

พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ไทย : อดีต ปัจจุบัน และแนวทางการพัฒนา

เชิญ บำรุงวงศ์*

ตอนที่ 1 กำเนิดของสหกรณ์ในประเทศไทย

สหกรณ์แรกในประเทศไทยถือกำเนิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2459 หลังจากสหกรณ์แรกของโลกได้เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเมื่อ พ.ศ. 2387 เป็นเวลา 72 ปี หลังประเทศเยอรมัน 64 ปี (พ.ศ. 2395) หลังประเทศแคนาดา 16 ปี (พ.ศ.2443) หลังประเทศอินเดีย 12 ปี (พ.ศ.2447) และหลังประเทศสหรัฐอเมริกา 7 ปี (พ.ศ.2452)

แม้ว่า “การร่วมมือกัน” หรือ “งานร่วมมือกัน” ตามธรรมชาติมีมาในทุกภูมิภาคของโลก ตั้งแต่มนุษย์ผู้ชายและผู้หญิงเริ่มมีชีวิตแบบครอบครัว แสวงหาอาหาร ที่อยู่อาศัย ความปลอดภัยจากภัยอันตรายต่าง ๆ มาตั้งแต่สมัยก่อนประวัติศาสตร์ และได้วิวัฒนาการมาเป็นอารยธรรมของโลกในปัจจุบัน จากยุคล่าสัตว์จนถึงยุคตั้งถิ่นฐานทำการเกษตร สมาชิกในครอบครัว และชุมชนก็รู้จักการร่วมมือกันทำงานอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างให้บรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้อย่างดี และรวดเร็วกว่าต่างคนต่างทำ ดังจะเห็นได้จากการ “ลงแขก” ในการทำนาของชาวนาไทย ซึ่งเป็นวิถีชีวิตที่มีมาแต่โบราณจนกระทั่ง เมื่อ 20-30 ปีมานี้ หลังจากเครื่องจักรกลและเครื่องทุ่นแรงต่าง ๆ ได้เข้ามาแทนแรงงานคนและสัตว์พาหนะในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม การลงแขกจึงไม่ค่อยปรากฏให้เห็นบ่อยนัก การลงแขกก็เป็นการร่วมมือกันตามธรรมชาติอย่างหนึ่ง แต่มิใช่การร่วมมือกันแบบสหกรณ์ตามความหมายในปัจจุบัน ซึ่งจะต้องประกอบด้วยลักษณะพื้นฐาน 4 ประการ คือ

- เป็นกลุ่มบุคคลที่มีความต้องการอย่างเดียวกัน
- มีความมุ่งหมายเพื่อช่วยตนเองโดยการร่วมมือช่วยเหลือกัน
- เป็นองค์การธุรกิจหรือวิสาหกิจ
- มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิก

สหกรณ์แรกของไทยได้รับการจดทะเบียนตั้งขึ้นเป็นสหกรณ์โดยทางราชการ (กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ) เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 ใน

* อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ / นักสหกรณ์แห่งชาติ

ชื่อ “สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้” สหกรณ์นี้มีลักษณะพื้นฐาน 4 ประการ ดังกล่าวข้างต้นแม้ว่าจะเกิดขึ้นจากการช่วยเหลือและสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างเต็มที่มิได้เกิดขึ้นจากการริเริ่มของราษฎรหรือสมาชิกของสหกรณ์เองดังเช่นกรณีของร้าน สหกรณ์ผู้นำที่เที่ยงธรรมแห่งรอซเดล ไม่ว่าในเรื่องการรวมกลุ่มบุคคล การช่วยตนเองโดยการร่วมมือกัน การจัดตั้งและการดำเนินงาน ตลอดจนความเข้าใจและตระหนักในวัตถุประสงค์ของ สหกรณ์ จึงถือว่าสหกรณ์แรกของไทยถือกำเนิดขึ้นจากการริเริ่มและการช่วยเหลือของรัฐตั้งแต่แรก หรือเรียกว่าเป็นการเกิดขึ้น “จากบนลงล่าง” (Top-Down) ซึ่งแตกต่างจากร้านสหกรณ์ผู้นำแห่งรอซเดล และสหกรณ์แรกของประเทศอื่น ๆ ในยุโรป และอเมริกา ที่ถือว่า ถือกำเนิดจากความริเริ่มและการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อการช่วยตนเองโดยการร่วมมือกันหรือการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของราษฎรอย่างแท้จริง ซึ่งนักวิชาการสหกรณ์เรียกว่าเป็นการเกิดขึ้น “จากล่างขึ้นบน” (Bottom-Up)

กำเนิดของสหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ ของทวีปเอเชีย แอฟริกา และอเมริกาใต้ ก็มีลักษณะ “จากบนลงล่าง” คือ จากการริเริ่มของรัฐแทบทั้งสิ้น

มูลเหตุแห่งกำเนิดของสหกรณ์ไทย

ในปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า พระปิยมหาราช ได้มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในประเทศไทยหลายประการ อันสืบเนื่องมาจากพระปรีชาญาณของพระองค์ ในการนำประเทศเข้าสู่ความเจริญสมัยใหม่แบบตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาการศึกษา สาธารณูปโภค การสื่อสารคมนาคม การติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ และการเลิกทาส การเปลี่ยนแปลงนี้มีผลสำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิวัฒนาการทางเศรษฐกิจของไทยจาก “ระบบเศรษฐกิจเลี้ยงตัวเอง”(subsistence economy) เข้าสู่ “ระบบเศรษฐกิจแลกเปลี่ยน”(exchange economy)

ประชากรไทยในสมัยนั้นส่วนใหญ่เป็นชาวนา ปลูกข้าวเป็นอาชีพหลักและขายข้าวเปลือกให้แก่พ่อค้าข้าว หรือโรงสีซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในชนบทและหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการของพ่อค้าส่งออกในกรุงเทพฯ ฯ ที่ขยายตัวขึ้นตามปริมาณความต้องการของประเทศผู้นำเข้า แม้ว่าข้าวส่วนมากใช้บริโภคภายในประเทศซึ่งกำลังเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกันเพราะจำนวนพลเมืองเพิ่มขึ้น

ชาวนาส่วนมากเป็นชาวนาขนาดเล็กใช้แรงงานในครอบครัว (family farmers) จะมีชาวนาขนาดใหญ่หรือขนาดปานกลางที่ใช้แรงงานรับจ้างมีไม่มากนัก เมื่อความต้องการข้าวทั้ง

เพื่อบริโภคภายในประเทศ และเพื่อส่งเป็นสินค้าออก มีปริมาณเพิ่มขึ้น ชาวนาที่ต้องการทุนในการทำนาเพิ่มขึ้น ซึ่งส่วนมากก็ต้องกู้ยืมจากพ่อค้าข้าว พ่อค้าขายของชำ และเจ้าของโรงสีในท้องถิ่นนั่นเอง จะมีชาวขนาดกลางหรือขนาดใหญ่เพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่จะมีเงินออม หรือทรัพย์สินของตนเองเพียงพอแก่การลงทุน

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการที่ชาวนาส่วนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลางของประเทศได้ค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนการผลิตเพื่อยังชีพมาเป็นการผลิตเพื่อการค้า ทำให้มีความต้องการใช้ทุนจากภายนอกมากขึ้น ในปีที่มีการผลิตได้ผลดีและไม่มีการผันผวนในเรื่องราคาข้าวมากนัก ชาวนาที่มีรายได้พอจ่ายใช้สอย และออมเงินไว้สำหรับลงทุนทำนาในปีต่อไปได้ แต่โดยมากปีที่ได้ผลผลิตสูง ราคาข้าวมักจะตกต่ำตามกฎแห่งอุปสงค์-อุปทาน ชาวนาส่วนมากและโดยทั่วไปจึงต้องอาศัย การกู้ยืมเงินจากพ่อค้า หรือนายทุนเงินกู้ดังกล่าวแล้ว และต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราค่อนข้างสูง เว้นแต่จะมีทรัพย์สินเป็นหลักประกันที่มั่นคง

อย่างไรก็ตามในการทำสัญญากู้ยืมเงิน ชาวนาซึ่งเป็นผู้มีฐานะทางการเงิน และฐานะทางสังคมด้อยกว่าผู้ให้กู้ยืม มักจะถูกผูกมัดด้วยเงื่อนไขที่เสียเปรียบ เช่นเมื่อเก็บเกี่ยวข้าวเสร็จแล้วต้องขายข้าวส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดให้แก่พ่อค้า หรือเจ้าของโรงสีผู้ให้กู้เงินในราคาที่ผู้ให้กู้เงินเป็นผู้กำหนด เพื่อหักชำระหนี้เงินกู้ทั้งดอกเบี้ยและเงินต้น หากผู้ชำระหนี้ไม่ได้ทั้งหมดหรือบางส่วน ก็จะถูกยึดที่ดินทำกินหรือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เป็นต้น

ยิ่งกว่านั้น การทำนาโดยทั่วไปต้องอาศัยธรรมชาติหรือฝนฟ้าตามฤดูกาล หากปีใดธรรมชาติไม่อำนวย เช่น ภาวะแห้งแล้งหรือน้ำท่วมผิดปกติ ผลผลิตข้าวก็จะได้น้อยหรือเสียหายหมด ในปีนั้นชาวนาก็ไม่อาจชำระหนี้ได้ตามปกติ และต้องอาศัยการกู้ยืมเงินตั้งเพื่อลงทุนในการทำนา และเพื่อจ่ายใช้สอยในสิ่งที่จำเป็น หากมีเหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นกับครอบครัวชาวนาคนใดบ่อย ๆ ก็ทำให้ชาวนาคนนั้นตกอยู่ในภาวะที่เรียกว่า “สิ้นเนื้อประดาตัว” เพราะถูกนายทุนเงินกู้ยึดที่นาที่งานองหรือขายฝากไว้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ หรือมีเงินนั้นก็ทิ้งหนี้สินอพยพไปประกอบอาชีพในท้องที่อื่น บ้างก็เปลี่ยนสภาพจากเจ้าของนาเป็นผู้เช่าหรือเป็นลูกจ้างให้แก่นายทุนเจ้าของที่ดิน มีรายได้แทบไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ความยากจน การมีหนี้สินเรื้อรังที่มีภาระหนัก ประกอบกับการขาดการศึกษาซึ่งมีอยู่โดยทั่วไปในหมู่ชาวนาในสมัยนั้น ทำให้ชาวนาตกอยู่ในสภาพล้าหลังในสังคม

ภาพเช่นนี้มีให้เห็นอยู่ทั่วไปในชนบท โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคกลางซึ่งเป็นอู่ข้าวอู่น้ำของประเทศมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา และเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลในสมัยนั้นคิดหาทางที่จะแก้ไขปัญหากล่าวนี้

แนวคิดในการนำระบบสหกรณ์มาใช้

สิ่งแรกที่รัฐบาลในปลายรัชกาลที่ 5 คิดจะแก้ไขปัญหของชาวนา คือ การจัดให้มีสินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำและเงื่อนไขที่เหมาะสมแก่ชาวนา โดยจะจัดตั้ง “ธนาคารเกษตร” ขึ้นในส่วนกลางและให้มีสาขาธนาคารขึ้นในภูมิภาค เพื่อดำเนินการให้เงินกู้แก่ชาวนา ความคิดนี้ต้องชะงักไปเพราะติดขัดด้วยปัญหาในเรื่องหลักประกันเงินกู้และมาตรการป้องกันมิให้ชาวนาที่กู้ยืมเงินทอดทิ้งนาและหลบหนีไป

ในปี พ.ศ.2456 สมัยรัชกาลที่ 6 รัฐบาลก็ยังคิดที่จะช่วยเหลือชาวนาให้ได้รับสินเชื่อเพื่อการทำนาและปลดเปลื้องหนี้เก่าอันมีภาระหนัก โดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติคิดจะเปลี่ยนบริษัทเบงก์สยามกัมมาจล (ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัดในปัจจุบัน) จากธนาคารซื้อขายเงิน (exchange bank) เป็นธนาคารให้กู้ยืมเงิน (loan bank) ในขณะที่บริษัทเบงก์สยามกัมมาจลประสบภาวะวิกฤตไม่สามารถแข่งขันกับธนาคารต่างชาติได้

ดังนั้นในปี 2457 รัฐบาลโดยกระทรวงพระคลัง ฯ ได้เชิญนายเบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ เข้ามาศึกษาสู่ทางการปรับเปลี่ยนบริษัทเบงก์สยามกัมมาจลเป็นธนาคารให้กู้ยืมเงินแก่ชาวนา นายฮันเตอร์ได้แนะนำให้ตั้ง “ธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ”(National Loan Bank) โดยใช้ที่ดินและทรัพย์สินอื่นเป็นหลักประกัน และให้ราษฎร(ชาวนา) รวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อกู้ยืมเงินจากธนาคาร ฯ มาให้สมาชิกของสมาคมได้กู้ยืมอีกทอดหนึ่งทั้งสมาคมจะควบคุมดูแลการใช้เงินกู้ของสมาชิกแต่ละคนตามหลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันปัญหาชาวนาผู้กู้ยืมเงินทอดทิ้งนาและหลบหนีสิน ตามที่รัฐบาลวิตกกังวลอยู่ สมาคมชนิดนี้นายฮันเตอร์(ต่อมาได้รับการสถาปนาเป็น “เซอร์เบอร์นาร์ดฮันเตอร์”) เรียกว่า “Cooperative” ซึ่งกรมหมื่นพิทยาลงกรณได้ทรงบัญญัติศัพท์ภาษาไทยว่า “สหกรณ์”

รัฐบาลเห็นด้วยกับการรวมกลุ่มชาวนาเป็นสมาคมเพื่อดำเนินกิจการร่วมกัน และควบคุมดูแลซึ่งกันและกัน แต่ไม่เห็นด้วยกับคำแนะนำให้ปฏิรูปบริษัทเบงก์สยามกัมมาจลเป็นธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ เพราะคณะกรรมการบริษัทให้ความเห็นว่าบริษัท ฯ เป็นธนาคารพาณิชย์ของคนไทยเพียงธนาคารเดียวในขณะนั้น หากเปลี่ยนเป็นธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ ก็จะไม่มีการพาณิชย์ของคนไทยเหลืออยู่ ประกอบกับในขณะนั้นบริษัท ฯ ดำเนินกิจการซื้อขายเงินตราต่างประเทศได้ผลดีขึ้น รัฐบาลจึงได้ล้มเลิกความคิดที่จะจัดตั้งธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ แต่ความคิดที่จะส่งเสริมให้ชาวนารวมกลุ่มกันเป็นสมาคมเพื่อให้เงินกู้แก่สมาชิก และควบคุมดูแลซึ่งกันและกัน โดยใช้ที่ดินและทรัพย์สินอื่นเป็นหลักประกันนั้นยังมีอยู่ และนี่คือความคิดที่จะนำระบบสหกรณ์

มาใช้ในประเทศไทย เพื่อแก้ไขภาระหนี้สินเรื้อรัง ปัญหาการประกอบอาชีพและความยากจนของชาวนา ซึ่งจะนำไปสู่ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่า

การจัดตั้งสหกรณ์แรกของไทย

รัฐบาลในขณะนั้นตระหนักดีว่า “การสหกรณ์” เป็นวิธีการดำเนินธุรกิจรูปแบบหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นในต่างประเทศ หากจะนำมาใช้ในประเทศไทยจะต้องมีหน่วยราชการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนไปจนกว่าประชาชนจะมีความรู้ความเข้าใจในหลักการและวิธีการสหกรณ์และสามารถประยุกต์ใช้เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินงานด้วยตนเองได้ เพราะฉะนั้นในขั้นริเริ่มนำหลักการและวิธีการสหกรณ์มาใช้จะต้องมีการเตรียมการที่รอบคอบและรัดกุม ทั้งไม่พึงขยายการจัดตั้งสหกรณ์ออกไปอย่างกว้างขวางและรวดเร็ว แต่ควรกระทำเป็นการทดลองก่อนและค่อย ๆ ติดตามศึกษาปัญหาและอุปสรรคเพื่อแก้ไขปรับปรุงจนเป็นที่พอใจเสียก่อน

ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2458 รัฐบาลได้ยกฐานะกรมสถิติพยากรณ์ กระทรวงการคลังขึ้นเป็น “กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์” สังกัดกระทรวงการคลังตามเดิม และได้เพิ่ม “แผนกการสหกรณ์” ขึ้นในกรมนี้เพื่อเตรียมการทดลองจัดตั้งสหกรณ์ตามคำแนะนำของนายเบอร์นาร์ดี ฮันเตอร์ เหตุผลในการจัดส่วนราชการสหกรณ์ในกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ก็เพราะเห็นว่างานสหกรณ์เป็นงานใหม่ซึ่งเป็นแบบแผนของประเทศในทวีปยุโรป เช่นเดียวกับงานของแผนกอื่นในกรมใหม่นี้ และการจัดตั้งสหกรณ์ในระยะแรกนี้ก็ต้องอาศัยเงินกู้จากแบงก์สยามกัมมาจล ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน จึงควรรให้อยู่ในความรู้เห็นและตรวจสอบของกระทรวงการคลัง โดยมีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์เป็นผู้ดำเนินการและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้กรมใหม่นี้มีพระราชวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีซึ่งเป็นผู้ทรงมีส่วนร่วมอย่างสำคัญในการศึกษาและเสนอความเห็นให้มีการจัดตั้ง “Cooperative” ที่พระองค์ทรงบัญญัติศัพท์เป็นภาษาไทยเองว่า “สหกรณ์” ดังกล่าวมาแล้ว

ขั้นต่อมากระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะกรรมการเลือกสรรระบบวิธีการสหกรณ์ที่จะนำมาปรับใช้ในประเทศไทย โดยมีพระราชวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ขณะนั้นเป็นประธานกรรมการ ในที่สุดได้เลือกเอา “สหกรณ์แบบโรฟีไฟเซน” ซึ่งมีกำเนิดในประเทศปรัสเซีย (ประเทศเยอรมนีในปัจจุบัน) ในปี พ.ศ. 2407 เป็นต้นแบบ เพราะว่าเป็นประเภทสหกรณ์ที่จัดหาทุนให้เกษตรกรขนาดเล็ก หรือเกษตรกรรายย่อยได้กู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยให้สมาชิกทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกันอย่างไม่จำกัดในหนี้สิน

ของสหกรณ์ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้ความมั่นใจแก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทุนแก่สหกรณ์ และทั้งสหกรณ์ประเภทนี้มีแผนดำเนินงานค่อนข้างแคบในระดับตำบล ทำให้สมาชิกรู้จักคุ้นเคยกันได้ทุกคน และด้วยเหตุนี้สามารถควบคุมดูแลกันเองได้ในเรื่องการใช้เงินกู้ให้ตรงกับความมุ่งหมายตลอดจนคอยสอดส่องดูแลความประพฤติมิให้หลงไหลในอบายมุข ลักษณะของสหกรณ์ประเภทนี้จึงเหมาะสมสำหรับชาวนาหรือเกษตรกรไทยมากที่สุด ทางราชการได้กำหนดประเภทของสหกรณ์ลักษณะนี้ว่า “สหกรณ์หาทุน”

ในขั้นเตรียมการเบื้องต้นเพื่อจัดตั้งสหกรณ์แรกขึ้นนั้น แผนกการสหกรณ์ได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การเผยแพร่ความรู้เรื่องการสหกรณ์ ทางราชการตระหนักดีว่า การสหกรณ์เป็น “ความเคลื่อนไหว” ของประชาชน เพราะฉะนั้นก่อนการจัดตั้งสหกรณ์ต้องให้บุคคลที่จะเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการสหกรณ์ตามสมควรและเห็นคุณค่าหรือประโยชน์ของสหกรณ์ การเข้าเป็นสมาชิกต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ มิใช่โดยการบังคับหรือใช้กลอุบายชักจูง

การเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์ครั้งแรกได้เริ่มขึ้นอย่างเหมาะสมกับข้าราชการฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ เช่น อุปราช และสมุหเทศาภิบาล ณ หอรัษฎากรพิพัฒน์ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2458 โดยกระทรวงการคลังได้เชิญมาเพื่อปรึกษาหารือความเหมาะสมในการนำระบบสหกรณ์มาใช้ในประเทศไทยเป็นการทดลองก่อน หากมีผู้ทางว่าจะเป็ผลดี จึงจะขยายให้กว้างขวางออกไป ในการประชุมครั้งนั้นได้มีการแจกแบบสำรวจรายการทรัพย์สินของชาวนา เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรวบรวมตอบเป็นรายจังหวัดและอำเภอ ทั้งกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้แจกหนังสือชื่อ “สหกรณ์” แก่ผู้เข้าประชุมเพื่อนำไปแจกจ่ายแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดด้วย หนังสือ “สหกรณ์” เป็นเอกสารเผยแพร่ฉบับแรกซึ่งนิพนธ์โดยกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ด้วยคำปรึกษาแนะนำจากนาย เจ.เอ. เคเบิล (J.A.Cable) ที่ปรึกษากรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์

2. การเลือกท้องที่เพื่อเริ่มจัดตั้งสหกรณ์ นับว่าเป็นความรอบคอบของทางราชการที่ยึดถือหลักปฏิบัติ 2 ประการ คือ 1) การริเริ่มจัดสหกรณ์ในประเทศไทยถือว่าการทดลองก่อนและ 2) การจัดตั้งสหกรณ์ในท้องที่ที่ราษฎรจะต้องมีความต้องการและมีผู้ทางที่จะประสบความสำเร็จ เพราะฉะนั้นในปลายปี 2458 กระทรวงการคลังจึงได้ให้นาย เจ.เอ.เคเบิล กับข้าราชการอีก 2 นาย คือ นายเสริม ชูโต และนายประดิษฐ สุจริตกุล (ภายหลังได้เลื่อนบรรดาศักดิ์เป็นพระเสริมพาณิชย์และพระประดิษฐสุทการ ตามลำดับ) เดินทางไปสำรวจภาวะความเป็นอยู่ของราษฎรในจังหวัด

พิษณุโลก และเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์รวมทั้งดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ในจังหวัดนั้นด้วย โดยมีนายสดับ วีระเชียร (พระประกาศสหกรณ์) เป็นผู้ช่วยปฏิบัติราชการในครั้งนั้น

การเลือกจังหวัดพิษณุโลกเพื่อจัดตั้งสหกรณ์ในระยะทดลองก็เพราะจังหวัดพิษณุโลกยังมีราษฎรไม่หนาแน่น โดยมากเป็นคนจนที่อพยพขึ้นมาจากทางใต้เพื่อบุกเบิกที่ดินทำกิน ซึ่งต้องใช้ทุนเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมากและปรากฏว่ามีหนี้สินท่วมตัว ตั้งตัวเป็นหลักฐานได้ยาก ปัญหาเหล่านี้สร้างความท้อถอยและเป็นอุปสรรคแก่คนที่คิดจะอพยพขึ้นมาใหม่ อนึ่งความสนใจในงานสหกรณ์ของสมุหเทศาภิบาลมณฑลพิษณุโลก (พระยาสุรบดินทร์สุรินทร์ฤาไชย) ถึงกับขอร้องให้ตั้งสหกรณ์ในจังหวัดพิษณุโลกได้มีส่วนในการตัดสินใจครั้งนั้นมาก ในการเลือกท้องที่ในจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งได้ประโยชน์ 2 ประการ คือ เพื่อแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรผู้บุกเบิกที่ดินใหม่ และเพื่อสร้างสิ่งจูงใจให้ราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีไม่เพียงพอได้อพยพขึ้นไปบุกเบิกที่ดินตั้งหลักฐานเพิ่มขึ้นในจังหวัดพิษณุโลกซึ่งยังมีที่ดินรกร้างรอการบุกเบิกอยู่อีกมาก

3. การจัดหาทุนสำหรับให้สหกรณ์กู้ยืม เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องการจัดตั้งธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติตามข้อเสนอแนะของนายเบอร์นาร์ดี ฮันเตอร์ เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่สหกรณ์กู้ยืม ข้อจำกัดในเรื่องให้สหกรณ์ใช้ทุนจากภายในสหกรณ์เองโดยให้สมาชิกถือหุ้นและฝากในสหกรณ์ของตน และข้อจำกัดในเรื่องการกู้ยืมหรือรับฝากเงินจากนายทุนให้สหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นโดยใช้ความรับผิดชอบไม่จำกัดของสหกรณ์เป็นหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยของเงินกู้ ความรับผิดชอบนี้ในที่สุดตกเป็นภาระของสมาชิกทุกคนที่ต้องผูกพันตนร่วมกันอย่างไม่จำกัดที่จะต้องชำระหนี้ให้แก่ธนาคารผู้ให้กู้จนเสร็จสิ้น หากสหกรณ์มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือล้มละลาย ผลสุดท้ายทรัพย์สินทั้งหมดของสมาชิคนั้นเอง ไม่ว่าจะที่ดินหรือทรัพย์สินอื่นเป็นหลักประกันให้แก่ธนาคารผู้ให้กู้ยืม นอกจากนั้นในกรณีการริเริ่มจัดสหกรณ์นี้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ของสหกรณ์ผู้กู้อีกชั้นหนึ่ง

4. การตรากฎหมายรองรับสภาพและคุ้มครองสหกรณ์ โดยที่การนำระบบสหกรณ์เข้ามาใช้ในประเทศไทยเป็นการริเริ่มของรัฐบาล ซึ่งแตกต่างจากประเทศในยุโรปที่ริเริ่มโดยราษฎรหรือนักคตินักมนุษยธรรม การริเริ่มสหกรณ์ไทยจึงมีลักษณะ “จากบนลงล่าง” มิใช่จาก “ล่างขึ้นบน” ดังเช่นประเทศในยุโรป การเตรียมการโดยรัฐจึงค่อนข้างละเอียดและหลายด้าน รวมทั้งการเตรียมออกกฎหมายก่อนการริเริ่มจัดตั้งสหกรณ์ เพื่อรองรับสภาพและคุ้มครอง สหกรณ์ให้สามารถขยายตัวออกไปได้อย่างมั่นคง พึ่งพาตนเองได้และเป็นอิสระในที่สุด ตรงกันข้ามกับการริเริ่มสหกรณ์ในประเทศยุโรปตะวันตก ซึ่งเป็นภารกิจของราษฎรและผู้นำที่ต้องการรวมกลุ่มกันดำเนินธุรกิจบนหลักการช่วยตนเองโดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และหลักการความเป็นธรรม ความ

เท่าเทียมกันและประชาธิปไตย ในประเทศดังกล่าว ราษฎรได้จัดตั้งและขยายงานสหกรณ์ออกไปอย่างกว้างขวาง และรัฐบาลเห็นประโยชน์ของสหกรณ์ที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ของบรรดาสมาชิกอย่างชัดเจนแล้วจึงได้ตรากฎหมายสหกรณ์ออกมารองรับภายหลัง

สำหรับประเทศไทย เมื่อรัฐบาลได้ตัดสินใจนำระบบสหกรณ์มาใช้ในปี 2458 แล้วจึงได้พิจารณาว่าจะใช้กฎหมายอะไรรองรับสภาพและคุ้มครองสหกรณ์ เมื่อได้เลือกรูปแบบสหกรณ์ลินเชื่อแบบโรฟไฟเฟนมาใช้ก็ได้พิจารณาเห็นว่าสหกรณ์รูปแบบนี้มีลักษณะคล้าย “สมาคมในทางแพ่ง” (Civil association) เพราะเป็นองค์การของประชาชนที่ไม่แสวงหากำไร จะแตกต่างกันในสารสำคัญที่สมาคมทางแพ่งมีวัตถุประสงค์ในทางสังคม ศาสนา การกุศล วิชาการ หรือการบันเทิง ฯลฯ โดยไม่ทำธุรกิจ ในขณะที่สหกรณ์ทำธุรกิจเป็นหลักและดำเนินกิจการทางสังคมหรืออื่น ๆ ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วยก็ได้

ในขณะนั้นเรามีพระราชบัญญัติสมาคม พุทธศักราช 2457 ใช้บังคับอยู่แล้วซึ่งมีบทบัญญัติว่าสมาคมทุกสมาคมต้องจดทะเบียนตามกฎหมายข้อบังคับของเสนาบดีเจ้ากระทรวงผู้ปกครองท้องที่ คือ กระทรวงนครบาลสำหรับมณฑลกรุงเทพ ฯ และกระทรวงมหาดไทยสำหรับหัวเมืองต่าง ๆ ในสมัยนั้นสมาคมต่าง ๆ ได้รับจดทะเบียนในมณฑลกรุงเทพ ฯ ตามกฎหมายข้อบังคับของเสนาบดีกระทรวงนครบาลเท่านั้น กระทรวงมหาดไทยยังไม่มีมารับจดทะเบียนสมาคมในต่างจังหวัด จึงยังไม่มีกฎหมายข้อบังคับเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเรื่องนี้ อย่างไรก็ตามแม้กระทรวงมหาดไทยจะออกกฎหมายข้อบังคับ เพื่อรับจดทะเบียนสหกรณ์ในฐานะที่เป็น “สมาคม” ชนิดหนึ่ง ก็เป็นการไม่เหมาะสม เพราะว่าการส่งเสริมและตรวจตราควบคุมสหกรณ์เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ ซึ่งอยู่ในสังกัดกระทรวงการคลัง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นรัฐบาลจึงตัดสินใจออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสมาคม พ.ศ. 2457 เรียกว่า “พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459” เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2459 เพื่อใช้เป็นกฎหมายคุ้มครองสหกรณ์ โดยกำหนดให้กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์มีอำนาจหน้าที่รับจดทะเบียนสหกรณ์

เหตุผลอีกประการหนึ่งในการตราพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459 ก็เพราะเห็นว่าการเริ่มจัดสหกรณ์ในเวลานั้นเป็นการทดลองดูผลก่อนว่าจะใช้ได้สำหรับประเทศไทยหรือไม่ จึงไม่ประสงค์จะ “ประกาศกริ้วกราว” ตั้งแต่แรก และยังไม่สมควรออกกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์โดยเฉพาะขึ้นในเวลานั้น นี้แสดงให้เห็นวิสัยทัศน์อันยาวไกลและลึกซึ้งของผู้ริเริ่มการสหกรณ์ในประเทศไทยที่ได้เริ่มต้นอย่างระมัดระวัง รอบคอบ และเจียมตัวที่สุด โดยเห็นว่า

การสหกรณ์เป็น “งานใหญ่ส่วนหนึ่งของชาติ ...และนับวันจะไพศาลออกไปทุกที...” (กระทรวงสหกรณ์ : การจัดสหกรณ์ในประเทศไทย พ.ศ.2501 หน้า 15)

อย่างไรก็ตามกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติมพุทธศักราช 2459 เป็นกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ฉบับแรกของไทย แม้ว่าจะมีความมุ่งหมายเพื่อให้ใช้บังคับเป็นการชั่วคราว ในระยะเวลาทดลองจัดสหกรณ์ก็ตาม ดังจะเห็นได้ว่าพระราชวรวงษ์เชอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์พระองค์แรกได้ทรงขอให้ นาย เจ.เอ.เคเบิล ที่ปรึกษากรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์เตรียมร่างกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์หลังจากนั้นไม่นาน และได้ยกร่างเสร็จตั้งแต่ พ.ศ.2461 แต่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายคราว จนกระทั่งได้ตราเป็น “พระราชบัญญัติสหกรณ์พุทธศักราช 2471

5.การเลือกเจ้าพนักงาน (เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์) ในการคัดเลือกเจ้าพนักงานเพื่อปฏิบัติงานส่งเสริมสหกรณ์ในระยะเริ่มต้นนี้ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้ใช้พระปรีชาสามารถและพิถีพิถันมากที่จะได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและนิสัยใจคออันเหมาะสมแก่การปฏิบัติงานในกรมใหม่นี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานส่งเสริม สหกรณ์

พระองค์ได้ทรงขอโอนเจ้าพนักงานรุ่นแรกจำนวนหนึ่ง จากกรมตรวจและสารบาญชี ซึ่งพระองค์ทรงเป็นอธิบดีก่อนที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นอธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ บุคคลเหล่านี้พระองค์ย่อมมีความมั่นใจในความรู้ความสามารถและอุปนิสัยใจคอเป็นอย่างดี และสามารถปฏิบัติงานใหม่ร่วมกับนาย เจ.เอ.เคเบิล อดีตเจ้ากรมสถิติพยากรณ์เดิม (ต่อมาได้รับแต่งตั้งเป็นที่ปรึกษากรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์) และข้าราชการในกรมสถิติพยากรณ์เดิม

ในเดือนมกราคม พ.ศ.2458 พระองค์ได้รับนักศึกษา 5 คน จากโรงเรียนข้าราชการพลเรือน ซึ่งพระยาธรรมศักดิ์มนตรี (ต่อมาเป็นเจ้าพระยา) ผู้บัญชาการโรงเรียน ฯ ได้คัดเลือกให้ตาม ที่พระองค์ทรงขอให้ช่วย แต่สิ่งที่น่าภูมิใจอย่างยิ่งคือพระองค์ได้จัดให้มีการสอบแข่งขัน เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ให้เพียงพอกับงานใหม่และทำทนายอย่างยั้งนี้ คือ งานส่งเสริมสหกรณ์ หลักสูตรการสอบแข่งขันซึ่งมีทั้งการสอบข้อเขียน และการสัมภาษณ์ โดยพระองค์เองทุกคนนับว่าเป็นปรากฏการณ์ครั้งแรกในการนำวิธีการนี้มาใช้ในระบบราชการไทย

6.การรับจดทะเบียนสหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ เมื่อกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้รับแบบสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับการจัดตั้งสหกรณ์คืนมาจากสมุหเทศาภิบาลมณฑลต่าง ๆ หลังจากการประชุมชี้แจงหลักและวิธีการสหกรณ์ พร้อมด้วยพิจารณาความเหมาะสมในการนำ

ระบบสหกรณ์มาใช้ในประเทศไทย (ขณะนั้นประเทศสยาม)แล้ว กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ ได้คัดสรรใจเลือกรูปแบบสหกรณ์ไร้ไฟฟesen ซึ่งมีกำเนิดในประเทศปรัสเซีย (เยอรมนีในปัจจุบัน) มาใช้

กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปสำรวจความต้องการและเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์อย่างง่าย ๆ แก่ราษฎรในอำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลกตั้งแต่กลางปี 2459 และดำเนินการจัดตั้งตลอดจนเสนอเรื่องให้นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนสหกรณ์เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2459 ในชื่อ “สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้” ตั้งอยู่ในตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก มีสมาชิกแรกตั้ง 16 คน และใช้ทุนเงินกู้จากแบงก์สยามกัมมาจล 3,000 บาท สหกรณ์นี้จึงเป็นสหกรณ์แรกในประเทศไทย เป็นประเภทสหกรณ์หาทุน และยังคงดำเนินงานอยู่ในปัจจุบันในอำเภอเมืองพิษณุโลก แต่เปลี่ยนประเภทเป็น “ประเภท สหกรณ์การเกษตร” ในชื่อใหม่ “สหกรณ์การเกษตรเมืองพิษณุโลก จำกัด”

ในการประชุมใหญ่ครั้งแรกหลังการจดทะเบียนสหกรณ์นี้ พระราชวรพงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ ได้เสด็จไปทรงเป็นประธานในพิธีแจกใบสำคัญจดทะเบียนให้แก่สหกรณ์นี้ด้วย

ตอนที่ 2 การพัฒนาขบวนการสหกรณ์ไทย

ขบวนการสหกรณ์ไทยประกอบด้วยสหกรณ์ประเภทต่างๆ ทั้งที่อยู่ในภาคเกษตรและนอกภาคเกษตรได้ถือกำเนิดขึ้นจากการริเริ่มของรัฐบาล โดยการนำรูปแบบและวิธีของ สหกรณ์ไร้ไฟฟesen ของประเทศเยอรมนี เข้ามาปรับใช้ตั้งแต่ พ.ศ.2459 ต่อมารัฐบาลก็ได้ริเริ่มส่งเสริมให้ราษฎรรวมกลุ่มกันตั้งสหกรณ์รูปแบบอื่นอีกมากมายทั้งในชนบทและในเมืองด้วยความมุ่งหมายที่จะให้สหกรณ์เหล่านี้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนยกระดับความเป็นอยู่ของราษฎรให้ดีขึ้น ดังได้กล่าวแล้วในตอนที่ 1

พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันอาจแยกพิจารณาเป็น 4 ระยะ คือ ระยะทดลอง (พ.ศ.2459-2470) ระยะปรับตัว (พ.ศ.2471-2494) ระยะขยายตัว(พ.ศ.2495-2514) และระยะปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (พ.ศ.2515-ปัจจุบัน)

1. ระยะทดลอง (พ.ศ.2459-2470)

เมื่อรัฐบาลในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ได้ตัดสินใจนำวิธีสหกรณ์แบบโรฟไฟเฟนเข้ามาใช้ โดยได้จัดตั้งสหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้ขึ้นในตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก เป็นสหกรณ์แรกของประเทศไทยในปี 2459 นั้น สหกรณ์ดังกล่าวเป็นประเภทสหกรณ์หาทุนมีสมาชิกแรกตั้ง 16 คน ใช้เงินกู้จากเบงกัลสยามกัมมาจล (ธนาคารไทยพาณิชย์ในปัจจุบัน) เพียง 3,000 บาท สำหรับให้เงินกู้แก่สมาชิก และต่อมาในปี พ.ศ. 2461 ได้จัดตั้งสหกรณ์หาทุนเพิ่มขึ้นอีก 1 สหกรณ์ในจังหวัดเดียวกัน ในปี พ.ศ.2462-2463 ได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นอีกในจังหวัดพิษณุโลกและจังหวัดลพบุรี เป็นสหกรณ์หาทุนทั้งสิ้นรวมจำนวน 60 สหกรณ์ สมาชิกชวานา 1,190 คน ใช้ทุนให้เงินกู้รวม 303,669 บาท

การจัดตั้งสหกรณ์หยุดชะงักไปหนึ่งปีใน พ.ศ.2460 เพราะนายทะเบียนสหกรณ์ (กรมหมื่นพิทยาลงกรณ-อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์) ในขณะนั้นได้รับแต่งตั้งเป็นผู้พิทักษ์ทรัพย์สินชาติศัตรู หลังจากประเทศไทยได้ประกาศเข้าร่วมกับฝ่ายพันธมิตรในสงครามโลกครั้งที่ 1 และต้องดึงเจ้าพนักงานส่งเสริมและจัดตั้งสหกรณ์ในท้องที่มาช่วยราชการพิเศษนี้

ปี พ.ศ.2464 ก็ต้องงดการจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มอีก 1 ปี เพราะเงินทุนกู้ยืมจากธนาคารหมด ในปี พ.ศ.2465 จึงได้จัดตั้งสหกรณ์เพิ่มโดยใช้เงินทุนที่ได้รับชำระหนี้คืนจาก สหกรณ์รุ่นก่อน

สหกรณ์ทั้งหมดที่จัดตั้งขึ้นในยุคนั้นเป็นประเภทสหกรณ์หาทุนเท่านั้น ทั้งนี้เพราะว่าเป็นนโยบายของนายทะเบียนสหกรณ์ที่ให้ใช้ความระมัดระวังและความรอบคอบในการจัดตั้งสหกรณ์ โดยหวังผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหาของชาวนาที่เป็นสมาชิกสหกรณ์เป็นสำคัญ ความล้มเหลวของสหกรณ์เพียงจำนวนเล็กน้อยย่อมจะไม่เป็นผลดีแก่การขยายการสหกรณ์ให้แพร่หลายออกไปในอนาคตเพื่อประโยชน์แก่ชาวนาจำนวนมาก การจัดสหกรณ์ในระยะแรกถือว่าเป็นแต่เพียง “การทดลองและเพื่อวิเคราะห์ดูวิธีการให้เองแท้...” เสียก่อน (experiment period)

แนวทางปฏิบัติในการจัดตั้งสหกรณ์ในระยะนี้ได้แก่

- 1) เป็นสหกรณ์ขนาดเล็กในชนบท ระดับหมู่บ้านหรือตำบล
- 2) ใช้หลักความรับผิดชอบชนิด “ไม่จำกัดสินใช้” โดยให้สมาชิกทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกันและแทนกัน โดยไม่จำกัดในหนี้สินของสหกรณ์

3) การเลือกท้องที่ที่จะจัดตั้งสหกรณ์ ให้มีการสำรวจความต้องการของราษฎร ภาวะเศรษฐกิจ และสังคม เส้นทางคมนาคมที่เจ้าพนักงานจะเข้าไปส่งเสริม แนะนำและตรวจตราได้ โดยสะดวกตามสมควร

4) ต้องเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์ในท้องที่ที่จะจัดตั้งสหกรณ์ และสามารถหาชาวนาผู้นำที่เข้าใจหลักการและวิธีการสหกรณ์และสามารถถ่ายทอดแก่คนอื่นได้

การพัฒนาสหกรณ์ในระยะทดลองนี้เริ่มดำเนินการโดย “แผนกการสหกรณ์” กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (กระทรวงการคลังในปัจจุบัน) ในปี พ.ศ.2459 ดังกล่าวในตอนที่ 1 กำเนิดสหกรณ์ในประเทศไทย ต่อมาเมื่อกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ได้รับการสถาปนาเป็นกระทรวงพาณิชย์ในปี พ.ศ.2463 แผนกสหกรณ์ก็ได้ถูกยกฐานะเป็น “กรมสหกรณ์” สังกัดกระทรวงนี้ และได้ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการวางรากฐานการส่งเสริมและตรวจสอบสหกรณ์ต่อไป จนกระทั่ง พ.ศ.2469 กรมสหกรณ์จึงได้ย้ายสังกัดไปอยู่ใน “กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม” โดยผลของการรวมกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงคมนาคมเข้าด้วยกัน

กล่าวได้ว่าการพัฒนาการสหกรณ์ในระยะนี้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มทั้งสิ้น ตั้งแต่การพัฒนาความคิดที่จะนำระบบสหกรณ์เข้ามาใช้ การเลือกรูปแบบและวิธีการสหกรณ์ การเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์ การสำรวจท้องที่และการจัดตั้งสหกรณ์ ตลอดจนการส่งเสริมช่วยเหลือแนะนำการกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ และการตรวจสอบหรือการสอบบัญชี สหกรณ์ ราษฎรหรือสมาชิกสหกรณ์เป็นฝ่ายรับบริการเหล่านี้ทั้งสิ้นจากรัฐบาล ฉะนั้นการพัฒนาสหกรณ์ในระยะทดลองจึงมีลักษณะ “จากบนลงล่าง” (top-down) ซึ่งตรงกันข้ามกับพัฒนาการสหกรณ์ในประเทศยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ ที่เรียกว่า “จากล่างขึ้นบน” (bottom-up) โดยราษฎรผู้ริเริ่มจัดตั้งและดำเนินการเองทั้งสิ้น รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนและควบคุมดูแลให้ สหกรณ์ดำเนินงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย หลักการและวิธีการสหกรณ์ในภายหลัง

ความมุ่งมั่นและความจริงใจของรัฐบาลในสมัยนั้นที่จะวางรากฐานการสหกรณ์ในประเทศไทยให้มั่นคงแข็งแรงและพัฒนาต่อไปเป็นขบวนการสหกรณ์ที่พึ่งตนเองได้อย่างแท้จริง จะเห็นได้จากการที่กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์พระองค์แรกได้ทรงนำที่ปรึกษากระทรวงพาณิชย์ (นายอาร์.เอส.เลอเมย์) และเจ้าพนักงานสหกรณ์อีก 2 นาย (นายสดับ วีรเชียรกับนายพิจารณ์ ปันยวนิช) ไปดูงานสหกรณ์ในประเทศพม่าและประเทศอินเดียใน พ.ศ.2465 เพื่อนำ

ความรู้และประสบการณ์การจัดสหกรณ์ในประเทศทั้งสอง ที่รัฐบาลอังกฤษได้วางรากฐานไว้ก่อนแล้วมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

อนึ่งเป็นที่น่าภาคภูมิใจอย่างยิ่งสำหรับพี่น้องชาวสหกรณ์ที่ในหลวง รัชกาลที่ 7 และ สมเด็จพระบรมราชินี ได้ทรงสนพระทัยในการสหกรณ์มาก ได้เสด็จเยี่ยมและทอดพระเนตรการประชุมของสหกรณ์บ้านดอน ไม่จำกัดสิ้นใช้ ในจังหวัดพิษณุโลก เมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ.2469 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงบันทึกถวายพระราชหัตถเลขาไว้ในสมุดบันทึกการตรวจสหกรณ์นั้นด้วย แล้วจึงได้ทรงพระราชทานพระบรมราโชวาทแก่สมาชิกและกรรมการของสหกรณ์ อันเป็นที่ปลาบปลื้มและสร้างขวัญกำลังใจให้แก่ข้าราชการและสมาชิกสหกรณ์เป็นอันมาก

เมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2470 มีจำนวนสหกรณ์หาทุนดำเนินงานอยู่ในท้องที่จังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดลพบุรีรวมทั้งสิ้น 80 สหกรณ์

2. ระยะเวลาปรับตัว (พ.ศ.2471-2494)

เมื่อรัฐบาลมีความมั่นใจว่าการจัดสหกรณ์ในระยะทดลองเป็นประโยชน์แก่สมาชิก ชวนาในการปลดเปลื้องหนี้สินและการลงทุนประกอบอาชีพ จึงเห็นว่าควรขยายการจัดสหกรณ์สำหรับกิจกรรมอย่างอื่น เช่น การขายผลิตผลเกษตร การจำหน่ายสินค้าอุปโภคบริโภค การจัดที่ดินให้ชาวนาได้ทำกินอย่างมั่นคงและเพียงพอ ฯลฯ ดังนั้นการจัดสหกรณ์ในระยะนี้จึงมีลักษณะเป็นการปรับตัว (adjustment) สหกรณ์ทั้งที่จัดตั้งขึ้นใหม่และที่ดำเนินงานอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น และสามารถสนองความต้องการของสมาชิกด้วยกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น

ในระยะปรับตัวนี้ได้มีเหตุการณ์สำคัญ ๆ ที่เอื้อต่อการพัฒนาสหกรณ์ให้ก้าวหน้าต่อไป เช่น การออกกฎหมายสหกรณ์ การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ การริเริ่มโครงการจัดสหกรณ์ระยะ 6 ปี (พ.ศ.2478-2484) การจัดหาแหล่งเงินทุนสำหรับสหกรณ์ และการขยายสหกรณ์รูปแบบอื่น ๆ นอกจากสหกรณ์หาทุน รวมทั้งความดำริที่จะจัดตั้งสหภาพสหกรณ์ ดังจะได้อธิบายโดยสังเขปต่อไป

2.1 การตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2471 เราทราบแล้วว่าการตราพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459 เป็นมาตรการอันรีบด่วนที่จะนำวิธีการสหกรณ์มาทดลองใช้แก้ไขปัญหานี้สินที่มีภาระหนัก และความต้องการใช้ทุนในการประกอบอาชีพของชาวนาที่กำลังขยายตัวเป็นการผลิตเพื่อการค้าอย่างกว้างขวางในขณะนั้น และทั้งทางราชการสมัยนั้นได้ตระหนักดีตั้งแต่แรกว่าจะใช้ พ.ร.บ.สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 นั้นเป็นการชั่วคราวในระหว่างที่ทดลองจัดสหกรณ์เพียง 2 แห่ง เพื่อทดลองดูก่อนว่าจะจัดได้สำเร็จหรือไม่

แท้จริงหลังจากประเทศประกาศใช้ พ.ร.บ. สมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 ไม่นาน นายทะเบียนสหกรณ์ได้ทรงขอให้ นาย เจ.เอ.เคเบิล ที่ปรึกษากรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์เตรียมยกร่างกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์โดยเฉพาะขึ้น ซึ่งได้ยกร่างเสร็จตั้งแต่ พ.ศ.2461 และได้มีการปรับปรุงแก้ไขอยู่หลายครั้ง จนกระทั่งได้ตรา “พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471” เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2471 โดยมีบทบัญญัติให้ยกเลิก พ.ร.บ.สมาคมเพิ่มเติม ตั้งแต่นั้น

พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ. 2471 มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมและคุ้มครองสหกรณ์โดยเฉพาะมีบทบัญญัติทั้งสิ้น 34 มาตรา นับว่าเป็นกฎหมายสหกรณ์ที่มีความสมบูรณ์และเหมาะสมกับการใช้บังคับในสมัยนั้น เช่นมีคำนิยามว่า “สมาคมซึ่งอาจจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ได้นั้น คือสมาคมซึ่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกันเป็นประโยชน์สามัญแก่สมาชิกทั้งปวงในทางทรัพย์...” (มาตรา 5) ชนิดของสหกรณ์มี 4 ชนิด คือ

(1) สหกรณ์ซึ่งห้ามมิให้เฉลี่ยกำไรในหมู่สมาชิก หมายถึง สหกรณ์ขนาดเล็ก เช่น สหกรณ์หาทุนใช้ความรับผิดชอบชนิด “ไม่จำกัดสินใช้”

(2) สหกรณ์ซึ่งเฉลี่ยกำไรได้ตามส่วนของธุรกิจ หมายถึง สหกรณ์ที่ต้องมีขนาดใหญ่พอสมควร เช่น สหกรณ์การขาย สหกรณ์ร้านค้า ฯลฯ ใช้ความรับผิดชอบชนิด “จำกัดสินใช้”

(3) สหกรณ์ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อยังความสะดวกให้เกิดแก่กิจการของสหกรณ์อื่น หมายถึง ชุมชุมสหกรณ์

(4) สหกรณ์ตาม (2) และ (3) ซึ่งยอมให้จ่ายเงินปันผลตามหุ้นได้ไม่เกินร้อยละ 6 ต่อปี แต่การจดทะเบียนต้องได้รับอนุมัติจากเสนาบดี (รัฐมนตรี)

นอกจากนั้น พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2471 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์และคมนาคม) มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาว่าจะรับจดทะเบียนสหกรณ์ชนิดใด และประเภทใดบ้าง รวมทั้งกำหนดบุคคลจำพวกใดอาจรวมกันตั้งสหกรณ์ และในเขตใดบ้าง (มาตรา 6) ซึ่งเป็นมาตรการแห่งความรอบคอบที่จะควบคุมดูแลการจัดตั้งสหกรณ์เฉพาะประเภทและชนิดที่เหมาะสมและจะเป็นประโยชน์แก่ราษฎรอย่างแท้จริง ในขณะที่ทรัพยากรต่าง ๆ ไม่ว่าเงินทุนและเจ้าพนักงานสหกรณ์ที่ทำหน้าที่ส่งเสริม แนะนำและตรวจสอบสหกรณ์ยังมีจำนวนจำกัด รวมทั้งระดับความรู้ความเข้าใจการสหกรณ์ของราษฎรยังน้อย

อย่างไรก็ตามได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 3 ครั้งภายในระยะเวลา 6 ปี หลังจากวันใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ

1) พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476 ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนแก่ทะเบียนที่ดินที่สหกรณ์เป็นผู้โอนหรือผู้รับโอน เพื่อช่วยเหลือสหกรณ์ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมให้รัฐบาล เท่ากับเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

2) พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 ให้เพิ่มเติมข้อจำกัด บางประการเกี่ยวกับอำนาจกระทำการของสหกรณ์ เช่น ในการให้เงินกู้แก่สมาชิก สหกรณ์ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับต้นเงิน ดอกเบี้ย การผ่อนชำระหนี้ และหลักประกันตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ถ้าสหกรณ์ยังเป็นหนี้เงินกู้จากรัฐบาลหรือรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ สหกรณ์ หรือในกรณีที่สหกรณ์มีข้อบังคับขอมให้เฉลี่ยผลกำไรในหมู่สมาชิก สหกรณ์ต้องตั้งบัญชีไว้ต่างหากสำหรับเงินกู้ที่ได้รับจากรัฐบาลหรือที่รัฐบาลค้ำประกัน

3) พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 (ฉบับที่ 2) เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนแก่ทะเบียนที่ดินตาม พ.ร.บ.สหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2476 ให้กว้างขวางมากขึ้น โดยให้ครอบคลุมถึงทะเบียนที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมด และทรัพย์สินที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ด้วย

2.2 การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ กรมสหกรณ์ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมดูแลสหกรณ์ในระหว่าง พ.ศ.2471-2494 ได้เปลี่ยนกระทรวงเจ้าสังกัดหลายครั้งโดยผลของการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม ในปี 2473 ได้เปลี่ยนสังกัดจากกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมเป็นกระทรวงเกษตรพาณิชย์และเป็นกระทรวงเศรษฐกิจในปี 2476 และสังกัดกระทรวงเกษตรราชการในปี 2478

ในขณะที่กรมสหกรณ์สังกัดกระทรวงเศรษฐกิจได้มีการปรับปรุงส่วนราชการ 2 ครั้ง ครั้งแรกโดยพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรม ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2476 ให้แบ่งส่วนราชการเป็น (ก) “ราชการส่วนกลาง” ประกอบด้วยกองกลาง กองบัญชี และกองสหกรณ์ (ข) “ราชการท้องถิ่น” ประกอบด้วยสหกรณ์มณฑล และสหกรณ์จังหวัด จะเห็นว่าการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ในสมัยนั้นรัฐบาลได้เริ่มกระจายอำนาจกำลังข้าราชการสหกรณ์ไปประจำทำงานในระดับมณฑลและจังหวัด เพื่อความคล่องตัวและใกล้ชิดกับราษฎรและสหกรณ์มากขึ้น

ต่อมาในปีเดียวกันได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการ ลงวันที่ 29 มกราคม 2476 (ในสมัยนั้นวันที่ 1 เมษายน เป็นวันขึ้นปีใหม่) กรมสหกรณ์ได้แบ่งส่วนราชการใหม่ โดยไม่แบ่งแยกเป็นราชการส่วนกลาง และราชการท้องถิ่น แต่แบ่งเป็นกองใหม่ 8 กอง ได้แก่ (1) สำนักงานเลขานุการ (2) กองสหกรณ์ภาคพายัพ (3) กองสหกรณ์ภาคเหนือ (4) กองสหกรณ์ภาคกลาง (5)

กอง สหกรณ์ภาคตะวันออก (6) กองสหกรณ์ภาคใต้ (7) กองตรวจบัญชี และ (8) กอง อบรม สังเกตได้ว่าการแบ่งประเทศออกเป็น 5 ภาค แต่ละภาคมีกองสหกรณ์ประจำภาคนั้น ๆ เพื่อทำหน้าที่จัดตั้งสหกรณ์ (แผนกจัดตั้ง) และควบคุมสหกรณ์(แผนกควบคุม) เป็นการแบ่งกองในแนวราบทำหน้าที่เหมือนกันทุกกอง นอกจากนั้นยังมีกองที่ทำหน้าที่สนับสนุน 3 กอง คือ สำนักงานเลขานุการกรม สนับสนุนด้านงานธุรการและทะเบียน กองตรวจบัญชี สนับสนุนด้านบัญชีและการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ และกองอบรมสนับสนุนด้านการฝึกอบรม ให้การศึกษาและเผยแพร่การสหกรณ์ ทั้งนี้ภายใต้บังคับบัญชาของอธิบดี ซึ่งรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์แต่งตั้งให้เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ด้วย

หนึ่งในปี 2477 กระทรวงเศรษฐการได้แยกหน้าที่หลักเป็น 2 ทบวง คือ ทบวงเกษตรราธิการ กับทบวงพาณิชย์และคมนาคม กรมสหกรณ์ได้ถูกจัดเข้าสังกัดทบวงเกษตรราธิการร่วมกับกรมประมง กรมเกษตร กรมชลประทาน กรมที่ดินและโลหกิจ และกรมป่าไม้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลการจัดสหกรณ์ในขณะนั้นเน้นหนักสหกรณ์สำหรับเกษตรกร หรือสหกรณ์ในชนบท ซึ่งจะได้รับการสนับสนุนด้านอาชีพของสมาชิกได้โดยสะดวก

ในปี 2494 กรมสหกรณ์สังกัดกระทรวงเกษตรราธิการ (ยกฐานะเป็นกระทรวงเมื่อ พ.ศ.2478) ได้มีการแบ่งส่วนราชการใหม่เป็น 9 กอง คือ 1) สำนักงานเลขานุการ 2) กองสหกรณ์ชนกิจ 3) กองสหกรณ์ผู้ผลิต 4) กองสหกรณ์ผู้บริโภค 5) กองสหกรณ์นิคม 6) กองวิชาการและส่งเสริมสหกรณ์ 7) กองควบคุมสหกรณ์ 8) กองควบคุมเงินทุนส่งเสริมการสหกรณ์ และ 9) กองตรวจบัญชี

การปรับปรุงส่วนราชการกรมสหกรณ์ทั้ง 3 ครั้ง (พ.ศ.2476 2 ครั้ง และ พ.ศ.2494 อีก 1 ครั้ง) เป็นการปรับทั้งในด้านโครงสร้าง ด้านกำลังเจ้าหน้าที่ และงบประมาณของกรมสหกรณ์ให้สอดคล้องกับการขยายตัวของสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ทั้งในชนบทและในเมืองทั่วราชอาณาจักร หลังจากได้ผ่านระยะทดลอง (พ.ศ.2459-2470) มาแล้ว และคาดว่าในอนาคตราษฎรจะมีความรู้ความเข้าใจและความนิยมในสหกรณ์เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่ยังไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าการจัดสหกรณ์ที่ผ่านมาแล้วนั้นประสบความสำเร็จเพียงใดในด้านการส่งเสริมให้สหกรณ์พึ่งตนเองปกครองตนเองและเป็นอิสระ

2.3 การริเริ่มโครงการจัดสหกรณ์ระยะ 6 ปี (พ.ศ.2478-2484) กระทรวงเกษตรราธิการ ได้ให้ความเห็นชอบโครงการจัดสหกรณ์ระยะ 6 ปี (พ.ศ.2478-2484) ที่กรมสหกรณ์เสนอ และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการได้ นับว่าเป็นโครงการพัฒนาการสหกรณ์ฉบับแรก แต่น่าเสียดายที่ยังค้นหาเอกสารสำคัญฉบับนี้ไม่ได้ (เข้าใจว่าอาจถูกทำลายหรือสูญหายไปในช่วง

การย้ายสำนักงาน เมื่อมีการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมหลายครั้งที่เกี่ยวข้องกับราชการ สหกรณ์ในเวลาต่อมา) อย่างไรก็ตามโดยผลแห่งการดำเนินการตามโครงการนี้ กรมสหกรณ์คงได้รับการสนับสนุนด้านกำลังคนและงบประมาณ ในการจัดขยายสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ จำนวนมากขึ้นในระยะเวลาสั้น

2.4 การจัดหาแหล่งเงินทุนสำหรับสหกรณ์ แหล่งเงินทุนแห่งแรกที่ได้ใช้เป็นทุนสำหรับให้กู้ยืมแก่สหกรณ์ คือ แแบงค์สยามกัมมาจล ซึ่งได้อนุมัติวงเงินกู้ไว้ไม่เกิน 300,000 บาท สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ สหกรณ์แรกได้กู้ยืม 3,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 6 ต่อปี โดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติค้ำประกัน สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ ให้สมาชิกกู้ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี กำหนดชำระคืนภายใน 3 ปี เงินกู้จากแบงค์สยามกัมมาจลสิ้นสุดลงในปี 2476 ซึ่งเป็นปีแรกที่รัฐบาลได้อนุมัติเงินทุนจากงบประมาณประจำปี เพื่อการจัดขยายสหกรณ์ต่อไป

ต่อมาในปี 2483 เมื่อมีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทอื่นเพิ่มขึ้นตามลำดับ นอกเหนือจากสหกรณ์หาทุน รัฐบาลจึงจัดสรรงบประมาณเป็นปี ๆ ตามความจำเป็นให้กรมสหกรณ์ตั้งเป็น “ทุนส่งเสริมการสหกรณ์” ขึ้นเพื่อให้สหกรณ์ประเภทอื่นได้กู้ยืมไปใช้เป็นทุนหมุนเวียน และการลงทุนในทรัพย์สิน สหกรณ์ที่สามารถกู้ยืมเงินทุนนี้ เช่น สหกรณ์นิคมฝ้าย สหกรณ์นิคมเกลือ สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์หาทุนและบำรุงที่ดิน ฯลฯ ซึ่งกำลังขยายการจัดตั้งในช่วง พ.ศ.2478-2494 ทุนส่งเสริมการสหกรณ์นี้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนให้สหกรณ์ได้กู้ยืมตลอดมา จนกระทั่งได้ตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับ ซึ่งมีบทบัญญัติให้ตั้ง “กองทุนพัฒนาสหกรณ์” ขึ้นและกำหนดให้ออนทุนส่งเสริมการสหกรณ์เข้าไปอยู่ในกองทุนนี้

แหล่งทุนที่สำคัญอีกแห่งหนึ่งที่รัฐบาลในสมัยนั้นมีวิสัยทัศน์ที่ยาวไกลจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นแหล่งทุนที่ถาวรและเป็นของขบวนการสหกรณ์เองเมื่อถึงเวลาอันสมควร แหล่งทุนนั้นคือ “ธนาคารเพื่อการสหกรณ์” ซึ่งรัฐบาลได้ตั้งขึ้นโดยตราพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการสหกรณ์ พ.ศ.2486 โดยมีความมุ่งหมาย 3 ประการคือ

(1) เพื่อเป็นศูนย์กลางทางการเงินของสหกรณ์ ทำหน้าที่ให้เงินกู้ รับเงินฝาก และบริหารสภาพคล่องให้สหกรณ์ทั่วประเทศ ซึ่งจะทำให้สหกรณ์สามารถอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ ให้แก่สมาชิกได้อย่างพอเพียง สะดวกและรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิก สหกรณ์หาทุน

(2) เพื่อให้สหกรณ์เข้าถือหุ้นในธนาคารร่วมกับรัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่งให้สหกรณ์มีส่วนเป็นเจ้าของธนาคารร่วมกับรัฐบาล โดยการกำหนดทุนเรือนหุ้นของธนาคารไว้ 10

ล้านบาท ให้สหกรณ์ถือหุ้นตามความสามารถของสหกรณ์ เมื่อสหกรณ์ขอถือหุ้นเพิ่มขึ้นกระทรวงการคลังก็จะขายหุ้นของรัฐบาลให้ ผู้แทนของสหกรณ์ผู้ถือหุ้นมีสิทธิที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการ มีอำนาจหน้าที่บริหารธนาคารได้ด้วย ธนาคารสหกรณ์กลางเพื่อการเกษตร ป่าไม้ และประมงของญี่ปุ่นก็ได้ก่อตั้งขึ้นมาโดยหลักการเช่นเดียวกันนี้

(3) เพื่อให้ธนาคารเพื่อการสหกรณ์เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนา (development bank) มิให้ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ แต่เพื่อให้พอเลี้ยงตัวได้ และสะสมเงินสำรองเพื่อสร้างความมั่นคงและความยั่งยืนในการให้บริการเงินกู้แก่สหกรณ์ ธนาคารจึงได้รับการสนับสนุนให้กู้ยืมเงินจากแหล่งเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ เช่น ธนาคารออมสิน และออกพันธบัตรเงินกู้โดยกระทรวงการคลังค้ำประกัน เป็นต้น

นอกจากนั้นในปี 2494 และ 2495 กรมสหกรณ์ได้ส่งเสริมให้สหกรณ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์หาทุนในจังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดอุดรดิตถ์ จัดตั้งธนาคารสหกรณ์เชียงใหม่ จำกัดสินใช้ และธนาคารสหกรณ์อุดรดิตถ์จำกัดสินใช้ขึ้น ตามลำดับ โดยจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์พุทธศักราช 2471 ในรูป “ชุมนุมสหกรณ์” ธนาคารสหกรณ์จังหวัดทั้ง 2 ธนาคารได้ให้บริการเงินกู้และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเงินให้แก่บรรดาสหกรณ์ในจังหวัดทั้งสองได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นสถาบันการเงินของสหกรณ์ ทำหน้าที่ระดมทุนในชนบทมาใช้หมุนเวียนให้เงินกู้เพื่อการเกษตรในชนบทนั่นเอง โดยผ่านสหกรณ์และตั้งส่งเสริมนิสัยการออมในหมู่สมาชิกสหกรณ์และประชาชนทั่วไป เช่น พ้อคำและวัดวาอาราม เพราะว่าเป็นสมัยนั้น ธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสินยังไม่มีสาขาธนาคารในต่างจังหวัดมากนัก ธนาคารสหกรณ์จังหวัดให้เงินกู้แก่สหกรณ์ผู้ถือหุ้นเท่านั้น แต่รับเงินฝากได้จากประชาชนทั่วไป ทั้งเงินฝากประจำ เงินฝากออมทรัพย์ และเงินฝากกระแสรายวัน ซึ่งผู้ฝากสามารถถอนได้ด้วยเช็ค

การรับเงินฝากกระแสรายวัน ซึ่งขณะนั้นไม่มีกฎหมายห้ามมิให้สหกรณ์กระทำ ทำให้ธนาคารสหกรณ์จังหวัดได้รับความนิยมในหมู่พ้อคำและข้าราชการเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ เป็นการปลุกฝั่งนิสัยการใช้เช็คธนาคารให้แก่ชาวชนบทด้วย นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง แต่เป็นที่น่าเสียดายอย่างมากเมื่อรัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากธนาคารพาณิชย์ดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์ และได้ให้คำนิยาม “การธนาคารพาณิชย์” ว่าได้แก่กิจการ... “การรับเงินฝากที่ต้องใช้คืนเมื่อทวงถาม” ซึ่งหมายถึงการใช้เช็คในการถอนเงิน หรือเงินฝากกระแสรายวันนั่นเอง และยังมีบทบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากธนาคารใช้คำว่า “ธนาคาร” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจ ด้วยเหตุนี้กระทรวง สหกรณ์จึงสั่งให้ธนาคารสหกรณ์

จังหวัดทั้งสองหยุดรับเงินฝากกระแสรายวัน และให้เปลี่ยนชื่อเป็น “ชุมนุมสหกรณ์ชนกิจ” ตั้งแต่ พ.ศ.2505 เป็นต้นมา

2.5 การขยายจัดสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ

แม้ว่าการจัดสหกรณ์หาทุนได้ผ่านระยะทดลอง (พ.ศ.2459-2470) และเห็นผลแล้วว่าจะ จัดขยายสหกรณ์ต่อไปได้สำเร็จ แต่ทางราชการก็ยังส่งเสริมการจัดสหกรณ์หาทุนแต่เพียงประเภท เดียวจนถึงสิ้นปี 2477 ซึ่งมีจำนวนสหกรณ์หาทุนทั้งหมด 440 สหกรณ์ ใน 14 จังหวัด มีสมาชิก เฉลี่ยสหกรณ์ละ 15 คน

ในปี 2478 รัฐบาลจึงเริ่มปรับขบวนการสหกรณ์ให้สามารถอำนวยความสะดวกทางธุรกิจแก่ สมาชิกได้หลายอย่างขึ้น โดยการทดลองจัดตั้งสหกรณ์รูปอื่นๆ นอกจากสหกรณ์หาทุน เช่น

(1) สหกรณ์เช่าซื้อที่ดินในบริเวณทุ่งหลวงรังสิต จังหวัดปทุมธานี เพื่อให้สมาชิก ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินอย่างถาวร โดยวิธีการเช่าซื้อในราคา และเงื่อนไขที่สมควร ซึ่งทำให้ สมาชิกมีกำลังใจในการทำอย่างขยันขันแข็ง ไม่ทอดทิ้งเพราะถูกเรียกค่าเช่านาสูงและความไม่ แน่นนอน

(2) สหกรณ์นิคมกสิกรรมที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ อำเภอสุวรรณภูมิ จังหวัดสุโขทัย และสหกรณ์นิคมเกลือที่จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อให้ชาวนาที่ไม่มีที่ดินของตนเอง หรือมีไม่เพียงพอแก่การทำกินได้เข้าไปบุกเบิก ตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพกสิกรรมอย่างถาวร

(3) สหกรณ์ผู้บริโภค โดยตั้งร้านสหกรณ์ร้านแรก ชื่อ “ร้านสหกรณ์บ้านเกาะ จำกัสดินใช้ (จสข.)” ในอำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปี 2480 และต่อมาในปี 2482 ได้ ตั้ง “ร้านสหกรณ์กรุงเทพ จสข.” ซึ่งยังดำเนินงานอยู่ทุกวันนี้

(4) สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล เพื่อให้ชาวนาสามารถรวมกันขายข้าวและพืชผล อื่นๆ ไปยังตลาดปลายทาง เช่น โรงสีได้โดยไม่ถูกกดราคา หรือเอาเปรียบในเรื่องการชั่งน้ำหนัก หรือการตรวจผลิตผลที่ขาย ควรสังเกตว่าส่วนมากสมาชิกสหกรณ์หาทุนนั่นเองเป็นสมาชิกของ สหกรณ์เหล่านี้ ซึ่งใช้ความรับผิดชอบ “จำกัสดินใช้” เพราะต้องการให้มีขนาดใหญ่ มีแผนดำเนินงาน กว้าง อาจครอบคลุมทั้งอำเภอ หรือหลายตำบล

(5) สหกรณ์บำรุงที่ดิน เพื่อให้ชาวนาซึ่งมีนาอยู่ในเขตที่มีแหล่งน้ำธรรมชาติได้ร่วมมือกันจัดทำเหมืองฝาย หรือคูคลองส่งน้ำในระดับไร่นา เพื่อให้สามารถเพิ่มผลผลิตและทำนาได้แม้กระทั่งนอกฤดูฝน

(6) สหกรณ์หาทุนและบำรุงที่ดิน สหกรณ์ประเภทนี้มีวัตถุประสงค์ทั้งจัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืมและจัดให้มีบริการชลประทานด้วย

(7) สหกรณ์อุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมชาวนาที่ประกอบอาชีพเสริมเช่น หัตถกรรมได้รวมกันซื้อวัสดุอุปกรณ์ในราคาขอมเยาวิ และรวมกันขายผลิตภัณฑ์หัตถกรรมนั้น หรือให้สมาชิกมาร่วมกันผลิตสินค้าอย่างใดอย่างหนึ่งภายในโรงงานขนาดเล็ก หรือสำนักงานของสหกรณ์นั่นเอง

อนึ่งการขยายจัดสหกรณ์ในตอนปลายของระยะปรับตัวนี้ ประเทศไทยมีสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยผู้แทนราษฎรซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยทั่วไปจากราษฎร หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. 2475 การจัดตั้งสหกรณ์ในระยะนั้นเริ่มมีความกดดันทางการเมือง โดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร และผู้แทนราษฎรอ้างการเรียกร้องของราษฎรให้มีการจัดตั้งสหกรณ์จำนวนมากในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ เช่น ในปี 2492 ปีเดียว มีการจัดตั้งสหกรณ์หาทุนถึง 1,100 สหกรณ์ และสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ อีก 69 สหกรณ์ รวมทั้งสิ้น 1,169 สหกรณ์ นอกจากนั้นในปีเดียวกันได้มีการจัดตั้งร้านสหกรณ์จำนวน 149 สหกรณ์ ตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่จะใช้ร้านสหกรณ์เป็นเครื่องมือของรัฐบางในการลดค่าครองชีพและบรรเทาความขาดแคลนสินค้าอุปโภคบริโภคบางอย่าง อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งสิ้นสุดลงใน พ.ศ. 2488

สหกรณ์ตั้งใหม่โดยอิทธิพลทางการเมืองนี้มิได้มีการสำรวจความต้องการ และภาวะเศรษฐกิจและสังคมของราษฎรอย่างจริงจัง ทั้งขาดการให้การศึกษาและเผยแพร่ความเข้าใจการสหกรณ์อย่างแท้จริงเสียก่อน จึงทำให้สหกรณ์เหล่านี้อ่อนแอไม่สามารถดำเนินงานและควบคุมดูแลกันเองได้ โดยไม่มีพนักงานสหกรณ์คอยช่วยเหลือ สหกรณ์เหล่านี้จึงต้องเลิกและชำระบัญชีเป็นจำนวนมากในปีต่อ ๆ มา ส่วนที่เหลือก็ต้องอยู่ในความดูแลช่วยเหลือของราชการต่อไป

เมื่อสิ้นปี 2494 มีสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ประมาณ 8 ประเภท ดำเนินงานอยู่ใน 69 จังหวัด รวม 8,680 สหกรณ์

2.6 การพัฒนาบุคลากรกรมสหกรณ์และการศึกษาทางสหกรณ์

ก่อนถึงระยะปรับตัวนี้กรมสหกรณ์ตระหนักดีแล้วว่า การจัดสหกรณ์ในประเทศไทย เป็นวิธีการที่รัฐเป็นผู้ริเริ่มขึ้น มิได้เกิดจากความเคลื่อนไหวของประชาชนดังเช่นในประเทศตะวันตก สหกรณ์คงยังจำเป็นต้องพึ่งพาความช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน ตลอดจนการควบคุมและกำกับดูแลจากรัฐบาลต่อไปเป็นระยะเวลาพอสมควร จนกว่าจะพัฒนาเป็นขบวนการสหกรณ์ที่พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระจากรัฐบาลได้ในที่สุด เพราะฉะนั้นรัฐบาลโดยเฉพาะกรมสหกรณ์ต้องมีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบอันสำคัญในการปฏิบัติการกิจนี้ให้บรรลุความสำเร็จ

ปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการปฏิบัติภารกิจนี้ ได้แก่ การสร้างบุคลากรของกรม ฯ ให้เพียงพอและมีคุณภาพ ตลอดจนการให้การศึกษาและเผยแพร่การสหกรณ์ให้กว้างขวางออกไปในหมู่นักเรียน นักศึกษา และประชาชนให้มากที่สุดภายในกรอบเวลา และข้อจำกัดด้านทรัพยากร กรมสหกรณ์จึงเริ่มเปิดหลักสูตรฝึกอบรมเจ้าพนักงานสหกรณ์ขึ้นอย่างเป็นทางการในปี 2481 โดยแบ่งเป็น 2 หลักสูตร ได้แก่

1) หลักสูตรพนักงานอบรมประเภท 1 เพื่อบรรจุเข้ารับราชการชั้นตรีในตำแหน่ง “พนักงานสหกรณ์ตรี” ผู้รับการอบรมต้องมีวุฒิปริญญาธรรมศาสตร์บัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองในขณะนั้น หรือผู้ที่ได้รับราชการในกรมสหกรณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี เพื่อให้ได้ผู้ที่มีวุฒิภาวะความรู้พื้นฐานหรือประสบการณ์ในด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ การคลัง การปกครอง และระเบียบปฏิบัติราชการมาแล้วพอสมควร หลักสูตรนี้แบ่งเป็นภาควิชาการมีระยะเวลา 2 ปี และภาคปฏิบัติการ ระยะเวลา 4 เดือน ซึ่งต้องออกไปฝึกงานตามท้องที่ต่าง ๆ ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานสหกรณ์

2) หลักสูตรพนักงานอบรมประเภท 2 เพื่อบรรจุเข้ารับราชการชั้นจัตวา อันดับ 4 ตำแหน่ง “เสมียนพนักงาน” ผู้รับการอบรมต้องมีวุฒิประกาศนียบัตรมัธยมบริบูรณ์ (มัธยม 8) ของกระทรวงศึกษาธิการ หรือเทียบเท่า กำหนดเวลาอบรมภาคทฤษฎี 6 เดือน แล้วจึงสอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือน ผู้สอบได้จะได้รับบรรจุเป็นข้าราชการชั้นจัตวาอันดับ 4 และส่งออกไปฝึกงานในท้องที่กับเจ้าพนักงานสหกรณ์ทำนอง “การฝึกงานขณะประจำการ” (on-the-job training) แล้วให้เงินพนักงานประจำทำงานที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนั้นเอง

การฝึกอบรมทั้ง 2 หลักสูตรนี้มีเพียง 4 รุ่นแล้วเลิกไป เพราะเห็นว่ามิใช่ราชการเพียงพอแก่การปฏิบัติราชการของกรมสหกรณ์แล้ว แต่กระทรวงเกษตรราชการในสมัยนั้นเห็นว่าการให้การศึกษาวិชาการสหกรณ์ในระดับอุดมศึกษามีความสำคัญและจำเป็นแก่การสร้างบุคลากรที่มีคุณภาพของกรมสหกรณ์ ทั้งเป็นการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ระดับสูงด้านสหกรณ์ให้แก่บุคคลที่จะไปประกอบอาชีพต่าง ๆ ด้วย กระทรวงเกษตรราชการจึงได้ริเริ่มให้มีการศึกษาวิชาการสหกรณ์ใน “วิทยาลัยเกษตรศาสตร์” โดยตั้งเป็น “แผนกวิชาสหกรณ์” ในปี 2482 ต่อมาเมื่อวิทยาลัยได้ยกฐานะขึ้นเป็น “มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์” ในปี 2486 แผนกวิชาสหกรณ์ได้ยกฐานะเป็น “คณะเศรษฐศาสตร์สหกรณ์” (Faculty of Cooperative Economics)

อนึ่งสมควรกล่าวด้วยว่าในปี 2482 นั้น กรมสหกรณ์ได้เริ่มออกวารสาร 3 เดือนเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านสหกรณ์ทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติ รวมทั้งความรู้ทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการสหกรณ์ ทั้งแก่ข้าราชการ ผู้นำสหกรณ์ นักศึกษา และประชาชนผู้สนใจ วารสารนั้นชื่อว่า “หนังสือพิมพ์สหกรณ์” ซึ่งได้ออกอยู่ปีละ 4 เล่ม ติดต่อกันมาจนกระทั่งทุกวันนี้

2.7 การเตรียมจัดตั้งสหภาพสหกรณ์

ในปี 2492 กรมสหกรณ์ได้ดำริที่จะให้มีการตั้ง “สหภาพสหกรณ์” ขึ้นในอนาคตเพราะตระหนักดีว่า กิจการสหกรณ์เป็นขบวนการหรือความเคลื่อนไหวของประชาชนที่จะต้องช่วยตนเองและพึ่งพาตนเองโดยการร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล (สมาชิกบุคคลธรรมดา) และระดับสหกรณ์ต่าง ๆ สำหรับประเทศไทย รัฐบาลริเริ่มให้ก่อนและส่งเสริมช่วยเหลือสหกรณ์ในระยะเวลาที่ประชาชนทั่วไปยังไม่มีความรู้ความเข้าใจการสหกรณ์อย่างเพียงพอ แต่ก็มีใ้ชาวรัฐบาลจะต้องช่วยเหลือและสนับสนุนสหกรณ์ตลอดไป ในสิ่งที่ขบวนการสหกรณ์ จะพึ่งช่วยเหลือและสนับสนุนตนเองได้ในช่วงเวลาที่กำลังพัฒนา กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ภารกิจแห่งการช่วยเหลือขบวนการสหกรณ์จะต้องค่อย ๆ ลดลงจนกระทั่งขบวนการสามารถพึ่งตนเองได้ การช่วยเหลือของรัฐต่อสหกรณ์จึงเปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์เช่นเดียวกับที่รัฐมีต่อองค์การธุรกิจเอกชนรูปอื่น เช่น ห้างหุ้นส่วนและบริษัท

ดังนั้น ในปี 2492 นั้นเอง กรมสหกรณ์ได้ยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ประจำปี ซึ่งเก็บในอัตราพันละหนึ่งของยอดรวมสินทรัพย์ของสหกรณ์ ณ วันสิ้นปีทางบัญชี และเปลี่ยนเป็นการเก็บ “เงินสะสมช่วยจัดสหภาพสหกรณ์” ในอัตราเดียวกันแทนเป็นประจำปี เงินจำนวนนี้ทางราชการฝากไว้กับธนาคารเพื่อการสหกรณ์ และต่อมาเป็นธนาคารเพื่อ

การเกษตรและสหกรณ์การเกษตรด้วยความมุ่งหมายเพื่อเตรียมการส่งเสริมให้บรรดาสหกรณ์ทุกประเภททั่วประเทศได้รวมตัวกันจัดตั้งสหภาพสหกรณ์ (Cooperative Union) ขึ้นเช่นเดียวกับนานาประเทศที่ขบวนการสหกรณ์พัฒนาแล้ว เพื่อให้สหภาพสหกรณ์เป็นองค์การสหกรณ์สูงสุดทำหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมด้านอุดมการณ์ การศึกษาอบรม การประสานงาน การประชาสัมพันธ์ การเป็นตัวแทนของสหกรณ์ในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐบาล องค์การสหกรณ์ต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ทั้งนี้โดยสหภาพสหกรณ์จะไม่ประกอบธุรกิจอันเป็นการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกันในหมู่สมาชิก

เมื่อการเตรียมการด้านการเงินมีจำนวนพอสมควรแล้วในต้นปี 2511 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งดูแลราชการสหกรณ์ได้จัดให้มีการประชุมผู้แทนสหกรณ์ที่สมัครใจจะร่วมกันจัดตั้งสหภาพสหกรณ์ดังกล่าวในตอนต่อไป

3. ระยะขยายตัว (พ.ศ.2495 – 2514)

ในระยะขยายตัว (Expansion Period) นี้ การพัฒนาขบวนการสหกรณ์ได้ผ่านเหตุการณ์ต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการริเริ่มหรือการกระทำของรัฐบาล หรือส่วนราชการสหกรณ์แทบทั้งสิ้น เช่น การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ การออกกฎหมายสหกรณ์ฉบับใหม่มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติสหกรณ์พุทธศักราช 2471 การขยายการจัดสหกรณ์ นโยบายรัฐบาลด้านการสหกรณ์ การปรับปรุงโครงสร้างของสหกรณ์ และปัจจัยสนับสนุนขบวนการสหกรณ์บางประการ ดังจะได้อธิบายต่อไปตามลำดับ

3.1 การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ หลังจากกรมสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ได้ดำเนินการส่งเสริม จัดตั้ง และควบคุมดูแลการจัดสหกรณ์มาตั้งแต่ปี 2464 และได้เปลี่ยนสังกัดกระทรวงต่างๆ มาหลายกระทรวงจนกระทั่ง พ.ศ.2495 ในขณะที่สังกัดกระทรวงเกษตรธิการ กรมสหกรณ์ได้รับการสถาปนาเป็น “กระทรวงการสหกรณ์” เมื่อวันที่ 12 มีนาคม ปีเดียวกัน และได้เปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงสหกรณ์” ในปี 2496

รัฐบาลสมัยนั้นเห็นความสำคัญของสหกรณ์ในการเป็นเครื่องมือเพื่อส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการปกครองแบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนได้อย่างดี ประกอบกับราษฎร นักการเมือง และผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นก็เรียกร้องให้มีการจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้มีจำนวนสหกรณ์ จำนวนสมาชิก และประเภทของสหกรณ์มากขึ้น นอกจากสำนักงาน เลขาธิการรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวงที่กระทรวงต่างๆ มีแล้ว กระทรวงสหกรณ์แบ่งส่วนราชการ

การตามหน้าที่เป็น 4 กรม คือ กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์ กรมสหกรณ์ ธนกิจ และ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เพื่อส่งเสริมและควบคุมดูแลสหกรณ์ประเภทต่างๆ รวม 3 กลุ่ม คือ

- กรมสหกรณ์ที่ดิน ส่งเสริมและควบคุมดูแลกลุ่มสหกรณ์ที่ดิน
- กรมสหกรณ์พาณิชย์ ส่งเสริมและควบคุมดูแลกลุ่มสหกรณ์พาณิชย์
- กรมสหกรณ์ธนกิจ ส่งเสริมและควบคุมดูแลกลุ่มสหกรณ์ธนกิจ

ส่วนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชี และการเงินของสหกรณ์ทุกกลุ่ม รวมทั้งทำหน้าที่สอบบัญชีประจำปีของสหกรณ์ทุกสหกรณ์ในนามนายทะเบียนสหกรณ์

ข้อดีของการตั้งกระทรวงสหกรณ์ ได้แก่ การได้อัตรากำลังข้าราชการสหกรณ์ และงบประมาณมากขึ้น การส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์อาจคล่องตัวและรวดเร็วยิ่งขึ้น แต่ข้อเสียดูเหมือนจะมีมากกว่าเมื่อเหลียวหน้ามองหลังไปดูการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ในสมัยกรม สหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นดังต่อไปนี้

(1) ความเป็นเอกภาพทั้งในด้านนโยบายและการปฏิบัติราชการส่งเสริม สหกรณ์ แต่ละกรมมุ่งส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ในรูปแบบต่างๆ โดยขาดการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมในท้องที่อย่างละเอียดรอบคอบ หรือไม่ได้อาศัยความเหมาะสมอย่างเพียงพอเสียก่อน ผลที่ตามมาคือปริมาณสหกรณ์เพิ่มขึ้นโดยเร็ว แต่มีสหกรณ์ที่อ่อนแอและนายทะเบียนสหกรณ์ต้องสั่งเลิกในภายหลังก็มาก เช่น สหกรณ์อุตสาหกรรมยางแผ่น ร้านสหกรณ์ สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล เป็นต้น

(2) ความร่วมมือและการประสานงานระหว่างเจ้าพนักงานสหกรณ์ในกรม สหกรณ์ (เดิม) เจ้าพนักงานสหกรณ์ระดับกลางและระดับล่างได้รับแต่งตั้งเป็น “สหกรณ์จังหวัด” และ “สหกรณ์อำเภอ” ตามลำดับ เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ต่าง ๆ ในท้องที่ ดำเนินงานของตน และอาจโยกย้ายสับเปลี่ยนตำแหน่งกับ “ผู้สอบบัญชีสหกรณ์” ได้ ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาคืออธิบดีกรมสหกรณ์คนเดียวกัน ซึ่งส่วนมากได้รับแต่งตั้งเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ด้วย จนกระทั่งหลัง พ.ศ.2495 จึงแต่งตั้งนายทะเบียนสหกรณ์จากปลัดกระทรวง หรือรองปลัดกระทรวง การสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งระหว่างสหกรณ์จังหวัด สหกรณ์อำเภอ และผู้สอบบัญชี ทำให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ได้เรียนรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานส่งเสริมสหกรณ์ ทั้งในด้านการสหกรณ์ การเงิน การบัญชี การให้การศึกษาคู่มือและเผยแพร่ ฯลฯ และเมื่อสหกรณ์จังหวัดหรือผู้สอบบัญชีได้เลื่อนตำแหน่งเป็น “ผู้ตรวจการสหกรณ์” ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานระดับสูง ก็จะเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับงานส่งเสริมและควบคุมดูแลสหกรณ์ได้อย่างดี แต่เมื่อตั้งกระทรวงสหกรณ์แล้ว ตำแหน่ง สหกรณ์จังหวัด และสหกรณ์อำเภอ กับผู้สอบบัญชี ได้รับ

แต่งตั้งจากสายงานของตนคือสำนักงานปลัดกระทรวงสหกรณ์ สำหรับสหกรณ์จังหวัดและสหกรณ์อำเภอ และกรมตรวจบัญชี สหกรณ์สำหรับผู้สอบบัญชี ทำให้ขาดการสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการในตำแหน่งเหล่านี้ และต่างก็ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะของตนโดยไม่ค่อยคำนึงถึงการใช้ความรู้และประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องของอีกฝ่ายหนึ่ง

(3) การส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ภายใต้กระทรวงสหกรณ์เน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ ซึ่งตรงกันข้ามกับสมัยกรมสหกรณ์ เพราะว่าต่างกรมต่างก็พยายามสร้างผลงาน (ปริมาณ) เพื่อขยายอัตรากำลังคนและงบประมาณให้ได้มาก ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ในอัตราที่สูงขึ้น จนมีผู้กล่าวเปรียบเปรยว่ารัฐบาลกำลังส่งเสริมและพัฒนาขบวนการ สหกรณ์หรือราชการสหกรณ์กันแน่

นอกจากนั้นในปี 2506 ก็ได้มีการตั้ง “กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ” ขึ้น โดยยุบเลิกกระทรวงสหกรณ์หลังจากมีอายุเพียง 11 ปี และโอนส่วนราชการสหกรณ์ทั้งหมดมาสังกัดกระทรวงใหม่ร่วมกับกรมที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านต่าง ๆ เช่น กรมชลประทาน กรมทางหลวง กรมทรัพยากรธรณี การพลังงานแห่งชาติ ฯลฯ เฉพาะส่วนราชการสหกรณ์ได้มีการรวมกรมสหกรณ์พาณิชย์กับกรมสหกรณ์ธนกิจเข้าด้วยกันเป็น “กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ” ส่วนกรมสหกรณ์ที่ดินและกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ยังคงอยู่ตามเดิม จึงมีการปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์จาก 4 กรมเหลือ 3 กรม และโอนราชการส่วนภูมิภาคจากสำนักงานปลัดกระทรวงสหกรณ์มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รวมทั้งกองเศรษฐกิจการสหกรณ์และผู้ตรวจราชการกระทรวง

การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ครั้งนี้จึงไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก นอกจากการรวมกรมสหกรณ์พาณิชย์กับกรมสหกรณ์ธนกิจเข้าด้วยกัน แต่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลที่แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงหลายตำแหน่งที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ เช่น ตำแหน่งรองปลัดกระทรวง นายทะเบียนสหกรณ์ และผู้ตรวจราชการกระทรวง ซึ่งรับโอนหรือแต่งตั้งจากข้าราชการระดับสูงจากส่วนราชการอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ สหกรณ์ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของข้าราชการระดับสูงเหล่านี้เกี่ยวกับงานส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์จึงมีค่อนข้างจำกัด

อย่างไรก็ตามกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติก็มีอายุจำกัดเพียง 10 ปี แล้วได้ถูกยุบเลิกในปี 2515 ซึ่งจะได้กล่าวในตอนต่อไป

3.2 การตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2471 ได้ใช้มาเป็นเวลา 40 ปี เมื่อกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.....

ซึ่งรัฐบาลได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาในสมัยรัฐบาลของคณะปฏิวัติ และได้ตราเป็นพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2511 โดยยกเลิกกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เดิมทุกฉบับ

เหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ เพราะพรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว 3 ครั้ง ได้ใช้มานานถึง 40 ปี สหกรณ์ได้ขยายตัวขึ้นเป็นอันมากทั้งในด้านประเภทของสหกรณ์ จำนวนสหกรณ์ จำนวนสมาชิก และความหลากหลายของกิจการสหกรณ์ บทบัญญัติของกฎหมายสหกรณ์เดิมจึงไม่เพียงพอแก่การใช้บังคับ เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์ให้ดีขึ้นทั้งระบบ

สาระสำคัญบางประการของพรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ได้แก่ การจัดหมวดหมู่บทบัญญัติของกฎหมายให้ชัดเจนขึ้นเป็นส่วนๆ รวม 7 ส่วน คือ (1) สหกรณ์จำกัด (2) สหกรณ์ไม่จำกัด (3) ชุมนุมสหกรณ์ (4) การควบสหกรณ์ (5) การชำระบัญชี (6) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และ (7) บทกำหนดโทษ รวมทั้งสิ้น 119 มาตรา ในขณะที่พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 มี 34 มาตรา นับว่าเป็นการปรับปรุงโครงสร้างของกฎหมายแต่ยังคงใช้ “ระบบกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว” สำหรับใช้บังคับแก่สหกรณ์ทุกประเภท

สาระสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างและระบบของสหกรณ์ไทยในเวลาต่อมา คือ บทบัญญัติว่าด้วยการควบสหกรณ์ และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ซึ่งจะได้กล่าวในตอนที่เกี่ยวข้องต่อไป รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้

3.3 การขยายการจัดสหกรณ์ ในระยะขยายตัวของการจัดสหกรณ์นี้ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทใหม่ ๆ ขึ้นเป็นการทดลองอีกหลายประเภท แต่ยังคงเน้นการจัดตั้งสหกรณ์ในชนบท เพราะได้รับความกดดันทางการเมืองจากผู้แทนราษฎรในสมัยนั้นด้วยส่วนหนึ่ง

(1) สหกรณ์ประเภทใหม่ ๆ และชุมนุมสหกรณ์ ระหว่าง พ.ศ.2495 – 2497 ได้เริ่มจัดตั้งสหกรณ์รูปใหม่ขึ้น เช่น สหกรณ์บริการสาธารณสุขปโคก (สหกรณ์ไฟฟ้า สหกรณ์ประปา) สหกรณ์หาทุนและการขาย (สหกรณ์ขายเกลือ และสหกรณ์ชวานากุ้ง) สหกรณ์นิคมกสิกรรม สหกรณ์ขายพืชผลและผลิตผล รวมทั้งสหกรณ์หาทุน ซึ่งยังตั้งขึ้นจำนวนมากในแต่ละปี เป็นที่น่าสังเกตว่าในปี พ.ศ.2494 ได้มีการตั้งชุมนุมสหกรณ์ขึ้นชื่อ “ธนาคารสหกรณ์เชียงใหม่ จ.ส.ช.” โดยมีสหกรณ์หาทุนในจังหวัดนั้นและจังหวัดลำพูนซึ่งอยู่ติดต่อกันเป็นสมาชิก และมีบุคคลธรรมดาที่สนใจการสหกรณ์เป็นสมาชิกด้วย ธนาคารสหกรณ์จังหวัดเชียงใหม่จึงเป็น “ชุมนุมสหกรณ์แบบผสม” ต่อมาในปี พ.ศ.2495 ได้มีการตั้งธนาคารสหกรณ์ขึ้นอีกแห่งหนึ่งชื่อ “ธนาคารสหกรณ์จังหวัดอุดรดิษฐ์” โดยใช้หลักการและวิธีดำเนินงานอย่างเดียวกัน ในปีเดียวกัน

นั้นได้มีการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ขายข้าวและพืชผลชื่อ “สหกรณ์ขายข้าวและพืชผลเชียงใหม่ จสข.” มีแผนดำเนินงานครอบคลุมจังหวัดภาคเหนือตอนบนทั้งหมด ประกอบด้วยสหกรณ์ขายข้าว และสหกรณ์หาทุนเป็นสมาชิก และมีบุคคลธรรมดา(โดยมากเป็นสมาชิกสหกรณ์หาทุนชั้นนำ)เป็นสมาชิกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากเพื่อระดมทุนเรือนหุ้นให้ได้มากแล้ว ยังมุ่งหมายที่จะให้สมาชิกบุคคลธรรมดาชั้นนำนี้ได้เข้ามาสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการดำเนินการด้วย

สหกรณ์ประเภทใหม่อีกประเภทหนึ่ง que เริ่มจัดตั้งขึ้นในจังหวัดพระนคร(กทม.) ในปี 2511 คือสหกรณ์แท็กซี่ เป็นการจัดตั้งขึ้นตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยที่จะควบคุมจำนวนรถแท็กซี่ในเขตนครหลวงมิให้มีมากเกินไป โดยออกระเบียบให้มีรถแท็กซี่ 2 รูปแบบ คือ รถแท็กซี่บริษัทจำกัด และ รถแท็กซี่สหกรณ์ ให้มีจำนวนรถรูปแบบละเท่ากัน โดยที่รถแท็กซี่บริษัทเป็นของนายทุนหรือเจ้าของซ่อมรถยนต์เป็นส่วนใหญ่ ส่วนรถแท็กซี่สหกรณ์นั้นประสงค์จะให้สมาชิกได้เป็นเจ้าของรถเองเมื่อได้ผ่อนส่งค่าเช่าซื้อรถจากสหกรณ์เสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาล แต่เนื่องจากการจัดตั้งสหกรณ์อย่างเร่งรีบ คนขับรถแท็กซี่ยังไม่เข้าใจหลักการและวิธีการสหกรณ์เพียงพอ ประกอบกับนายทุนรถแท็กซี่มองเห็นประโยชน์ที่จะได้ซื้อรถแท็กซี่โดยเงื่อนไขและราคาที่ผ่อนปรน จึงส่งผู้เช่ารถแท็กซี่ในเครือของตนสมัครเป็นสมาชิกเป็นจำนวนมาก ในที่สุดสหกรณ์แท็กซี่แทบทั้งหมดตกอยู่ภายใต้การบริหารและอิทธิพลของนายทุน สหกรณ์แท็กซี่ก็ไม่สามารถส่งเสริมให้สมาชิกมีกรรมสิทธิ์ในรถแท็กซี่ได้อย่างทั่วถึง โดยไม่ต้องพูดถึงการจัดสวัสดิการต่างๆให้แก่สมาชิก นี่คือตัวอย่างหนึ่งของการจัดตั้ง สหกรณ์อย่างเร่งรีบเกินไปในขณะที่ราษฎรยังไม่พร้อมที่จะรับเอาวิธีการสหกรณ์ไปใช้ ผลสุดท้ายเป็นการทำลายความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์นั่นเอง

(2) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ได้กล่าวมาแล้วใน 2.7 ว่าได้เตรียมการจัดตั้งสหภาพสหกรณ์ (cooperative union) ขึ้นให้มีหน้าที่ส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของขบวนการสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านอุดมการณ์ โดยไม่ให้ทำธุรกิจเมื่อกรมสหกรณ์ได้สะสมเงินทุนจัดสหภาพสหกรณ์ ซึ่งเก็บจากการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ทั้งหมดได้เป็นจำนวนพอสมควรแล้ว จึงได้ให้เจ้าพนักงานสหกรณ์ทำการเผยแพร่หลักการและเหตุผลของการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ขั้นสูงสุดขึ้นในราวปลายปี 2510 และเสนอขอความเห็นชอบจากกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในสมัยนั้น

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติเห็นชอบให้จัดตั้งองค์การสหกรณ์สูงสุดนั้นได้ แต่ให้เปลี่ยนชื่อเป็น”สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย” ด้วยเหตุผลใดไม่ปรากฏชัดเจน แต่เข้าใจว่าเพราะคำว่า “สหภาพ” เป็นคำที่ขบวนการแรงงานในประเทศประชาธิปไตยใช้กันอย่างแพร่หลาย

ว่า “สหภาพแรงงาน” หรือ “สหภาพกรรมกร” (trade union หรือ labour union) ผู้บริหารระดับสูง ในรัฐบาลเผด็จการสมัยนั้นจึงให้ใช้ชื่ออื่น ในที่สุดผู้ริเริ่มได้ใช้ชื่อ “สันนิบาตสหกรณ์” แทน เพราะ มีใช้กันอยู่ในบางประเทศ เช่น “สันนิบาตสหกรณ์แห่งสหรัฐอเมริกา” (cooperative league of the United States of America) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย (ได้หวั่น) เป็นต้น

คณะผู้ริเริ่มจัดตั้งสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยได้ประชุมผู้แทนสหกรณ์ทุก ประเภทที่สมัครใจเป็นสมาชิก รวม 89 สหกรณ์ และได้รับจดทะเบียนตามพรบ.สหกรณ์พ.ศ.2471 ในชื่อ “สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัดสินใจ” เป็นประเภทชุมนุมสหกรณ์ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2511 ก่อนที่จะประกาศใช้พรบ.สหกรณ์พ.ศ.2511 เพียงไม่กี่เดือน สันนิบาตสหกรณ์ แห่งประเทศไทย จสช.จึงมีสภาพเป็นสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นโดยความสมัครใจของสหกรณ์สมาชิกเช่นเดียวกับองค์การสหกรณ์สูงสุดของประเทศอื่น ๆ

แต่เมื่อประกาศใช้ พรบ.สหกรณ์พ.ศ.2511 ในวันที่ 12 มิถุนายน 2511 ได้มีบทเฉพาะกาลมาตรา 119 (7) บัญญัติให้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัดสินใจที่ได้จดทะเบียนอยู่ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัตินี้ พรบ.สหกรณ์พ.ศ.2511 มีบทบัญญัติในส่วนที่ 6 ว่าด้วยสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ถึง 10 มาตรา (มาตรา104 - 113)

บทบัญญัติสำคัญที่ทำให้เกิดความเข้าใจทั่วไปว่า สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ขาดลักษณะของการเป็นสหกรณ์ คือ มาตรา 104 ที่ให้สันนิบาต สหกรณ์แห่งประเทศไทย ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งเป็นสหกรณ์ โดยไม่มีความชัดเจนว่า สหกรณ์ สมาชิกนั้นต้องมีความสมัครใจหรือไม่ และได้ถือปฏิบัติในเวลาต่อมาจนกระทั่งบัดนี้ว่า เมื่อ สหกรณ์ใดได้รับจดทะเบียนตั้งขึ้นแล้วต้องเป็นสมาชิกของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยโดย อัตโนมัต การพ้นจากสมาชิกภาพก็มีกรณีเดียวคือ สหกรณ์สมาชิกนั้นได้เลิกและชำระบัญชีแล้ว ไม่มีการลาออก

อีกมาตราหนึ่งคือ มาตรา 108 ที่ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการดำเนินสันนิบาตสหกรณ์ แห่งประเทศไทยได้ไม่เกิน 5 คน ในขณะที่ที่ประชุมใหญ่ สสท.เลือกตั้งจากผู้แทนสหกรณ์สมาชิก จำนวนไม่น้อยกว่า 12 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการดำเนินการ สสท.

ความไม่ชัดเจนของพรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2511และความเข้าใจโดยทั่วไปของนักสหกรณ์ และส่วนราชการสหกรณ์ว่า สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยไม่มีสภาพเป็นสหกรณ์ได้รับการ ตอกย้ำโดยมาตรา 10 ที่ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากสหกรณ์และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ใช้

คำว่า“สหกรณ์” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจ หากสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย มีสภาพเป็นสหกรณ์ก็ไม่จำเป็นต้องบัญญัติเป็นชื่อยกเว้นไว้ในมาตรานี้

3.4 นโยบายด้านการสหกรณ์และการเปลี่ยนแปลงบางประการที่กระทบต่อโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ ในระยะขยายตัวนี้ การบริหารงานส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์อยู่ในช่วงของกระทรวงสหกรณ์และกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งมีโครงสร้างส่วนราชการ สหกรณ์แบ่งเป็นกรมต่างๆหลายกรม จัดตามกลุ่มใหญ่ๆของสหกรณ์และหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีของทางราชการ บทบาทของรัฐบาลทั้งในด้านการกำหนดนโยบายการสหกรณ์และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการดำเนินการตามนโยบาย ยังเป็นการริเริ่มจากรัฐบาลหรือส่วนราชการ สหกรณ์เป็นสำคัญ แม้ว่าหลังจากได้จัดตั้งสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย องค์การสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ขึ้นมาแล้วในปี 2511 ก็ตาม รัฐบาลก็ได้สอบถามหรือให้ตัวแทนของขบวนการสหกรณ์มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องหรือกระทบต่อขบวนการสหกรณ์แต่อย่างใด เช่นการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเงินซึ่งมีผลกระทบต่อสถาบันการเงินของสหกรณ์

ในปี 2509 ปีสุดท้ายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) รัฐบาลได้กำหนดนโยบายด้านการสหกรณ์ว่า “...รัฐบาลนี้จะส่งเสริมและปรับปรุงสหกรณ์ประเภทต่างๆ ให้แพร่หลายตามความต้องการของประชาชน และให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจเพื่อยกฐานะการครองชีพและภาวะเศรษฐกิจให้ดีขึ้น” การจัดขยายสหกรณ์ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น และมีการตั้งสหกรณ์ประเภทต่างๆ เพิ่มขึ้นจริง แต่ในระยะเวลาใกล้เคียงกันนั้นรัฐบาลได้ออกกฎหมาย 3 ฉบับที่กระทบต่อเสรีภาพของขบวนการสหกรณ์ที่จะมีและพัฒนาสถาบันการเงินของขบวนการสหกรณ์เอง นั่นคือพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 และพระราชบัญญัติประกันภัย พ.ศ.2510 ผลกระทบทางลบของกฎหมายการเงินทั้ง 3 ฉบับ กล่าวโดยย่อดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดคำนิยาม “การธนาคารพาณิชย์” ว่าให้หมายถึงการประกอบธุรกิจประเภทรับฝากเงินที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์เงินนั้นได้ทางหนึ่งหรือหลายทาง เช่น ให้กู้ยืม ซื้อขายหรือเก็บเงินตามตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด ฯลฯ (มาตรา 4) และบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดนอกจากธนาคารพาณิชย์ประกอบการธนาคารพาณิชย์ (มาตรา 8) นอกจากนั้นได้ห้ามมิให้บุคคลใดนอกจากธนาคารพาณิชย์ใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในธุรกิจว่า “ธนาคาร” (มาตรา 9)

บทบัญญัติเหล่านี้มีผลให้สหกรณ์ไม่มีสิทธิดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์และใช้คำว่า “ธนาคาร” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจได้ ธนาคารสหกรณ์จังหวัด 2 ธนาคาร ในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดอุดรดิตถ์ ซึ่งกำลังดำเนินกิจการธนาคารพาณิชย์ตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ไปได้ด้วยดีจึงถูกสั่งให้ระงับการรับเงินฝากกระแสรายวัน เพราะเป็นเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามโดยการไต่เช็ค และให้เปลี่ยนชื่อเป็นชุมนุมสหกรณ์ชนกิจ ตั้งแต่พ.ศ. 2505 เป็นต้นมา

(2) พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 ผลของการออกพระราชบัญญัตินี้ทำให้มีการออกพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติธนาคารสหกรณ์ พ.ศ.2486 พ.ศ.2509 และให้โอนบรรดาสินทรัพย์ หนี้สินและความรับผิดชอบของธนาคารเพื่อการสหกรณ์เดิมไปเป็นของ ธ.ก.ส. ทั้งยังบัญญัติให้ธนาคารนี้ให้เงินกู้แก่เกษตรกรรายคน นอกเหนือจากการให้เงินกู้แก่สหกรณ์ภาคเกษตร เพื่อดำเนินงานสินเชื่อการเกษตรกับสมาชิกของ สหกรณ์ด้วย ผลกระทบของพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประการแรกคือทำให้ธนาคารเพื่อการสหกรณ์เดิมซึ่งกำลังพัฒนาเป็นธนาคารกลางของสหกรณ์ทั่วประเทศต้องยุบเลิกไป และประการที่ 2 ทำให้ ธ.ก.ส.เป็นคู่แข่งที่ได้เปรียบ สหกรณ์ภาคเกษตรเป็นอันมาก ในการดำเนินงานสินเชื่อการเกษตร นี่คือสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระบบสินเชื่อการเกษตรแบบสหกรณ์ไม่เจริญเติบโตหรือก้าวหน้าเท่าที่ควร รวมทั้งทำให้ขบวนการสหกรณ์ไม่สามารถพัฒนาธนาคารสหกรณ์กลางระดับภูมิภาค และระดับชาติได้เหมือนในประเทศที่ไม่ลิดรอนสิทธิการดำเนินกิจการธนาคารของขบวนการสหกรณ์

(3) พระราชบัญญัติประกันภัย พ.ศ.2510 พระราชบัญญัติได้ตราขึ้นในสมัยรัฐบาลของคณะปฏิวัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติที่ได้กล่าวถึง 2 ฉบับแรก ในพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 กล่าวคือได้กำหนดว่าการดำเนินกิจการประกันภัย (ในขณะนั้นหมายความรวมถึงการประกันชีวิตและการประกันวินาศภัย) ให้ดำเนินการได้ในรูปบริษัทจำกัดเท่านั้น และต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายทั้ง 3 ฉบับแล้วจะเห็นว่าขัดกับนโยบายรัฐบาลที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ที่จะส่งเสริมและปรับปรุงสหกรณ์ประเภทต่างๆ ได้แพร่หลายดังได้กล่าวมาแล้ว ในความเป็นจริงรัฐบาลสมัยนั้นส่งเสริมและคุ้มครองการผูกขาดธุรกิจการเงินและธนาคารให้อยู่ในมือของนายทุนมากกว่าที่จะส่งเสริมให้ประชาชนชั้นเล็กชั้นน้อยรวมกลุ่มกันทำธุรกิจประเภทนี้ในรูปสหกรณ์ พฤติกรรมและปรากฏการณ์อันนี้ยังมีให้เห็นอยู่ในปัจจุบันอย่างชัดเจน

3.5 ปัจจัยสนับสนุนการขยายตัวของขบวนการสหกรณ์

อย่างไรก็ตามในช่วง พ.ศ.2505 – 2514 นั้นมีปัจจัยสำคัญบางประการที่สนับสนุนการขยายตัวของขบวนการสหกรณ์ในเวลาต่อมาดังนี้

(1) การปรับปรุงบริการเงินกู้ของสหกรณ์หาทุน ในปี 2504 กรมสหกรณ์ชนกิจ กระทรวงสหกรณ์ และธนาคารเพื่อการสหกรณ์ได้ร่วมกันพิจารณาว่าธนาคารฯ เริ่มมีเงินทุนหมุนเวียนสำหรับให้เงินกู้สหกรณ์หาทุนไม่เพียงพอแก่ความต้องการ เพราะมีจำนวนสหกรณ์หาทุนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก การที่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์จะหาแหล่งเงินกู้ใหม่เพิ่มเติมได้จะต้องแสดงผลการดำเนินงานของธนาคารให้เห็นว่าเป็นไปด้วยความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลการชำระหนี้เงินกู้ของสหกรณ์หาทุนต้องอยู่ในเกณฑ์ดี แม้ว่าอัตราดอกเบี้ยชำระหนี้ของสหกรณ์หาทุนระหว่างปี 2498-2503 เฉลี่ยอยู่ในระดับร้อยละ 50 ของเงินกู้ที่ถึงกำหนดชำระ แต่ควรปรับปรุงให้สูงขึ้นถึงระดับร้อยละ 70-75

ในปี 2505 กระทรวงสหกรณ์จึงได้ออกระเบียบว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการปรับปรุงบริการเงินกู้ของสหกรณ์หาทุน เพื่อให้สมาชิกได้รับเงินกู้อย่างรวดเร็ว สามารถเพิ่มผลผลิต รายได้และสามารถชำระหนี้ได้ตรงตามสัญญามากขึ้น ซึ่งจะทำให้สหกรณ์หาทุนส่งชำระหนี้เงินกู้ให้แก่ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ได้สูงขึ้นด้วย มาตรการสำคัญในการปรับปรุงบริการเงินกู้ประกอบด้วย การเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวนพิจารณาคำขอกู้ของสหกรณ์หาทุนในระดับท้องที่ การส่งเสริมการประกอบอาชีพของสมาชิกชาวนา การพิจารณาและดำเนินการของธนาคารเพื่อการสหกรณ์เกี่ยวกับคำขอกู้ของสหกรณ์หาทุน การตรวจสอบการใช้เงินกู้ของสมาชิก การเร่งรัดและติดตามการชำระหนี้เงินกู้ที่ถึงกำหนด การศึกษาอบรมสำหรับกรรมการดำเนินการและสมาชิกของสหกรณ์หาทุน เป็นต้น

(2) การริเริ่มโครงการตามพระราชดำริโครงการแรก ในปี 2507 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลปัจจุบันทรงดำริให้ชาวสวนผักในอำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี จำนวน 82 ครอบครัว ซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดินหรือมีที่ดินทำกินจำนวนจำกัดให้ได้ตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่มั่นคงในรูปหมู่บ้านสหกรณ์ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในขณะนั้นได้รับสนองพระราชดำริและมอบให้กรมสหกรณ์ที่ดินและกรมชลประทานทำโครงการร่วมกันเพื่ออพยพชาวสวนผักเข้าไปทำกินในที่ดินรกร้างว่างเปล่า ในตำบลหุบกะพง อำเภอชะอำ เนื้อที่ประมาณ 1,500 ไร่ แต่เนื่องจากที่ดินมีลักษณะเป็นทรายไม่เหมาะแก่การเพาะปลูก รัฐบาลจึงได้ขอความช่วยเหลือจากประเทศอิสราเอลซึ่งมีประสบการณ์ในการปรับปรุงที่ดินเป็นทรายให้ใช้ในการเกษตรได้ และได้รับการ

ตอบสนองด้วยดีเมื่อทราบว่าเป็นพระราชดำริที่จะให้ราษฎรนำวิธีการ สหกรณ์มาใช้ในการประกอบอาชีพ โดยจะพัฒนาเป็นหมู่บ้านสหกรณ์ตัวอย่างขึ้น

โครงการหมู่บ้านสหกรณ์ตัวอย่างหรือ “โครงการพัฒนาชนบท ไทย-อิสราเอล” จึงได้เริ่มขึ้นในปี 2509 โดยความช่วยเหลือจากรัฐบาลอิสราเอลในการพัฒนาที่ดิน การจัดระบบชลประทานในที่ดินทุกแปลง การช่วยเหลือด้านผู้เชี่ยวชาญวัสดุอุปกรณ์และทุนฝึกอบรมในประเทศอิสราเอลสำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย โครงการนี้สิ้นสุดลงในปี 2514 เมื่อได้มีการจัดตั้งสหกรณ์การเกษตรหุบกะพง จำกัดขึ้น ภายใต้การส่งเสริมและกำกับแนะนำของ “ศูนย์สาธิต สหกรณ์โครงการหุบกะพง” กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จนกระทั่งทุกวันนี้

(3) การตั้งสถาบันการศึกษาทางสหกรณ์ ในปี 2510 กระทรวงพัฒนาแห่งชาติได้เห็นความสำคัญของการพัฒนากำลังคนด้านการสหกรณ์เพื่อบรรจุในส่วนราชการ สหกรณ์และเพื่อสนองความต้องการของสหกรณ์ประเภทต่างๆ ซึ่งกำลังมีความจำเป็นเพิ่มขึ้นตามจำนวนสหกรณ์ที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากขณะนั้นยังไม่มีองค์การสหกรณ์สูงสุด (สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย) ทางราชการจึงได้ริเริ่มตั้งสถาบันการศึกษาทางสหกรณ์ขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ

สถาบันนี้ได้เริ่มดำเนินการในปี 2512 ให้การศึกษาฝึกอบรมหลักสูตร 1 ปี แก่ผู้ที่มีวุฒิมัธยมศึกษาปีที่ 8 ในสมัยนั้น ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติงานสหกรณ์ ต่อมาในปี 2515 เมื่อมีการยุบเลิกกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ สถาบันนี้ได้โอนไปสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

สถาบันการศึกษาทางสหกรณ์นับว่าประสบความสำเร็จในการพัฒนากำลังคนให้แก่ส่วนราชการสหกรณ์ แต่ไม่ค่อยได้ผลมากนักในการสนองความต้องการของสหกรณ์ เพราะความสำเร็จการศึกษาสนใจสมัครเข้ารับราชการสหกรณ์มากกว่าเข้ารับการบรรจุเป็นบุคลากรของสหกรณ์ ทุกปี (แต่ผู้สำเร็จการศึกษาก็มักจะทำงานในสหกรณ์ไม่ได้นาน เมื่อมีการสอบแข่งขันเข้ารับราชการในกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือหน่วยงานอื่นที่มีอนาคตดีกว่า เขาก็จะลาออกจากสหกรณ์ ซึ่งโดยทั่วไปกำหนดอัตราเงินเดือนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับส่วนราชการหรือองค์การเอกชนอื่นๆ

ประสบการณ์ของสถาบันการศึกษาทางสหกรณ์น่าจะเป็นอุทาหรณ์อย่างดีที่กรมส่งเสริมสหกรณ์จะพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการเรียนการสอนของสถาบันให้เป็นวิทยาลัยสหกรณ์ และโอนไปอยู่ในความรับผิดชอบของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เมื่อมีความพร้อมที่จะรับภารกิจนี้ไปดำเนินการเองเช่นเดียวกับในต่างประเทศหลายประเทศ

3.6 การควบสหกรณ์หาทุน

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 มีบทบัญญัติอนุญาตให้สหกรณ์ชนิดเดียวกัน (สหกรณ์จำกัด หรือสหกรณ์ไม่จำกัด) ตั้งแต่ 2 สหกรณ์ควบเข้ากันเป็นสหกรณ์เดียวได้ โดยมติแห่งที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสหกรณ์และต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ ในปี 2512 กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในขณะนั้นมีนโยบายส่งเสริมให้สหกรณ์หาทุน ซึ่งเป็น สหกรณ์ชนิดไม่จำกัด และโดยทั่วไปมีขนาดเล็กในระดับหมู่บ้านหรือตำบล ได้ควบเข้ากันและเปลี่ยนเป็นสหกรณ์ชนิดจำกัดในระดับอำเภอ ตามแบบสหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตรกรรมในระดับอำเภอซึ่งได้เริ่มจัดมาตั้งแต่ปี 2502

กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์หาทุนให้ความเห็นว่าควรจะมีการสำรวจหรือศึกษาความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่เสียก่อนที่จะทำโครงการควบสหกรณ์หาทุนทั่วประเทศให้เสร็จภายในปี 2514 เพราะความมุ่งหมายของการควบสหกรณ์นั้นต้องการปรับขนาดของสหกรณ์ให้ใหญ่ขึ้นทั้งในด้านจำนวนสมาชิกและแดนดำเนินงาน เพื่อให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของธุรกิจที่กำลังเติบโตขึ้นของแต่ละสหกรณ์ที่ดำเนินงานอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งการควบสหกรณ์เป็นการปรับโครงสร้างของสหกรณ์ให้สอดคล้องกับปริมาณและคุณภาพของธุรกิจรวมทั้งจำนวนสมาชิก เพื่อให้ได้รับประโยชน์จากหลักการประหยัดด้วยขนาด (economy of scales) ซึ่งองค์การธุรกิจที่ดีทั้งหลายถือปฏิบัติ

โดยปราศจากการศึกษาความเหมาะสม กระทรวงฯ ได้สั่งการให้ทำโครงการควบสหกรณ์หาทุนในแต่ละอำเภอเป็นสหกรณ์เดียวทั่วประเทศ และเปลี่ยนชนิดเป็นสหกรณ์จำกัดให้เสร็จภายในปี 2514 การควบสหกรณ์หาทุนในช่วงเวลานั้นจึงได้ดำเนินไปอย่างเร่งรีบ คณะกรรมการดำเนินการและสมาชิกสหกรณ์แทบไม่ได้รับการปรึกษาหรือสอบถามความเห็นล่วงหน้า สหกรณ์จังหวัดและสหกรณ์อำเภอดำเนินการจัดประชุมใหญ่อย่างรวบรัด เพื่อให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายสหกรณ์ แล้วเสนอขอจดทะเบียนเป็นสหกรณ์จำกัด ประเภทสหกรณ์ธนกิจ (ในขณะนั้น) เมื่อสิ้นปี 2514 จำนวนสหกรณ์หาทุนซึ่งลดลงเหลือ..... สหกรณ์เป็นประเภทสหกรณ์การธนกิจชนิดจำกัดตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511

ผลของการควบสหกรณ์หาทุนหลายสหกรณ์ในหนึ่งอำเภอเป็นสหกรณ์เดียวจึงไม่น่าแปลกใจที่ปรากฏว่าในหลายอำเภอเป็นการรวมสหกรณ์ที่ค่อนข้างอ่อนแอ (จำนวนสมาชิกและปริมาณธุรกิจน้อย เงินกู้ค้างชำระสูง ฯลฯ) เข้าด้วยกัน ซึ่งทำให้ฐานะของสหกรณ์ยิ่งอ่อนแอมากขึ้น อันเป็นการผิดความมุ่งหมายของควบสหกรณ์ และอาจกล่าวได้ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งของความอ่อนแอของสหกรณ์ภาคเกษตรจำนวนไม่น้อยในปัจจุบัน

แท้จริงน่าจะส่งเสริมให้สหกรณ์หาทุนระดับหมู่บ้านหรือตำบลรับเกษตรกรเข้าเป็นสมาชิกให้หนาแน่นและให้การศึกษาอย่างทั่วถึง เพื่อปรับฐานของสหกรณ์ให้เข้มแข็ง ทำให้เกษตรกรส่วนมากในหมู่บ้านหรือตำบลเห็นคุณค่าและสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์เสียก่อนแล้วจึงดำเนินการควบสหกรณ์เข้ากันตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องวางกฎตายตัวว่าจะต้องเป็นสหกรณ์ระดับอำเภอดังที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้

4. ระยะเวลาปรับปรุง (พ.ศ.2515-ปัจจุบัน)

การพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในระยะปรับปรุง (improvement period) นี้มีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้นหลายประการ เช่น การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 การปรับโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ นโยบายพัฒนาสหกรณ์ในภาคเกษตร และโครงการความช่วยเหลือจากประเทศญี่ปุ่น

4.1 การปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์

มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 และ 217 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ให้ยุบเลิกกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โดยให้โอนส่วนราชการต่างๆ ไปอยู่ในสังกัดของกระทรวงต่าง ๆ เฉพาะส่วนราชการสหกรณ์ให้ตั้ง “กรมส่งเสริมสหกรณ์” ขึ้น โดยรวมงานที่เกี่ยวกับราชการสหกรณ์ในสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจและกรมสหกรณ์ที่ดินเข้าด้วยกัน และให้โอนไปสังกัด “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์” ซึ่งเปลี่ยนชื่อจาก “กระทรวงเกษตรราชการ” รวมทั้งให้โอนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ไปสังกัดกระทรวงนี้ด้วย

ส่วนราชการสหกรณ์จึงถูกยุบจาก 3 กรมเหลือ 2 กรม คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งต่อมาปรากฏว่าเป็นผลดีแก่ความเป็นเอกภาพของนโยบายและแผนปฏิบัติงานส่งเสริมสหกรณ์ทุกประเภทในความรับผิดชอบการดำเนินการของกรมส่งเสริม สหกรณ์ และการสอบบัญชีสหกรณ์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงแบ่ง ส่วนราชการออกเป็น ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลางแบ่งเป็นกองที่ทำหน้าที่ด้านส่งเสริมและด้านพัฒนาการบริหารจัดการสหกรณ์ ซึ่งแยกเป็น 3 กลุ่มคือ กลุ่มสหกรณ์การเกษตรและประมง กลุ่มสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจและกลุ่มสหกรณ์ที่ดิน กับกองที่ทำหน้าที่ให้การสนับสนุน ส่วนราชการส่วนภูมิภาคแบ่งเป็นสหกรณ์จังหวัดและสหกรณ์อำเภอทั่วราชอาณาจักร

ตั้งแต่ปี 2515-2522 ผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับแต่งตั้งเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ตลอดมา หลังจากนั้นรัฐบาลได้เปลี่ยนนโยบายให้แต่งตั้งนายทะเบียนสหกรณ์จาก

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งทำให้นายทะเบียนสหกรณ์ไม่ค่อยได้สัมผัสและมีประสบการณ์กับสหกรณ์ในท้องที่เหมือนอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

อนึ่ง ในปี 2535 สำนักงานนายทะเบียนสหกรณ์ในสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ก็ถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานพัฒนาสถาบันเกษตรกร” เพื่อทำหน้าที่ดูแลการทะเบียนทั้งของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ซึ่งมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตาม พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 พ.ศ.2511 คำว่า “สถาบันเกษตรกร” จึงเริ่มเข้ามาบดบังความแพร่หลายของคำว่า “สหกรณ์” ตั้งแต่นั้น

4.2 การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511

พ.ร.บ.สหกรณ์พ.ศ.2511 ใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 13 มิถุนายน 2511 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม 3 ครั้ง โดยประกาศของคณะปฏิวัติและพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

(1) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 (พ.ศ.2515) มีสาระสำคัญให้เพิ่มส่วนที่ 8 “กลุ่มเกษตรกร” เป็นบทบัญญัติใหม่ซึ่งให้สิทธิแก่คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่รวมกันดำเนินกิจการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่ยังไม่อาจจัดตั้งเป็น สหกรณ์ได้ก็อาจจัดตั้งเป็น “กลุ่มเกษตรกร” ขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ให้กลุ่มเกษตรกรเป็นนิติบุคคล และอาจเปลี่ยนฐานเป็นสหกรณ์ได้ เมื่อมีลักษณะและได้ดำเนินการขอจดทะเบียนเป็นสหกรณ์โดยถูกต้อง

ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้เป็นสาเหตุสำคัญของความแตกแยกระหว่างเกษตรกรที่รวมกลุ่มกันในรูปสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ทั้งๆ ที่กลุ่มเกษตรกรมีลักษณะเป็นสหกรณ์ กล่าวคือเป็นองค์การเศรษฐกิจที่บุคคลหลายคนรวมกลุ่มกันดำเนินธุรกิจบนพื้นฐานการช่วยตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามหลักการสหกรณ์ สหกรณ์การเกษตรของไทยจึงแบ่งเป็น 2 ระบบขาดความเป็นปึกแผ่นตั้งแต่นั้น

(2) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 247 (พ.ศ.2515) มีสาระสำคัญให้แก้ไขมาตรา 64 ของ พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 เรื่องทุนกลางของบรรดาสหกรณ์ไม่จำกัด โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจจ่ายเงินดอกเบี้ยที่เกิดขึ้นจากทุนกลางให้แก่สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเพื่อการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของสันนิบาตสหกรณ์ ฯ ได้ ซึ่งนับว่าเป็นการแก้ไขที่เหมาะสม เพราะทุนกลางของบรรดาสหกรณ์ไม่จำกัดนี้ได้มาจากการจัดสรรกำไรสุทธิร้อยละ 5 ของสหกรณ์หาทุนเดิมสะสมไว้และให้ทางราชการเก็บรักษาไว้เพื่อเป็นทุนประกันการชำระหนี้ของสหกรณ์หาทุนที่มีหนี้สินสั้นพันตัวหรือต้องเลิก โดยไม่ต้องบังคับให้สมาชิกต้องออกเงินสมทบ

ตามหลักความรับผิดชอบไม่จำกัด สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีแหล่งรายได้จำกัดมากก็ได้รับอันานิสงส์จากการแก้ไขครั้งนี้

(3) พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2524 มีสาระสำคัญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6 มาตรา 24 และมาตรา 31 โดยมาตรา 6 ให้เปลี่ยนตำแหน่งข้าราชการที่รัฐมนตรีจะแต่งตั้งให้เป็น นายทะเบียนสหกรณ์และรองนายทะเบียนสหกรณ์ จากข้าราชการในสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งได้ยุบเลิกไปแล้วเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

มาตรา 24 ให้คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์มีอำนาจมอบหมายให้ผู้จัดการสหกรณ์ทำการแทนคณะกรรมการดำเนินการได้อีกคนหนึ่ง นอกเหนือจากกรรมการดำเนินการหนึ่งคนหรือหลายคน ซึ่งทำให้การบริหารและการจัดการสหกรณ์มีความคล่องตัวมากขึ้น

4.3 การปรับโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์

โครงสร้างขบวนการสหกรณ์ไทยประกอบด้วยสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการอย่างเดียวกันของราษฎรกลุ่มต่าง ๆ โดยการริเริ่มและการส่งเสริมสนับสนุนของส่วนราชการสหกรณ์ตลอดมา เมื่อสิ้นปี 2505 มีสหกรณ์รวม 20 ประเภท หลังจาก พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ.2511 ใช้บังคับรัฐบาลได้ออกกฎกระทรวง (พ.ศ.2511) ออกตามความใน พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ.2511 ให้ปรับลดจำนวนประเภทสหกรณ์เหลือ 8 ประเภท โครงสร้างขบวนการสหกรณ์ตั้งแต่ พ.ศ.2511 จึงประกอบด้วยสหกรณ์ 8 ประเภทคือ

- (1) สหกรณ์การชนกิจ ได้แก่ สหกรณ์หาทุน สหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตกรรม สหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิต
- (2) สหกรณ์การซื้อ ได้แก่ ร้านสหกรณ์และสหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย (ชุมนุมสหกรณ์)
- (3) สหกรณ์การขาย ได้แก่ สหกรณ์ขายข้าว สหกรณ์ขายพืชผล สหกรณ์ขายเกลือ สหกรณ์บำรุงและค้าสัตว์ สหกรณ์ประมงกลาง และสหกรณ์การประมง
- (4) สหกรณ์บริการ ได้แก่ สหกรณ์บริการสาธารณสุขปโภค สหกรณ์อุตสาหกรรม สหกรณ์เดินรถ
- (5) สหกรณ์การเช่าที่ดิน ได้แก่ สหกรณ์ผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (6) สหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน ได้แก่ สหกรณ์ผู้เช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (7) สหกรณ์นิคม ได้แก่ สหกรณ์นิคมกสิกรรม สหกรณ์นิคมฝ้าย สหกรณ์นิคมเกลือ

- (8) สหกรณ์เนกประสงค์ เป็นการกำหนดประเภทขึ้นใหม่เพื่อรองรับสหกรณ์การ
 ณิชยกรรม สหกรณ์การซื้อและสหกรณ์การขายที่ประกอบด้วยเกษตรกร เป็นสมาชิก
 ทั้งหมดและรวมกันเป็นสหกรณ์เนกประสงค์

ต่อมาในปี 2516 รัฐบาลได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2516) ให้ยกเลิกกฎ
 กระทรวง (พ.ศ.2511) และกำหนดประเภทสหกรณ์ใหม่เป็น 6 ประเภทคือ

- (1) สหกรณ์การเกษตร ได้แก่ สหกรณ์ที่มีสมาชิกทั้งหมดประกอบด้วยเกษตรกร
- (2) สหกรณ์การประมง ได้แก่ สหกรณ์ที่มีสมาชิกทั้งหมดประกอบด้วยชาวประมง
- (3) สหกรณ์นิคม ได้แก่ สหกรณ์การเช่าที่ดิน สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดินและสหกรณ์
 นิคมเดิม
- (4) สหกรณ์ร้านค้า ได้แก่ สหกรณ์การซื้อเดิม
- (5) สหกรณ์บริการ ได้แก่ สหกรณ์บริการเดิม
- (6) สหกรณ์ออมทรัพย์ ได้แก่ สหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตเดิมและสหกรณ์เครดิต
 ยูเนียน

ประเภทสหกรณ์ที่มีปัญหามากที่สุดคือ สหกรณ์บริการซึ่งมิได้ประกอบด้วยกลุ่ม
 สหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการแก่สมาชิกผู้เป็นเจ้าของสหกรณ์เป็นหลัก เช่น สหกรณ์
 ไฟฟ้า สหกรณ์ประปา แต่เป็นกลุ่มสหกรณ์ที่ประกอบด้วยผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งรวมตัวกัน
 เป็นสหกรณ์เพื่อขายบริการให้แก่บุคคลทั่วไป เช่น สหกรณ์เดินรถโดยสาร สหกรณ์แท็กซี่
 สหกรณ์ขายล็อตเตอรี่ เป็นต้น

น่าสังเกตว่าเป็นสิ่งถูกต้องที่สหกรณ์ชั้นสูงหรือชุมนุมสหกรณ์ก็ถูกจัดให้เป็นสหกรณ์
 ประเภทเดียวกันกับสหกรณ์ชั้นปฐมที่เป็นสมาชิก เช่น “สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย จำกัดสิน
 ใช้” ซึ่งจดทะเบียนตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ.2495 เป็นประเภทสหกรณ์ผู้บริโภครดับ (ร้านสหกรณ์) ระดับ
 ประเทศ ในขณะที่ไม่มีชุมนุมสหกรณ์ผู้บริโภครดับจังหวัด หรือ “สหกรณ์ชั้นมัธยม”
 (secondary cooperative) ซึ่งไม่จำเป็นเพราะว่าร้านสหกรณ์ชั้นปฐมหลายสหกรณ์อาจรวมกันตั้ง
 ชุมชนสหกรณ์ผู้บริโภครดับประเทศ หรือ “สหกรณ์ชั้นตติยะ” (tertiary cooperative) โดยจะมี
 หรือไม่มีร้านสหกรณ์ระดับจังหวัด (สหกรณ์ชั้นมัธยม) เป็นสมาชิกก็ได้

ต่อมาในปี 2512 สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย จำกัด ถูกทางราชการ (กระทรวง
 พัฒนาการแห่งชาติ) สั่งให้แก้ไขข้อบังคับให้เปลี่ยนชื่อเป็น “ชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อ
 แห่งประเทศไทย จำกัด” และเปลี่ยนโครงสร้างสมาชิกให้สหกรณ์หาทุน สหกรณ์เครดิตเพื่อผลิต
 กรรม สหกรณ์ขายข้าว สหกรณ์ขายพืชผลและผลิตผล และสหกรณ์นิคม สมักรเป็นสมาชิกได้

ด้วย โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ชุมนุมสหกรณ์ในชื่อใหม่นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมผลิตผลหรือผลิตภัณฑ์เกษตรเพื่อส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศ และนำเข้าสินค้าอุปโภค ตลอดจนวัสดุอุปกรณ์การเกษตร เพื่อจำหน่ายแก่สหกรณ์สมาชิกและบุคคลภายนอก ชุมชนสหกรณ์นี้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบอุตสาหกรรมแปรรูปผลิตผลการเกษตร กิจการทำเรือและคลังสินค้า กิจการอบฟุ้งและไซโล ตลอดจนกิจการโรงพิมพ์ด้วย

โดยพหุคตินัยจะเห็นว่าชุมนุมสหกรณ์การชายและการซื้อแห่งประเทศไทย จำกัด ได้เปลี่ยนเป็น “ประเภทสหกรณ์การเกษตร” โดยปริยาย แม้ว่าจะมีร้านสหกรณ์เป็นสมาชิกอยู่ถึง 73 สหกรณ์ ต่อมาในปี 2518 ชุมชนสหกรณ์นี้จึงได้จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อและประเภทเป็น “ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด” ประเภทสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้เพื่อให้มีสิทธิกู้ยืมเงินและใช้บริการเงินกู้จากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรได้ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 จึงเป็นเรื่องเศร้าสำหรับร้านสหกรณ์สมาชิกที่ต้องลาออกจากความเป็นสมาชิกของชุมนุมสหกรณ์ในชื่อและประเภทใหม่นี้โดยไม่เต็มใจ เพราะว่าชุมนุมสหกรณ์นี้เป็นของสหกรณ์ร้านค้า และอำนวยความสะดวกทางธุรกิจให้แก่สหกรณ์ร้านค้ามาตั้งแต่ต้นในชื่อ สหกรณ์ชายส่งแห่งประเทศไทย จำกัดสินใช้ ชุมชนสหกรณ์ระดับประเทศนี้ได้ดำเนินธุรกิจค้าส่งมาด้วยความมั่นคง มีทรัพย์สินทั้งที่ดินและอาคารเป็นของตนเอง มีทุนสำรองจำนวนพอสมควร และได้สะสมประสบการณ์การค้าส่ง รวมทั้งการส่งสินค้าเข้าและส่งออกกับต่างประเทศ แต่สหกรณ์การเกษตรได้รับ “สืบทอด” เมื่อชุมนุมสหกรณ์นี้ถูกเปลี่ยนชื่อเป็นชุมนุมสหกรณ์การชายและการซื้อแห่งประเทศไทย ในปี 2512 ในช่วงอายุของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (พ.ศ.2506-2515) ดังกล่าวแล้ว

โครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ไทยในขณะนั้นแม้ว่าจะประกอบด้วยสหกรณ์ขั้นปฐม หรือสหกรณ์ท้องถิ่น (Local cooperatives) สหกรณ์ขั้นมัธยมหรือสหกรณ์ระดับภูมิภาค (regional cooperatives) และสหกรณ์ขั้นตติยะ หรือ (tertiary cooperatives) รวมทั้งได้แบ่งเป็นสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ แล้วก็ตามแต่ยังไม่อาจเรียกว่าเป็นโครงสร้างขบวนการสหกรณ์ที่มั่นคง เพราะว่ายังไม่มีความแน่นอนหรือยังมีความเข้าใจไม่ถูกต้องอย่างแพร่หลายในเรื่องการจำแนกสหกรณ์เป็น “ขั้น” หรือ “ระดับ” (levels) และประเภท (types/categories) แม้กระทั่งในปัจจุบัน

4.5 แผนปรับปรุงสหกรณ์การเกษตร

พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ไทยในระยะปรับปรุง (พ.ศ.2515-ปัจจุบัน) จะไม่สมบูรณ์หากมิได้กล่าวถึงแผนปรับปรุงสหกรณ์การเกษตรโดยสังเขปดังต่อไปนี้

(1) การเน้นนโยบายพัฒนาสหกรณ์ในภาคเกษตร ในระยะทดลอง (พ.ศ.2459-2470) รัฐบาลมีนโยบายพัฒนาสหกรณ์ในชนบท (ภาคเกษตร) เป็นสำคัญ และเริ่มทดลองจัด สหกรณ์ประเภทอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการเกษตร เช่น ร้านสหกรณ์อย่างระมัดระวังในระยะปรับตัว (พ.ศ.2471-2494) แต่ในระยะขยายตัว (พ.ศ.2495-2514) รัฐบาลเริ่มมีความมั่นใจว่าจะใช้ระบบ สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการประกอบอาชีพและยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนได้ จึงได้ตั้งกระทรวงสหกรณ์ขึ้นใน พ.ศ.2495 และได้กำหนดนโยบายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่แห่งชาติ 1 (พ.ศ.205-2509) ว่า รัฐบาลจะส่งเสริมและปรับปรุงสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ให้แพร่หลายตามความต้องการของประชาชน เพื่อยกฐานะการครองชีพและภาวะเศรษฐกิจให้ดีขึ้น แผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) ก็ได้กำหนดนโยบายด้านสหกรณ์ว่ารัฐบาลจะเน้นให้ความช่วยเหลือทางวิชาการเพื่อส่งเสริมอุดมการณ์และความเป็นตัวของตัวเองของขบวนการสหกรณ์

ต่อมาในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) รัฐบาลได้เน้นนโยบายการพัฒนาสหกรณ์ว่า “รัฐจะส่งเสริมการรวมกลุ่มของสถาบันในชนบท คือ สหกรณ์การเกษตรเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านการผลิต การจำหน่าย การเพิ่มรายได้ การขยายความรู้ การฝึกอบรม การจัดการให้มีประสิทธิภาพ และเป็นแกนนำในการพัฒนาการเกษตรในชนบทให้ดียิ่งขึ้น”

การเน้นนโยบายพัฒนาสหกรณ์ในภาคเกษตรตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 นี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากความพยายามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ส.ศ.ช.) ในการยกร่าง “แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ พ.ศ.2523-2527” ซึ่งเป็นแผน 5 ปี โดยได้รับความช่วยเหลือด้านผู้เชี่ยวชาญการสหกรณ์จากสันนิบาตสหกรณ์แห่งสหรัฐอเมริกา (องค์การสหกรณ์สูงสุดของสหรัฐอเมริกาในขณะนั้น) ผู้เชี่ยวชาญการสหกรณ์และ ส.ศ.ช. ได้สำรวจและศึกษาปัญหาของ สหกรณ์ภาคเกษตรเป็นเวลา 1 ปีกว่า จึงได้ยกร่างแผนนี้ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างขบวนการสหกรณ์การเกษตรให้มีเพียงระบบเดียว (รวมกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์การเกษตร) ปรับปรุงกระบวนการดำเนินธุรกิจด้านสินเชื่อ การซื้อ การตลาด และบริการ ปรับปรุงระบบการบริหารและการจัดการรวมทั้งบุคลากรของสหกรณ์ และปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์โดยยกเลิก พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ทั้งฉบับ

แผนพัฒนางานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ พ.ศ.2523-2527 ได้รับความเห็นชอบในหลักการจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2522 และให้จัดตั้งสำนักงานปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตร ใน ส.ศ.ช. ต่อมาเมื่อปี 2523 รัฐบาลเห็นว่าควรพัฒนางานสหกรณ์ทุกประเภทให้มีประสิทธิภาพ จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาสหกรณ์ พ.ศ.2523 กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ขึ้นคณะหนึ่งและสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ

พัฒนาการสหกรณ์ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยให้โอนงานเกี่ยวกับการปรับปรุงสหกรณ์การเกษตรจาก ส.ศ.ช.มาเป็นของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ และได้เปลี่ยน ชื่อสำนักงานเลขานุการพัฒนาการสหกรณ์ เป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์ การดำเนินงานไม่ก้าวหน้าไปมากนัก คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ซึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาทบทวนและกำหนดแผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบขึ้น โดยอาศัยแผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบที่ ส.ศ.ช.ได้กำหนดขึ้นเป็นแนวทางในการพิจารณา

(2) แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตร คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้พิจารณาทบทวนแผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ โดยมีการตัดทอนรายละเอียดและมาตรการสำคัญออกไปหลายประการ เพื่อให้กะทัดรัดและเป็นที่ยอมรับของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน แผนปรับปรุงใหม่นี้เรียกว่า “แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตร” ซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2525 เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป

2.1 แผนปรับปรุงงานสหกรณ์มีสาระสำคัญ 2 ประการคือ

- 2.1.1 เกษตรกรแตกแยกเป็นหลายพวก เช่น สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มลูกค้านาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร
- 2.1.2 ส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ที่สนับสนุนกลุ่มต่างๆ มีความเป็นเอกเทศต่อกัน และต่างก็ให้การสนับสนุนกลุ่มของตนโดยปราศจากการประสานงานซึ่งกันและกัน
- 2.1.3 การดำเนินงานของกลุ่มหรือสถาบันเกษตรกรดังกล่าว เป็นไปโดยปราศจากการเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน การดำเนินงานจึงไม่เป็นไปอย่างครบวงจรของการผลิตและการจำหน่ายเท่าที่ควร
- 2.1.4 การให้การสนับสนุนของรัฐเป็นไปอย่างกระจัดกระจาย โดยผ่านส่วนราชการและหน่วยงานหลายหน่วย จึงเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรและก่อให้เกิดความกินแหนงแคลงใจว่าการช่วยเหลือของรัฐเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม
- 2.1.5 การดำเนินงานของกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรส่วนมากยังขาดประสิทธิภาพ

- 2.1.6 สมาชิกเกษตรกรยังไม่มีความเข้าใจจริงจังกในการบริหารสถาบันของตน
 - 2.1.7 ปัญหาความแตกแยกระหว่างสถาบันเกษตรกรรูปแบบต่างๆ ได้ขยายตัวมากขึ้น เมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถาบันเหล่านั้นพยายามสนองนโยบายของรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลซึ่งมาจากพรรคการเมืองต่างๆ
 - 2.1.8 รัฐบาลยังขาดแนวนโยบายและเป้าหมายที่ชัดเจนในการปรับปรุงงานสหกรณ์ การเกษตรและสถาบันเกษตรกรรูปแบบอื่นๆ
 - 2.1.9 รัฐไม่มีกลไกที่จะก่อให้เกิดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับสหกรณ์และสถาบันเกษตรกรรูปแบบอื่น
- 2.2 หลักการสำคัญในการแก้ปัญหา ประกอบด้วย
- 2.2.1 หลักเอกภาพคือต้องสร้างเอกภาพในโครงสร้างและการบริหารงานส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร และสถาบันเกษตรกรทุกรูปแบบให้เชื่อมโยงและเป็นระบบเดียวกัน
 - 2.2.2 หลักประสิทธิภาพคือ ต้องเสริมสร้างประสิทธิภาพของพนักงานและเจ้าหน้าที่บริหารของสหกรณ์การเกษตรและสถาบันเกษตรกรในการดำเนินธุรกิจการเกษตร
 - 2.2.3 หลักเจตนาธรรมแน่วแน่ทางการเมือง คือ รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและแนวทางดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่อง สหกรณ์การเกษตรและสถาบันเกษตรกรทุกรูปแบบให้ชัดเจนแน่นอน ไม่รวนเรไปตามตามแรงผลักดันของส่วนราชการและกลุ่มผลักดันต่างๆ
 - 2.2.4 หลักการช่วยเหลือของรัฐคือ รัฐต้องให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นอย่างเพียงพอแก่ระบบสหกรณ์การเกษตร ซึ่งรวมสถาบันเกษตรกรทุกรูปแบบเข้าด้วยกันทั้งระบบ เพื่อให้ส่งผลถึงสมาชิกเกษตรกรทุกคนอย่างเป็นกอบเป็นกำ
 - 2.2.5 หลักการประสานงานและติดตามผล คือรัฐต้องมีกลไกสำหรับการประสานงานและติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา

แผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรนี้ขาดมาตรการและแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการรวมสถาบันเกษตรกรรูปแบบต่าง ๆ ในบางจังหวัดนำร่องให้เป็นสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอ การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารการจัดการ สหกรณ์ และการเสนอร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ..... ให้ตราเป็นกฎหมายเพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 เป็นต้น ซึ่งมีอยู่ในแผนปรับปรุงงานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ พ.ศ.2523-2527

(3) โครงการเสริมสร้างสหกรณ์การเกษตร เป็นโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดำเนินการโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตั้งแต่ปี 2524 โดยมีความมุ่งหมายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและความสามารถในการพึ่งตนเองให้แก่สหกรณ์การเกษตร

โครงการนี้ประกอบด้วยโครงการย่อยหลายโครงการ เช่น โครงการอุดหนุนเงินเดือนผู้จัดการเพื่อให้สหกรณ์การเกษตรมีผู้จัดการที่มีความสามารถ โครงการเงินกู้ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB) เพื่อเพิ่มผลผลิตสัตว์น้ำสำหรับสมาชิกสหกรณ์ในภาคเกษตรบางสหกรณ์ในบางจังหวัดภาคกลางและภาคใต้ โครงการเงินกู้จากธนาคารโลก เพื่อให้สินเชื่อการเกษตรสำหรับเพิ่มผลผลิตของสมาชิกสหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์นิคม และเพื่อขยายงานการฝึกอบรมทางสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ รวมทั้งการปรับปรุงการบริหารการเงินและการบัญชีของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

(4) โครงการความช่วยเหลือจากญี่ปุ่น เป็นโครงการที่รัฐบาลญี่ปุ่นด้วยความร่วมมือของขบวนการสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่นให้ความช่วยเหลือแบบให้เปล่าแก่รัฐบาลไทย ในการพัฒนาและสร้างความเข้มแข็งให้แก่ขบวนการสหกรณ์การเกษตรไทย โครงการนี้ประกอบด้วย 2 โครงการย่อย คือ โครงการพัฒนาข้าวโพดในจังหวัดภาคกลางและภาคเหนือ โดยสร้างศูนย์ปรับปรุงและคัดเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดที่จังหวัดลพบุรี เพื่อจำหน่ายแก่สหกรณ์การเกษตรต่างๆ ระยะเวลาโครงการ 7 ปี ตั้งแต่ พ.ศ.2519-2522 และต่ออีกถึง พ.ศ.2525

โครงการย่อยที่ 2 ได้แก่ โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสหกรณ์การเกษตร โดยการเชื่อมโยงธุรกิจด้านต่างๆ ของสหกรณ์การเกษตรให้ครบวงจร ซึ่งเรียกว่า “ระบบรวม” (Total system) และใช้สหกรณ์การเกษตร 5 สหกรณ์ในจังหวัดนครราชสีมาเป็นต้นแบบ ผู้เชี่ยวชาญญี่ปุ่นด้านสินเชื่อ การตลาดและการแปรรูปการจัดการ การส่งเสริมและเผยแพร่ รวม 5 คน เข้าไปฝึกอบรมและแนะนำผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ ตลอดจนกรรมการดำเนินการ โดยมีข้า

ราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้ประสานงาน หมุนเวียนไปในสหกรณ์ทั้ง 5 สหกรณ์ การปฏิบัติงานของผู้เชี่ยวชาญเป็นการสอนแนะ (coaching) อย่างใกล้ชิด

นอกจากนี้รัฐบาลญี่ปุ่นยังได้ก่อสร้างศูนย์ฝึกอบรมที่ 3 ที่จังหวัดนครราชสีมา มูลค่า 68 ล้านบาท ประกอบด้วยอาคาร 3 หลัง เชื่อมต่อกันโดยทางเดินมีหลังคาตลอดคือหอประชุมใหญ่ อาคารอำนวยการห้องประชุม ห้องฝึกอบรม ห้องเก็บอุปกรณ์ โสตทัศนูปกรณ์ และอาคารหอพัก ขนาด 160 คน นับว่าเป็นศูนย์ฝึกอบรมที่ทันสมัยที่สุดของกรมส่งเสริมสหกรณ์ สร้างเสร็จและเปิดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 2528 การก่อสร้างศูนย์ฝึกอบรมนี้เป็นส่วนหนึ่งของ โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสหกรณ์การเกษตร และมีความมุ่งหมายที่จะใช้ศูนย์นี้เพื่อฝึกอบรมบุคลากรและกรรมการดำเนินการสหกรณ์การเกษตรอื่นๆ เพื่อเป็นการขยายผลของโครงการนี้ต่อไป

ตอนที่ 3. สถานการณ์ของขบวนการสหกรณ์ในปัจจุบัน

เมื่อสิ้นปี 2543 ขบวนการสหกรณ์ไทยประกอบด้วยสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ 6 ประเภท จำนวนสหกรณ์ รวมทั้งสิ้น 5,700 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 7.2 ล้านคน และมีสินทรัพย์รวม 410,437 ล้านบาท ในจำนวนสินทรัพย์รวมนี้จำแนกเป็นหนี้สินรวม 197,466 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 48.11 ของสินทรัพย์รวม ในขณะที่มีทุนของสหกรณ์เอง (owned capital) รวม 212,971 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 51.89 ของสินทรัพย์รวม ในภาพรวมขบวนการสหกรณ์ไทยสามารถพึ่งตนเองได้เกี่ยวกับเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินงาน แต่เมื่อแยกพิจารณาเป็นรายประเภทสหกรณ์ ดิกรีแห่งการพึ่งตนเองอาจแตกต่างกัน นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาจากมิติแห่งสัมฤทธิ์ผลของการส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิกก็ดี หรือบทบาทหน้าที่ในการมีส่วนร่วมช่วยพัฒนาเศรษฐกิจสังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมของประเทศก็ดี เราจำเป็นต้องวิเคราะห์ผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนความสามารถในการพึ่งตนเองและปกครองตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมตามหลักประชาธิปไตยของสหกรณ์เป็นรายประเภทด้วย

1. ประเภทสหกรณ์การเกษตร

การจัดสหกรณ์การเกษตรในปัจจุบันแบ่งเป็น 3 ระดับ หรือขั้นคือ สหกรณ์ขั้นปฐมหรือระดับท้องถิ่น สหกรณ์ขั้นมัธยมหรือระดับจังหวัด (ชุมนุมสหกรณ์จังหวัด) และสหกรณ์ขั้นตติยะหรือระดับประเทศ (ชุมนุมสหกรณ์แห่งชาติ)

1.1 จำนวนสหกรณ์และจำนวนสมาชิก

สหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมเมื่อสิ้นปี 2543 ตามที่ปรากฏในทะเบียน มีจำนวน 3,424 สหกรณ์ แต่ที่สอบบัญชีได้มีจำนวน 2,835 สหกรณ์ มีแผนดำเนินงานอยู่ในอำเภอหนึ่ง ๆ ทั่วประเทศ ทั้ง 76 จังหวัด มีสมาชิกซึ่งเป็นเกษตรกรรวม 4.2 คน/ครัวเรือน เฉลี่ยสหกรณ์ละ 1,462 คน

สหกรณ์การเกษตรขั้นมัธยมหรือชุมนุมสหกรณ์จังหวัดมีจำนวน 76 สหกรณ์ มีแผนดำเนินงานอยู่ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ทั่วประเทศ และมีสหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมในจังหวัดนั้น ๆ เป็นสมาชิก

สหกรณ์การเกษตรขั้นตติยะหรือชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศ 1 สหกรณ์คือ ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด มีชุมนุมสหกรณ์การเกษตรจังหวัดทั่วประเทศเป็นสมาชิก นอกจากนั้นยังมีชุมนุมสหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษระดับประเทศอีกหลายสหกรณ์ เช่น ชุมนุมสหกรณ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย จำกัด ชุมนุมสหกรณ์ผู้ปลูกหอมหัวใหญ่แห่งประเทศไทย จำกัด ชุมนุมสหกรณ์โคนมแห่งประเทศไทย จำกัด ชุมนุมสหกรณ์ผู้เลี้ยงสุกรแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นต้น ชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศรูปพิเศษเหล่านี้มีสหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษขั้นปฐมและสหกรณ์การเกษตรทั่วไปเป็นสมาชิกด้วย สหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษขั้นปฐมมิได้รวมตัวกันเป็นชุมนุมการเกษตรขั้นมัธยม แต่เป็นชุมนุมสหกรณ์ขั้นตติยะหรือระดับประเทศโดยตรง

1.2 ฐานการเงินรวมและการดำเนินงาน

สหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมมีสินทรัพย์ทั้งสิ้น 51,179 ล้านบาท หนี้สินทั้งสิ้น 33,019 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 64.5 ของสินทรัพย์ทั้งสิ้น และมีทุนของสหกรณ์เอง 18,159 ล้านบาท หรือร้อยละ 35.5 ของสินทรัพย์ทั้งสิ้น ซึ่งประกอบด้วยทุนเรือนหุ้น 10,359 ล้านบาท ทุนสำรองและทุน

สะสมอื่น ๆ 4,698 ล้านบาท และกำไรสุทธิทั้งสิ้น 1,360 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.48 ของสินทรัพย์ทั้งสิ้น นับว่าสหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมมีฐานะการเงินรวมค่อนข้างมั่นคงและพึ่งตนเองได้ตามสมควรในภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ในด้านการดำเนินงานสหกรณ์การเกษตรมีวัตถุประสงค์หลัก 4 ประการคือ ธุรกิจสินเชื่อ (รับเงินฝากและให้เงินกู้) ธุรกิจการซื้อ ธุรกิจการตลาด (รวมทั้งการแปรรูป) และธุรกิจบริการเครื่องจักรกลและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ นอกจากนั้นสหกรณ์การเกษตรที่มีฐานะการเงินเข้มแข็งจัดให้มีบริการส่งเสริมอาชีพ และเผยแพร่ข่าวสารความรู้แก่สมาชิกด้วย แต่โดยทั่วไปสหกรณ์การเกษตรส่วนมากดำเนินธุรกิจสินเชื่อกับธุรกิจการซื้อเป็นหลัก ส่วนธุรกิจการตลาดเป็นรอง สมาชิกสหกรณ์ส่วนมากจึงยังไม่ได้ใช้บริการทางธุรกิจแบบครบวงจรยังต้องอาศัยพ่อค้าคนกลางในการขายและการแปรรูปพืชผลและผลิตภัณฑ์ของตน

1.3 บทบาทและความสำเร็จในการส่งเสริมสมาชิก

ในภาพรวมยังไม่อาจกล่าวได้ว่าสหกรณ์การเกษตรประสบความสำเร็จในการส่งเสริมสมาชิกมากนัก ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากสหกรณ์ส่วนมากยังไม่อาจดำเนินธุรกิจเพื่อสนองความต้องการของสมาชิกได้อย่างครบวงจร สมาชิกยังต้องซื้อวัสดุอุปกรณ์การเกษตรและสินค้าอุปโภคบริโภค และต้องขายผลผลิตของเขาให้พ่อค้าคนกลาง เว้นแต่สหกรณ์โคนมและสหกรณ์การเกษตรรูปพิเศษ การให้สินเชื่อเพื่อการผลิตแก่สมาชิกเมื่อพิจารณาในขั้นสุดท้ายจึงเป็นการส่งเสริมการผลิตเพื่อประโยชน์ของนายทุนที่สร้างรายได้ และความมั่งคั่งให้แก่ตนเอง ดังที่ทราบกันอยู่แต่สมาชิกและเกษตรกรทั่วไปยังมีรายได้ต่ำและยากจน

ในด้านสังคม แม้ว่าสหกรณ์การเกษตรหรือสหกรณ์ทุกประเภทมีหน้าที่ในการให้การศึกษาอบรมแก่สมาชิกในเรื่องหลักการ วิธีการ และอุดมการณ์สหกรณ์ ตลอดจนให้ข่าวสารความรู้ด้านต่างๆ แต่ยังไม่ปรากฏโดยทั่วไปว่าสหกรณ์ส่วนมากยังไม่สามารถดำเนินการได้เอง แต่ยังคงเป็นหน้าที่ของทางราชการคือความตระหนักและซาบซึ้งในหลักการและอุดมการณ์สหกรณ์จึงยังหย่อนยาน ดังจะเห็นได้จากพฤติกรรมของสมาชิกในเรื่องความภักดีต่อสหกรณ์ การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน การเลือกตั้งกรรมการดำเนินการ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปสหกรณ์การเกษตรทั้งระบบยังแสดงบทบาททั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมไม่เด่นชัดหรือไม่แข็งขันพอที่จะยกระดับความเป็นอยู่หรือคุณภาพชีวิต รวมทั้งมาตรฐานความรู้และพฤติกรรมด้านการเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมของสมาชิก เกษตรกรทั้งที่เป็นสมาชิก

สหกรณ์และที่ไม่เป็นสมาชิกก็ยังไม่แตกต่างกันในเรื่องเหล่านี้ จิตสำนึกของสมาชิกเกษตรกรโดยทั่วไปในเรื่องการพึ่งตนเอง การร่วมมือช่วยเหลือกัน ความรับผิดชอบต่อตนเอง และต่อสังคม ตลอดจนความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส ความยุติธรรม การใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ก็ยังไม่แตกต่างจากรายการทั่วไป ในปัจจุบันรัฐบาลยังไม่มั่นใจว่าจะใช้สหกรณ์การเกษตรเป็นเครื่องมือในการพัฒนาการเกษตร และเศรษฐกิจของประเทศ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ คำว่า “สหกรณ์การเกษตร” ก็กำลังถูกบดบัง โดยคำว่า “สถาบันเกษตรกร” และ “วิสาหกิจชุมชน”

2. ประเภทสหกรณ์ประมง

สหกรณ์ประมงเป็นประเภทสหกรณ์ที่เติบโตช้า แม้ว่าประเทศไทยมีฝั่งทะเลยาวกว่า 2,000 กิโลเมตร ทั้งในอ่าวไทยและฝั่งทะเลอันดามัน และยังมีแหล่งน้ำธรรมชาติในพื้นที่อีกมากมาย แต่การรวมกลุ่มของชาวประมงในรูปสหกรณ์ยังมีน้อย เมื่อสิ้นปี 2543 มีสหกรณ์ประมงที่ดำเนินงานอยู่รวม 56 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 11,470 คน/ครัวเรือน เฉลี่ยสหกรณ์ละ 205 คน สหกรณ์ชาวประมงรวมตัวกันเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศ 1 สหกรณ์

เมื่อสิ้นปี 2543 สหกรณ์ประมงขึ้นปฐมมีสินทรัพย์ทั้งสิ้น 493 ล้านบาท หนี้สิน 284 ล้านบาท และทุนของสหกรณ์เอง 208.61 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 57.6 และ 42.4 ตามลำดับ ในภาพรวมสหกรณ์ประมงแม้จะเป็นสหกรณ์ขนาดเล็กแต่มีฐานะการเงินค่อนข้างมั่นคง

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทและความสำเร็จของสหกรณ์ประมงในการส่งเสริมสมาชิกก็ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าสมาชิกชาวประมงได้รับความพอใจมากนักเช่นเดียวกับสหกรณ์การเกษตร เพราะสหกรณ์ยังมีบทบาทน้อยในด้านการตลาดซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะเพิ่มรายได้ให้แก่สมาชิก ในด้านสังคมก็เช่นเดียวกันสมาชิกชาวประมงก็มิได้มีฐานะความเป็นอยู่ ความสำนึกตระหนักในเรื่องหลักการและอุดมการณ์สหกรณ์จนเป็นที่พอใจ รวมทั้งความรับผิดชอบของตนเองต่อส่วนรวมและการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลสูงกว่าชาวประมงทั่วไปแต่อย่างใด

3. ประเภทสหกรณ์นิคม

สหกรณ์นิคมมี 3 รูปแบบคือ สหกรณ์นิคม ซึ่งรัฐจัดสรรที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้สมาชิก เข้าถือครองประกอบอาชีพเกษตรกรรมและให้กรรมสิทธิ์แก่สมาชิก เมื่อสมาชิกได้ชำระค่าที่ดิน ในการบุกเบิกที่ดินและการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่รัฐจัดทำให้เสร็จสิ้นแล้ว สหกรณ์นิคม ส่วนมากจัดขึ้นในรูปแบบนี้ สหกรณ์รูปแบบที่ 2 เป็นสหกรณ์ผู้เช่าที่ดินเกษตรกรรม ซึ่งรัฐบาลจัดซื้อหรือเช่าจากเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐเป็นแปลงใหญ่แล้วจัดสรรให้สมาชิกได้เช่าในอัตราที่ ย่อมเยาว์ ส่วนสหกรณ์รูปแบบที่ 3 ได้แก่สหกรณ์ผู้เช่าซื้อที่ดินเกษตรกรรมซึ่งรัฐได้ จัดสรรที่ดิน ให้สมาชิกได้เช่าซื้อและโอนกรรมสิทธิ์ให้เมื่อสมาชิกได้ชำระค่าเช่าซื้อ รวมทั้งปฏิบัติตามเงื่อนไข ต่างๆ ถูกต้องครบถ้วนแล้ว สหกรณ์ผู้เช่าหลายสหกรณ์ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นสหกรณ์ ผู้เช่าซื้อ

เมื่อสิ้นปี 2543 มีสหกรณ์นิคมทั้ง 3 รูปแบบดำเนินงานอยู่ 78 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 110,326 คน/ครัวเรือน เฉลี่ยสหกรณ์ละ 1,414 คน/ครัวเรือน สหกรณ์นิคมได้รวมตัวกันเป็น สหกรณ์ชั้นสูงเพียง 1 สหกรณ์ คือ ชุมนุมสหกรณ์นิคมภาคกลาง เป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาค ยังไม่มีชุมนุมสหกรณ์นิคมระดับประเทศ

ฐานะการเงินรวมของสหกรณ์นิคมชั้นปฐมเมื่อสิ้นปี 2543 มีสินทรัพย์ทั้งสิ้น 1,925 ล้านบาท หนี้สินทั้งสิ้น 1,111.34 ล้านบาท และทุนของสหกรณ์เอง 813.64 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 57.73 และ 42.26 ของสินทรัพย์ทั้งสิ้นตามลำดับ

วัตถุประสงค์และการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์นิคมเหมือนกับสหกรณ์การเกษตรทุก ประการ เว้นแต่การจัดสรรที่ดินทำกิน การตั้งถิ่นฐานและการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ รัฐบาล จัดทำเพื่อประโยชน์แก่สมาชิกสหกรณ์นิคมซึ่งไม่มีในสหกรณ์การเกษตร หากสหกรณ์นิคมใดมี การจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินและโครงสร้างพื้นฐานเสร็จแล้วก็ควรจะถอนสภาพนิคมตาม พระราช บัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 และเปลี่ยนประเภทเป็นสหกรณ์การเกษตรต่อไป

บทบาทและความสำเร็จของสหกรณ์นิคมในการส่งเสริมสมาชิกก็มิได้แตกต่างจาก สหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์ประเภทอื่นที่ได้กล่าวมาแล้ว ในด้านการสนองความต้องการทาง เศรษฐกิจและสังคมการที่สมาชิกได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกินนั้นเป็นบทบาทของรัฐมากกว่า และยังมิได้ทำการสำรวจและศึกษาอย่างจริงจังว่าสมาชิกสหกรณ์นิคมที่ได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไปแล้วนั้นยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้รับหรือไม่ หรือได้โอนให้ลูกหลานเข้าทำ กินและสืบทอดการเป็นสมาชิกสหกรณ์นิคมแทนตนเมื่อชราภาพ หรือเป็นมรดกตกทอดไปเมื่อตน

ได้ถึงแก่กรรม ขณะนี้มีแนวโน้มว่าที่ดินเกษตรกรรมที่สมาชิกได้กรรมสิทธิ์โดยผ่านสหกรณ์นิคมนี้ ส่วนหนึ่งได้โอนให้ลูกหลานเข้าทำกินและสืบทอดการเป็นสมาชิกสหกรณ์ต่อไป ซึ่งเป็นความมุ่งหมายของรัฐ แต่ที่ดินอีกส่วนหนึ่งได้โอนขายจำหน่ายให้แก่บุคคลภายนอก หรือลูกหลานซึ่งทั้ง 2 กรณีนี้ได้นำที่ดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่เกษตรกรรม ในกรณีเช่นนี้ถือว่าเป็นความล้มเหลวของการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการเกษตร โดยสิ้นเชิงและสมควรจะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 เพื่อป้องกันปัญหาการนำที่ดินเกษตรกรรมไปใช้ผิดประเภท

4. ประเภทสหกรณ์ร้านค้า

สหกรณ์ร้านค้าเป็นสหกรณ์ชนิดจำกัด ซึ่งได้ริเริ่มเป็นเวลานานประเภทหนึ่ง ตั้งแต่ พ.ศ.2480 และได้ล้มลุกคลุกคลานตลอดมา โดยอิทธิพลและความกดดันทางการเมืองทั้งในการจัดตั้งและการดำเนินงาน เมื่อสิ้นปี 2543 มีสหกรณ์ร้านค้าขึ้นปฐมปรากฏอยู่ในทะเบียน 371 สหกรณ์ แต่ได้รับการตรวจสอบบัญชีเพียง 224 สหกรณ์ ซึ่งเป็นจำนวนที่ลดลงเป็นลำดับตั้งแต่ พ.ศ.2539 เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มเข้าสู่ภาวะวิกฤต ในจำนวนร้านสหกรณ์ที่สอบบัญชีได้นี้มีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 663,552 คน เฉลี่ยสหกรณ์ละ 2,962 คน

การจัดสหกรณ์ชั้นสูงของสหกรณ์ร้านค้าก่อนข้างขาดระบบที่ดีตั้งแต่ได้เปลี่ยนชื่อ “สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย จสข.” ซึ่งเป็นชุมนุมร้านสหกรณ์ระดับประเทศเป็นการขายและการซื้อแห่งประเทศไทย จสข.” ในปี 2512 และต่อมาในปี 2518 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จก.” เป็นประเภทสหกรณ์การเกษตรและได้มีการจัดตั้ง “ชุมนุมร้านสหกรณ์แห่งประเทศไทย จก.” ขึ้นใหม่เป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศในเวลาต่อมาซึ่งยังดำเนินงานอยู่ในปัจจุบัน

นอกจากนั้นยังมีการจัดตั้งชุมนุมร้านสหกรณ์เฉพาะส่วนเรียกว่า “ชุมนุมร้านสหกรณ์อาชีวศึกษา” ซึ่งจำกัดสมาชิกภาพสำหรับร้านสหกรณ์ในเครือของกรมอาชีวศึกษาเท่านั้น การฝึกกำลังของสหกรณ์ร้านค้าในระดับประเทศจึงไม่ค่อยเป็นเอกภาพนัก

สหกรณ์ร้านค้าขึ้นปฐม 224 สหกรณ์ มีสินทรัพย์ทั้งสิ้น 1,697.68 ล้านบาท หนี้สินทั้งสิ้น 620.79 ล้านบาท และทุนของสหกรณ์เอง 1,076.89 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.56 และ 63.43

ของสินทรัพย์ทั้งสิ้นตามลำดับ ในภาพรวมฐานะการเงินของสหกรณ์ร้านค้าทั้งระบบมีความมั่นคงดี เพราะใช้ทุนของตนเองสูงกว่าทุนเงินกู้จากภายนอก

ร้านสหกรณ์หลายร้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกทม. และชุมชนเมืองทั่วไปกำลังเผชิญกับการแข่งขันจากบริษัทยักษ์ใหญ่ค้าปลีกของต่างประเทศอย่างหนักคณะกรรมการดำเนินการ ซึ่งประกอบด้วยคนชั้นกลางเป็นส่วนใหญ่อีกกำลังปรับปรุงแก้ไขการบริหารจัดการให้สามารถ ยืนหยัดอยู่ได้ เช่น ร้านสหกรณ์กรุงเทพ จก. และร้านสหกรณ์พระนคร จก.

เมื่อกล่าวถึงบทบาทและความสำเร็จของร้านสหกรณ์ในการส่งเสริมสมาชิก ก็กล่าวได้ว่ามีความสำเร็จตามสมควร แม้ว่าร้านสหกรณ์ไม่พยายามแข่งขันกับคู่แข่งในด้านราคา แต่ร้านสหกรณ์ปลูกฝังจิตสำนึกของสมาชิกให้รู้ว่าร้านสหกรณ์เป็นของพวกเขาเอง พวกเขาจึงต้องอุดหนุน โดยการซื้อสินค้าอุปโภคบริโภคจากร้านสหกรณ์ ซึ่งเป็นหนทางที่นำไปสู่ความสำเร็จในการสร้างความเป็นธรรมด้านราคา คุณภาพ และมาตรฐานการชั่งตวงวัดปริมาณสินค้าที่ซื้อหาเกี่ยวกับเรื่องนี้ร้านสหกรณ์ในสถานศึกษา เช่น โรงเรียน วิทยาลัย และมหาวิทยาลัย รวมทั้งร้านสหกรณ์ประจำสำนักงานในส่วนราชการต่างๆ ร้านสหกรณ์กรุงเทพ และร้านสหกรณ์ พระนครมีบทบาทที่เด่นพอสมควร

ตอนที่ 4. ปัญหาและอุปสรรคของขบวนการสหกรณ์ไทย

เราทราบกันแล้วว่าขบวนการสหกรณ์ไทยริเริ่มขึ้นโดยรัฐบาลได้นำแนวคิดและวิธีการสหกรณ์เข้ามาจากต่างประเทศ เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรที่มีฐานะอ่อนแอทางเศรษฐกิจและสังคมได้รวมกลุ่มกันดำเนินวิสาหกิจบนหลักการช่วยตนเองและการร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยรัฐบาลในสมัยนั้นได้ตระหนักดีว่าเป็นเรื่องยากมาก ซึ่งต้องอาศัยความพยายามและความอดทนอย่างสูงในการทดลองจัดสหกรณ์ประเภทต่างๆ ขึ้นจนเห็นผลแล้วว่า มี “รู้ทาง” ที่จะประสบความสำเร็จ จึงค่อย ๆ ขยายการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทนั้นๆ ให้แพร่หลายต่อไป

ผลการศึกษาในตอน ที่ 2 เรื่องการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ไทยได้แสดงว่าในระยะปรับตัว (พ.ศ.2471-2494) เรายังไม่ได้วางรากฐานที่มั่นคงเพียงพอแก่การแพร่ขยายสหกรณ์ในระบบขยายตัว (พ.ศ.2495-2514) ซึ่งมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมาก พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2471 ได้ใช้บังคับมานานเกินไปถึง 40 ปี จนยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ทั้งๆ ที่ข้าราชการสหกรณ์ที่มีความรู้ความสามารถด้านการสหกรณ์ตระหนักดีว่ากฎหมายสหกรณ์เป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญในการกำหนดโครงสร้างสหกรณ์ ขบวนการสหกรณ์ แลหลักการบริหารจัดการสหกรณ์ตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ที่ถูกต้องเหมาะสม เพื่อนำไปสู่สัมฤทธิ์ผลของการพึ่งตนเอง การปกครองตนเอง และความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายในระยะเวลาอันสมควร

ระยะเวลา 80 กว่าปีของพัฒนาการขบวนการสหกรณ์ไทยจนถึงปัจจุบัน เราไม่อาจพูดได้อย่างมั่นใจจริงๆ ว่าขบวนการสหกรณ์ได้บรรลุถึงสภาพการพึ่งตนเอง ปกครองตนเองและเป็นอิสระอย่างแท้จริง แม้แต่ขบวนการสหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งถือว่าเป็นประเภทสหกรณ์ที่มีความเจริญเติบโตก้าวหน้า และพึ่งตนเองทางการเงินได้ในดิสริสูงกว่าสหกรณ์ประเภทอื่นก็ตาม สหกรณ์ออมทรัพย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์ขนาดเล็กและสหกรณ์ตั้งใหม่ไม่เกิน 5 ปี ก็ยังต้องกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดจากราชการสหกรณ์แทนที่จะส่งเสริมให้ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จก. ซึ่งเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศเข้ามามีบทบาทในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์สมาชิกเอง เช่นเดียวกับที่ปฏิบัติอยู่ในนานาอารยประเทศทั้งนี้ยกเว้นสหกรณ์เครดิตยูเนียนซึ่งมีชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด มีบทบาทในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์สมาชิกได้ดีพอสมควร

ปัญหาและอุปสรรคของขบวนการสหกรณ์ไทยจึงอาจพิจารณาใน 2 ประเด็นคือ ปัญหาภายใน และปัญหาภายนอกของขบวนการสหกรณ์ และมูลเหตุของปัญหานั้นๆ

1. ปัญหาภายในขบวนการสหกรณ์

ปัญหาภายในขบวนการสหกรณ์กล่าวโดยสังเขปได้ดังนี้

1.1 ปัญหาโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ซึ่งเป็นแม่บทในการวางพื้นฐานโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ ไม่ว่าจะเป็น พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ที่ได้ยกเลิกไปแล้วหรือ พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 ที่กำลังใช้อยู่ในปัจจุบัน ข้อบกพร่องดังกล่าวได้แก่

1.1.1 ขั้นหรือระดับของสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์ไทยไม่ได้กำหนดชัดเจนว่าการรวมกลุ่มบุคคลในรูปสหกรณ์อาจกระทำได้ใน 3 ขั้น หรือระดับคือ สหกรณ์ขั้นปฐมหรือสหกรณ์ท้องถิ่น (primary cooperatives/local cooperatives) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลธรรมดาเป็นสมาชิก สหกรณ์ขั้นมัธยมหรือสหกรณ์ระดับภูมิภาค (secondary cooperatives/regional cooperatives) ซึ่งมีสหกรณ์ขั้นปฐมเป็นสมาชิก และสหกรณ์ขั้นตติยะหรือสหกรณ์ระดับประเทศ (tertiary cooperatives/national cooperatives)

สหกรณ์ประเภทใดจะจัดโครงสร้างให้มีกี่ระดับหรือขั้นก็สุดแต่ความเหมาะสมของสหกรณ์ประเภทนั้นๆ ว่ามีจำนวนสหกรณ์ขั้นปฐมมากน้อยเพียงใด มีความจำเป็นที่จะรวมตัวกันในแนวยืน (vertical integration) กี่ขั้นหรือระดับ เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกและส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ข้อสำคัญ สหกรณ์ขั้นสูงจะต้องไม่ดำเนินงานอันเป็นการแข่งขันกับสหกรณ์สมาชิก กฎหมายสหกรณ์ไทยก็มิได้กำหนดหลักการในเรื่องนี้ไว้ เรากำหนดเพียงว่าสหกรณ์ตั้งแต่ 5 สหกรณ์อาจรวมกันเป็นชุมนุมสหกรณ์ได้ คำว่า “ชุมนุมสหกรณ์” ใ้ใช้อยู่ใน พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 ในขณะนั้นยังไม่มีคำว่า “สหพันธ์” ในปัจจุบันน่าจะควรเปลี่ยนไปใช้คำว่า “สหพันธ์สหกรณ์” ซึ่งมีความหมายตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า cooperative federations ที่ประเทศต่างๆ ใช้อยู่ในปัจจุบัน

1.1.2 ประเภทของสหกรณ์ (types/categories of cooperatives) แม้ว่ากฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันบัญญัติว่าประเภทของสหกรณ์ให้กำหนดโดยกฎกระทรวงแต่ยังมีความสับสนอยู่มากใน ส่วนราชการสหกรณ์และนักสหกรณ์ทั่วไปว่า เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดประเภทของสหกรณ์ ผู้มีอำนาจจะกำหนดประเภทของ สหกรณ์อย่างไรก็ได้ เช่น เคยมีผู้เสนอความคิดที่จะให้กำหนดประเภทสหกรณ์เพียง 2 ประเภท คือ ประเภทสหกรณ์ภาค เกษตร และประเภทสหกรณ์นอกภาคเกษตรซึ่งเป็นเรื่องน่าขำและน่าสมเพชอย่างยิ่ง

แท้จริงเมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกต้องเพราะการบัญญัติกฎหมายจะต้องมีความยืดหยุ่น จึงเป็นหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์และส่วนราชการสหกรณ์ที่จะเสนอแนะในการกำหนดประเภทสหกรณ์ให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงและธรรมชาติของสหกรณ์

ก่อนใช้ พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ผู้มีอำนาจได้กำหนดประเภทสหกรณ์ไว้อย่างเหมาะสม หลังจากนั้นได้ออกกฎกระทรวง (พ.ศ.2511) ตามความใน พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2511 ให้กำหนดประเภทของสหกรณ์เสียใหม่เหลือ 8 ประเภท คือ สหกรณ์ชนกิจ สหกรณ์การซื้อ สหกรณ์การขาย สหกรณ์การบริการ สหกรณ์การเช่าที่ดิน สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน สหกรณ์นิคม และสหกรณ์เอกประสงค์ การกำหนดประเภทสหกรณ์เช่นนี้ทางราชการมองว่าต่อไปภายหน้าจะมีสหกรณ์เพียง 2 กลุ่ม คือ กลุ่มสหกรณ์เอกประสงค์ และกลุ่มสหกรณ์เอกประสงค์ทั้ง ๆ ที่ตามความเป็นจริงในขณะนั้นมีสหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตรวม สหกรณ์นิคม สหกรณ์การเช่า และการเช่าซื้อที่ดินมีวัตถุประสงค์หลายอย่างเป็นสหกรณ์เอกประสงค์อยู่แล้วตามธรรมชาติของสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นเกษตรกร ส่วนร้านสหกรณ์ถูกจัดเป็นประเภทสหกรณ์การซื้อซึ่งควรจะเป็นประเภทร้านสหกรณ์

ต่อมาในปี 2516 เมื่อมีการปรับปรุงวัตถุประสงค์และหน้าที่ของสหกรณ์ประเภทต่างๆ รัฐบาลจึงได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2516) ให้กำหนดประเภทสหกรณ์เสียใหม่เหลือ 6 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ และสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งนับว่าเป็นการปรับปรุงที่เหมาะสมขึ้นกว่าเดิม

ในปัจจุบัน (พ.ศ.2544) การจัดประเภทสหกรณ์เป็น 6 ประเภท เป็นการไม่เพียงพอและบางประเภทไม่เหมาะสมแก่ธรรมชาติและความเป็นของสหกรณ์ตามความต้องการของราษฎร เช่น ประเภทสหกรณ์การเกษตรควรแบ่งเป็นสหกรณ์การเกษตร (พืช) สหกรณ์ปศุสัตว์ (สัตว์)

และสหกรณ์ป่าไม้ ประเภทสหกรณ์นิคมก็ควรคงไว้และนำสหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดินมารวมไว้ในประเภทนี้ ส่วนสหกรณ์ประมงก็ให้คงไว้ตามเดิม

ประเภทสหกรณ์ที่ควรเปลี่ยนแปลงอย่างรีบด่วนคือ สหกรณ์บริการ เพราะว่าทางราชการเข้าใจผิดในการจัดสหกรณ์เป็นประเภทสหกรณ์บริการมาช้านานแล้ว โดยยึดหลักปฏิบัติว่า สหกรณ์ตั้งใหม่เมื่อไม่อาจจัดเข้าประเภทสหกรณ์อื่นๆ 5 ประเภทได้ ก็ให้จัดเป็นประเภทสหกรณ์บริการ ทั้งๆ ที่ไม่เป็นสหกรณ์บริการเพราะว่าสหกรณ์บริการที่แท้จริงต้องเป็นสหกรณ์ที่ผู้ใช้บริการของสหกรณ์นั้นเองเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น เช่น สหกรณ์โรงพยาบาล สหกรณ์ไฟฟ้า สหกรณ์ประปา สหกรณ์รถยนต์โดยสาร (ระหว่างหมู่บ้านหรือตำบลในชนบท) ซึ่งราษฎรที่มีภูมิลำเนาในหมู่บ้านหรือตำบลนั้น ๆ รวมกลุ่มกันตั้งขึ้นและพวกเขาเป็นผู้โดยสารเป็นส่วนใหญ่

สหกรณ์รถยนต์โดยสารที่จัดอยู่ในประเภทสหกรณ์บริการในปัจจุบันแท้จริง สหกรณ์ของผู้ประกอบการขนส่งรายย่อย พวกเขาเป็นเจ้าของสหกรณ์แต่มิได้เป็นผู้โดยสารเป็นส่วนใหญ่ ทั้งรถยนต์โดยสารที่ใช้ก็ยังคงเป็นกรรมสิทธิ์และอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของสมาชิกหาใช่เป็นของสหกรณ์ไม่ สหกรณ์เหล่านี้จึงควรเปลี่ยนประเภทเป็นสหกรณ์การขนส่ง

สหกรณ์เคหะสถานเป็นประเภทสหกรณ์บริการที่ถูกต้อง แต่ถ้ารัฐบาลมีนโยบายที่จะส่งเสริมให้ราษฎรรวมกลุ่มกันจัดให้มีที่อยู่อาศัยสำหรับตนเองตามหลักการพึ่งตนเอง โดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกันก็มีเหตุอันสมควรที่จะแยกสหกรณ์เคหะสถานออกจากประเภท สหกรณ์บริการ และจัดเป็นประเภทสหกรณ์เคหะสถาน เพื่อประโยชน์แก่การส่งเสริมและเผยแพร่ การจัดสหกรณ์เคหะสถานที่ถูกวิธี เป็นการเสริมนโยบายของรัฐในการจัดหาหรือสร้างที่อยู่อาศัยให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางในรูปรัฐวิสาหกิจ (การเคหะแห่งชาติ) หรือสหกรณ์ เคหะสถานอาจเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกว่าดังที่ได้จัดอยู่ในหลายประเทศ ทั้งในทวีปยุโรป อเมริกา และเอเชีย

อุตสาหกรรมขนาดย่อมหรือขนาดเล็ก หรืออุตสาหกรรมในครัวเรือนก็อาจจัดขึ้นในรูปสหกรณ์ในประเภทสหกรณ์อุตสาหกรรม ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เรื่องการสหกรณ์ และสหกรณ์ประเภทต่างๆ ให้ประชาชนมีความเข้าใจอย่างถูกต้องและแท้จริง

1.1.3 องค์การสหกรณ์สูงสุด (apex cooperative organisation) ความเข้มแข็งและประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์การนี้ในประเทศหนึ่งๆ เป็นมาตรวัดความเจริญก้าวหน้าและการพึ่งตนเองของขบวนการสหกรณ์ในประเทศนั้น ๆ อย่างดี องค์การนี้ต้องมีลักษณะเป็นสหกรณ์ที่แท้จริง และสามารถแสดงบทบาทเป็นผู้นำ รวมทั้งเป็นตัวแทนและเป็นปากเสียงของขบวนการสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นจะทำหน้าที่ส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ การให้คำแนะนำ

นำ การศึกษาฝึกอบรม และการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐบาล ส่วนราชการ หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนองค์การสหกรณ์ของต่างประเทศและระหว่างประเทศ เช่น องค์กรสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ไอซีเอ)

องค์การสหกรณ์สูงสุดทำหน้าที่ด้านการส่งเสริมอุดมการณ์สหกรณ์จะไม่ทำธุรกิจซึ่งเป็นหน้าที่ของสหพันธ์สหกรณ์แห่งชาติ (national cooperative federation) ยกเว้นในบางประเทศ เช่น เกาหลีใต้

องค์การสหกรณ์สูงสุดของไทยก็คือสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย หลังจากได้จัดตั้งขึ้นโดย พ.ร.บ.สหกรณ์ 2511 ให้เป็น “สถาบันของสหกรณ์” แต่ไม่มีลักษณะเป็น สหกรณ์ที่แท้จริง เพราะการเป็นสมาชิกของสันนิบาตสหกรณ์ฯ มิได้เป็นไปโดยสมัครใจ ไม่มีข้อบังคับซึ่งจัดทำขึ้นโดยที่ประชุมใหญ่ คณะกรรมการดำเนินการบางส่วนก็มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี ในประเด็นหลังนี้แม้จะได้ปรับปรุงแก้ไขโดย พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 แล้ว แต่ยังมีอีกหลายประเด็นที่แสดงว่าสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยไม่เป็นสหกรณ์ และเป็นปัญหาโครงสร้างที่ทำให้สันนิบาตสหกรณ์ฯ ไม่ได้รับความเชื่อถือจากสหกรณ์สมาชิก ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญแห่งความอ่อนแอของสันนิบาตสหกรณ์ฯ จนกระทั่งทุกวันนี้

เมื่อขบวนการสหกรณ์ไทยขาดองค์การสหกรณ์สูงสุดที่เข้มแข็งและเป็นสหกรณ์ที่แท้จริงเช่นนี้ ความหวังที่รัฐบาลจะถ่ายโอนอำนาจในการส่งเสริมด้านอุดมการณ์เพื่อจะพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นขบวนการสหกรณ์ที่พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระจึงยังเลื่อนกลางเต็มที

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกสหกรณ์

โดยทั่วไปเรายังไม่อาจกล่าวได้อย่างมั่นใจว่าสมาชิกสหกรณ์ส่วนมากมีความรู้ความเข้าใจและได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์ของตนอย่างเพียงพอไม่ว่าของสหกรณ์ภาคเกษตรหรือนอกภาคเกษตร ทั้งนี้เพราะสหกรณ์ชั้นปฐมส่วนมากละเลยหน้าที่ให้การศึกษาและเผยแพร่ข่าวสารการสหกรณ์แก่สมาชิกของตนตามหลักการสหกรณ์ข้อ 5 สาเหตุสำคัญของปัญหานี้สืบเนื่องมาจากความอ่อนแอของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยประการหนึ่ง และระบบการศึกษาอบรมทางสหกรณ์ที่ยังถูกรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนราชการสหกรณ์มาช้านานจนกระทั่งในปัจจุบันอีกประการหนึ่ง

สมาชิกซึ่งขาดความรู้ความเข้าใจในวัตถุประสงค์และวิธีการดำเนินงานของสหกรณ์ของตน รวมทั้งข่าวสารความเคลื่อนไหวของสหกรณ์ย่อมจะขาดความสนใจและไม่เห็นคุณค่าของสหกรณ์มากไปกว่าประโยชน์เฉพาะหน้าที่ตนจะได้รับจากสหกรณ์ สมาชิกมักจะขาดความสำนึกและตระหนักในการสอดส่องดูแลการบริหารการจัดการสหกรณ์ การเลือกตั้งสมาชิกที่ดีมีคุณภาพเป็นกรรมการดำเนินการ และการอุดหนุนสหกรณ์ของเขาอย่างแข็งขันด้วยความรักคืออย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น สรุปได้ว่าสมาชิกโดยทั่วไปยังขาดจิตวิญญาณและอุดมการณ์สหกรณ์ที่แท้จริง

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับกรรมการดำเนินการหรือผู้นำในสหกรณ์

เมื่อสมาชิกส่วนมากขาดจิตวิญญาณและอุดมการณ์ก็ย่อมมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญในการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการที่มีคุณภาพ กรรมการดำเนินการในฐานะผู้บริหารและผู้นำในสหกรณ์ที่ขาดจิตวิญญาณและอุดมการณ์ รวมทั้งความรู้ความสามารถในการบริหารก็จะเป็นมูลเหตุให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ได้มากมาย เช่น การทุจริต ความไม่โปร่งใส การเล่นพรรคเล่นพวก รักษาผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มตนเป็นสำคัญ ฯลฯ

เมื่อผู้บริหารหรือผู้นำในสหกรณ์ขาดความซื่อสัตย์สุจริต ความเป็นธรรม ความขยันขันแข็งในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบและเสียสละ เหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้การบริหารจัดการสหกรณ์ขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล การส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิกโดยรวมย่อมได้รับความกระทบกระเทือนและนำไปสู่การขาดความสนใจในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหกรณ์เพียง “นักสหกรณ์” หรือ “คนสหกรณ์” ที่แท้จริง ในที่สุดสหกรณ์อาจเติบโตเชิงธุรกิจแต่ขาดอุดมการณ์

1.4 ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรของสหกรณ์

ผู้จัดการและพนักงานเจ้าหน้าที่และลูกจ้างของสหกรณ์ซึ่งได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานในสหกรณ์ถือว่าเป็นบุคลากรของสหกรณ์ กรรมการดำเนินการจึงมิใช่บุคลากร

ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรขาดความรู้ความสามารถและทักษะระดับมืออาชีพยังเป็นปัญหาสำคัญของสหกรณ์ขนาดเล็ก และสหกรณ์ตั้งใหม่ เพราะอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างต่ำไม่จูงใจ

ให้คนเก่งและดีมีคุณภาพเข้ามาเป็นผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์มากขึ้น แม้สหกรณ์ที่ได้คนดีมีคุณภาพไว้แล้วเขาอาจทำงานในสหกรณ์ได้ไม่นาน ทำให้อัตราหมุนเวียนเข้าออกของบุคลากรค่อนข้างสูง การขาดบุคลากรที่มีคุณภาพทำให้เกิดปัญหาการบริหารและการจัดการตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหานี้ได้แก่ ระบบการศึกษาฝึกอบรมภายในขบวนการสหกรณ์ไม่ดีพอ เนื่องจากส่วนราชการสหกรณ์ไม่มีแผนทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจนและแน่นอนในการพัฒนาวิทยาลัยสหกรณ์ (cooperative college) ขึ้นอย่างเป็นขั้นตอน แล้วค่อยๆ ถ่ายโอนการบริหารจัดการและกรรมสิทธิ์ให้เป็นของขบวนการสหกรณ์เมื่อมีความพร้อมเช่นเดียวกับในประเทศต่างๆ เช่น อินเดีย มาเลเซีย เกาหลีใต้ ฯลฯ

สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตั้งมาเป็นเวลากว่า 30 ปี แต่ไม่ได้รับการพัฒนาและสนับสนุนอย่างถูกต้อง ทิศทาง ระบบการศึกษาฝึกอบรมของขบวนการสหกรณ์จึงไม่เป็นเอกภาพ และอ่อนแอตลอดมา การสร้างบุคลากรสหกรณ์ที่มีคุณภาพทั้งก่อนประจำการและในประจำการ จึงเป็นไปได้ยากมาก นอกจากได้อาศัยสถาบันระดับมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยตั้งที่เป็นอยู่

1.5 ปัญหาเกี่ยวกับการขาดสถาบันการเงินสหกรณ์

ปัญหานี้ทำให้สหกรณ์ไม่สามารถพึ่งตนเองและเป็นอิสระในการบริหารการเงินของขบวนการสหกรณ์ แม้ว่าขบวนการสหกรณ์ออมทรัพย์สามารถพึ่งตนเองทางการเงินได้ แต่ก็ขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ เพราะมีกฎหมายและกฎระเบียบมากมายของทางราชการปิดกั้นไว้ โดยอ้างเหตุผลว่าเพื่อความมั่นคงและปลอดภัยทางการเงินของสหกรณ์เอง

หากรัฐบาลไม่ยุบเลิกธนาคารสหกรณ์จังหวัดและธนาคารเพื่อการสหกรณ์เมื่อประมาณกึ่งศตวรรษมาแล้วคงได้กล่าวในตอนก่อน วันนี้สหกรณ์ภาคเกษตรคงได้มีระบบธนาคารสหกรณ์ที่เข้มทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศและอาจกล่าวด้วยความมั่นใจว่าสหกรณ์จะพึ่งตนเองและเป็นอิสระทางการเงินได้อย่างแน่นอนเช่นเดียวกับในต่างประเทศ ทั้งหลาย เช่น อินเดีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน และแม้แต่ประเทศเยอรมนี ซึ่งได้ริเริ่มพัฒนาสหกรณ์การเงินหรือธนาคารสหกรณ์ทั้งในชนบทและเมืองมาประมาณ 100 ปีแล้ว รัฐบาลเยอรมันก็ได้ออกกฎหมายจัดตั้งธนาคารกลางของสหกรณ์ขึ้นและพัฒนาให้เป็นของขบวนการ สหกรณ์ และมีลักษณะเป็นสหกรณ์ทุกประการ ธนาคารสหกรณ์กลางของเยอรมนีขณะนี้มีสาขาอยู่ในทุกทวีปและในประเทศที่เป็นศูนย์กลางการเงินประจำภูมิภาคทุกแห่งรวมทั้งในประเทศสิงคโปร์

2. ปัญหาภายนอกขบวนการสหกรณ์

ปัญหาภายนอกของขบวนการสหกรณ์ไทยหรือสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาและความเจริญเติบโตของขบวนการสหกรณ์ที่สำคัญ ๆ อาจพิจารณาได้ 4 ประการ คือ (1) ปัญหานโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสหกรณ์ (2) ปัญหากฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (3) ปัญหาระบบงานส่งเสริมและพัฒนาขบวนการสหกรณ์ของรัฐและ (4) ปัญหาความร่วมมือและการประสานงานระหว่างส่วนราชการส่งเสริมสหกรณ์กับส่วนราชการส่งเสริมอาชีพ พัฒนาชุมชนและรัฐวิสาหกิจ จะได้กล่าวถึงปัญหาเหล่านี้ตามลำดับต่อไป

2.1 ปัญหานโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสหกรณ์ ตั้งแต่ปี 2515 ตลอดมา เมื่อกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้มาอยู่ในสังกัดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ งานสหกรณ์ดูเหมือนจะได้รับความสำคัญรองจากงานเกษตรและงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น การชลประทาน การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการพัฒนาที่ดิน เป็นต้น ทั้ง ๆ ที่งานสหกรณ์ก็มีความเกี่ยวข้องกับงานเกษตรไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน จะแตกต่างกันก็แต่เพียงงานสหกรณ์เกี่ยวข้องกับทรัพยากรมนุษย์ ในขณะที่งานอื่น ๆ ของกระทรวงเกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยี แท้จริงทรัพยากรมนุษย์น่าจะมีสำคัญมากกว่าทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยีด้วยซ้ำ เพราะมนุษย์เป็นผู้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติและเทคโนโลยี ปัญหานโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับสหกรณ์มี 2 ประการ คือ

2.1.1 นโยบายด้านสหกรณ์ขาดทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจน นโยบายด้านสหกรณ์ของคณะรัฐมนตรีแต่ละคณะที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลมักจะขาดทิศทาง วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ชัดเจน อันจะนำไปปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมได้ ยกตัวอย่างเช่น

(1) นโยบายรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (29 ตุลาคม 2519) กล่าวถึงเฉพาะสหกรณ์การเกษตรเท่านั้น ได้ละเว้นสหกรณ์ประเภทอื่นโดยสิ้นเชิง โดยกล่าวว่า “___ จะยึดถือโครงการปฏิรูปที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ทุกระดับเป็นนโยบายสำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงให้แก่เกษตรกร”

(2) นโยบายรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (20 พฤษภาคม 2526) ด้านเศรษฐกิจได้กล่าวว่า “___ จะสนับสนุนสถาบันชาวไร่ชาวนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์การ

เกษตรกรให้เป็นตัวแทนชาวไร่ชาวนาอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น ควบคู่กับการส่งเสริมภาคเอกชนในธุรกิจ การเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร” ไม่มีการกล่าวถึงประชาชนที่อ่อนแอและด้อยโอกาสอื่น ๆ ว่า จะส่งเสริมและพัฒนาให้เขารวมกลุ่มกันดำเนินธุรกิจตามหลักการและวิธีการสหกรณ์อย่างไร

(3) นโยบายรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (7 สิงหาคม 2529) ด้าน เศรษฐกิจ กล่าวว่า “__ ดำเนินการให้มีองค์กรที่รับผิดชอบในการวางแผน กำกับดูแล และการ แก้ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในด้านการผลิต การแปรรูป การตลาด เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะเกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกรที่มีส่วนร่วมกันการตัดสินใจ” ไม่ระบุคำว่า “สหกรณ์การ เกษตร” แต่ใช้คำว่า “สถาบันเกษตรกร”

ส่วนนโยบายด้านการพัฒนาชนบทได้กล่าวว่า “__ การพัฒนาชนบทแนว ใหม่ที่มุ่งหมายให้ประชาชนช่วยตนเองได้ในที่สุด ตลอดจนเสริมสร้างองค์กรของประชาชนใน ชนบทให้เข้มแข็ง และมีบทบาทในการพัฒนามากยิ่งขึ้น” นโยบายด้านนี้ทั้ง ๆ ที่ตรงกับธรรมชาติ หรือลักษณะของสหกรณ์ที่เป็นองค์การช่วยเหลือตนเองของประชาชน แต่นโยบายก็มีได้กำหนด ให้ชัดเจนว่าจะเสริมสร้างสหกรณ์ในชนบท (ทั้งที่เป็นเกษตรและมิใช่เกษตร) ให้เข้มแข็งและมีบท บทบาทในการพัฒนาชนบท

(4) นโยบายรัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร (6 พฤษภาคม 2535) ด้านการ ตลาด “สนับสนุนการรวมกลุ่มของเกษตรกรให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรองและ ดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ” __ ละเว้นการใช้คำว่า “สหกรณ์การ เกษตร” ทั้ง ๆ ที่เป็นองค์การของเกษตรกรที่มีการจัดการและวิธีการต่อรองด้านการตลาดโดยการ ฝึกกำลังของเกษตรกรตามหลักและวิธีการสหกรณ์

(5) นโยบายรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (21 ตุลาคม 2535) ด้านเศรษฐกิจการ เกษตร “สนับสนุนสถาบันเกษตรกรที่เชื่อมโยงระบบสหกรณ์และองค์กรของเกษตรกรทุกรูปแบบ ให้เข้มแข็งขึ้น__” ระบุเพียงว่าจะสนับสนุนสถาบันเกษตรกรให้เข้มแข็ง โดยไม่รู้ว่าเชื่อมโยง กับระบบสหกรณ์อย่างไร

2.1.2 การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เป็นคุณให้เป็นโทษแก่ขบวนการสหกรณ์
รัฐบาลในอดีตมีนโยบาย ทิศทาง และเป้าหมายที่ชัดเจน และได้ดำเนินการได้ผลดีในระดับหนึ่ง มาแล้ว แต่รัฐบาลต่อมาได้ยกเลิกนโยบายเดิมที่เป็นคุณแก่ขบวนการสหกรณ์ และดำเนินนโยบาย ใหม่ที่เป็นโทษ ตัวอย่างเช่น

(1) รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้จัดตั้งธนาคารสหกรณ์จังหวัดขึ้น 2 ธนาคาร ในจังหวัดเชียงใหม่ (พ.ศ. 2492) และจังหวัดอุดรดิษฐ์ (พ.ศ.2494) เป็นประเภทชุมนุม

สหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ประกอบด้วยสหกรณ์ท้องถิ่นในจังหวัดนั้น ๆ เป็นสมาชิก แต่ส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์หาทุน ธนาคารสหกรณ์ทั้งสองทำหน้าที่ระดมเงินออมในท้องถิ่นเพื่อให้ผู้แก่สหกรณ์หาทุน สำหรับให้ผู้แก่สมาชิกชาวนาอีกทอดหนึ่ง หรือทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเงินของสหกรณ์ต่าง ๆ ในจังหวัดนั้น ๆ แต่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ออก พรบ. การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ซึ่งยังผลให้การดำเนินงานของธนาคารสหกรณ์จังหวัดขัดต่อบทบัญญัติของ พรบ. การธนาคารพาณิชย์ดังกล่าว จนต้องเลิกกิจการธนาคารสหกรณ์ และเปลี่ยนเป็นชุมนุมสหกรณ์ชนกิจ ซึ่งมีขอบเขตและวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานแคบกว่ามาก ธนาคารสหกรณ์จึงไม่สามารถพัฒนาได้ในประเทศไทย (เหมือนในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก)

(2) รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (พ.ศ.2486) ได้ออก พรบ. ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ พ.ศ. 2486 โดยให้สหกรณ์ทั่วประเทศร่วมทุนกับรัฐบาลจัดตั้งธนาคารเพื่อการสหกรณ์ขึ้นให้เป็นธนาคารกลางในระดับชาติของสหกรณ์ทั่วประเทศ และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 2490 แต่รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร(พ.ศ.2509) ได้ออก พรบ.ยกเลิกธนาคารเพื่อการสหกรณ์ พ.ศ. 2509 และออก พรบ. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มาใช้แทน จนทุกวันนี้ ธนาคารนี้มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจ และดำเนินการให้สินเชื่อทั้งแก่สหกรณ์การเกษตรและเกษตรกรลูกค้ายรายคน ซึ่งเป็นการแข่งขันกับสหกรณ์การเกษตรโดยตรง ขบวนการสหกรณ์ซึ่งควรจะมีธนาคารกลางระดับประเทศของตนเองตั้งแต่ พ.ศ. 2490 ก็ยังไม่มีจนกระทั่งทุกวันนี้

(3) รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (พ.ศ.2511) ได้ออก พรบ. สหกรณ์ พ.ศ.2511 มีบทบัญญัติให้มีสถาบันเรียกว่า “สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย” มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าแก่กิจการสหกรณ์ทุกประเภททั่วประเทศ แต่ไม่มีสภาพเป็นสหกรณ์ ยังผลให้ยกเลิก “สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัดสินไช้” ซึ่งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ทั่วประเทศ จำนวน 89 สหกรณ์ ได้ร่วมกันจัดตั้งขึ้นและจดทะเบียนเป็นประเภทชุมนุมสหกรณ์ตาม พรบ.สหกรณ์ พ.ศ.2471 จึงทำให้ขบวนการสหกรณ์ไทยมีองค์กรกลางหรือองค์กรสูงสุด (apex organisation) ที่ไม่เป็นสหกรณ์มาจนกระทั่งทุกวันนี้ และมีปัญหาในด้านการบริหารและการจัดการตลอดมา เพราะสหกรณ์สมาชิกรู้สึกว่าคุณบังคับตามกฎหมายให้เป็นสมาชิกขาดความสำคัญในความเป็นเจ้าของ และขาดความร่วมมืออย่างแท้จริงด้วยความสมัครใจ เช่น องค์กรสหกรณ์สูงสุดของขบวนการสหกรณ์ต่างประเทศทั้งหลาย

(4) การเร่งรัดควบสหกรณ์หาทุน (สหกรณ์ระดับตำบล) และเปลี่ยนประเภทเป็นสหกรณ์การเกษตร (สหกรณ์ระดับอำเภอ) ตั้งแต่ปี 2512-2514 เป็นการรวมสหกรณ์ขนาดเล็ก

ที่ยังไม่เข้มแข็งในอำเภอหนึ่ง ๆ เข้าด้วยกันเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่สหกรณ์เดียว ผลก็คือสหกรณ์ขนาดใหญ่เหล่านั้นใหญ่แต่ชื่อ แต่อ่อนแอทั้งในด้านการบริหาร การจัดการและการควบคุมแบบประชาธิปไตย สหกรณ์การเกษตรส่วนมากจึงยังคงอยู่ในความอุปถัมภ์ค้ำจุนและความช่วยเหลือจากรัฐบาลตลอดมาจนทุกวันนี้ เพราะไม่ปล่อยให้สหกรณ์หาทุนระดับตำบลค่อย ๆ เติบโตขึ้นตามหลักการช่วยตนเองและการร่วมมือช่วยเหลือกัน จนมีเกษตรกรทุกครอบครัวเป็นสมาชิก มีความเข้มแข็งและพึ่งตนเองได้ แล้วจึงส่งเสริมให้มีการควบเข้ากันเป็นรายอำเภอที่มีความพร้อมตามหลักการควบสหกรณ์

(5) สถาบันการศึกษาทางสหกรณ์ซึ่งได้ตั้งขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และดำเนินงานมาตั้งแต่ปี 2512 และโอนไปสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ในปี 2515 ได้ดำเนินงานได้ผลดีพอสมควร แต่ได้ถูกยุบเลิกไปในปี 2533 โดยมีได้พยายามพัฒนาคุณภาพมาตรฐานและวัตถุประสงค์ให้เป็นวิทยาลัยสหกรณ์แล้วโอนให้ขบวนการสหกรณ์หรือสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยรับไปดำเนินการต่อไป การพัฒนาสถาบันการศึกษาทางสหกรณ์จึงแทบจะเรียกว่า “สูญเปล่า” เพราะการเปลี่ยนแปลงนโยบาย

2.1.3 นโยบายด้านรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องหรือน่าจะเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ รัฐวิสาหกิจบางรายตั้งขึ้นเพราะเหตุผลแห่งความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีสินค้าหรือบริการที่ประชาชนบางอาชีพจำเป็นต้องใช้ แต่ไม่อาจดำเนินการโดยตนเองได้ หรือไม่มีเอกชนสนใจเข้ามาดำเนินการ เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อ.ต.ก.) องค์การส่งเสริมโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ค.ส.) องค์การสะพานปลา และองค์การห้องเย็น เป็นต้น ธ.ก.ส. เป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการคลัง ในขณะที่รัฐวิสาหกิจ 4 รายหลังสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

รัฐวิสาหกิจเหล่านี้รัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อให้บริการทางการเงินหรือการตลาดเพื่อส่งเสริมอาชีพของเกษตรกร นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นดังกล่าวแล้ว แต่รัฐบาลน่าจะมึนโยบายระยะยาวหรือระยะปานกลางให้สอดคล้องกับการพัฒนาสหกรณ์การเกษตร(ภาคเกษตร) ว่าเมื่อขบวนการสหกรณ์การเกษตรมีความเป็นปึกแผ่นและก้าวหน้าพอสมควรแล้วจะเปลี่ยนเป็นรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ให้เป็นองค์การสหกรณ์ระดับชาติของสหกรณ์การเกษตรหรือจะควบรวมกับชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติที่มีอยู่แล้วก็ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรเป็นเจ้าของและควบคุมวิสาหกิจระดับชาติประเภทนั้น ๆ ตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ประเภทหนึ่ง และอีกประการหนึ่งเพื่อลดภาระของรัฐที่จะต้องดำเนินวิสาหกิจเหล่านี้เสียเองต่อไปหลังจากได้ดำเนินการมาระยะเวลาหนึ่งแล้ว และทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกร สหกรณ์และขบวนการสหกรณ์การเกษตรสามารถดำเนิน

วิสาหกิจขนาดใหญ่ในระดับประเทศได้ บนพื้นฐานของการช่วยตนเอง การพึ่งตนเอง การช่วยเหลือซึ่งกันและกันและความเป็นอิสระในการควบคุมดูแลกันเองตามหลักประชาธิปไตยอันเป็นปรัชญาและอุดมการณ์ของสหกรณ์

2.2 ปัญหากฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนับว่ามีความสำคัญแก่พัฒนาการของสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสหกรณ์ซึ่งเป็นกลไกในการกำหนดโครงสร้าง กระบวนการดำเนินงานและการควบคุม ตลอดจนการดำรงอยู่ของสหกรณ์ในฐานะที่เป็นสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมประเภทหนึ่ง ส่วนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์จะมีผลกระทบต่อสหกรณ์โดยทั่วไปในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของสหกรณ์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของตน

2.2.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากกฎหมายสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์ไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 แม้ว่าจะเพิ่งใช้มาได้ไม่นาน แต่ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องบางประการ ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคแก่การพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ดังจะได้อธิบายต่อไป

(1) นโยบายกฎหมายสหกรณ์ (Policy objective) ไม่ชัดเจนหรือเกือบจะกล่าวได้ว่าไม่มีทั้งในฉบับบทบัญญัติและหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ กฎหมายสหกรณ์ที่จะเอื้อต่อการพัฒนาสหกรณ์อย่างน้อยต้องมีวัตถุประสงค์ด้านนโยบาย ดังนี้

- เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา เพราะฉะนั้นต้องมีลักษณะที่ง่ายแก่การศึกษาและทำความเข้าใจของบุคคลธรรมดาทั่วไป

- โดยที่สหกรณ์เป็นองค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน เพราะฉะนั้นบทบัญญัติของกฎหมายจะต้องเอื้อหรือให้ความสะดวกแก่การส่งเสริมหรือพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ให้พึ่งตนเอง ปกครองตนเอง และเป็นอิสระเช่นเดียวกับองค์การธุรกิจอื่น ๆ ในภาคเอกชน รัฐจะต้องค่อย ๆ ถ่างโอนอำนาจกำกับดูแลและส่งเสริมสหกรณ์ให้ขบวนการสหกรณ์รับไปดำเนินการเองตามขีดความสามารถ

- สหกรณ์ต้องมีเสรีภาพในการดำเนินวิสาหกิจอย่างเท่าเทียมกับองค์การธุรกิจอื่น ๆ ในภาคเอกชน เช่น การดำเนินกิจการธนาคาร การประกันชีวิตและวินาศภัย ฯลฯ

- กฎหมายสหกรณ์ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของสหกรณ์ให้สามารถแข่งขันกับองค์การธุรกิจอื่นได้ในตลาดเสรี

(2) โครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์ไม่เหมาะสม สำหรับระบบกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวที่ใช้อยู่ในประเทศไทย การจัดหมวดหมู่แห่งบทบัญญัติไม่เป็นไปตามลำดับขั้นตอนแห่งกำเนิดหรือธรรมชาติของสหกรณ์ ซึ่งควรจะเริ่มจากการจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ สิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ สิทธิและความรับผิดชอบของสมาชิก การจัดองค์การและการจัดการสหกรณ์ การเลิกและการชำระบัญชีสหกรณ์ หน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ เป็นต้น โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ที่เป็นระบบที่ดีจะง่ายแก่การศึกษาและอ้างอิงของสมาชิกสหกรณ์และบุคคลที่สนใจทั่วไป

(3) กฎหมายสหกรณ์มีบทบัญญัติบางมาตราที่เป็นโทษมากกว่าเป็นคุณแก่การพัฒนาสหกรณ์ เช่น อำนาจกระทำการของสหกรณ์มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ซึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสหกรณ์มากกว่าส่งเสริมให้สหกรณ์มีอย่างเท่าเทียมกับห้างหุ้นส่วนและบริษัท

- อำนาจของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) ตามมาตรา 10 (7) ซึ่งทำให้ คพช. มีอำนาจทางบริหารเหนือนายทะเบียนสหกรณ์และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย แท้จริง คพช. ควรจะมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและคำแนะนำด้านนโยบายสหกรณ์แก่คณะรัฐมนตรีเท่านั้นก็จะเพียงพอแล้ว ซึ่งถือว่าเป็น “คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบาย” (advisory Committee) ของรัฐบาล

ตอนที่ 5. แนวทางการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ไทย

1. วัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาขบวนการสหกรณ์

- เพื่อให้เป็นองค์การช่วยตนเองทางเศรษฐกิจและสังคมที่เข้มแข็ง
- เพื่อให้เป็นขบวนการสหกรณ์ที่พึ่งตนเอง ปกครองตนเองและเป็นอิสระ
- เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ
- เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม
- เพื่อให้สหกรณ์มีบทบาทในการอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม
- เพื่อให้สหกรณ์มีบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตย

2. ยุทธศาสตร์การพัฒนา

- สร้างความเข้มแข็งให้แก่ขบวนการสหกรณ์
- ใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ
- ปฏิรูประบบงานส่งเสริมและพัฒนาขบวนการสหกรณ์
- ปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาขบวนการ สหกรณ์

3. แนวทางการพัฒนา

3.1 การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ขบวนการสหกรณ์

(1) ด้านโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์

- กำหนดชั้น/ระดับสหกรณ์ให้ชัดเจน
- ปรับปรุงประเภทของสหกรณ์
- ส่งเสริมให้สหกรณ์แต่ละประเภทมีชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศ/สหกรณ์
- ปรับปรุงและพัฒนาสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

(2) ด้านการศึกษาฝึกอบรมและสารสนเทศ

- ปรับปรุงระบบการศึกษาฝึกอบรมทางสหกรณ์
- ปรับปรุงระบบสารสนเทศของส่วนราชการสหกรณ์ และของขบวนการสหกรณ์ให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน
- พัฒนาวิทยาลัยสหกรณ์ให้เป็นของขบวนการสหกรณ์

(3) ด้านวิสาหกิจสหกรณ์

- เสรีภาพของสหกรณ์ในการดำเนินวิสาหกิจต่างๆ ได้เช่นเดียวกับองค์การวิสาหกิจเอกชนรูปอื่น
- การส่งเสริมสนับสนุนและช่วยเหลือของรัฐต้องไม่ขัดต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์และควรได้รับความยินยอมหรือการปรึกษาจากสหกรณ์

(4) ด้านการกำกับแนะนำและตรวจสอบสหกรณ์

- จัดชั้นสหกรณ์ตามระดับขีดความสามารถในการบริหารจัดการ
- รัฐค่อยๆ ถ่างโอนอำนาจหน้าที่นี้ให้แก่สันนิบาตสหกรณ์ฯ และชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ

3.2 การใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ

- ด้านเศรษฐกิจ
- ด้านสังคมและวัฒนธรรม
- ด้านการเมือง
- ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

3.3 การปฏิรูประบบงานส่งเสริมและพัฒนาขบวนการสหกรณ์

3.4 การปฏิรูปกฎหมายสหกรณ์

ตอนที่ 6 โครงการวิจัยที่จำเป็นเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ไทย

1. โครงการวิจัยกฎหมายสหกรณ์และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง
2. โครงการวิจัยระบบงานส่งเสริมและพัฒนาขบวนการสหกรณ์
3. โครงการวิจัยประสิทธิภาพของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย
4. โครงการวิจัยสถาบันการเงินกลางของสหกรณ์