวแทนขององค์กรสหกรณ์เครดิตและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ที่เหลือมาจากตัวแทนของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ธนาคารกลาง ธนาคารเพื่อการพัฒนาต่างๆ รวมทั้งตัวแทนจากสหกรณ์ที่ไม่ใช่สหกรณ์การเงิน คณะกรรมการกำกับ ทำหน้าที่ให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานแก่คณะกรรมการบริหาร
3. การประชุมสามัญประจำปี จะเป็นตัวแทนผู้ถือหุ้นเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งได้แก่ ธนาคารระดับภูมิภาค และสหกรณ์ระดับท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งการถือหุ้นที่ชำระแล้วทุก 5,000 DM จะมีสิทธิออกเสียงได้ 1 เสียงซึ่งต่างจากระบบสหกรณ์ที่ 1 คน 1 เสียง GENERAL MEETING จะมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องงบดุลและการจัดสรรกำไร รวมทั้งดูแลการปฏิบัติงานของ BOARD OF MANAGING DIRECTOR และ SUPERVISORY BOARD ด้วย

บทบาทการดำเนินของกลุ่ม/องค์กรประชาชน:
แนวทางการพัฒนาระบบเครือข่ายกลุ่ม/องค์กร
ประชาชนและขบวนการสหกรณ์

ศิริชัย สาครรัตนกุล และกอบชัย นิยมกุล

บรรณานุกรม

นายศิริชัย สาครรัตนกุล ขบวนการสหกรณ์ไทยกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตาม
ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วม
เอกชน รุ่นที่ 13 พ.ศ. 2544

สำนักงานสถิติแห่งชาติ รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2543

“ACCU.” ASSOCIATION OF ASAIN CONFEDERATION OF CREDIT UNIONS
(ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก : HTTP://WWW.ACCU.NET.

ASCHHOFF, GUNTHER AND ECKART HENNINGSSEN. THE GERMAN
COOPERATIVE SYSTEM. FRANKFURT AM MAIN : OE HMS DRUCK
GMBTL,1996.

“CULHK.” CREDIT UNION LEAGUE OF HONG KONG (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
HTTP://WWW.HKCREDITUNION.ORG.

“CULROC.” UNION LEAGUE OF THE REPUBLIC OF CHINA (ออนไลน์) : เข้าถึงได้จาก
HTTP://WWW.CULROC.ORG.TW.

DAVIS , PETER. “CO-OPERATIVE PURPOSE, VALUES AND MANAGEMENT INTO
THE 21ST CENTURY .” JUNE 1995.

_____. “ STATEMENT ON THE CO-OPERATIVE IDENTITY .” 8 JANUARY
1996.

ECLA. THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF LATIN AMERICA IN THE POST WAR PERIOD. (NEW YORK : UNITED NATIONS, 1974) อ้างถึงใน วินิต ทรงปทุม.

“พัฒนาการทางความคิดของทฤษฎีการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจ,” ใน ทฤษฎีพึ่งพิงกับ
สังคมเศรษฐกิจไทย. รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ และสมบูรณ์ ศิริประชัย บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ :
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

“FSCT” FEDERATION OF SAVING AND CREDIT COOPERATIVES OF THAILAND
LTD (ออนไลน์). [HTTP://WWW.FSCT .TH.COM](http://www.fsct.th.com).

FULTON , MURRAY AND GIBBINGS , JULIE. “ RESPONSE AND ADAPTATION :
CANADIAN AGRICULTURAL CO-OPERATIVES IN THE 21ST
CENTURY .” PART OF THE REPORT OF CANADIAN AGRICULTURAL
CO-OPERATIVES : CRITICAL SUCCESS FACTORS IN THE 21ST
CENTURY , SASKATOON , 2000.

GUNTHER ASCHHOFF AND ECKART HENNINGSSEN. THE GERMAN
COOPERATIVE SYSTEM. (ENGLISH TRANSTATION.) GERMAN : FRANK
FURT AM MAIN, 1996.

HANS - DETTEF WUIKER.”THE RAIFFEISEN PRINCIPLES.” PAPER FROM THE
GERMAN COOPERATIVE AND RAIFFEISEN CONFEDERATION (DGRV)
2001.

“ICA.” INTERNATIONAL CO-OPERRATIVE ALLIANCE (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก :
[HTTP://WWW.COOP.ORG](http://www.coop.org) และ
[HTTP://WWW.WISC.EDU/UWCC/ICIC/ORGS/ ICA/INDEX.HTML](http://www.wisc.edu/uwcc/icic/orgs/ica/index.html).

“IRU.” INTERNATIONAL RAIFFEISEN UNION (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
[HTTP://WWW.IRU.DE/EN](http://www.iru.de/en).

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD),
A PUBLIC DEVELOPMENT PROGRAM FOR THAILAND. BALTIMORE,
MARYLAND : THE JOHAN HOPKINS PRESS,1959.

“JACUL” JAPAN CREDIT UNION LEAGUE (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก HTTP:
WWW.NIFTY.NE.JP/JCU.

“NACUFOK.” NATIONAL CREDIT UNION FEDERATION OF KOREA (ออนไลน์).
เข้าถึงได้จาก : HTTP://WWW.CU.CO.KR.

UNITED NATIONS , DEPARTMENT. “COOPS : SCHOOLS FOR DEMOCRACY”
NEW YORK : UNITED NATIONS DEPARTMENT , 1995 .

VOLKERS , REIMER. “ CORPORATE GOVERNANCE AND MANAGEMENT
CONTROL SYSTEMS IN EUROPEAN CO-OPERATIVES .” NOVEMBER
1995.

“WOCCU.” WORLD COUNCIL OF CREDIT UNION (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :
HTTP://WWW.WOCCU.ORG.

บทความที่ 8

สถานการณ์การวิจัยด้านสหกรณ์ที่ผ่านมา
และแนวทางการวิจัยในอนาคต

โดย

จุฑาทิพย์ ภัทราวาท

สถานการณ์การวิจัยด้านสหกรณ์ที่ผ่านมาและแนวทางการวิจัยในอนาคต

จุฑาทิพย์ ภัทราวาท*

บทความที่เขียนขึ้นนี้ได้นำข้อมูลจากโครงการจัดทำวรรณกรรมปริทัศน์งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ด้านสหกรณ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2533-2543 ซึ่งได้รับการสนับสนุนเงินทุนจาก สกว. และเพื่งดำเนินการเสร็จเมื่อ เดือนเมษายน 2544 ที่ผ่านมา จุดมุ่งหมายสำคัญของบทความนี้เพื่อชี้ให้เห็นสถานการณ์ในการทำวิจัยด้านสหกรณ์ที่ผ่านมา ว่ามุ่งเน้นไปในทิศทางใดบ้าง มีประเด็นสำคัญอะไรที่สามารถนำไปใช้ในการพัฒนางานสหกรณ์ ตลอดจนการพิจารณาถึงประเด็นสำคัญของการวิจัยส่วนที่ยังขาด เพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวทางการวิจัยที่ควรดำเนินการต่อไปในอนาคต

สถานการณ์การวิจัยด้านสหกรณ์ที่ผ่านมา

แหล่งวิจัย

การวิจัยด้านการสหกรณ์ที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้จะหมายถึง รายงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่จัดทำขึ้นโดยนิสิตบัณฑิตวิทยาลัย ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ซึ่งจากการรวบรวมงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ที่ได้จัดทำขึ้นระหว่าง พ.ศ. 2533-2543 เพื่อจัดทำวรรณกรรมปริทัศน์พบว่า มีจำนวนทั้งสิ้น 547 รายการ โดยหน่วยงานที่จัดทำงานวิจัยมากที่สุด ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รองลงไป ได้แก่ ภาควิชาสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด ฯลฯ ส่วนมหาวิทยาลัยที่ผลิตวิทยานิพนธ์ที่สำคัญ ได้แก่ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ รองลงไป ได้แก่ มหาวิทยาลัยแม่โจ้ มหาวิทยาลัยมหาสารคาม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ฯลฯ (ตารางที่ 1)

*รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

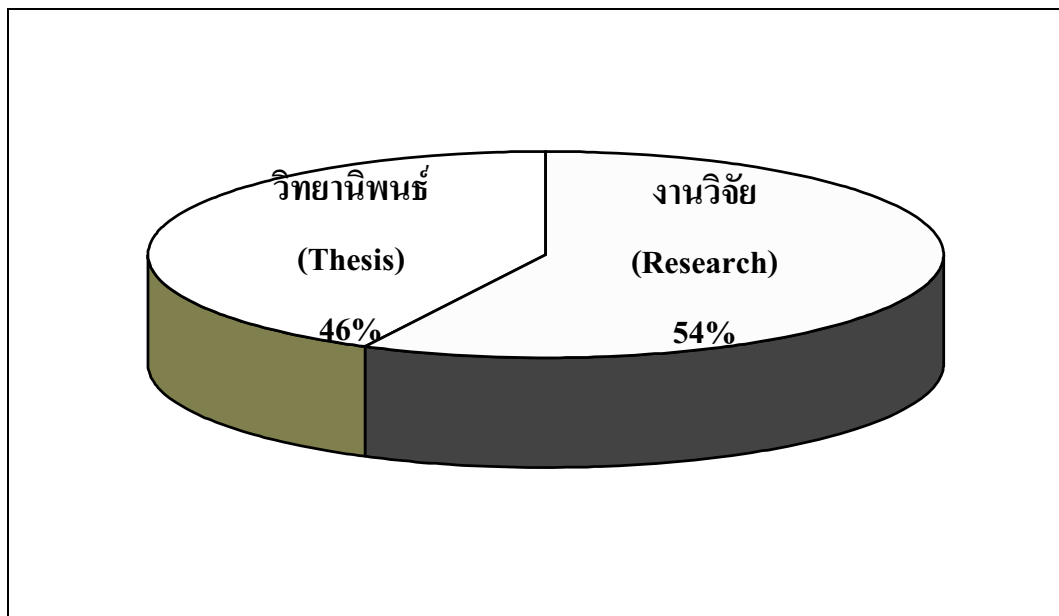
ตารางที่ 1 รายชื่อหน่วยงานที่จัดทำงานวิจัยและสถาบันการศึกษาที่จัดทำวิทยานิพนธ์ด้าน
สหกรณ์ระหว่างปี 2533-2543

รายชื่อหน่วยงาน	รายชื่อมหาวิทยาลัย
กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ภาควิชาสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	มหาวิทยาลัยแม่โจ้
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
สถาบันวิจัยและพัฒนาแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น	มหาวิทยาลัยเกริก
สถาบันวิจัยชาวเขา มหาวิทยาลัยเชียงใหม่	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
ศูนย์วิจัยและพัฒนาอาชีพศึกษา กรมอาชีพศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ	มหาวิทยาลัยรามคำแหง
สถาบันปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม	มหาวิทยาลัยบูรพา
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย : สกว.	มหาวิทยาลัยทักษิณ
	ฯลฯ

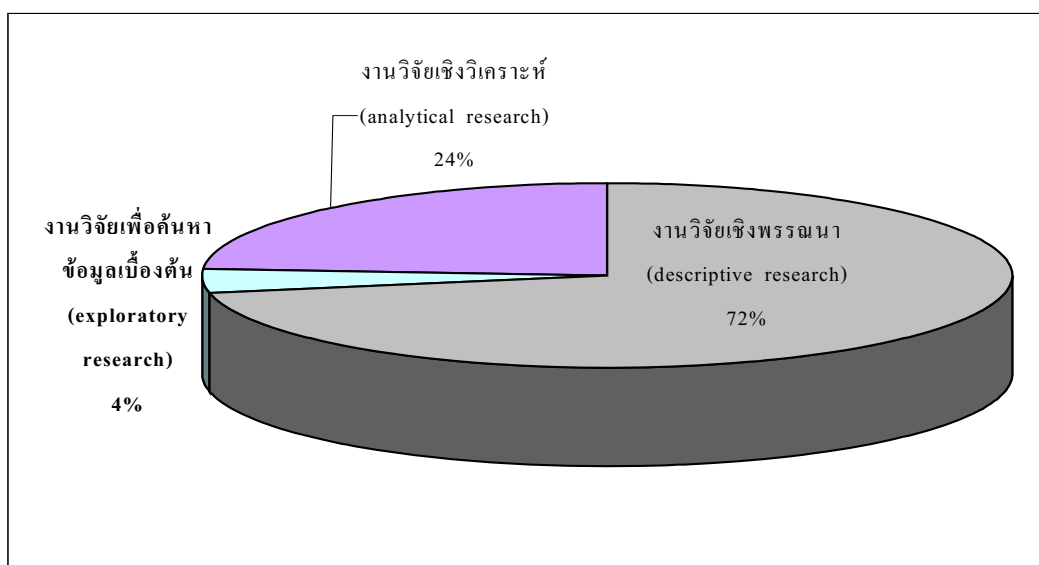
ประเภทของงานวิจัย

ในบรรดาผลงานวิจัยที่ได้รวบรวมและนำมาจัดทำวรรณกรรมปริทัศน์
จำนวนทั้งสิ้น 547 รายการนั้น ประกอบด้วยงานวิจัยจำนวน 298 รายการ และวิทยานิพนธ์จำนวน
249 รายการ หากพิจารณาตามจุดมุ่งหมายของการทำวิจัยแล้วพบว่า งานวิจัยส่วนใหญ่ร้อยละ 72
เป็นงานวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive research) ซึ่งมักจะเป็นการศึกษาทัศนคติ พฤติกรรมและ
ความคิดเห็นของสมาชิกสหกรณ์ การศึกษาการดำเนินงานของสหกรณ์ หรือโครงการต่าง ๆ ที่รัฐ
ให้การสนับสนุนกิจการสหกรณ์ รองลงไปงานวิจัยร้อยละ 24 เป็นงานวิจัยเชิงวิเคราะห์ (analytical
research) ซึ่งมักจะเป็นการวิเคราะห์หาความเป็นเหตุเป็นผลกันของตัวแปรต่าง ๆ โดยใช้ทฤษฎี
และเครื่องมือทางสถิติเข้ามาช่วยในการวิเคราะห์ งานวิจัยส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 4 เป็นงานวิจัย

เพื่อค้นหาข้อมูลเบื้องต้น (exploratory research) ตัวอย่างเช่น การศึกษาสถานะเศรษฐกิจ และสังคมของสมาชิกสหกรณ์เป็นต้น (ดูรายละเอียด รูปที่ 2.2)



รูปที่ 2.1 สัดส่วนวิทยานิพนธ์และงานวิจัยที่นำมาจัดทำวรรณกรรมปริทัศน์



รูปที่ 2.2 สัดส่วนของงานวิจัยด้านสหกรณ์ที่จัดทำระหว่างปี 2533 – 2543 จำแนกตามจุดมุ่งหมายในการวิจัย

สถานการณ์การวิจัยด้านสหกรณ์ที่ผ่านมา

งานวิจัย/วิทยานิพนธ์ด้านสหกรณ์ส่วนใหญ่ที่ดำเนินการในระหว่างปี 2533-2543 มักจะมุ่งเน้นไปที่การศึกษากฎการศึกษาในสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของสหกรณ์ และเสนอแนะมาตรการในการแก้ปัญหาและพัฒนาสหกรณ์ ซึ่งประเด็นของปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของ สหกรณ์ที่ค้นพบมักจะคล้ายคลึงกัน ที่สำคัญ ได้แก่ การขาดแคลนทุนดำเนินงานและวัสดุอุปกรณ์ ทำเลที่ตั้งสหกรณ์ไม่เหมาะสม การบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ การขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิกสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการไม่มีศักยภาพและความพร้อม ฝ่ายจัดการขาดความรู้และทักษะในการดำเนินธุรกิจ เป็นต้น ส่วนประเด็นสำหรับข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาและพัฒนาสหกรณ์นั้นส่วนใหญ่มักจะเป็นไปในทำนองเดียวกัน นั่นก็คือการขอการสนับสนุนจากรัฐ เช่น เงินกู้ยืมตราดอกเบี้ยต่ำ การแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ เพื่อเปิดโอกาสหรือให้สหกรณ์ได้รับข้อยกเว้นต่าง ๆ ตลอดจนการให้การศึกษอบรมเพื่อพัฒนาความรู้ และหลักวิธีการสหกรณ์แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับความคิดเห็น และทัศนคติของสมาชิก คณะกรรมการดำเนินการ และฝ่ายจัดการสหกรณ์ที่มีต่อการดำเนินงานสหกรณ์ หรือโครงการความช่วยเหลือต่าง ๆ เกือบทั้งหมดก็จะมุ่งไปในทิศทางเดียวกันว่ารัฐควรเข้ามาให้การสนับสนุนช่วยเหลือ ส่วนผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการติดตามประเมินผลโครงการความช่วยเหลือต่างๆ ที่รัฐให้การสนับสนุนสมาชิกสหกรณ์ตามนโยบายของรัฐ ก็พบว่า ไม่ค่อยประสบความสำเร็จตามจุดหมายเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญมักจะมาจากโครงการส่วนใหญ่เป็นนโยบายจากบนลงล่าง ซึ่งสมาชิกสหกรณ์ที่ได้รับการสนับสนุนมักไม่มีความเข้าใจรายละเอียดของโครงการอย่างแท้จริง เมื่อได้รับการสนับสนุนจึงไม่สามารถประพฤติปฏิบัติตนอย่างเหมาะสม จึงทำให้นโยบายสนับสนุนจากรัฐไม่ได้ผลตามที่ควรจะเป็น ปัญหาที่ตามมาก็คือ นอกจากโครงการจะล้มเหลวแล้ว สมาชิกสหกรณ์ยังต้องแบกรับภาระหนี้สินต่อไปอย่างไม่ควรจะเป็น

ในส่วนของการศึกษาภาวะเศรษฐกิจ สังคม และชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกสหกรณ์ การวิจัยจะเป็นไปในลักษณะการศึกษาเปรียบเทียบภาวะเศรษฐกิจและสังคม ของสมาชิกสหกรณ์กับผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสหกรณ์ที่มีสถานะแวดล้อมใกล้เคียงกัน หรืออาจเป็นการศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์ก่อนและหลังเข้าไปมีส่วนร่วมในโครงการ

สนับสนุนจากรัฐรูปแบบต่าง ๆ ผลการศึกษามักจะชี้ให้เห็นว่าสมาชิกสหกรณ์มีภาวะเศรษฐกิจสังคม และชีวิตความเป็นอยู่ดีกว่า ผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสหกรณ์ เช่นเดียวกับสมาชิกสหกรณ์ที่เข้าร่วมโครงการสนับสนุนจากรัฐ ก็มักจะมีสภาวะเศรษฐกิจ สังคมที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามในการศึกษาด้านการผลิตของสมาชิกสหกรณ์ส่วนใหญ่มักพบว่าสมาชิกสหกรณ์ยังคงใช้ปัจจัยการผลิตในระดับที่ไม่เหมาะสม โดยจะยังอยู่ในช่วงการผลิตที่มีการใช้ปัจจัยการผลิตน้อยกว่าที่ควรจะเป็น อันมีสาเหตุสำคัญมาจากการขาดแคลนเงินทุน และขาดความรู้เรื่องเทคโนโลยีการผลิตที่ทันสมัย และผลงานวิจัยหลายเรื่องก็ชี้ให้เห็นว่าสหกรณ์การเกษตรยังไม่มี การวางแผนเรื่องการให้สินเชื่ออย่างเหมาะสมแก่เกษตรกร ส่วนใหญ่แผนการให้สินเชื่อยังคงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่จะกำหนดวงเงินกู้แก่สหกรณ์การเกษตรเหมือนเช่นเดิม นอกจากนี้ยังพบว่า สหกรณ์การเกษตรส่วนใหญ่ยังไม่มี การดำเนินธุรกิจแบบอเนกประสงค์ (multipurpose) อย่างแท้จริง โดยเฉพาะเรื่องธุรกิจส่งเสริมการเกษตร ซึ่งเป็นสิ่งที่จะช่วยพัฒนาการประกอบอาชีพแก่สมาชิกให้มีผลผลิตสอดคล้องกับความต้องการของตลาด ซึ่งจะนำไปสู่การจำหน่ายให้ได้ราคายุติธรรม และช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของสมาชิกสหกรณ์ ตามความมุ่งหมายในการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรได้อย่างแท้จริง

ในส่วนของงานวิจัยที่จัดทำโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในระยะหลัง ๆ ได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อให้ได้ข้อมูลข่าวสารที่จะนำไปพัฒนาโครงการส่งเสริมของกรม ตลอดจนการนำไปสู่การกำหนดนโยบายในการพัฒนาการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์มากขึ้น ผลงานวิจัยที่น่าสนใจมีหลายรายการ ดังตัวอย่างเช่น

- การศึกษาสภาพตลาดของสหกรณ์เฉพาะกิจ กระเทียม หอมแดง และหอมหัวใหญ่
- ผลกระทบการตลาดของสหกรณ์ภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO)
- วิเคราะห์ระบบการผลิตและการตลาดผักกอนามัยปลอดสารพิษ
- การศึกษาภาวะการผลิต และการแทรกแซงราคามะนาวโดยผ่าน สหกรณ์ในจังหวัดเพชรบุรี
- แนวทางการส่งเสริมธุรกิจส่งออกผลิตผลเกษตรของสหกรณ์ เป็นต้น

ผลงานวิจัยที่ยกตัวอย่างเหล่านี้ นับได้ว่าเป็นงานวิจัยที่จะเป็นประโยชน์สำหรับนำไปใช้ในการวางแผนการดำเนินธุรกิจด้านการตลาดของสหกรณ์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการวางแผนการประกอบอาชีพของสมาชิกสหกรณ์ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมต่อไป

งานวิจัยที่เกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์มีจำนวนไม่มากนัก แต่ก็นับว่าเป็นประโยชน์ในการนำไปประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานของสหกรณ์และการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ให้มีความเหมาะสมต่อไปในอนาคต ซึ่งงานวิจัยเหล่านี้ ได้แก่

- ปัญหา พ.ร.บ. สหกรณ์ 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารงานของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย
- แนวทางการใช้กฎหมายเพื่อการบริหาร จัดการสหกรณ์
- แนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของสหกรณ์
- ปัญหาทางกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ในการดำเนินธุรกิจของกลุ่มเกษตรกรในประเทศไทย เป็นต้น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาองค์กรกลางก็พบว่ามีอยู่เป็นจำนวนน้อย และส่วนใหญ่เกิดจากการวิจัยที่องค์กรกลางเป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินการวิจัยเอง และมักพบว่าไม่ค่อยได้นำไปใช้ประโยชน์ในทางปฏิบัติเท่าที่ควร จึงทำให้งานวิจัยมิได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่าง ที่ควรจะเป็น จึงอาจเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ องค์กรกลางของขบวนการ สหกรณ์ใน ประเทศไทย ส่วนใหญ่ยังไม่สามารถมีบทบาทและสนองความต้องการแก่สมาชิกได้เท่าที่ควร

สถานการณ์การวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นมีประเด็นที่เป็นข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

1) นักวิจัย ยังคงยึดติดอยู่กับแนวคิดที่ปลูกฝังมาแต่เดิมว่า “สหกรณ์ยังคงต้องพึ่งพาการสนับสนุนจากรัฐ” โดยจะสังเกตได้ว่า มาตรการและข้อเสนอแนะสำหรับการแก้ไขปัญหาอุปสรรค และการพัฒนาสหกรณ์จะต้องเป็นความรับผิดชอบของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง เงินทุน บุคลากร การให้การฝึกอบรม การบริหารจัดการ ประเด็นที่น่าคิดก็คือ ไม่ว่านักวิจัยจะเป็น นิสิต นักศึกษา นักวิชาการ หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการวิจัย ต่างก็มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน ในเรื่องการพึ่งพาการสนับสนุนของรัฐ มีนักวิจัยจำนวนน้อยที่เสนอแนะให้ สหกรณ์ ยึดมั่นบนหลักการพึ่งพาตนเอง

2) การวิจัยที่ผ่านมาเป็นการดำเนินการที่ไม่มีกรอบทิศทางอยู่ในลักษณะต่างคนต่างทำ ต่างคนต่างคิด และมักจะเป็นการวิจัยในเรื่องของอดีตและปัจจุบัน โดยไม่ได้มองถึงสถานการณ์ในอนาคตในภาพรวม ดังนั้นผลงานวิจัยที่ผ่านมาส่วนใหญ่ จึงไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างจริงจัง

3) กรอบแนวคิดในการพัฒนาสหกรณ์ ตามปรัชญาและอุดมการณ์สหกรณ์นั้น การพัฒนาควรจะเป็นไปในรูปของการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการดำเนินการในลักษณะของชุดโครงการวิจัย ที่สามารถครอบคลุมประเด็นปัญหา และบรรดาผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์ทั้งหมด เพื่อนำไปสู่การสังเคราะห์ ให้เห็นทิศทางการพัฒนาหรือการปฏิรูปขบวนการสหกรณ์เพื่อการบรรลุเป้าหมายในที่สุด

4) ผลงานวิจัยหลายเรื่อง ชี้ให้เห็นว่าวิสัยทัศน์ในการพัฒนาสหกรณ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ฝ่ายจัดการสหกรณ์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สนับสนุนงานสหกรณ์และองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ยังไม่เข้าไปในทิศทางที่ถูกต้องเหมาะสม จึงเป็นสิ่งเร่งด่วนที่จะต้องคิดค้นหามาตรการที่มีความเป็นไปได้ว่าเป็นรูปธรรมที่จะพัฒนาวิสัยทัศน์แก่บุคคลต่าง ๆ เหล่านั้น

5) การสหกรณ์ไทยได้จัดตั้งขึ้นในประเทศไทยมานานกว่า 8 ทศวรรษแล้ว แต่ยังคงพบว่า ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของสหกรณ์ ยังคงเหมือนเดิม ได้แก่ การขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิก การขาดทุนดำเนินงาน และวัสดุอุปกรณ์ การขาดความรู้และทักษะในการบริหารจัดการ/การดำเนินธุรกิจ การขาดข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นสำหรับการวางแผน การดำเนินงานสหกรณ์ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จำเป็นต้องเร่งแก้ไขโดยจะต้อง เกิดจากการร่วมมือของทุกฝ่าย โดยเริ่มต้นจากการร่วมกันคิดเพื่อสร้างเครือข่ายความร่วมมือ และพัฒนาไปสู่การดำเนินการอย่างเป็นระบบเพื่อสร้างกลไกการพัฒนาขบวนการสหกรณ์บนอุดมการณ์ หลักและวิธีการ สหกรณ์

แนวทางการวิจัยที่ควรดำเนินการ

สถานการณ์การวิจัยด้านสหกรณ์ที่กล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า ผลงานวิจัยที่ผ่านมาส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่การค้นหาวិธีการ/มาตรการที่จะนำไปใช้แก้ปัญหและพัฒนาสหกรณ์ที่เลือกขึ้นมาเป็นกรณีศึกษา และก็ยังพบว่าปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานของสหกรณ์ขั้นปฐมส่วนใหญ่ ได้แก่ การขาดแคลนทุนดำเนินงาน การขาดการมีส่วนร่วมจากสมาชิก การขาดศักยภาพและความพร้อมของคณะกรรมการดำเนินการและฝ่ายจัดการสหกรณ์ การขาดทักษะและประสบ

การณ์ในการดำเนินธุรกิจของฝ่ายจัดการ ทำเลที่ตั้งสหกรณ์ไม่ดี ปัญหาการขาดข้อมูลข่าวสารในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ เป็นต้น สำหรับข้อเสนอแนะของงานวิจัยส่วนใหญ่เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและพัฒนาสหกรณ์ นอกเหนือไปจากการให้การศึกษาอบรมแก่สมาชิก คณะกรรมการดำเนินการและฝ่ายจัดการสหกรณ์มักหลีกเลี่ยงไม่พ้น การขอการสนับสนุนจากรัฐในทุกเรื่องไม่ว่าจะเป็นเงิน ทุนดอกเบี้ยต่ำ วัสดุอุปกรณ์ และอาคารสำนักงาน การจัดตลาด ตลอดจนการส่งเสริมการประกอบอาชีพของสมาชิก และการพัฒนาการดำเนินงานของสมาชิก

จะเห็นได้ว่า แนวคิดในการพัฒนาสหกรณ์ของเรายังคงอยู่ในกรอบแนวคิดที่ “สหกรณ์ต้องพึ่งพารัฐ” อยู่เสมอมา มีผลงานวิจัยจำนวนมากมีข้อเสนอให้สหกรณ์พึ่งพา ตนเอง ทั้งนี้สาเหตุสำคัญอาจมาจากการศึกษาวิจัยด้านการสหกรณ์ที่ผ่านมาถูกจำกัดอยู่ในแวดวงของนักสหกรณ์ก็เป็นได้ จึงทำให้มีแนวคิดที่อยู่ในมุมมองแคบ ซึ่งหากนักสหกรณ์ได้ก้าวล่วงออกไปสู่นอกขบวนการสหกรณ์บ้างเราอาจจะพบว่า กระแสความคิดเห็นของคนในสังคมปัจจุบันมีจำนวนไม่น้อยทีเดียวที่ไม่เห็นด้วยว่า “สหกรณ์” จะเป็นวิธีการที่เหมาะสมจะนำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของประชาชนได้ ความคิดเห็นที่เห็นแตกต่างก็คือ สหกรณ์ส่วนใหญ่ยังคงดำเนินงานไปตามนโยบายของรัฐโดยมิได้เกิดจากความต้องการของสมาชิกอย่างแท้จริง จึงจะเห็นได้ว่าปัจจุบันมีกลุ่มองค์กรประชาชนจำนวนมากที่จัดตั้งและดำเนินการอยู่ในชุมชนต่าง ๆ โดยมีแนวคิดพื้นฐานเช่นเดียวกับสหกรณ์ คือการยึดหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (self-help and mutual help) และการร่วมมือกัน (Cooperation) แต่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ตามกฎหมายเท่านั้น

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวย่อมชี้ให้เห็นประเด็นสำคัญอย่างหนึ่งว่า อุดมการณ์สหกรณ์ (cooperative ideology) นั้นเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายว่าเป็นสิ่งดีที่จะทำให้คนในสังคมมารวมตัวกันและร่วมมือกันเพื่อประโยชน์สุขร่วมกัน แต่ยังมีประเด็นความคิดอีกหลายประการที่ยังไม่เป็นที่ยอมรับและทำให้เกิดอุปสรรคในการร่วมมือกัน ดังนั้น การพัฒนาขบวนการ สหกรณ์จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างเวทีให้ทุกฝ่ายได้มีโอกาสมาอภิปรายแลกเปลี่ยนแนวคิดเพื่อให้เกิดวิสัยทัศน์ในการพัฒนาสหกรณ์อันจะนำไปสู่แนวทางการปฏิรูปขบวนการสหกรณ์อย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อประโยชน์ของคนในชาติ และการบรรลุเป้าหมายในการใช้สหกรณ์เป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่อย่างแท้จริง

แนวทางการดำเนินงานในขั้นต้นที่ควรดำเนินการก็คือการจัดประชุมเพื่อระดมความคิดในหมู่นักสหกรณ์และบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง เพื่อคิดค้นมาตรการและให้ได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารที่จำเป็น ที่จะนำไปสู่การปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ โดยประเด็นสำคัญที่ทุกฝ่ายจะต้องคำนึงถึงก็คือ ปัจจัยสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และปัจจัยเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของสหกรณ์ทั้งสิ้น ได้แก่

ปัจจัยสภาพแวดล้อมทั่วไป ได้แก่ สภาพเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม กฎหมาย นโยบายรัฐ การเมือง เทคโนโลยี

ปัจจัยสภาพแวดล้อมดำเนินงาน ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ กลุ่ม/องค์กรประชาชนต่าง ๆ สถาบันการศึกษา กลุ่มพันธมิตรต่าง ๆ แหล่งเงินทุน/ปัจจัยการผลิต และธุรกิจคู่ค้า

ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน ได้แก่ โครงสร้างขบวนการสหกรณ์ ระบบเครือข่าย ข้อบังคับสหกรณ์ โครงสร้างการบริหารงาน บุคลากร เงินทุน วัสดุอุปกรณ์ การบริการต่าง ๆ

ผลการประชุมระดมความคิดเพื่อพิจารณาถึงโอกาส (Opportunities) อุปสรรค (Threats) จุดแข็ง (Strengths) และจุดอ่อน (Weaknesses) ของขบวนการสหกรณ์ เพื่อก่อให้เกิดวิสัยทัศน์การพัฒนาสหกรณ์ที่ถูกต้องเหมาะสม จะเป็นจุดเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การกำหนดประเด็นการวิจัยสำหรับการดำเนินการโครงการวิจัยที่จำเป็นต่อไป

การกำหนดประเด็นของการวิจัยที่ควรดำเนินการหลังจากการประชุมระดมความคิดที่ใคร่ขอเสนอไว้ในที่นี้น่าจะเป็นเรื่องของการดำเนินการชุดโครงการวิจัยต่อเนื่องที่จะนำไปสู่การพัฒนาเป็นแผนแม่บทเพื่อการปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ไทย ในลักษณะของแผนระดับชาติ ซึ่งครอบคลุมถึงกลุ่มองค์กรประชาชนต่าง ๆ ที่ยึดมั่นอยู่บนอุดมการณ์สหกรณ์ (Cooperative Ideology) ด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพเดียวกัน ในการพัฒนาความร่วมมือของคนในชาติ ที่มีจุดมุ่งหมายในการร่วมมือกันเพื่อพัฒนาตนเอง ชุมชน สังคม และประเทศชาติ โดยชุดโครงการวิจัยดังกล่าวจะประกอบไปด้วยชุดโครงการวิจัยย่อย ๆ ซึ่งจะดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่จะช่วยสนับสนุนมาตรการและแนวทางของแผนแม่บท (รูปที่ 2.3) ซึ่งควรประกอบไปด้วย ชุดโครงการวิจัยที่จะนำมาซึ่งแนวทาง/มาตรการต่าง ๆ ดังนี้

1. ชุดโครงการวิจัย : แนวทางการพัฒนาบุคลากร ทั้งสมาชิก คณะกรรมการดำเนินการ ฝ่ายจัดการ และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

- แนวทางการพัฒนาบุคลากร มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะพิจารณาบุคลากรต่างๆ ให้มีความรู้ความเข้าใจและเห็นความสำคัญที่จะนำเอาวิธีการสหกรณ์ไปใช้แก้ปัญหา ในการประกอบอาชีพและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของตน นอกจากนั้นจะต้องมีแนวทางที่จะพัฒนาให้บุคคลเหล่านี้ สนใจที่จะพัฒนาศักยภาพและความพร้อมของตน และสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในสหกรณ์ได้อย่างถูกต้องเหมาะสมในลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ให้เจริญก้าวหน้าเพื่อประโยชน์ของสมาชิก สหกรณ์ ชุมชน สังคม และประเทศชาติต่อไป

2. ชุดโครงการวิจัย : แนวทางการปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์

- แนวทางการปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์ มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะพัฒนาให้มีกฎหมายสหกรณ์ที่มีความเหมาะสมในทางปฏิบัติที่จะสนับสนุนกิจการสหกรณ์อย่างแท้จริง นอกจากนั้นยังจะต้องครอบคลุมการดำเนินงานสหกรณ์ และกลุ่มองค์กรประชาชนที่เป็นกลุ่มเตรียมการ สหกรณ์ให้สามารถดำเนินการในลักษณะเอื้ออำนวยซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ความเป็นเอกภาพเดียวกัน และการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในที่สุด

3. ชุดโครงการวิจัย : แนวทางการพัฒนากลุ่ม/องค์กรประชาชน/เครือข่าย/ขบวนการสหกรณ์

แนวทางการพัฒนามีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะเสนอมาตรการ/แนวทางในการพัฒนา กลุ่ม/องค์กรประชาชนที่อยู่ภายใต้อุดมการณ์สหกรณ์ ที่จะนำไปสู่ความเป็นเอกภาพและประโยชน์ที่พึงมีต่อประชาชน อีกทั้งการพัฒนาภายใต้ระบบเครือข่ายความร่วมมือกับขบวนการสหกรณ์ในที่สุด โดยเน้นที่จะให้กลุ่ม/องค์กรประชาชน เป็นอิสระบนการพึ่งพาตนเองในที่สุด

4. ชุดโครงการวิจัย : แนวทางการพัฒนากลไกความร่วมมือในภาครัฐ/เอกชน ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

โครงการวิจัยชุดนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้ได้มาซึ่งมาตรการการพัฒนากลไกความร่วมมือของหน่วยงานทั้งภาครัฐ/เอกชนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ เพื่อให้ระบบการพัฒนาเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในลักษณะของการสร้างเครือข่ายการประสานความร่วมมือและการ Pool Resources ทั้งด้านเงินทุน บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อการบรรลุเป้าหมายร่วมกัน ไม่ทำงานซ้ำซ้อนกัน

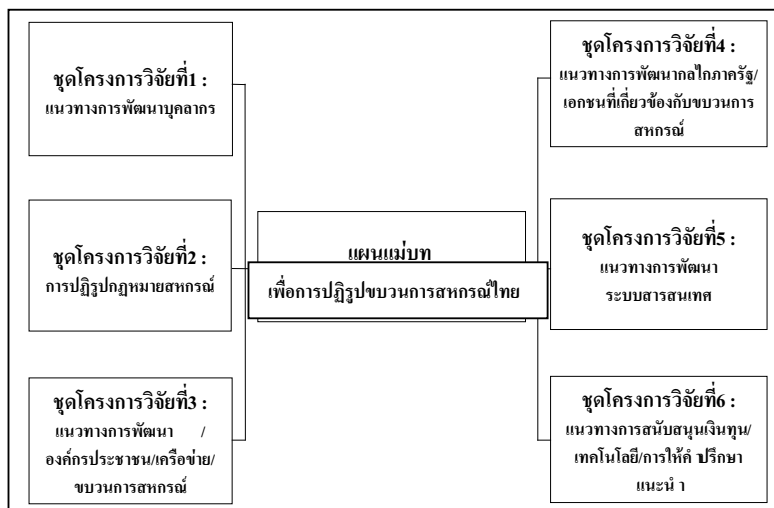
5. ชุดโครงการวิจัย : แนวทางการพัฒนาระบบสารสนเทศ

โครงการวิจัยชุดนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้ได้มาซึ่งระบบสารสนเทศที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของสหกรณ์ และขบวนการสหกรณ์ซึ่งจะประกอบไปด้วย สารสนเทศ ที่เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการบริหารจัดการสหกรณ์ การตลาด การผลิต ฯลฯ ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะ

สนับสนุนให้สหกรณ์มีการตัดสินใจที่ถูกต้องเหมาะสม ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งจะช่วยลดจุดอ่อนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ช่วยแก้ปัญหการผลิตที่ไม่เป็นที่ต้องการของตลาด และช่วยยกระดับรายได้ของสมาชิกสหกรณ์ได้ในที่สุด

6. ชุดโครงการวิจัย : แนวทางการสนับสนุนเงินทุน/เทคโนโลยี/การให้คำปรึกษา แนะนำ

โครงการวิจัยชุดนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะให้ได้มาซึ่งแนวทางในการพัฒนาระบบการสนับสนุนด้านเงินทุน/เทคโนโลยี และการให้คำปรึกษาแนะนำที่เหมาะสม ในลักษณะที่ส่งผ่านความช่วยเหลือไปสู่ขบวนการสหกรณ์อย่างทั่วถึงและเป็นไปตามความต้องการ ซึ่งจะช่วยพัฒนาระบบการบริหารจัดการสหกรณ์ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และยึดมั่นอยู่บนพื้นฐานของความเป็นไปได้ในเชิงธุรกิจ และประโยชน์ที่สมาชิกพึงได้เป็นหลักการสำคัญ



รูปที่ 2.3 แนวคิดการดำเนินการ โครงการวิจัยเพื่อการปฏิรูปขบวนการสหกรณ์