

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสหกรณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานในสหกรณ์การเกษตร¹

พัชรพิมล เนาวรัตน์²

สหกรณ์เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายสหกรณ์ และกฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมาย ปกครอง สหกรณ์มุ่งหมายให้บริการแก่สมาชิกสหกรณ์เป็นส่วนใหญ่ สหกรณ์เป็นองค์กรของผู้มีกำลังทรัพย์น้อย ไม่อาจถือเอาทุนเป็นหลักในการรวมได้ สหกรณ์ถือว่าการรวมคนเป็นหลักสำคัญ และเพื่อให้กลุ่มคนที่รวมกันมีกำลังเข้มแข็ง สหกรณ์จึงต้องมีการกำหนดและคัดเลือกลักษณะตลอดจนคุณสมบัติของสมาชิกที่จะเข้าร่วมในสหกรณ์ หุ่นของสหกรณ์ไม่มีกฎหมายบังคับว่าจะต้องกำหนดจำนวนทุนเรือนหุ้นไว้ก่อนที่จะจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ ดังนั้น สหกรณ์จึงมีหุ้นที่จะจำหน่ายให้แก่สมาชิกใหม่อยู่เสมอ ราคาหุ้นของสหกรณ์จะคงที่ มูลค่าหุ้นของสหกรณ์มักกำหนดไว้ค่อนข้างต่ำเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีกำลังทรัพย์น้อยเข้าเป็นสมาชิกได้ สหกรณ์ถือหลักการรวมคนจึงให้ความสำคัญต่อสิทธิของบุคคลเป็นสำคัญ

สหกรณ์ในประเทศไทย ตามมาตรา 33/1 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แบ่งออกเป็น 8 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน และสหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งสหกรณ์แต่ละประเภทนั้นจะมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งที่แตกต่างกัน ผู้ศึกษาให้ความสนใจศึกษาปัญหาเกี่ยวกับสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การเกษตรเป็นสหกรณ์สำหรับผู้มีอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ ทำนา ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ ปลูกผัก ทำสวน เป็นต้น สหกรณ์การเกษตรถูกจัดตั้งขึ้นโดยเกษตรกร เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ซึ่งได้พัฒนาการมาจากสหกรณ์หาทุนเดิม ให้บริการสมาชิกในด้านการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ทางการเกษตร บังคับการผลิต เช่น ปุ๋ย พันธุ์พืช อุปกรณ์ หรือเครื่องมือการเกษตร และสินค้าที่จำเป็นในการบริโภคมาจำหน่ายแก่สมาชิก ให้บริการด้านสินเชื่อ เงินรับฝาก ธุรกิจการซื้อ การรวบรวมผลผลิตทางการเกษตรเพื่อการขายหรือการจำหน่ายหรือแปรรูป เช่น โรงสีข้าว โรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์นมสด มีโซโลหรือฉาง ขานพาหนะเก็บรวบรวม บรรทุกเคลื่อนย้าย ให้บริการด้านการปรับปรุงดิน และด้านอื่น ๆ เช่น จัดกิจกรรมสวัสดิการสงเคราะห์ เป็นต้น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสหกรณ์เกี่ยวกับการดำเนินงานในสหกรณ์การเกษตร โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนกพร สุนะเศรษฐกุล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรุงเกียรติ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ผู้ศึกษาได้มีประสบการณ์เกี่ยวกับสหกรณ์การเกษตร ประสบพบเจอปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์ ขอศึกษาปัญหาของสหกรณ์การเกษตรในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ การขอจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 33, 34, 35, 36 และ 37 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2552 กล่าวคือ จะเป็นการรวบรวมบุคคลที่มีกิจการร่วมกันหรือมีความเดือดร้อน เหมือนกัน รวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสหกรณ์มาดำเนินธุรกิจเพื่อให้บริการแก่สมาชิกหรือเป็นตัวแทนของสมาชิก อันมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก โดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ การจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นมาจึงต้องพิจารณาความเป็นไปได้ทางธุรกิจ และจะต้องเป็นกิจการร่วมกันที่มุ่งกระทำธุรกิจกับสมาชิกเป็นหลัก จากปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบให้สหกรณ์การเกษตรหลายแห่งต้องประสบปัญหาเรื่องหนี้สินจำนวนมาก และส่งผลให้ต้องเลิกกิจการสหกรณ์ไปในที่สุด ซึ่งจากข้อมูลกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้รวบรวมจำนวนสหกรณ์ ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2566 โดยสหกรณ์การเกษตรกับชุมนุมสหกรณ์การเกษตรรวมกันจะมีจำนวนสหกรณ์ทั้งสิ้น 4,022 สหกรณ์ โดยสหกรณ์การเกษตรที่ยังไม่สามารถดำเนินธุรกิจได้จำนวน 4 สหกรณ์ อยู่ในระหว่างดำเนินธุรกิจ 3,189 สหกรณ์ และอยู่ในระหว่างชำระบัญชี หรือเลิกสหกรณ์จำนวน 829 สหกรณ์³ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าจำนวนสหกรณ์การเกษตรที่ จัดตั้งขึ้นแต่ยังไม่สามารถดำเนินธุรกิจได้ และสหกรณ์การเกษตรที่อยู่ในระหว่างชำระบัญชีจะมีจำนวนมาก เพราะฉะนั้นจึงควรกำหนดให้มีการจัดตั้งเป็นกลุ่มเตรียมสหกรณ์เพื่อทดลองดำเนินการให้มีความชำนาญเหมาะสมแล้วจึงขอจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ จะทำให้สหกรณ์ที่ได้รับการจดทะเบียนมีความพร้อมในการดำเนินการดังเช่นการจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศเยอรมนี การจัดตั้งสหกรณ์สามารถดำเนินการได้โดยกฎหมายสหกรณ์ประเทศเยอรมนีกำหนดให้มีสมาชิกไม่น้อยกว่า เตรียมสหกรณ์และดำเนินการไปเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี แล้วจึงขอจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ 7 คน สามารถขอจัดตั้งสหกรณ์ได้แต่ขั้นตอนการดำเนินการ กฎหมายกำหนดให้จะต้องจัดตั้งเป็นกลุ่ม เมื่อชุมนุมสหกรณ์และชุมนุมตรวจบัญชีสหกรณ์ให้ความเห็นชอบแล้ว นายทะเบียนสหกรณ์จึงสามารถจะรับจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ได้ในที่สุด ดังนั้น การจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศไทยควรมีการปรับปรุงวิธีการเช่นเดียวกันเพื่อให้คณะบุคคลที่จะจัดตั้งสหกรณ์ได้เรียนรู้การดำเนินงานโดยวิธีสหกรณ์ก่อน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารกิจการสหกรณ์ ทั้งนี้ การดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ทุกประเภทในประเทศไทย คือ 1) สหกรณ์การเกษตร 2) สหกรณ์ออมทรัพย์ 3) สหกรณ์นิคม 4) สหกรณ์ร้านค้า 5) สหกรณ์บริการ 6) สหกรณ์การประมง 7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน ทั้งหมดจะต้องดำเนินการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่

³ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. สารสนเทศสหกรณ์ ปี พ.ศ. 2566. จาก

<https://itc.office.cpd.go.th/?view=article&id=327:information-coop-2566&catid=187:cooperative-2566>

แก้ไขเพิ่มเติม เท่านั้น เนื่องจากเป็นกฎหมายสหกรณ์เพียงฉบับเดียวที่ใช้บังคับ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือทำให้เกิดช่องว่างในบางเรื่องและไม่เอื้อต่อการพัฒนาสหกรณ์ เพราะสหกรณ์ในแต่ละประเภทมีจุดกำเนิด วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและข้อจำกัดที่ไม่เหมือนกัน เช่น สหกรณ์การเกษตร เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นโดยเกษตรกร มีหน้าที่ให้บริการสมาชิกในด้านการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ทางการเกษตร และสินค้าที่จำเป็นในการบริโภคมาจำหน่ายแก่สมาชิก ให้บริการด้านสินเชื่อ เงินรับฝาก รวบรวมผลผลิตทางการเกษตรเพื่อจำหน่ายหรือแปรรูป ให้บริการด้านปรับปรุงบำรุงดิน หรือสหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในกลุ่มคนที่ทำงานในหน่วยงานเดียวกัน หรืออาศัยอยู่ในถิ่นฐานใกล้เคียงกัน มีวัตถุประสงค์หลัก คือ ส่งเสริมการออมทรัพย์และให้สมาชิกกู้ยืมเงินเมื่อมีความจำเป็น เป็นต้น

ประการที่สอง คือ ปัญหาความไม่เหมาะสมของมาตรการสำหรับสหกรณ์ที่มีประเภทที่แตกต่าง กัน ภายใต้กฎหมายข้อเดียวกัน กรณี วาระกรรมการดำเนินการสหกรณ์ของสหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์นอกภาคการเกษตร มีการศึกษาพบว่า การที่สหกรณ์ทุกประเภทต้องอยู่ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ฉบับ เดียวกัน ทำให้เกิดช่องว่างในการดำเนินการบางอย่าง รวมไปถึงการพัฒนาสหกรณ์ ทั้งนี้เพราะสหกรณ์แต่ละประเภทเกิดขึ้น มีวัตถุประสงค์ ตลอดจนข้อจำกัดที่แตกต่างกันออกไป ด้วยเหตุนี้ จึงมีข้อพิจารณาว่า 1) บทกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจกระทำการของสหกรณ์ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ หากพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่เกี่ยวข้องจะ พบว่า วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ตามมาตรา 46 อาจค้นหาได้จากมาตรา 43(2) ซึ่งปรากฏในข้อบังคับ ของสหกรณ์เอง อย่างไรก็ตาม นอกจากมาตราดังกล่าวแล้ว ภายใต้เงื่อนไขของมาตรา 33 ทำให้ทราบ ว่าสหกรณ์ยังต้องมีวัตถุประสงค์อย่างน้อยเป็นพื้นฐานอีก 2 ประการ คือ (1) การส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิก โดย วิธีการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และ (2) มีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่จดทะเบียน ดังนั้น วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ตามมาตรา 46 จึงต้องคำนึงถึงประเภทของสหกรณ์ด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเภทของสหกรณ์ในประเทศไทยไม่ได้มีความชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น จึงส่งผลต่อการกำหนดอำนาจกระทำการของสหกรณ์แต่ละประเภทภายใต้มาตรา 46 ซึ่งเหมือนกันทั้งหมด โดยมีความเห็นว่า การกำหนดเช่นนี้ย่อมส่งผลให้สหกรณ์บางแห่งดำเนินการออกนอกวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ประเภทนั้น ๆ ทำให้เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์และต่อสมาชิกในที่สุดด้วย” นอกจากนี้ การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์แต่ละประเภทให้ชัดเจน ยังบ่งบอกว่าไม่ได้กำหนดห้ามสหกรณ์กระทำการใดอย่างชัดเจนด้วย สหกรณ์จึงสามารถดำเนินงานได้อย่างกว้างขวางและมีโอกาสสร้างความเสียหายดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว และข้อพิจารณาที่ 2) มาตรการตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสหกรณ์แต่ละประเภท ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์มีวาระคราวละ 2 ปี แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน รวม 4 ปี เพื่อป้องกันปัญหาการสร้างอิทธิพลและครอบงำสมาชิก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์การเกษตรของประเทศญี่ปุ่นพบว่า

การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการกฎหมายจะกำหนดกรอบระยะเวลากว้าง ๆ สำหรับการดำรงตำแหน่งกรรมการสหกรณ์ไว้ และให้สหกรณ์มีอิสระในการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งกรรมการไว้ในข้อบังคับสหกรณ์

สหกรณ์ในประเทศไทยมีความแตกต่างในเรื่องการบริหารจัดการสหกรณ์และความรู้ความสามารถของกรรมการค่อนข้างชัดเจน ระหว่างสหกรณ์นอกภาคการเกษตรและสหกรณ์ภาคการเกษตร ในทางปฏิบัติจึงพบว่าการครบวาระของประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสมาชิก และไม่อาจหาคนมาเป็นประธานกรรมการได้ เมื่อประธานกรรมการซึ่งเป็นผู้นำชุมชนนั้นหมดวาระลง ผู้ที่ขึ้นมาเป็นประธานคนต่อไป หากไม่ใช่ผู้นำที่สมาชิกเชื่อมั่น จะส่งผลต่อการบริหารงานของสหกรณ์เป็นอย่างมาก เนื่องจากสหกรณ์ยังต้องการผู้นำที่เข้มแข็ง เพื่อดูแลทั้งฝ่ายจัดการและเป็นผู้นำกรรมการดำเนินการ ซึ่งต่างกับสหกรณ์ออมทรัพย์ที่สมาชิกต่างเป็นผู้มีความรู้ความสามารถวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ จึงไม่เป็นอุปสรรคในการบริหารกิจการสหกรณ์ ไม่ว่ากรรมการชุดใดสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับได้ การปรับเปลี่ยนประธานกรรมการและกรรมการจะไม่มีผลต่อความสามารถในการบริหารงานของสหกรณ์ ดังนั้น วาระการดำรงตำแหน่งที่ใช้กฎเกณฑ์เดียวกันกับสหกรณ์ที่มีสถานะแตกต่างกัน จึงมีผลกับการบริหารจัดการสหกรณ์ที่มีสภาพแวดล้อมแตกต่างกัน ดังนั้น จึงเห็นว่าแต่ละสหกรณ์ควรมีสิทธิในการปกครองตนเอง ด้วยการมีอิสระที่จะกีดตัดสินใจกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของกรรมการสหกรณ์เองได้⁴

โดยจากการศึกษา มาตรา 50 กำหนดให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 14 คน เลือกตั้งจากสมาชิก และกำหนดให้ คณะกรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกทุกคนของสหกรณ์มี โอกาสได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการเข้ามาบริหารกิจการของสหกรณ์ได้ ไม่มีการผูกขาดอำนาจไว้กับผู้หนึ่งผู้ใด จึงสะท้อนได้ว่า สภาพแวดล้อมและการบริหารจัดการภายในสหกรณ์ภาคการเกษตรและสหกรณ์นอกภาคการเกษตรมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน เนื่องจากในทางปฏิบัติ กรรมการดำเนินการในสหกรณ์ภาคการเกษตรมักประสบปัญหาขาดแคลนคนที่เหมาะสมเข้ามาทำงาน จึงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของสหกรณ์ ในขณะที่สหกรณ์นอกภาคการเกษตร เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ ไม่ประสบปัญหาดังกล่าว เพราะสมาชิกมีความรู้ความสามารถ

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศที่ใช้กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว เช่น กฎหมายสหกรณ์ของประเทศสิงคโปร์ พบว่า มีบทบัญญัติเฉพาะสหกรณ์ โดยรัฐบาลบัญญัติสมาคมสหกรณ์ของสิงคโปร์มีการ

⁴ เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง.(2553). ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9). ในวิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชานิติศาสตร์คณะนิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กำหนดสหกรณ์การเงิน (credit society) ให้มีกระบวนการรับจดทะเบียน การกำกับที่แตกต่างไปจากสหกรณ์ที่ไม่ได้บริการทางการเงิน (non-credit society)

ประการที่สาม คือ ปัญหาการเชื่อมโยงเครือข่ายสหกรณ์การเกษตร ปัจจุบันในประเทศไทยมีสหกรณ์การเกษตรจำนวน 2,969 แห่ง ข้อมูลจากกรมส่งเสริม สหกรณ์ ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2566⁵ โดยโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรสหกรณ์การเกษตรไทยหรือโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์การเกษตรไทยจะแบ่งเป็น 3 ระดับ โดยจะเริ่มต้นจากสมาชิกรายบุคคล ระดับหมู่บ้านหรือระดับตำบลรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอ และสหกรณ์การเกษตรในระดับอำเภอจะรวมตัวจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับจังหวัด และชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัดรวมตัวกันจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับประเทศ หรือที่เรียกว่า ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด โดยมีสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 109 กำหนดไว้ และเป็นองค์กรที่มีได้หาผลกำไร หรือทำธุรกิจเหมือนธุรกิจของสหกรณ์ทั่วไป แต่เป็นองค์กรที่ส่งเสริมและพัฒนากิจการสหกรณ์ แนะนำช่วยเหลือทางวิชาการแก่สหกรณ์ ให้การศึกษาฝึกอบรมวิชาการเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ อำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานระหว่าง สหกรณ์กับส่วนราชการหรือบุคคลอื่น และช่วยส่งเสริมธุรกิจการค้าอุตสาหกรรม หรือบริการของสหกรณ์ทุกประเภททั่วราชอาณาจักร

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทยแม้ว่าจะ สามารถพัฒนาให้ดำเนินธุรกิจในลักษณะอเนกประสงค์ซึ่งสามารถดำเนินธุรกิจได้หลายลักษณะและได้มีการจัดระบบการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ให้มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงในระดับอำเภอ ระดับ จังหวัด และระดับประเทศแล้ว แต่สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันขบวนการสหกรณ์การเกษตรประเทศไทยยังไม่มีบทบาทสำคัญเท่าที่ควรสำหรับการตอบสนองนโยบายในการพัฒนาการเกษตรของภาครัฐ การดำเนินธุรกิจของสหกรณ์การเกษตรในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจด้านการเงิน ธุรกิจการซื้อ การแปรรูป และธุรกิจการขายยังอยู่ในขอบเขตจำกัด และขาดการเชื่อมโยงเครือข่าย หรือการรวมตัว ระหว่างสหกรณ์ทั้งในระดับปฐมภูมิ สหกรณ์ระดับจังหวัด และสหกรณ์ระดับชาติ เป็นเหตุให้การทำ กิจกรรม และการทำธุรกิจร่วมกันของสหกรณ์การเกษตรมีค่อนข้างน้อย ทำให้อำนาจในการต่อรอง ในเรื่องต่างๆ ต่อภาครัฐ หรือเอกชนด้วยกันไม่ประสบความสำเร็จ เพราะไม่สามารถใช้กลไก และ เครือข่ายในการพัฒนาสหกรณ์ให้เข้มแข็ง และให้บริการแก่สมาชิกสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับสมาชิกสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ยังมีความรู้ ความเข้าใจในหลักการ และการดำเนินการของสหกรณ์ไม่เพียงพอ ขาดทักษะและความชำนาญที่จะบริหารงานสหกรณ์ให้เจริญก้าวหน้า แม้ว่าในปัจจุบันสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยจะเป็นองค์กรที่ส่งเสริมและพัฒนา

⁵ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. สารสนเทศสหกรณ์ ปี พ.ศ. 2566. จาก

<https://itc.office.cpd.go.th/?view=article&id=327:information-coop-2566&catid=187:cooperative-2566>

กิจการสหกรณ์ แนะนำช่วยเหลือทางวิชาการแก่สหกรณ์ รวมทั้งให้การศึกษาคู่มือวิชาการเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ แต่เนื่องด้วยสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่ส่งเสริมและพัฒนากิจการสหกรณ์ทุกประเภททั่วราชอาณาจักรมิได้มีแบ่งสาขา เฉพาะด้านในแต่ละประเภทสหกรณ์ จึงทำให้ไม่สามารถให้การส่งเสริม และสนับสนุนในการดำเนินงานของสหกรณ์ จัดฝึกอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจในกิจการสหกรณ์แก่สมาชิกสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ซึ่งอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง

สำหรับสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทยนั้น⁶ ถือเป็นประเภทสหกรณ์ที่สำคัญที่สุดในขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยและมีบทบาทสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาล ประเทศไทยให้ความสำคัญและสนับสนุนสหกรณ์ภาคการเกษตรมากที่สุด โดยโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทยจะแบ่งการจัดองค์การออกเป็น 3 ระดับ เหมือนกับโครงสร้างสหกรณ์การเกษตรของประเทศไทย กล่าวคือ มีสหกรณ์การเกษตรระดับท้องถิ่น สหกรณ์การเกษตรระดับจังหวัดหรือชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด และมีสหกรณ์การเกษตรระดับชาติ เป็นองค์กรขั้นสูงสุดของสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทย เพราะฉะนั้นตามโครงสร้างกระบวนการสหกรณ์การเกษตรของประเทศไทย สหกรณ์การเกษตรจะมีระบบการดำเนินงานที่ครอบคลุมเพื่อให้ตอบสนองความต้องการของเกษตรกรอย่างมีประสิทธิภาพ มีขอบข่ายการดำเนินงานที่กว้างขวางเป็นระบบ ตั้งแต่ระดับหมู่บ้าน ระดับเมือง ระดับ จังหวัด และระดับชาติที่ชัดเจน ครอบคลุมและเกื้อกูลกันอย่างเป็นเครือข่าย มีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนในการส่งเสริมและพัฒนาสมาชิกสหกรณ์ได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ในแต่ละระดับๆ โดยไม่มีการซ้ำซ้อน และการก้าวข้ามหน้าที่ซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินกิจกรรมกับสหกรณ์การเกษตรหลายหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกกับสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ โดยแต่ละหน่วยงานจะมีความสัมพันธ์กันทั้งในแนวนอนและ แนวตั้งทุกระดับมีความร่วมมือกันอย่างดี ให้คำแนะนำช่วยเหลือกันและดำเนินการเพื่อปกป้องประโยชน์ของสมาชิก เพื่อให้สมาชิกมีความเป็นอยู่ที่ดี ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งขบวนการสหกรณ์การเกษตร มีความเข้มแข็งและ เจริญก้าวหน้ามากที่สุด

ในขณะที่ประเทศไทย นอกจากสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และหน่วยงานภาครัฐ แล้วยังไม่มีหน่วยงานอื่นที่จะสนับสนุนเชื่อมโยงเครือข่ายสหกรณ์ และอำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจการต่างๆ ให้แก่สหกรณ์การเกษตรเหมือนกับสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทยทำให้สหกรณ์การเกษตรในประเทศไทยที่มีจำนวนมากขาดการรวมตัวกันเพื่อร่วมกันดำเนินกิจการสหกรณ์ และทำให้ขาดอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจในการเรียกร้องผลประโยชน์ให้กับสมาชิกสหกรณ์

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

⁶ ภูมิ จันทพรม. (2558). ปัญหาการพัฒนาสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทย. ในวิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิตสาขาวิชานิติศาสตร์คณะนิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ ควรมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้มีการจัดตั้งเป็นกลุ่มเตรียมสหกรณ์ขึ้นก่อนเพื่อ ทดลองดำเนินการสหกรณ์ให้มีความพร้อม และความชำนาญในการดำเนินงานสหกรณ์ระยะเวลาหนึ่งก่อน จึงจะสามารถขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์จัดตั้งเป็นสหกรณ์ได้

2. ปัญหาความไม่เหมาะสมของมาตรการสำหรับสหกรณ์ที่มีประเภทที่แตกต่าง กันภายใต้กฎเกณฑ์อย่างเดียวกัน กรณี วาระกรรมการดำเนินการสหกรณ์ของสหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์นอกภาคการเกษตร ควรมีการกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติม ในหมวด 3 สหกรณ์ โดยกำหนดบทบัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนประกาศประเภทสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน ทั้งนี้ ให้เป็นความร่วมมือระหว่างนายทะเบียนสหกรณ์และ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยในการกำหนดประเภทสหกรณ์โดยแบ่งตามวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ ตามประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าว ให้กำหนดรายละเอียดที่ จำเป็นสำหรับสหกรณ์แต่ละประเภท ตั้งแต่ สมาชิก อำนาจกระทำการในการประกอบธุรกิจกับสมาชิก อำนาจกระทำการในกิจกรรมทางสังคมที่สัมพันธ์กับลักษณะเฉพาะของสหกรณ์ประเภทนั้น ๆ รวมทั้ง การเปิดโอกาสให้สหกรณ์ต่าง ๆ กำหนดเรื่องดังกล่าวได้เองอีกโดยสมาชิก

นอกจากนี้ควรมีการกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติม ในหมวด 3 สหกรณ์ ให้มีบทบัญญัติกำหนดวัตถุประสงค์ทางสังคมของสหกรณ์ในกฎหมาย เป็นอำนาจกระทำการเพื่อเป็นกรอบสำหรับสหกรณ์ทุกประเภท โดยคำนึงถึงอัตลักษณ์ของสหกรณ์ และให้สมาชิกสามารถตกลงร่วมกันเองได้ภายใต้กรอบดังกล่าว

3. ปัญหาการเชื่อมโยงเครือข่ายสหกรณ์การเกษตร โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางของสหกรณ์การเกษตรประจำขึ้นในแต่ละจังหวัด โดยคัดเลือกมาจากผู้แทนของสหกรณ์การเกษตรระดับขึ้นปฐมเพื่อทำหน้าที่ติดต่อประสานงาน และเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างสหกรณ์การเกษตรระดับขึ้นปฐมด้วยกัน และระหว่างสหกรณ์การเกษตรระดับขึ้นปฐมกับชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับจังหวัด เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินการสหกรณ์ และรวมตัวกันสร้างความเข้มแข็งให้กับขบวนการสหกรณ์การเกษตรที่อยู่ในจังหวัดนั้นๆ โดยหน่วยงานกลางดังกล่าวนี้จะมีได้เป็นหน่วยงานที่ทำธุรกิจทางเศรษฐกิจแข่งขันกับสหกรณ์การเกษตร แต่จะทำหน้าที่ให้คำแนะนำ ศึกษาอบรมทางวิชาการเกี่ยวกับกิจการสหกรณ์ ให้แก่สมาชิกสหกรณ์การเกษตรอำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานระหว่างสหกรณ์การเกษตรกับส่วนราชการหรือบุคคลอื่น เป็นตัวแทนเพื่อรักษาผลประโยชน์ให้กับสมาชิกสหกรณ์การเกษตร ตลอดจนทำการวิจัยและรวบรวมสถิติเกี่ยวกับกิจการสหกรณ์การเกษตรในจังหวัดนั้นๆ เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการพัฒนาสหกรณ์การเกษตรต่อไป

นอกจากนี้ เมื่อมีการจัดตั้งหน่วยงานกลางของสหกรณ์การเกษตรประจำขึ้นในแต่ละจังหวัดแล้ว ให้มีการรวมกันระหว่างหน่วยงานกลางสหกรณ์การเกษตรในแต่ละจังหวัดเพื่อจัดตั้งขึ้นเป็น หน่วยงานกลางของสหกรณ์การเกษตรระดับประเทศ โดยทำหน้าที่เช่นเดียวกับหน่วยงานกลางระดับจังหวัด แต่จะทำหน้าที่

เชื่อมโยงเครือข่ายความร่วมมือของสหกรณ์ภาคการเกษตรในระดับประเทศ และส่งเสริมสัมพันธ์ภาพระหว่างสหกรณ์การเกษตร ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ หรือองค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกัน

เอกสารอ้างอิง

ภูมิ จันทุม. (2558). ปัญหาการพัฒนาสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทย. ในวิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชานิติศาสตร์คณะนิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร. สารสนเทศสหกรณ์ ปี พ.ศ. 2566. จาก

<https://itc.office.cpd.go.th/?view=article&id=327:information-coop-2566&catid=187:cooperative-2566>

เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง.(2553). ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9). ในวิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชานิติศาสตร์คณะนิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย