บทที่ 7
การส่งเสริมสหกรณ์

แนวคิดเกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์

การส่งเสริมสหกรณ์ (cooperative promotion) เป็นความพยายามที่จะขยาย สหกรณ์ ทุกรูปแบบเพิ่มขึ้น มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้น เพื่อว่าประโยชน์ของสหกรณ์จะได้ถูกแบ่งปันให้แก่ประชาชนส่วนใหญ่ (Laidlaw อ้างในพีรพล แสงอรุณจรัส, 2526)

การส่งเสริมสหกรณ์ เป็นการให้การสนับสนุน ช่วยเหลือเกื้อกูล ให้คำแนะนำแก่สหกรณ์ เพื่อช่วยให้สหกรณ์สามารถบรรลุถึงเป้าหมายของสหกรณ์ได้ (เรืองยศ นันทเสน, 2533)

การส่งเสริมสหกรณ์ของราชการ มีภาระหน้าที่หลักในการส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ ควบคุม ดูแล แนะนำ และส่งเสริมการประกอบอาชีพ เผยแพร่หลักและวิธีการสหกรณ์ ให้การศึกษาและฝึกอบรม ตลอดจนให้บริการด้านสาธารณประโยชน์ โดยมีจุดมุ่งหมายให้สมาชิกและประชาชนทั่วไปมีการดำรงชีวิต ความเป็นอยู่ที่ดี สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ ตามหลักและวิธีการสหกรณ์ (ประพันธ์ เศวตนันท์, 2529)

การส่งเสริมสหกรณ์เป็นเรื่องยากและซับซ้อนมากกว่า การส่งเสริมชนิดอื่น ๆ เป็นเรื่องที่แตะต้องไม่ได้และอธิบายยากกว่า เพราะเกี่ยวกับทัศนคติและการคาดคะเนทางจิตใจ อีกทั้งประโยชน์ของสหกรณ์ไม่สามารถจะแสดงให้เห็นได้ในเวลาอันรวดเร็ว การส่งเสริมสหกรณ์จะเกี่ยวข้องกับกฎหมาย การบริหาร ความรับผิดชอบทางการเงิน การศึกษา เป็นต้น ซึ่งต้องอาศัยการแก้ปัญหาที่ยากกว่า (Laidlaw อ้างในพีรพล แสงอรุณจรัส, 2526)

ในประเทศที่พัฒนาแล้วรัฐบาลเข้าไปเกี่ยวข้อง ช่วยเหลือ ส่งเสริมสหกรณ์น้อยมาก รัฐเพียงแต่ตรากฎหมาย กำหนดกรอบการดำเนินธุรกิจแบบสหกรณ์กับได้ช่วยเหลือการยกเว้นภาษีสำหรับธุรกิจ ที่กระทำระหว่างสหกรณ์กับสมาชิก นอกนั้นเป็นการช่วยเหลือทางวิชาการ เกี่ยวกับการศึกษาค้นคว้าวิจัย สำหรับประเทศไทย รัฐมีบทบาทค่อนข้างมาก ได้เข้าไปช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ นับตั้งแต่การตรากฎหมายสหกรณ์ การช่วยเหลือทางการเงิน ทางวิชาการ การกำกับแนะนำ เป็นต้น (สว่าง เจริญวัย, 2528)

งานส่งเสริมสหกรณ์ในประเทศไทย เริ่มตั้งแต่การเผยแพร่จัดตั้ง โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเผยแพร่หลักการ วิธีการให้ประชาชนเลื่อมใส เมื่อมีการจัดตั้งแล้วหากขาดปัจจัยด้านเงินทุน บุคลากร และวิชาการ ก็จะเข้าไปหา หรือดำเนินการให้ นอกจากนี้ยังเข้าไปกำกับแนะนำให้ดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ และป้องกันไม่ให้มีใครเข้ามาแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หากประสบภาวะขาดทุน ก็จะเข้าไปแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานให้ จนกระทั่งไม่สามารถแก้ไขได้แล้ว ก็จะช่วยในการชำระบัญชีให้ด้วย (ป. ประณต, 2530)

อาจกล่าวได้ว่า การส่งเสริมสหกรณ์ในบ้านเรา รัฐมีบทบาทเกี่ยวข้องกับสหกรณ์อยู่มาก นอกจากการส่งเสริมแล้ว บางครั้งอาจก้าวล่วงไปถึงการควบคุม ทั้งนี้อาจเห็นว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ ความสามารถในการดำเนินธุรกิจแบบสหกรณ์เพียงพอ ดังนั้นการส่งเสริมสหกรณ์จึงควรมองถึงปรัชญาสหกรณ์ในอันที่จะให้ประชาชนได้ช่วยเหลือตนเองเป็นหลัก หากยังคงให้ความช่วยเหลือเกินขอบเขตอย่างไม่รู้จบสิ้น ก็จะออกมาอยู่ในรูปที่เลี้ยงไม่โตกันตลอดไป แล้วเมื่อไรการพัฒนาสหกรณ์จึงจะบรรลุผล รัฐจึงควรกำหนดขอบเขตการส่งเสริมให้ชัดเจน เพื่อบรรลุผลที่ว่าประชาชนสามารถช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ตามอุดมการณ์สหกรณ์ต่อไป

หลักการส่งเสริมสหกรณ์

Alexander F.Laidlaw (พีรพล แสงอรุณจรัส, 2528) ได้กล่าวว่ามีประเด็นที่เจ้าหน้าที่สหกรณ์ควรศึกษาเพื่อจดจำไปใช้เป็นหลักในการส่งเสริมสหกรณ์ ดังนี้

1. ควรเริ่มงานสหกรณ์ในประเด็นที่ประชาชนสนใจ และมีประโยชน์มากที่สุด อย่าเริ่มงานสหกรณ์เมื่อเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์คิดว่าควรจะมีสิ่งนั้น แต่ทำให้ทุกคนรู้สึกว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องมี

2. เริ่มงานสหกรณ์กับคนที่มีความเชื่อมั่นในงานสหกรณ์เพียงไม่กี่คนดีกว่า คนจำนวนมากที่สงสัยและไม่เข้าใจงานสหกรณ์ ดังเช่น ผู้นำเมืองรอชเดล ที่จัดตั้งสหกรณ์ด้วยสมาชิกเพียง 28 คนเท่านั้น แต่สมาชิกแต่ละคนเป็นผู้ที่มีความเชื่อมั่นในงานสหกรณ์

3. อย่าให้คำมั่นสัญญาแก่ผู้คาดหวังจะเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ เพราะสหกรณ์ไม่สามารถเป็นประโยชน์กับสมาชิกได้ดังเนรมิต แต่ควรทำให้เห็นว่าพลังของสหกรณ์เกิดได้อย่างไร และประชาชนจะใช้ประโยชน์ได้อย่างไร

4. อย่าจัดตั้งสหกรณ์เพียงเพื่อเป็นปรปักษ์ หรือมีเจตนาร้ายต่อนายทุนเงินกู้ หรือพ่อค้าคนกลาง เพราะนั่นไม่ใช่จุดหมายของสหกรณ์ การทำให้สมาชิกหลุดจากพ่อค้าเงินกู้ เพื่อช่วยเหลือกันเองเป็นสิ่งดี แต่การเป็นศัตรูกับผู้อื่นไม่มีผลดี ยังเป็นการสร้างภาพลบให้กับสหกรณ์อีกด้วย

5. ไม่ควรจัดรูปองค์การสหกรณ์คงที่ตายตัวมากเกินไป แม้ว่าสหกรณ์จะมีหลักพื้นฐานเดียวกันทั่วโลก แต่รูปแบบรายละเอียดสามารถจัดรูปองค์การได้แตกต่างกันไปตามแต่สภาพแวดล้อมและความต้องการของชุมชน ในพื้นที่หนึ่งอาจเหมาะกับสหกรณ์เครดิตขนาดใหญ่ แต่อีกพื้นที่หนึ่งเหมาะกับสหกรณ์ชนบทขนาดเล็ก เป็นต้น

6. สหกรณ์ไม่สิ้นสุดในตัวของมันเอง แต่เป็นพาหนะอย่างหนึ่งเพื่อไปสู่สิ่งอื่น สหกรณ์เป็นเพียงเครื่องมือทางสังคมอย่างหนึ่ง ที่จะทำให้บรรลุการมีชีวิตที่ดีขึ้น การตัดสินใจว่าสหกรณ์ดีหรือไม่ควรอยู่ในรูปที่ว่าประชาชนมีความสุขและมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นหรือไม่

วิวัฒนาการส่งเสริมสหกรณ์

การส่งเสริมสหกรณ์ ได้มีมาตั้งแต่รัชกาลที่ 5 ประมาณปี พ.ศ.2456 ซึ่งมีการนำแนวความคิดในเรื่องการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของชาวนาโดยวิธีการสหกรณ์ จนกระทั่งได้มีการจัดตั้งสหกรณ์สมาคมแรกในปี พ.ศ. 2459 หลังจากนั้นก็ได้มีการวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันซึ่งอาจแบ่งระยะเวลาหรือยุคของการวิวัฒนาการออกเป็น 4 ยุค คือ (อนันต์ ชำนาญกิจ, 2530)

1. ยุคก่อนจัดตั้งกระทรวงการสหกรณ์ (พ.ศ.2456 – 2495)
2. ยุคกระทรวงการสหกรณ์ (พ.ศ.2495 – 2506)
3. ยุคกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ(พ.ศ.2506 – 2515)
4. ยุคกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(พ.ศ.2515 – ปัจจุบัน)

1. ยุคก่อนจัดตั้งกระทรวงการสหกรณ์ (พ.ศ. 2456 – 2495)

การจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศไทยนั้น ได้มีการริเริ่มกันมาตั้งแต่สมัยปลายรัชกาลที่ 5 กล่าวคือได้มีผู้เสนอแนวความคิดที่จะนำเอาระบบสหกรณ์มาแก้ไขภาวะเศรษฐกิจที่กำลังตกต่ำโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ จนกระทั่งประมาณปี พ.ศ. 2456 สมัยรัชกาลที่ 6 จึงได้ตกลงที่จะนำระบบสหกรณ์แบบที่จัดในประเทศอินเดียมาใช้ในประเทศไทย ได้มีการจัดส่งข้าราชการไปศึกษาวิธีการสหกรณ์หาทุนแบบไรฟไฟเซนของเยอรมนี ซึ่ง ได้มีการจัดอยู่ในประเทศอินเดีย และได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเหมาะสมกับประเทศไทย

จนถึง พ.ศ. 2458 จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อเตรียมงานจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นในกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์เป็นแผนกงานสหกรณ์ ในระยะนั้นคงทำหน้าที่เพียงพิจารณาคัดเลือกท้องที่ที่จะทดลองจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นเป็นครั้งแรก โดยที่วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหกรณ์ ขณะนั้นเพียงเพื่อหาทุนมาไถ่ถอนหนี้สินที่เกษตรกรได้กู้ยืมจากคหบดีในท้องที่โดยจำนองหรือขายฝากที่ดินไว้กับนายทุนเงินกู้ เปลี่ยนมาเป็นหนี้ต่อสหกรณ์แทน จนในที่สุดในปี พ.ศ. 2459 ก็ได้ตกลงจัดตั้งสหกรณ์หาทุนสมาคมแรกที่จังหวัดพิษณุโลก โดยจดทะเบียนเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2459 ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้ถือว่าวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ของทุกปีเป็นวันสหกรณ์แห่งชาติ

การส่งเสริมสหกรณ์ในระยะนี้รัฐได้เข้าช่วยเหลือแนะนำอย่างใกล้ชิด โดยได้มีแผนการทำงานไว้เป็นขั้นตอน คือ

1. การเผยแพร่การสหกรณ์
2. การเลือกท้องถิ่นที่เริ่มตั้งสหกรณ์
3. การหาทุนเพื่อใช้ในการจัดตั้งสหกรณ์
4. การตรากฎหมายสำหรับสหกรณ์
5. การคัดเลือกเจ้าหน้าที่พนักงานผู้ปฏิบัติงานสหกรณ์

จะเห็นได้ว่าในระยะแรกนี้ รัฐได้ช่วยเหลือส่งเสริมงานสหกรณ์อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เพราะเป็นการริเริ่มครั้งแรก ประชาชนยังไม่มีความรู้เรื่องการสหกรณ์เลยในขณะนั้น

ต่อมาได้มีการขยายงานจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้นอีกหลายจังหวัด หน่วยราชการที่มีหน้าที่ส่งเสริมงานสหกรณ์ก็ขยายตัวเพิ่มขึ้นเรื่อยมา คือ

พ.ศ. 2463 งานสหกรณ์ได้ขยายขึ้นเป็นกรมสหกรณ์ สังกัดในกระทรวงพาณิชย์ และต่อมาก็เปลี่ยนสังกัดจากกระทรวงพาณิชย์ไปเป็นกระทรวงพาณิชย์และคมนาคมในปี พ.ศ. 2465 และกลับมาสังกัดกระทรวงเกษตรพาณิชย์การ ในปี พ.ศ. 2475 และต่อมาในปี พ.ศ. 2476 กระทรวงเกษตรพาณิชย์ ก็เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงเศรษฐการ ในระยะนี้งานส่งเสริมสหกรณ์ได้แบ่งการบริหารงาน ออกเป็นหน่วยงานระดับกอง ควบคุมงานโดยถือพื้นที่เป็นหลัก กล่าวคือ มีกองสหกรณ์ภาคพายัพ กองสหกรณ์ภาคเหนือ กองสหกรณ์ภาคกลาง กองสหกรณ์ภาคตะวันออก และกองสหกรณ์ภาคใต้ แต่ละกองก็ทำหน้าที่บริหารงานส่งเสริมสหกรณ์ในท้องที่ที่รับผิดชอบโดยถือหลักจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือประชาชนให้หลุดพ้นจากหนี้สินของพ่อค้านายทุนในท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งเรียกว่าสหกรณ์หาทุนเท่านั้น

ปี พ.ศ. 2478 กรมสหกรณ์ได้เปลี่ยนสังกัดมาอยู่กับกระทรวงเกษตราธิการ ก็ยังคงมีการส่งเสริมสหกรณ์เช่นเดียวกับระยะเวลาก่อนหน้านั้น จนถึงปี พ.ศ. 2479 ทางราชการจึงได้พิจารณาเห็นควรขยายงานสหกรณ์ออกไปเพื่อช่วยเหลือบุคคลผู้มีอาชีพอื่นที่ได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบอาชีพ ได้มีการจัดตั้งร้านสหกรณ์ สหกรณ์บำรุงที่ดิน สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล สหกรณ์นิคม ฯลฯ ขึ้นทั่วไปในจังหวัดต่าง ๆ

ปี พ.ศ. 2494 รัฐได้พิจารณาเห็นว่างานสหกรณ์กำลังขยายตัวเพิ่มมากขึ้น และเริ่มเป็นที่รู้จักกันในหมู่ประชาชนทั่วไป จึงได้พิจารณาเห็นว่าการแบ่งงานบริหารตามท้องที่ในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติอยู่ในขณะนั้นเริ่มมีปัญหา ไม่สะดวกในการส่งเสริมสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ นอกจากสหกรณ์หาทุน และไม่เหมาะสมในการให้ความช่วยเหลือ จึงได้เปลี่ยนระบบการส่งเสริมสหกรณ์เสียใหม่ เป็นการส่งเสริมสหกรณ์ตามประเภทของสหกรณ์ โดยในขณะนั้นเห็นว่าควรแบ่งสหกรณ์ออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. สหกรณ์ธนกิจ
2. สหกรณ์ผู้ผลิต
3. สหกรณ์ผู้บริโภค
4. สหกรณ์นิคม

จึงได้แบ่งการบริหารงานส่งเสริมสหกรณ์ออกเป็นกองสหกรณ์ธนกิจ กองสหกรณ์ผู้ผลิต กองสหกรณ์ผู้บริโภค และกองสหกรณ์นิคม นอกจากกองควบคุมส่งเสริมสหกรณ์แต่ละประเภทแล้วก็มีกองที่เกี่ยวข้องกับงานส่งเสริมสหกรณ์ ได้แก่ กองวิชาการและส่งเสริมสหกรณ์ กองควบคุมสหกรณ์ กองควบคุมเงินทุนส่งเสริมสหกรณ์ และกองตรวจบัญชี

ในระยะนี้เอง งานส่งเสริมสหกรณ์ได้ขยายตัวออกมาก โดยได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างมากจนมีสหกรณ์ทั้งสิ้น 8,650 สหกรณ์ ใน 69 จังหวัด

2. **ยุคกระทรวงการสหกรณ์ (พ.ศ. 2495 – 2506)**

การส่งเสริมงานสหกรณ์ก่อนปี พ.ศ. 2495 ปรากฏว่าได้ขยายงานจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้นมากดังกล่าวแล้ว ฉะนั้นรัฐบาลในขณะนั้นโดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้พิจารณาเห็นควรยกระดับหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารงานส่งเสริมสหกรณ์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น จากหน่วยงานระดับกรม ขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกระทรวง จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติยกฐานะกรมสหกรณ์ขึ้นเป็นกระทรวงการสหกรณ์ เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2495 แบ่งแยกหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ออกเป็น 5 หน่วยงานคือ

1. สำนักงานปลัดกระทรวงฯ
2. กรมสหกรณ์ที่ดิน
3. กรมสหกรณ์ธนกิจ
4. กรมสหกรณ์พาณิชย์
5. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

ซึ่งจากการแบ่งหน่วยงานที่ส่งเสริมสหกรณ์ออกดังกล่าวนี้ เป็นการแยกงานทางวิชาการและทางปฏิบัติงานตลอดจนงานควบคุมออกจากกัน กล่าวคือ

1. สำนักงานปลัดกระทรวงฯ ควบคุมการปฏิบัติงานของสหกรณ์ในท้องที่ต่าง ๆ โดยมีสหกรณ์จังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบส่งเสริมงานระดับจังหวัด และมีสหกรณ์อำเภอรับผิดชอบส่งเสริมงานระดับอำเภอ ถือเป็นผู้ส่งเสริมสหกรณ์ด้านปฏิบัติการ

2. กรมสหกรณ์ที่ดิน ควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยสหกรณ์ที่ดินและสหกรณ์นิคมในจังหวัดต่าง ๆ รวมทั้งงานช่างเทคนิคต่าง ๆ สำหรับกรมสหกรณ์ที่ดินนี้ รับผิดชอบส่งเสริมสหกรณ์ทั้งด้านวิชาการและทางด้านปฏิบัติการเกี่ยวกับงานสหกรณ์ที่ดินต่าง ๆ อันได้แก่ สหกรณ์บำรุงที่ดิน สหกรณ์นิคม สหกรณ์เช่าที่ดิน สหกรณ์เช่าซื้อที่ดินด้วย

3.. กรมสหกรณ์ธนกิจ ควบคุมการปฏิบัติงานด้านวิชาการของสหกรณ์ประเภทธนกิจ ซึ่งได้แก่ สหกรณ์การหาทุน สหกรณ์ออมทรัพย์และชุมนุมสหกรณ์เครดิตต่าง ๆ โดยทำหน้าที่จัดตั้งและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ส่วนการควบคุมส่งเสริมคงเป็นหน้าที่ของสหกรณ์จังหวัด และสหกรณ์อำเภอ

4. กรมสหกรณ์พาณิชย์ ควบคุมการปฏิบัติงานด้านวิชาการของสหกรณ์พาณิชย์ประเภทต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ ร้านสหกรณ์ สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล สหกรณ์อุตสาหกรรมและสหกรณ์บริการต่าง ๆ โดยทำหน้าที่จัดตั้งและให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ส่วนการควบคุมส่งเสริมคงเป็นหน้าที่ของสหกรณ์จังหวัดและสหกรณ์อำเภอ

5. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ควบคุมการปฏิบัติงานทั้งในด้านวิชาการและทางปฏิบัติงาน กล่าวคือ กรมตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ ทำหน้าที่ตรวจบัญชีของสหกรณ์ทุกประเภททั่วราชอาณาจักร นอกจากนี้ยังได้รับมอบหมายให้ทำการตรวจบัญชีการเงินของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคของหน่วยราชการต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงการสหกรณ์ด้วย มีสำนักงานอยู่ในกรุงเทพฯ และส่งผู้ตรวจสอบบัญชีออกไปปฏิบัติงานในจังหวัดต่าง ๆ เป็นครั้งคราว

กระทรวงการสหกรณ์ ตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2495 ได้เพียงปีเดียวก็ได้มีกฎหมายปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2496 เปลี่ยนชื่อเป็น กระทรวงสหกรณ์ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2496

เมื่อมีการปรับปรุงหน่วยงานส่งเสริมสหกรณ์แล้ว ก็ได้มีการเร่งรัดจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นผลให้การส่งเสริมสหกรณ์ขาดประสิทธิภาพ เพราะสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นใหม่ขาดการแนะนำอบรมตามหลักและวิธีการสหกรณ์เท่าที่ควรจะกระทำ สหกรณ์เหล่านี้จึงขาดหลักการบริหารงานที่ดี มีฐานะอ่อนแอ และทรุดโทรม จนในที่สุดต้องเลิกสหกรณ์และชำระบัญชีเป็นจำนวนมาก ซึ่งในระยะนี้เองประมาณปี พ.ศ. 2502 ทางกระทรวงสหกรณ์จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้น 5 คณะ ทำการสำรวจฐานะของสหกรณ์ทั่วประเทศ เพื่อทำการแก้ไขปรับปรุง โดยมีนโยบายว่าสหกรณ์ใดที่ไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ ก็ให้เลิกสหกรณ์เสีย สหกรณ์ใดพอที่จะปรับปรุงแก้ไขให้สามารถดำเนินงานเป็นผลดีได้ต่อไป ก็ให้การสนับสนุนและส่งเสริมให้เจริญก้าวหน้าต่อไป และในปี พ.ศ. 2502 นี้เอง กรมสหกรณ์ธนกิจ ได้ทดลองจัดตั้งสหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตกรรมขึ้นหลายสหกรณ์ ซึ่งก็ปรากฏว่าได้ผลดี

นอกจากทดลองจัดตั้งสหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตกรรมแล้ว ยังมีการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมการสหกรณ์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้การศึกษาอบรมทางวิชาการแก่ทั้งข้าราชการผู้ปฏิบัติงานส่งเสริมสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์เองด้วย นอกจากนี้ได้มีการจัดให้มีผู้ตรวจราชการสหกรณ์เขตขึ้น 9 เขต เพื่อทำหน้าที่ตรวจตราดูแลการส่งเสริมงานสหกรณ์ในต่างจังหวัดอีกชั้นหนึ่งด้วย

3. ยุคกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (พ.ศ. 2506 – 2515)

ในปี พ.ศ. 2506 รัฐบาลโดย ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นควรระดมหน่วยงานที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมารวมในที่แห่งเดียวกัน จึงให้ยุบกระทรวงสหกรณ์ และจัดตั้งกระทรวงการแห่งชาติขึ้น และได้โอนงานส่งเสริมสหกรณ์ทั้งหมดมาสังกัดในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาตินี้ด้วย โดยแบ่งแยกงานการส่งเสริมสหกรณ์ออกเป็น

1. สำนักงานปลัดกระทรวงฯ คงมีสหกรณ์จังหวัด สหกรณ์อำเภอ และผู้ตรวจราชการสหกรณ์เขตอยู่ในสังกัดตามเดิม
2. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ คงทำหน้าที่เช่นเดิม
3. กรมสหกรณ์ที่ดิน ทำหน้าที่เช่นเดิม

4. กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ เป็นกรมที่รวมงานของกรมสหกรณ์ธนกิจและกรมสหกรณ์พาณิชย์เข้าด้วยกัน การปฏิบัติงานโดยทั่วไป คงปฏิบัติเช่นเดิม

ในยุคที่การส่งเสริมสหกรณ์สังกัดอยู่ในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาตินี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นยุคเริ่มต้นของสหกรณ์ยุคพัฒนาอย่างจริงจัง ทั้งนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนเรื่องต่อไปนี้ คือ

1) ได้มีการควบสหกรณ์หาทุนขนาดเล็กเข้าเป็นสหกรณ์การเกษตรขนาดใหญ่ มีธุรกิจหลาย ๆ อย่างให้ครบวงจร คือ สินเชื่อ การซื้อ การขาย การส่งเสริมทางวิชาการและการแปรรูป โดยยึดถือระบบสหกรณ์เครดิตเพื่อผลิตกรรมเป็นพื้นฐาน

2) มีการจัดตั้งศูนย์บริหารงานสหกรณ์อเนกประสงค์ขึ้นที่กระทรวงฯ โดยมีนายทะเบียนสหกรณ์เป็นประธาน ใช้เจ้าหน้าที่จากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมมือด้วย เช่น กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมทาง เข้าประสานงานกับหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมงานสหกรณ์โดยตรง ซึ่งนับว่าได้ผลดีมาก

3) มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสหกรณ์ใหม่ คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ออกใช้ รวมทั้งได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์ด้วย

4) มีการกำหนดมาตรการให้มีระดับของสหกรณ์ทุกประเภท กล่าวคือ ให้มี 3 ระดับ คือ ระดับท้องถิ่น (อำเภอ) ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการประสานงานให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ

จากผลการพัฒนางานสหกรณ์อย่างจริงจังในยุคนี้ การส่งเสริมสหกรณ์ได้เปลี่ยนโฉมหน้าจากการหาทุนปลอดหนี้สินของเกษตรกร มาเป็นส่งเสริมการผลิตเพื่อทำการค้า กำหนดนโยบายการตลาดของสหกรณ์แต่ละระดับ ทำให้สหกรณ์ในยุคนี้เข้มแข็งเจริญก้าวหน้าพอสมควร จำนวนสหกรณ์ใน ช่วงท้ายของยุคนี้มีสหกรณ์การเกษตรขนาดใหญ่อยู่จำนวน 367 สหกรณ์ แทน สหกรณ์หาทุนขนาดเล็ก 9,646 สหกรณ์

4. **ยุคกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (พ.ศ. 2515 – 2545)**

ในปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 216 ให้ยุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ หน่วยงานต่าง ๆ ที่สังกัดอยู่ในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติก็กลับคืนสู่สังกัดเดิม รวมทั้งงานส่งเสริมสหกรณ์ให้โอนมาสังกัดในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และจากผลการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์คงเหลือเพียง 2 หน่วยงาน คือ

1. **กรมส่งเสริมสหกรณ์** เป็นกรมที่รวมหน่วยงานของสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ และงานของสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติมาด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่างานบริหารงานส่งเสริมสหกรณ์ได้มีเอกภาพในด้านการบริหารแล้ว

2. **กรมตรวจบัญชีสหกรณ์** คงทำหน้าที่เช่นเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลง

สำหรับนโยบายกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้กระจายงานออกเป็นกองต่าง ๆ คือ

1) สำนักงานเลขานุการกรม รับผิดชอบงานบริหารทั่วไป

2) กองคลัง ทำหน้าที่รับผิดชอบงานคลังทั่วไป

3) กองการเจ้าหน้าที่ ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานบุคคล

4) กองแผนงาน ทำหน้าที่วางแผนการพัฒนาสหกรณ์และงบประมาณ

5) กองวิชาการ ทำหน้าที่ศึกษาวิจัย และงานวิชาการต่าง ๆ

6) กองฝึกอบรม ทำหน้าที่ศึกษาอบรมทางสหกรณ์แก่ทั้งข้าราชการผู้ปฏิบัติงานสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ และสมาชิกของสหกรณ์ด้วย

7) กองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ รับผิดชอบงานสหกรณ์ประเภทสหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ และสหกรณ์ออมทรัพย์

8) กองสหกรณ์การเกษตร รับผิดชอบงานสหกรณ์ประเภทสหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์ประมง

9) กองสหกรณ์นิคม รับผิดชอบงานสหกรณ์นิคม

10) สำนักงานผู้ตรวจราชการสหกรณ์ เป็นหน่วยงานของผู้ตรวจราชการสหกรณ์เขต ซึ่งแบ่งออกเป็น 9 เขต เขตละ 1 ท่าน ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลควบคุมและส่งเสริมงานสหกรณ์ในแต่ละเขต นอกเหนือจากสหกรณ์จังหวัดและสหกรณ์อำเภอ

11) สำนักงานสหกรณ์จังหวัดและสำนักงานสหกรณ์อำเภอ ซึ่งรับผิดชอบงานฝ่ายปฏิบัติการในท้องที่ทุกจังหวัด

จากผลการแบ่งกระจายงานออกดังกล่าว จะเห็นได้ว่าลำดับที่ 1) ถึง 6) เป็นหน่วยงานส่งเสริมสหกรณ์โดยตรงกล่าวคือ ตั้งแต่ลำดับที่ 1) ถึง 6) เป็นฝ่ายสนับสนุนการส่งเสริมสหกรณ์ โดยมีการตระเตรียมบุคลากร งบประมาณ แผนงาน วิชาการต่าง ๆ ตลอดจนงานฝึกอบรม

ส่วนลำดับตั้งแต่ 7) ถึง 11) เป็นหน่วยงานที่ต้องสัมผัสกับประชาชน โดยกองสหกรณ์ต่าง ๆ เข้าช่วยเหลือแนะนำ จัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ในความรับผิดชอบแล้วมอบหมายให้สำนักงานสหกรณ์จังหวัด และสำนักงานสหกรณ์อำเภอเป็นผู้ควบคุมส่งเสริมต่ออีกชั้นหนึ่ง

จากวิวัฒนาการของการส่งเสริมสหกรณ์ตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่ารัฐได้เข้าช่วยเหลือในการส่งเสริมสหกรณ์อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ดี ยังมีหน่วยงานที่มิได้มีหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์โดยตรง ซึ่งรวมทั้งหน่วยงานเอกชนบางแห่งก็ได้มีส่วนช่วยเหลืองานส่งเสริมสหกรณ์ด้วยเช่นกัน เช่น กรมต่าง ๆ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มูลนิธิต่าง ๆ เช่น มูลนิธิฟรีดริช อีแบรท มูลนิธิเอเชีย รวมทั้งสถาบันการศึกษาแรงงานเสรีเอเชียอเมริกัน เป็นต้น สำหรับหน่วยราชการต่าง ๆ นับตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2545 ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง อัน

เนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการ รวมถึงกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ด้วย จึงมีการเปลี่ยนโครงสร้างภายในองค์กร ดังจะได้กล่าวต่อไป

สถานการณ์สำคัญของพัฒนาการสหกรณ์ไทย

สหกรณ์ไทยมีพัฒนาการที่ยาวนาน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2459 โดยอาจกล่าวได้อย่างเต็มปากว่า พัฒนาการสหกรณ์ไทยควบคู่มากับการส่งเสริมของรัฐอย่างต่อเนื่อง จนถึงปัจจุบันก็ยังคงเป็นไปในลักษณะดังกล่าว คือ รัฐให้ความช่วยเหลือและอุปถัมภ์สหกรณ์ หรือที่เรียกว่า “ระบบสหกรณ์ที่รัฐอุปถัมภ์” (state – sponsored cooperative s ystem) ดังนั้น บทบาทของหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมส่งเสริมสหกรณ์ จึงมีอิทธิพลต่อความเปลี่ยนแปลงของสหกรณ์ในแต่ละยุคสมัย ผู้บริหารกรมในแต่ละยุคจึงถือเป็นผู้นำสำคัญต่อพัฒนาการของสหกรณ์ และไม่อาจปฏิเสธได้ว่าผู้บริหารนโยบายที่เป็นนักการเมือง ก็มีอิทธิพลกับสหกรณ์อยู่ไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคหลัง ๆ แผนงาน โครงการ ไม่น้อยที่เกิดขึ้นจากนักการเมือง ที่ประสงค์ใช้สหกรณ์เป็นฐานเสียง เพราะทราบดีว่า สหกรณ์เป็นศูนย์รวมที่สำคัญทางเศรษฐกิจของชุมชนจำนวนมาก บางครั้งจึงทำให้ผู้บริหารกรมขาดอิสระในการทำงาน ในหัวข้อนี้ จะกล่าวถึงสหกรณ์ที่สำคัญ ๆ ของพัฒนาการสหกรณ์ ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในยุคต่อ ๆ มา ดังนี้ (เชิญ บำรุงวงค์, 2545)

ในระยะแรกที่มีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้น ในปี พ.ศ. 2459 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า พระราช วรวงค์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ ทรงมีความระมัดระวังยิ่ง จึงตั้งสหกรณ์เพื่อเป็นการทดลองก่อนเพียงไม่กี่แห่ง ทั้งนี้ได้วางหลักเกณฑ์การจัดตั้งสหกรณ์อย่างรัดกุมว่า (1) ต้องเป็นสหกรณ์ขนาดเล็ก ในระดับหมู่บ้านหรือตำบล และใช้หลักความรับผิดชอบไม่จำกัด (2) ต้องเลือกท้องที่ที่จะจัดตั้ง สหกรณ์โดยการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งความต้องการของราษฎรเสียก่อน และ (3) ต้องสำรวจเส้นทางคมนาคมที่เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์สามารถเข้าไปให้ความรู้ด้านสหกรณ์ ให้คำแนะนำการดำเนินงาน และตรวจสอบสหกรณ์โดยสะดวกพอสมควร การดำเนินงานสหกรณ์ในช่วงแรก จึงค่อนข้างประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี สามารถปลดเปลื้องหนี้สินนอกระบบ ขณะที่สมาชิกสามารถชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์อยู่ในเกณฑ์น่าพอใจ ตรงข้ามในระยะหลังตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2492 มีการจัดตั้งสหกรณ์หาทุนค่อนข้างมาก และรวดเร็ว เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องการเสียงสนับสนุนการเลือกตั้งของตน การจัดตั้งสหกรณ์จึงได้กระทำกันอย่างรีบเร่ง ขาดการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่รัดกุม และให้การศึกษา เผยแพร่ความรู้ด้านสหกรณ์อย่างเพียงพอ สหกรณ์หาทุนจำนวนไม่น้อย จึงประสบปัญหาในการดำเนินงาน สถานการณ์เช่นนี้ ยังดำเนินสืบต่อมาถึงปัจจุบัน ที่พบว่าการจัดตั้งสหกรณ์จำนวนไม่น้อยขาดความรอบคอบ รัดกุม หรือมีอิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรก ทำให้หน่วยงานราชการขาดอิสระในการทำงาน

ในระยะที่มีการขยายการจัดตั้งสหกรณ์เป็นจำนวนมาก เช่น สหกรณ์ที่ดิน สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นต้น ทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนเงินทุน รัฐจึงส่งเสริมให้สหกรณ์หาทุนในจังหวัดเชียงใหม่ และอุตรดิตถ์ รวมจัดตั้งเป็นธนาคาร ซึ่งถือเป็นธนาคารสหกรณ์แห่งแรก เพียง 2 ธนาคาร คือ ธนาคารสหกรณ์เชียงใหม่ จำกัด และธนาคารสหกรณ์อุตรดิตถ์ จำกัด เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเงิน ให้แก่สหกรณ์ โดยรัฐได้ออกพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการสหกรณ์ พ.ศ. 2486 รวมทั้งจัดสรรงบประมาณเพื่อตั้งเป็น “ทุนส่งเสริมการสหกรณ์” ปัจจุบันธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ได้เปลี่ยนสภาพเป็น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือ ธกส. นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2509 เป็นต้นมา ขณะที่ธนาคารสหกรณ์เชียงใหม่ และธนาคารสหกรณ์อุตรดิตถ์ ได้เปลี่ยนสภาพไปเป็นชุมนุมสหกรณ์จังหวัดไปแล้ว ในช่วงที่มีการตั้งทุนส่งเสริมการสหกรณ์ รัฐได้มีดำริ และเตรียมการจัดตั้ง “สหภาพสหกรณ์” (cooperative union) เพื่อเป็นองค์การสหกรณ์สูงสุดแห่งชาติ โดยมีสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ทุกระดับ และทุกสหกรณ์ประกอบกันเป็นขบวนการสหกรณ์ ความดำรินี้บรรลุผลเป็นรูปธรรม ในรูปแบบการจัดตั้ง “สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัดสินใช้” เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511 ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เพียงไม่กี่เดือน

งานสหกรณ์ในระหว่างปี พ.ศ. 2495 เริ่มมีบทบาทมากขึ้น มีการขยายตัวค่อนข้างมาก จึงทำให้เกิดเหตุการณ์สำคัญขั้นหลายประการ คือ

<u>เหตุการณ์แรก</u> กรมสหกรณ์ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นกระทรวงสหกรณ์ ใน ปี พ.ศ. 2495 เพื่อรองรับการขยายตัวของขบวนการสหกรณ์ ซึ่งประกอบไปด้วย (1) สำนักงานปลัดกระทรวงสหกรณ์ (2) กรมสหกรณ์ที่ดิน (3) กรมสหกรณ์พาณิชย์ (4) กรมสหกรณ์ธนกิจ และ (5) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ อย่างไรก็ดี กระทรวงสหกรณ์ก็มีอายุได้เพียง 11 ปี ก็ถูกยุบเลิก และจัดตั้งเป็นกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ใน ปี พ.ศ. 2506

<u>เหตุการณ์ที่สอง</u> ซึ่งมีผลในทางลบต่อขบวนการสหกรณ์ ก็คือ การยกเลิกธนาคารสหกรณ์จังหวัด 2 ธนาคาร ในจังหวัดเชียงใหม่ และอุตรดิตถ์ ดังที่กล่าวไปแล้ว เนื่องจากมีการตราพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ห้ามผู้ใดใช้คำว่า ธนาคาร เป็นชื่อ หรือส่วนหนึ่งของชื่อ นอกจากบริษัทจำกัดที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง จึงทำให้ธนาคารทั้ง 2 แห่ง ต้องเปลี่ยนชื่อเป็น “ชุมนุมสหกรณ์ธนกิจเชียงใหม่ จำกัดสินใช้” และ “ชุมนุมสหกรณ์ธนกิจอุตรดิตถ์ จำกัดสินใช้” ต่อมา ปี พ.ศ. 2509 รัฐจึงตราพระราชบัญญัติตั้ง ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

<u>เหตุการณ์ที่สาม</u> การตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ตั้งแต่วันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2511 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทของงานสหกรณ์ที่ใช้มายาวนานที่สุด โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยใน ปี พ.ศ. 2524 และแก้ไข อีกครั้งใน ปี พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เป็นกฎหมาย

สหกรณ์ฉบับแรก ที่มีบทบัญญัติครอบคลุม กิจกรรมและวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์มากขึ้น รวมถึงการใช้อำนาจรัฐในการส่งเสริมและตรวจสอบ ที่มีหลักเกณฑ์ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีการออกกฎกระทรวง เพื่อจัดกลุ่มสหกรณ์เป็นประเภท ๆ จากเดิม 20 ประเภท เหลือเพียง 8 ประเภท ได้แก่ (1) สหกรณ์การธนกิจ (2) สหกรณ์การซื้อ (3) สหกรณ์การขาย (4) สหกรณ์การบริการ (5) สหกรณ์การเช่าที่ดิน (6) สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน (7) สหกรณ์นิคม และ (8) สหกรณ์อเนกประสงค์ หลังจากนั้นจังมีการเปลี่ยนประเภทของสหกรณ์ตามกฎกระทรวงอีกครั้ง เป็น 6 ประเภท (กฎกระทรวงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2516) คือ (1) สหกรณ์การเกษตร (2) สหกรณ์ประมง (3) สหกรณ์นิคม (4) สหกรณ์ออมทรัพย์ (5) สหกรณ์ร้านค้า (6) สหกรณ์บริการ ซึ่งยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน

เหตุการณ์ที่สี่ มีการปรับปรุงส่วนราชการสหกรณ์อีกครั้ง โดยยุบเลิกกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และรวมกรมสหกรณ์ที่ดินกับกรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจเข้าเป็นกรมเดียวกัน เรียกว่า “กรมส่งเสริมสหกรณ์” ส่วนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ยังคงอยู่มาตั้งแต่ระยะแรกของการจัดตั้งกระทรวงสหกรณ์ เมื่อปี พ.ศ. 2495 ปัจจุบันจึงมีหน่วยราชการสำคัญ 2 กรม ที่ดูแลงานสหกรณ์ โดยตรง

เหตุการณ์ที่ห้า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาสหกรณ์ภาคเกษตร โดยจัดทำแผนพัฒนางานสหกรณ์การเกษตรสมบูรณ์แบบ (พ.ศ. 2523 – 2527) เน้นสร้างประสิทธิภาพ การบริหารจัดการ และการให้บริการสินเชื่อ การซื้อ การตลาด และบริการอื่นแบบครบวงจร หรือทำให้เป็นสหกรณ์การเกษตรแบบอเนกประสงค์ที่แท้จริง โดยมีการปรับปรุงโครงสร้าง และวิธีการดำเนินงานของสหกรณ์ภาคเกษตรทั้งหมดด้วย โดยการรวมชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด เข้ากับองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) และเปลี่ยนชื่อเป็นชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งชาติ ทำหน้าที่การตลาด และแปรรูปผลิตผลการเกษตรในประเทศ รวมทั้งการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์การเกษตร สำหรับภาคเกษตรทั้งหมด นอกจากนั้นจะให้ จัดตั้ง “กองทุนกลางเพื่อสหกรณ์” (Central Cooperative Fund) ขึ้น และบริหารโดยสันนิบาต สหกรณ์แห่งประเทศไทย เพื่อการศึกษาฝึกอบรมทางสหกรณ์ของสหกรณ์สมาชิก โดยสหกรณ์สมาชิก จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 5 ของกำไรสุทธิประจำปี ทั้งนี้ให้มีการปรับปรุงกฎหมาย สหกรณ์โดยยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับด้วย แต่เป็นที่น่าเสียดาย แผนงานพัฒนางานสหกรณ์ไม่ได้นำไปสู่การปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง

บทบาทของรัฐในการส่งเสริมสหกรณ์

โดยที่ขบวนการสหกรณ์ยังไม่เข้มแข็งมากนัก ดังนั้น รัฐจึงเข้าไปมีบทบาทในการช่วยเหลือสนับสนุนงานสหกรณ์อยู่มาก นับตั้งแต่การช่วยเหลือด้านกฎหมาย การเงิน การผลิต การตลาดการบริการ การจัดการและการสอบบัญชี ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. **ด้านกฎหมาย** รัฐได้ออกกฎหมายให้การคุ้มครองการดำเนินงานของสหกรณ์โดยให้สภาพนิติบุคคลแก่สหกรณ์ และกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ เช่น การจดทะเบียน การดำเนินงาน การควบคุม และการชำระบัญชี เป็นต้น ซึ่งกฎหมายสหกรณ์ดังกล่าวเริ่มต้นจาก พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข จนถึงปัจจุบันสหกรณ์ใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2511 ซึ่งมีการแก้ไขรายละเอียดบางมาตราใน พ.ศ. 2524 และแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจในปัจจุบันอีกครั้งในปี พ.ศ. 2542 กฎหมายสหกรณ์นี้ได้ให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มบุคคลที่ดำเนินธุรกิจในรูปของสหกรณ์หลายประการ ซึ่งจะกล่าวต่อไปในบทที่ 8

2. **ด้านการเงิน** ปัญหาการขาดแคลนเงินทุนดำเนินงานของสหกรณ์ นับเป็นปัญหาสำคัญของสหกรณ์ที่ยังไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ รัฐจึงเข้าไปมีบทบาทช่วยเหลือในด้านเงินทุนในรูปของการให้เปล่า และให้กู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ ตัวอย่างเช่น โครงการตลาดกลางข้าวเปลือกประจำตำบลของสหกรณ์ ปีงบประมาณ 2538 รัฐให้งบประมาณแก่สหกรณ์ละประมาณ 2 ล้านบาท เพื่อสร้างฉางลานตากข้าวเปลือก โรงคลุมเครื่องชั่ง โครงการขุดสระน้ำขนาดเล็กเพื่อเกษตรกรรม รัฐให้งบประมาณขุดสระน้ำแก่สมาชิกสหกรณ์ ในปีงบประมาณ 2538 ถึง 295 ล้านบาท โครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนโครงการที่รัฐให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือไม่มีดอกเบี้ยเลย ได้แก่ โครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและบริการตลาดข้าว เงินกู้จากต่างประเทศ เงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เป็นต้น (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2538)

3. **ด้านการผลิตและการตลาด** รัฐให้ความสำคัญกับสหกรณ์ในภาคเกษตรค่อนข้างมาก จึงให้ความช่วยเหลือในด้านการผลิตและการตลาด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตรายได้ และมาตรฐานการครองชีพ โดยให้คำแนะนำแก่สมาชิกเกษตรกรเกี่ยวกับเทคนิคเกษตรแผนใหม่ การใช้บำรุงรักษาเครื่องมือการเกษตร การใช้ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช ส่งเสริมการปรับปรุงบำรุงดิน ขุดคลองส่งน้ำ จัดระบบชลประทาน สำหรับด้านการตลาดจัดให้มีเครื่องมือ อุปกรณ์สำคัญ เช่น ฉาง โรงสี โรงงานแปรรูปผลิตผล เป็นต้น และที่สำคัญให้สหกรณ์มีระบบการผลิตและการตลาดที่เชื่อมโยงกันเป็นระบบ ตามโครงการเชื่อมโยงสินเชื่อเพื่อการผลิตและการตลาด

4. **ด้านการบริหารและการจัดการ** สหกรณ์เป็นองค์กรธุรกิจที่ต้องอาศัยการจัดการ ที่มีประสิทธิภาพ และด้วยโครงสร้างของสหกรณ์เองที่ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ทำให้ยากต่อการจัดการ รัฐจึงมีบทบาทในการช่วยเหลือการบริหาร และการจัดการสหกรณ์ โดยมีสหกรณ์จังหวัด สหกรณ์อำเภอ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการดำเนินการ ผู้จัดการและพนักงาน เพื่อให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้กฎหมาย ข้อบังคับต่าง ๆ นอกจากนี้ยังจัดให้มีการฝึกอบรม และสัมมนาเกี่ยวกับการบริหารงาน และการจัดการสหกรณ์อยู่เสมอ ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากร

5. **ด้านวิชาการและการศึกษาอบรม** ส่วนใหญ่สหกรณ์ไม่มีทุนและกำลังเจ้าหน้าที่จะจัดการศึกษาอบรมเองได้ รัฐจึงให้มาช่วยเหลือฝึกอบรมทางสหกรณ์ค่อนข้างมาก เพื่อเป็นการช่วยเสริมให้กับสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย โดยจัดฝึกอบรม สัมมนา ในหลักสูตรต่าง ๆ จัดสื่อเพื่อเผยแพร่ความรู้ทางสหกรณ์ แก่กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ รวมถึงดำเนินการวิจัยที่เกี่ยวกับสหกรณ์ สำหรับสถานศึกษาบางแห่งรัฐได้จัดสอนวิชาสหกรณ์ เพื่อเพิ่มพูนความรู้แก่เยาวชน และเพื่อผลิตบุคลากรในงานสหกรณ์ต่อไป

6. **ด้านการสอบบัญชี** ระบบบัญชีเป็นเครื่องที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจ รัฐมีส่วนในการวางรูปแบบบัญชี แนะนำการจัดทำบัญชี ตลอดจนถึงแต่งตั้งผู้สอบบัญชี เพื่อตรวจสอบบัญชีของ สหกรณ์อย่างน้อยปีละครั้ง โดยในทางปฏิบัตินายทะเบียนสหกรณ์จะแต่งตั้งข้าราชการในกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นผู้สอบบัญชีของสหกรณ์ต่าง ๆ ยกเว้นสหกรณ์ที่มีทุนดำเนินสูง จะจัดจ้างผู้สอบบัญชีเอง

หน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์

ปัจจุบันมีหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์อยู่ 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย โดยทั้งสามหน่วยงานมีภาระหน้าที่และโครงสร้างของหน่วยงาน ดังต่อไปนี้

ก. กรมส่งเสริมสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์,2538)

1. อำนาจหน้าที่และบทบาททั่วไปของกรมส่งเสริมสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นกรมสำคัญกรมหนึ่งของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน ฐานะปัจจุบันเกิดขึ้นตั้งแต่การตั้งกรม เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2515 ตามคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 217 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 โดยรับโอนอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์ของสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมสหกรณ์ที่ดิน และกรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ ในขณะนั้นมารวมเป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่และบทบาท ดังนี้

1.1 อำนาจหน้าที่

(1) ส่งเสริมและเผยแพร่อุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ รวมทั้งความรู้และข่าวสารเกี่ยวกับสหกรณ์

(2) ศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับงานสหกรณ์ รวมทั้งในการศึกษา และฝึกอบรมทางสหกรณ์

(3) ส่งเสริมและแนะนำการจัดตั้งและการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์

(4) ช่วยเหลือและประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น

(5) จัดที่ดินให้แก่ราษฎรด้วยวิธีการสหกรณ์

(6) กำกับ แนะนำ การดำเนินงานของสหกรณ์ให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมทั้งคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์

1.2 บทบาทในการส่งเสริมสหกรณ์

มีภารกิจหลักในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นสถาบันช่วยตัวเองทางเศรษฐกิจและสังคมของราษฎร ซึ่งรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ทั้งในภาคการเกษตรและภาคนอกการเกษตร โดยสามารถสรุปงานในปัจจุบันได้เป็น 7 ลักษณะใหญ่ ๆ ดังนี้

(1) การเผยแพร่และการจัดตั้งสหกรณ์

(2) การพัฒนาบุคลากร

(3) การส่งเสริมธุรกิจของสหกรณ์

(4) การส่งเสริมอาชีพของสมาชิก

(5) การจัดที่ดินและที่อยู่อาศัย

(6) การเสริมสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

(7) การพัฒนาสังคม

2. โครงสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์

2.1 ราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย

2.1.1 <u>สำนักงานเลขานุการกรม</u> มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการจัดการโดยทั่วไปของกรมฯ ได้แก่ งานด้านสารบรรณ งานประมวลรายงาน และงานธุรการ

2.1.2 <u>กองคลัง</u> มีหน้าที่ปฏิบัติงานในการจัดทำบัญชีแบะควบคุมการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปตามบงประมาณ การรับเบิก-จ่าย และการเก็บรักษาเงิน กาจัดหา จัดสรร และควบคุมการใช้วัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการของข้าราชการและลูกจ้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์

2.1.3 <u>กองการเจ้าหน้าที่</u> มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้แก่ การวางแผนกำหนดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ การสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและความประพฤติดีเข้ารับราชการ การบรรจุแต่งตั้ง ย้าย โอน สับเปลี่ยนเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนระดับ เลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนการรักษาวินัยและทะเบียนประวัติของข้าราชการ และลูกจ้าง

2.1.4 <u>กองแผนงาน</u> มีหน้าที่ในการติดต่อประสานงานวางแผนการปฏิบัติงานของกรมฯ ศึกษาและวิเคราะห์โครงการหรือแผนงานต่าง ๆ ดำเนินการเกี่ยวกับการงบประมาณ รวมทั้งการติดตามเร่งรัดและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์

2.1.5 กองวิชาการ มีหน้าที่ในการศึกษา วิจัย การดำเนินงานของสหกรณ์ การประชาสัมพันธ์ และเผยแพร่อุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์แก่ประชาชน การจัดห้องสมุด ตลอดจนติดต่อกับต่างประเทศเกี่ยวกับงานสหกรณ์

2.1.6 กองฝึกอบรม มีหน้าที่ในการให้การศึกษาอบรมทางสหกรณ์แก่ข้าราชการ คณะกรรมการดำเนินการ สมาชิกและพนักงานสหกรณ์

2.1.7 กองสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ มีหน้าที่ในการจัดตั้ง ควบคุมและส่งเสริมสหกรณ์ที่จัดอยู่ในประเภทสหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์บริการ

2.1.8 กองสหกรณ์การเกษตร มีหน้าที่ในการจัดตั้งควบคุมและส่งเสริมสหกรณ์ที่จัดอยู่ในประเภทสหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์ประมง

2.1.9 กองสหกรณ์นิคม มีหน้าที่ในการจัดที่ดินให้ราษฎรด้วยวิธีการสหกรณ์และดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้ง ควบคุม และส่งเสริมที่จัดอยู่ในประเภทสหกรณ์นิคม มีนิคมสหกรณ์อยู่ในท้องที่ที่จัดตั้งสหกรณ์นิคมรวม 44 นิคม

2.1.10 กองช่าง มีหน้าที่ทางด้านเทคนิคทางช่าง เพื่อบริหารสนับสนุนพัฒนางานสหกรณ์ ได้แก่ การสำรวจรังวัด จัดระดับ ทำแผนที่ ขุดคูคลองส่งน้ำในแดนสหกรณ์ รวมทั้งการดำเนินการก่อสร้าง ปรับปรุงบำรุงที่ดิน การจัดหา และซ่อมบำรุงรักษาเครื่องมือเครื่องจักรกลต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน มีศูนย์ช่างประจำอยู่ในส่วนภูมิภาค 10 ศูนย์

2.1.11 งานตรวจราชการสหกรณ์ มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการตรวจตรา แนะนำและส่งเสริม สหกรณ์ทุกประเภทในเขตท้องที่ที่รับผิดชอบ ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่แทนนายทะเบียนสหกรณ์ตามที่ได้รับมอบหมาย มีการแบ่งเขตความรับผิดชอบออกเป็น 9 เขต แต่ละเขตมีผู้ตรวจราชการสหกรณ์เขตรับผิดชอบจังหวัดต่าง ๆ ดังนี้

เขต 1 กรุงเทพฯ นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี ลพบุรี สระบุรี และชัยนาท รวม 9 จังหวัด

เขต 2 สมุทรสาคร สมุทรสงคราม นครปฐม ราชบุรี กาญจนบุรี สุพรรณบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ รวม 8 จังหวัด

เขต 3 สมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง สระแก้ว จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี และนครนายก รวม 9 จังหวัด

เขต 4 อุทัยธานี นครสวรรค์ กำแพงเพชร ตาก สุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร และเพชรบูรณ์ รวม 8 จังหวัด

เขต 5 เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง พะเยา เชียงราย น่าน แพร่ แม่ฮ่องสอน และอุตรดิตถ์ รวม 9 จังหวัด

เขต 6 นครราชสีมา ชัยภูมิ บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ อำนาจเจริญ อุบลราชธานี และยโสธร รวม 8 จังหวัด

เขต 7 ขอนแก่น อุดรธานี หนองคาย นครพนม เลย สกลนคร หนองบัวลำภู มหาสารคราม กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด และมุกดาหาร รวม 11 จังหวัด

เขต 8 ชุมพร ระนอง สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พังงา กระบี่ และภูเก็ต รวม 7 จังหวัด

เขต 9 สงขลา พัทลุง ตรัง สตูล ยะลา ปัตตานี และนราธิวาส รวม 7 จังหวัด

การบริหารงานตรวจราชการสหกรณ์ มีผู้ตรวจราชการสหกรณ์เขตต่าง ๆ เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ ปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน ในปัจจุบันแม้จะไม่มีการแบ่งเป็นเขตแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีรูปแบบการบริหารดังกล่าวอยู่

2.1.12 งานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ความรับผิดชอบ เกี่ยวกับทางด้านการเงินทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของกรมส่งเสริมสหกรณ์ดังนี้

1.1.1 ตรวจสอบด้านการเงินและการบัญชี ว่าได้ดำเนินการไปถูกต้องตามคำสั่งระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพียงใด เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษา การก่อหนี้ผูกพัน การจ่ายเงิน การยืมและเงินรายจ่าย การลงบัญชีและทะเบียนต่าง ๆ การทำรายงานการเงินเสนอผู้บังคับบัญชา การพัสดุและครุภัณฑ์อื่นตามแต่หัวหน้าส่วนราชการจะมอบหมาย

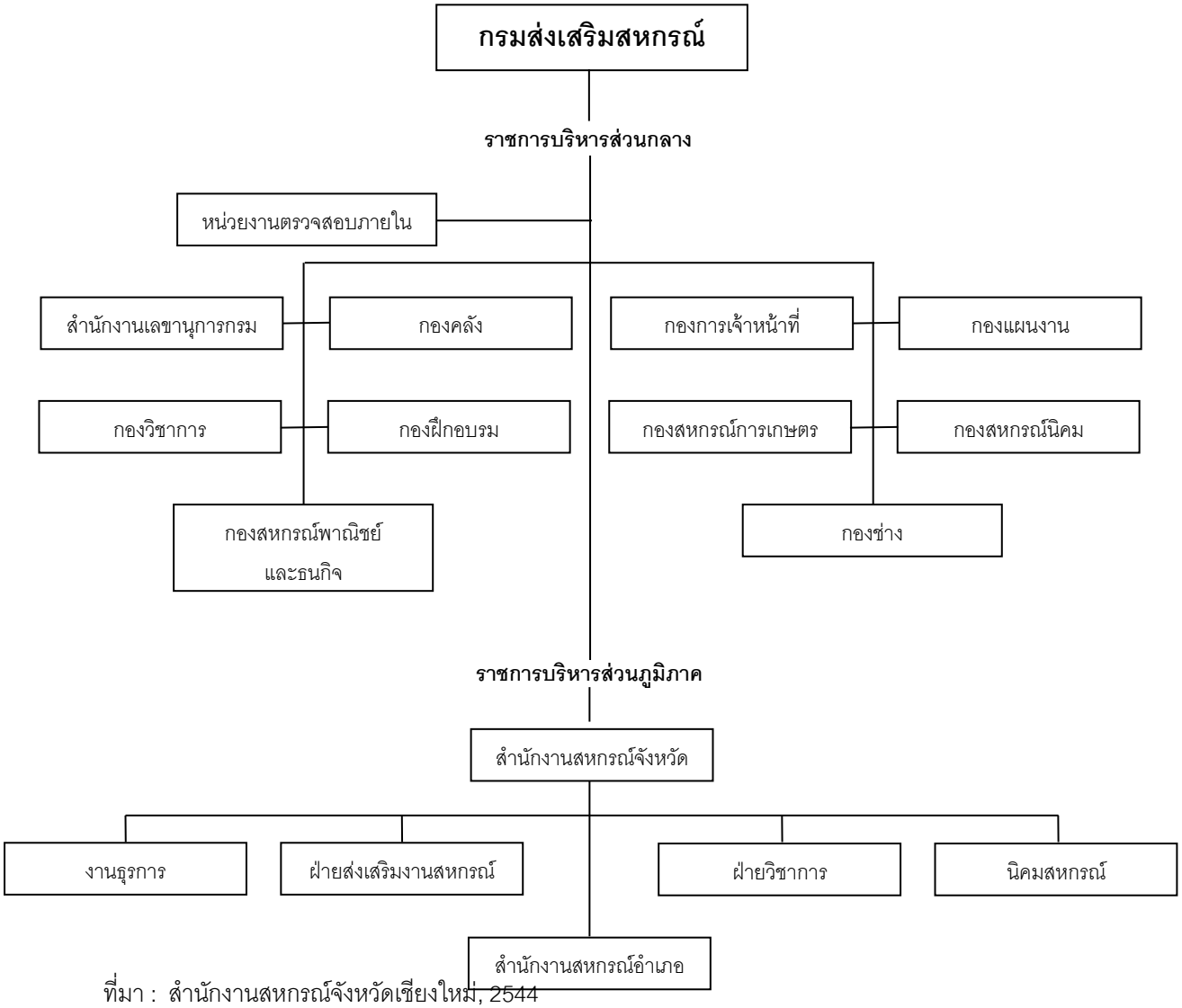
1.1.2 ตรวจสอบด้านการปฏิบัติงาน เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับจ่ายว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงใด เช่น การปฏิบัติเกี่ยวกับการขอเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ การปฏิบัติเกี่ยวกับการเรียกชดใช้กรณีทรัพย์สินของทางราชการสูญหายหรือเสียหาย การติดตามจัดเก็บเงินค่าภาษีอากรราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2.2 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2.2.1 สำนักงานสหกรณ์จังหวัด มีหน้าที่ควบคุมดูแล ตรวจตรา แนะนำ และส่งเสริม สหกรณ์ทุกประเภท ในเขตท้องที่ความรับผิดชอบของจังหวัด และปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการจังหวัดและกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีสหกรณ์จังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบมีสำนักงานสหกรณ์จังหวัดทุกจังหวัด 76 แห่ง

2.2.2 สำนักงานสหกรณ์อำเภอ มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกำกับ แนะนำ ดูแลตรวจสอบ ส่งเสริมและพัฒนางานสหกรณ์ทุกประเภทในเขตท้องที่ความรับผิดชอบ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบของสหกรณ์และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย สหกรณ์จังหวัด

แผนภาพที่ 7 โครงสร้างกรมส่งเสริมสหกรณ์



ที่มา : สำนักงานสหกรณ์จังหวัดเชียงใหม่, 2544

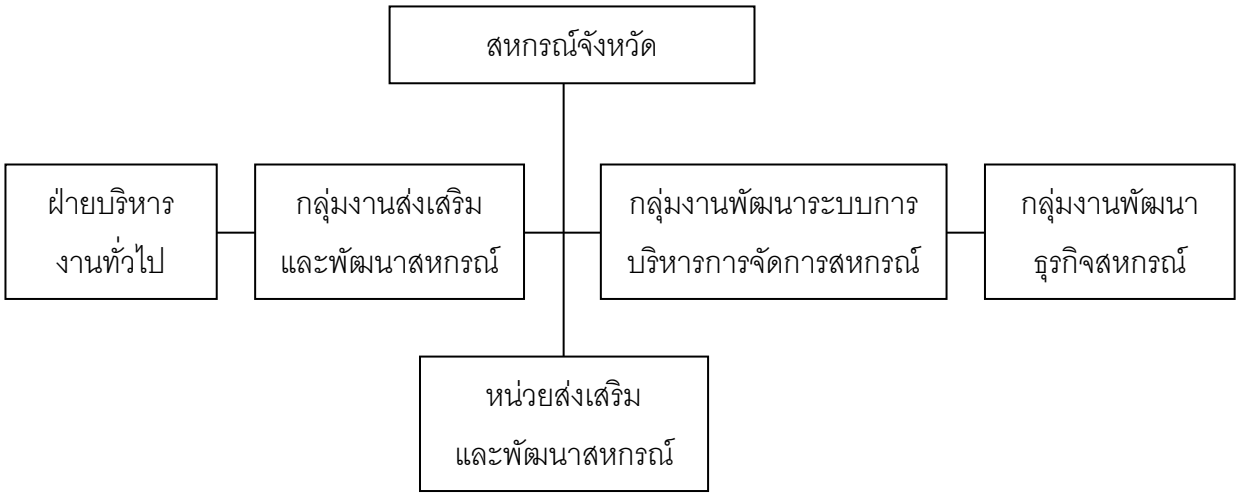
อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2544 ได้มีการปรับเปลี่ยน การแบ่งส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค จากเดิมที่มีสำนักงานสหกรณ์จังหวัด และสำนักงานสหกรณ์อำเภอ โดยแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานสหกรณ์จังหวัดใหม่ ประกอบด้วย 2 ฝ่าย และอีก 3 กลุ่มงาน ดังนี้

1. ฝ่ายบริหารงานทั่วไป มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานธุรการ งานสารบรรณ งานติดต่อและประสานงาน งานบัญชีและการเงิน งานควบคุมและจัดหาพัสดุ/ครุภัณฑ์ งานบุคลากรของหน่วยงาน การจัดทำแผนงาน คำขอตั้งงบประมาณ การติดตามเร่งรัด ประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงาน และโครงการต่าง ๆ

2. <u>กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์</u> มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ และวิจัยเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร กลุ่มสตรีและเยาวชน ให้เป็นสหกรณ์เมื่อมีความพร้อม รวมถึงในเรื่องที่เกี่ยวกับงานวิเคราะห์การจัดตั้งสหกรณ์ งานทะเบียน เสนอแนะการแก้ปัญหา และตอบข้อหารือ ส่งเสริมและพัฒนาให้กลุ่มเกษตรกร รวมถึงกลุ่มสตรี สหกรณ์และเยาวชนเป็นสถาบันที่สามารถช่วยเหลือซึ่งกันและกันและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต รวมถึงการส่งเสริม สนับสนุนให้การศึกษาอบรมแก่บุคลากรของสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มสตรีและกลุ่มเยาวชน ให้มีความรู้ ความเข้าใจ เพื่อเป็นแนวร่วมในการสนับสนุนงานของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร

3. <u>กลุ่มงานพัฒนาระบบการบริหารการจัดการสหกรณ์</u> มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับ การศึกษา ค้นคว้าวิเคราะห์ และวิจัยเกี่ยวกับการส่งเสริมให้สถาบันมีขนาดโครงสร้าง ขนาดธุรกิจ ระบบงาน การบริหาร วิธีดำเนินการ และการควบคุมภายในที่มีความเหมาะสม ส่งเสริมให้สถาบันสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างครบวงจร และมีศักยภาพสามารถดำเนินธุรกิจกับสถาบันอื่น ๆ จัดหาแหล่งเงินทุน วิเคราะห์ความต้องการเงินทุนและสินเชื่อให้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. <u>กลุ่มงานพัฒนาธุรกิจสหกรณ์</u> มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ และวิจัย เกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสารทางด้านธุรกิจและการบริการแก่สถาบัน พัฒนาระบบและรูปแบบธุรกิจ จัดตั้งและพัฒนาธุรกิจ จัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก และกิจกรรมเสริมในธุรกิจ ส่งเสริมการแปรรูปผลิตและบรรจุภัณฑ์ให้ได้มาตรฐานตรงตามความต้องการของตลาด ให้ได้มาตรฐานตามสินค้ามาตรฐานสหกรณ์ และเป็นการเพิ่มมูลค่า ร่วมแก้ไข เมื่อมีปัญหาราคาสินค้า รวมถึงส่งเสริมความร่วมมือทางด้านธุรกิจและการบริหารระหว่างสหกรณ์กับองค์การอื่น ๆ



โครงสร้างใหม่ของสำนักงานสหกรณ์จังหวัด

ที่มา : สำนักงานสหกรณ์จังหวัดเชียงใหม่, 2544

ข. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2545(ญ)

1. หน้าที่ความรับผิดชอบ

เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ได้จัดตั้งเป็นส่วนราชการระดับกรม เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2495 และได้สังกัดขึ้นกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2515 จนถึงปัจจุบัน

หน้าที่ความรับผิดชอบตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

2. วางและพัฒนาระบบบัญชีให้เหมาะสมกับธุรกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

3. กำกับ แนะนำการบริหารการเงินและการบัญชีแก่สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

4. จัดทำรายงานภาวะเศรษฐกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร เพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายและวางแผนการพัฒนาสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร

5. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ หรือตามที่กระทรวง หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2. โครงสร้างของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์แบ่งส่วนราชการเป็นราชการบริหารส่วนกลาง โดยไม่มีส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค และนับตั้งแต่ก่อตั้งกรมเมื่อปี พ.ศ. 2495 จนถึงปัจจุบัน ได้มีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการ รวม 4 ครั้ง โดยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงสหกรณ์ พ.ศ. 2505 พระราชบัญญัติสหกรณ์ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2506 ซึ่งให้โอนมาสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2522 และพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2537 โดยแบ่งออกเป็น 6 กอง ได้แก่

(1) สำนำงานเลขานุการกรม

(2) กองตรวจบัญชีที่ 1

(3) กองตรวจบัญชีที่ 2

(4) กองตรวจบัญชีที่ 3

(5) กองตรวจบัญชีที่ 4

(6) กองวิชาการและแผนงาน

ทั้งนี้มีศูนย์ตรวจบัญชีสหกรณ์ที่ 1 – 12 เป็นหน่วยงานรับผิดชอบบัญชีสหกรณ์ในจังหวัดต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2538 ได้เปลี่ยนชื่อศูนย์ตรวจบัญชีสหกรณ์ที่ 1 – 12 เป็นสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 1 –12 รับผิดชอบสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ 5 – 7 จังหวัด อยู่ในความรับผิดชอบของกองตรวจบัญชีที่ 1 – 4

ในปี พ.ศ. 2536 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์เห็นว่าการปฏิบัติงานตรวจบัญชีสหกรณ์ล่าช้า ไม่ทันกับความต้องการของสหกรณ์ที่มีการจัดตั้งเพิ่มอย่างต่อเนื่อง จึงขอให้สหกรณ์นอกภาคเกษตร ที่มีทุนตั้งแต่ 200 ล้านบาท และมีระบบควบคุมภายในที่ดี จัดจ้างผู้สอบบัญชีภาคเอกชน จึงได้ตั้ง “สำนักงานควบคุมการสอบบัญชีสหกรณ์ โดยผู้สอบบัญชีภาคเอกชน” ให้มีชื่อย่อว่า “สคอ.” อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกองวิชาการและแผนงาน

แม้จะมีการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานหลายครั้ง แต่การแบ่งส่วนราชการและระบบงานโดยรวมของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ยังมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง โดยสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ประจำจังหวัดต่าง ๆ จะอยู่ในบังคับบัญชาของสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 1 –12 และสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาค 1 – 12 จะอยู่ในบังคับบัญชาของกองตรวจบัญชีที่ 1 – 4 ซึ่งตั้งอยู่ที่ส่วนกลาง และกองตรวจบัญชีที่ 1 – 4 จะอยู่ในบังคับบัญชาของอธิบดี เป็นผลทำให้ระบบงานมีขั้นตอนมากทำให้ล่าช้า กรมตรวจบัญชีสหกรณ์จึงได้ปรับปรุงโครงสร้างและระบบงานภายในใหม่อีกครั้ง เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2543 เพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน เน้นการกระจายอำนาจไปยังส่วนภูมิภาค ปรับปรุงประสิทธิภาพในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้สอบบัญชีสหกรณ์ภาคเอกชน โดยมีการแบ่งส่วนราชการใหม่ ดังนี้

(1) สำนักงานเลขานุการกรม
(2) กองการเจ้าหน้าที่และฝึกอบรม
(3) กองวิชาการและแผนงาน
(4) สำนักกำกับดูแลการสอบบัญชีสหกรณ์โดยผู้สอบบัญชีภาคเอกชน
(5) กองประมวลผลและพัฒนาสารสนเทศ
(6) สำนักตรวจบัญชีสหกรณ์ส่วนกลาง
(7) สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 1 – 12

ทั้งนี้อาจแบ่งงานต่าง ๆ เป็นระบบบริหารงานส่วนกลาง และระบบบริหารส่วนภูมิภาค ได้ดังนี้

<u>ระบบบริหารงานในส่วนกลาง</u>

การเสนอหนังสือด้านบริหารทั่วไป ส่วนราชการในส่วนกลาง ได้แก่ สำนักงานเลขานุการกรม กองการเจ้าหน้าที่และฝึกอบรม กองวิชาการและแผนงาน กองประมวลผลและพัฒนาสารสนเทศ สำนักตรวจบัญชีสหกรณ์ส่วนกลาง และสำนักกำกับดูแลการสอบบัญชีสหกรณ์

โดยผู้สอบบัญชีภาคเอกชน จะเสนอเรื่องต่อรองอธิบดีที่ได้รับมอบอำนาจ หรือเสนอเรื่องต่ออธิบดีผ่านรองอธิบดี ในกรณีที่เป็นเรื่องอยู่ในอำนาจของอธิบดี

ระบบบริหารงานในส่วนภูมิภาค

การเสนอหนังสือด้านบริหารทั่วไป สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ประจำจังหวัด จะเสนอเรื่องต่อผู้อำนวยการสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 1 – 12 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา สำหรับกรณีเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาของรองอธิบดี หรืออธิบดี ให้ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 1 – 12 เสนอเรื่องต่อรองอธิบดี หรือต่ออธิบดีผ่านรองอธิบดี แล้วแต่กรณี

การเสนอหนังสือด้านงานตรวจสอบบัญชีสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ประจำจังหวัดจะเสนอเรื่องต่อผู้อำนวยการสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 1 – 12 ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ สำหรับเรื่องใดที่ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ภูมิภาคที่ 1 – 12 เห็นสมควรเสนออธิบดีในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ ก็จะเสนอเรื่องต่ออธิบดี ผ่านรองอธิบดี

ค. สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เป็นสถาบันสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 104 และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 108 ที่กำหนดให้สหกรณ์ทุกประเภท ทุกระดับที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ เป็นสมาชิกของสันนิบาตสหกรณ์ฯ ทั้งนี้สันนิบาตสหกรณ์ฯ เป็นสถาบันที่ไม่แสวงหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน แต่มีวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 108 เพื่อส่งเสริมกิจการสหกรณ์ทุกประเภททั่วราชอาณาจักร ให้มีความเจริญก้าวหน้า จึงได้กำหนดวิธีการบริหารกิจการ โดยให้สหกรณ์แต่งตั้งผู้แทนของตนสหกรณ์ละ 1 คน เพื่อเข้าร่วมประชุมเลือกตั้งผู้แทนสหกรณ์จังหวัด รวม 400 คน ส่วนการคัดเลือกให้เป็นไปตามระเบียบสันนิบาตสหกรณ์ฯ ว่าด้วยการประชุมใหญ่ และหลักเกณฑ์การจัดส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมใหญ่ พ.ศ. 2542 โดยที่ประชุมใหญ่จะเลือกกรรมการดำเนินการ ไม่เกิน 15 คน และเลือกตั้งกันเองเป็นประธานคนหนึ่ง รองประธานคนหนึ่ง หรือหลายคนก็ได้ ทั้งนี้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี ตามความในมาตรา 112 และ 114 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2545)

1. อำนาจของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 110 ได้กำหนดให้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 108 ซึ่งอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) ส่งเสริมและเผยแพร่กิจการสหกรณ์ ตลอดจนมีการวิจัยและรวบรวมสถิติเกี่ยวกับการสหกรณ์

(2) แนะนำช่วยเหลือทางวิชาการสหกรณ์และอำนวยความสะดวก ในการติดต่อประสานงานระหว่างสหกรณ์กับส่วนราชการ หรือบุคคลอื่น

(3) ให้การศึกษาฝึกอบรมวิชาการเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์

(4) ส่งเสริมสัมพันธภาพระหว่างสหกรณ์ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ หรือสันนิบาตสหกรณ์ของต่างประเทศ หรือองค์การต่างประเทศ ที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกัน

(5) ซื้อ จัดหา จำหน่าย ถือกรรมสิทธิ์ ครอบครองหรือทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

(6) ส่งเสริมธุรกิจการค้า อุตสาหกรรมหรือบริการของสหกรณ์

(7) สนับสนุนและช่วยเหลือสหกรณ์เพื่อแก้ไขอุปสรรค ข้อขัดข้องที่เกี่ยวกับกิจการสหกรณ์ ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

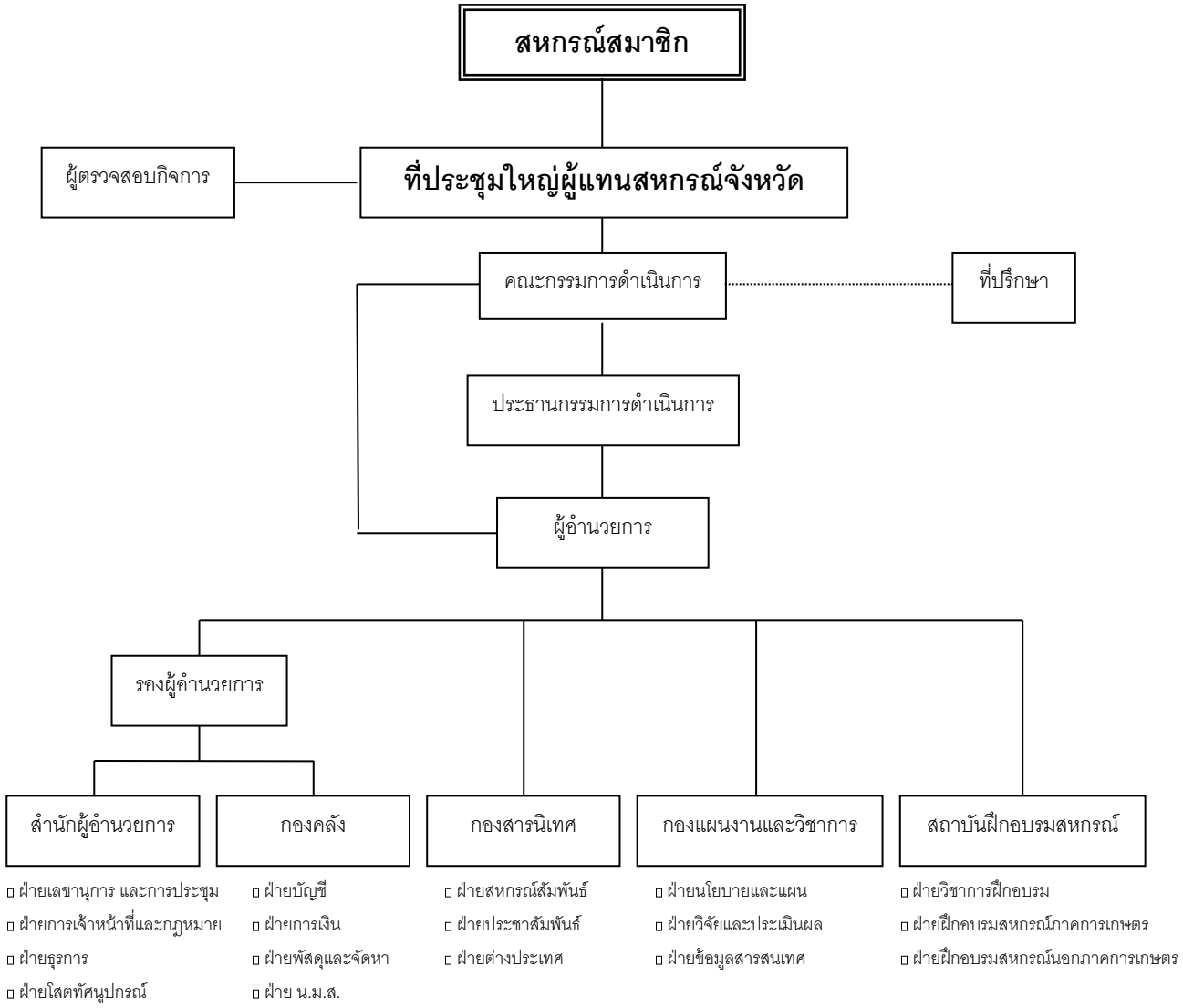
(8) เป็นตัวแทนของสหกรณ์เพื่อรักษาผลประโยชน์ อันพึงมีพึงได้จากการ สนับสนุนของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ หรือภาคเอกชนอื่น

(9) ร่วมมือกับรัฐบาลในการส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่บรรดาสหกรณ์อย่างแท้จริง

(10) ดำเนินการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมอบหมาย

2. <u>โครงสร้างการบริหารงานสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย</u>

เพื่อให้การบริหารงาน การแบ่งส่วนงาน และสายบังคับบัญชา เป็นไปตามระเบียบสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ว่าด้วย โครงสร้างการบริหารงาน พ.ศ. 2545 อาศัยอำนาจตามระเบียบฯ ว่าด้วย โครงสร้างการบริหารงาน พ.ศ. 2545 ข้อ 6 และโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์ฯ ชุดที่ 20 ในการประชุมครั้งที่ 5/2545 เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2545 จึงให้จัดแผนภูมิโครงสร้างการบริหารงานสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ดังนี้



ที่มา : สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2545

แผนภาพที่ 8 โครงสร้างการบริหารงานสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

การแบ่งส่วนงานแบ่งส่วนงานสันนิบาตสหกรณ์ออกเป็นระดับกองและระดับฝ่าย ดังนี้

(1) **สำนักผู้อำนวยการ** เป็นหน่วยงานระดับกอง รับผิดชอบงานระดับฝ่าย 4 ฝ่าย ดังนี้

(1.1) ฝ่ายเลขานุการและการประชุม

(1.2) ฝ่ายการเจ้าหน้าที่และกฎหมาย

(1.3) ฝ่ายธุรการ

(1.4) ฝ่ายโสตทัศนูปกรณ์

(2) **กองคลัง** เป็นหน่วยงานระดับกอง รับผิดชอบระดับฝ่าย 4 ฝ่าย ดังนี้

(2.1) ฝ่ายบัญชี

(2.2) ฝ่ายการเงิน

(2.3) ฝ่ายพัสดุและจัดหา

(2.4) ฝ่าย น.ม.ส.

(3) **กองสารนิเทศ** เป็นหน่วยงานระดับกอง รับผิดชอบงานระดับฝ่าย 3 ฝ่าย ดังนี้

(3.1) ฝ่ายประชาสัมพันธ์

(3.2) ฝ่ายสหกรณ์สัมพันธ์

(3.3) ฝ่ายต่างประเทศ

(4) **กองแผนงานและวิชาการ** เป็นหน่วยงานระดับกอง รับผิดชอบงานระดับฝ่าย 3 ฝ่าย ดังนี้

(4.1) ฝ่ายนโยบายและแผน

(4.2) ฝ่ายวิจัยและประเมินผล

(4.3) ฝ่ายข้อมูลสารสนเทศ

(5) **สถาบันฝึกอบรมสหกรณ์** เป็นหน่วยงานระดับกอง รับผิดชอบงานระดับฝ่าย 3 ฝ่าย ดังนี้

(5.1) ฝ่ายวิชาการฝึกอบรม

(5.2) ฝ่ายฝึกอบรมสหกรณ์ภาคการเกษตร

(5.3) ฝ่ายฝึกอบรมสหกรณ์นอกภาคการเกษตร

โดยมีขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน ดังนี้

1. **<u>สำนักผู้อำนวยการ</u>**

1.1 ฝ่ายเลขานุการและการประชุม

1.1.1 **งานเลขานุการ** ได้แก่ เลขานุการประธานกรรมการ/ผู้อำนวยการ/รองผู้อำนวยการและงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

1.1.2 **งานการประชุม** ได้แก่ การประชุมใหญ่ผู้แทนสหกรณ์จังหวัด/คณะกรรมการ/คณะอนุกรรมการ/คณะทำงาน และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

1.2 ฝ่ายการเจ้าหน้าที่และกฎหมาย รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

1.2.1 **งานการเจ้าหน้าที่** ได้แก่ งานที่เกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสันนิบาตสหกรณ์และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

1.2.2 **งานกฎหมาย** ได้แก่ งานกฎหมาย คดีความ งานด้านสิทธิบัตร งานรับเรื่องราวร้องทุกข์และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

1.3 **ฝ่ายธุรการ** รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

1.3.1 **งานธุรการ** ได้แก่ งานสารบรรณ งานบริการทั่วไป และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

1.3.2 **งานอาคารสถานที่และยานพาหนะ** ได้แก่ อาคารสถานที่ ยานพาหนะ และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

1.4 **ฝ่ายโสตทัศนูปกรณ์** รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

งานโสตทัศนูปกรณ์ ได้แก่ งานโสตทัศนูปกรณ์ทั้งภายในและภายนอกสำนักงานและงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

2. **<u>กองคลัง</u>**

2.1 **ฝ่ายบัญชี** รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

2.1.1 **งานบัญชี** ได้แก่ การจัดทำบัญชี การรายงานทางบัญชี การจัดทำงบทดลอง และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

2.1.2 **งานตรวจสอบบัญชี** ได้แก่ การตรวจสอบบัญชี การจัดทำงบดุลและงบการเงิน และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

2.2 **ฝ่ายการเงิน** รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

2.2.1 **งานการเงิน** ได้แก่ การรับ – จ่ายเงินทุกชนิดของสันนิบาต-สหกรณ์การรายงานฐานะทางการเงิน การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

2.2.2 **งานรายได้** ได้แก่ การเรียก รับ ติดตามเงินรายได้ของสันนิบาต-สหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่จะแก้ไขเพิ่มเติม เช่น เงินค่าบำรุง เงินอุดหนุนจากรัฐ และเงินรายได้อื่น ๆ และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

2.3 **ฝ่ายพัสดุและจัดหา** รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

2.3.1 **งานพัสดุ** ได้แก่ งานด้านการควบคุมคลังสินค้า และพัสดุทุกชนิด และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

2.3.2 **งานการจัดหา จัดซื้อ และจัดจ้าง** ได้แก่ การจัดหา จัดซื้อจัดจ้าง พัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และทรัพย์สินทุกชนิด และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

2.4 **ฝ่ายอาคาร น.ม.ส.** รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

2.4.1 **ด้านบริการ** ได้แก่ การให้บริการด้านห้องพัก ห้องประชุม ห้องอาหารและกิจกรรมอื่น ๆ ของอาคาร น.ม.ส. และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

2.4.2 **ด้านบริหาร** ได้แก่ การบริหารบุคคล การเงิน การบัญชี การตลาด และอื่น ๆ ในความรับผิดชอบของฝ่าย น.ม.ส. และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

3. **<u>กองสารนิเทศ</u>**

3.1 **ฝ่ายประชาสัมพันธ์** รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

3.1.1 **งานประชาสัมพันธ์** ได้แก่ การประชาสัมพันธ์หน่วยงาน และจัดหาสื่อประชาสัมพันธ์ทุกชนิด ตลอดจนงานสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

3.1.2 **งานเอกสารและสิ่งพิมพ์** ได้แก่ การผลิตสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ การบริการถ่ายเอกสาร และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

3.2 **ฝ่ายสหกรณ์สัมพันธ์** รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

3.2.1 **งานส่งเสริมพัฒนา และกิจกรรมพิเศษ** ได้แก่ การส่งเสริมพัฒนากิจการและธุรกิจสหกรณ์ การส่งเสริมบทบาทสตรีและเยาวชนสหกรณ์ และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

3.2.2 **งานสันนิบาตสหกรณ์จังหวัด** ได้แก่ การจัดตั้ง กำกับดูแลสันนิบาตสหกรณ์จังหวัด การคัดเลือกผู้แทนสหกรณ์จังหวัด และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

3.3 **ฝ่ายต่างประเทศ** รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

3.3.1 **งานวิเทศสัมพันธ์** ได้แก่ งานด้านการต่างประเทศ และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

3.3.2 **งานโครงการระหว่างประเทศ** ได้แก่ งานการเขียนโครงการ การจัดทำโครงการ และการดำเนินโครงการระหว่างประเทศ และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

4. **<u>กองแผนงานและวิชาการ</u>**

4.1 **ฝ่ายนโยบายและแผน** รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

4.1.1 **งานจัดทำนโยบาย** ได้แก่ การวิเคราะห์และจัดทำนโยบายการบริหารงานสันนิบาตสหกรณ์ และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

4.1.2 **งานจัดทำแผน** ได้แก่ การจัดทำแผนพัฒนาสันนิบาตสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

4.1.3 **งานงบประมาณ** ได้แก่ การจัดทำงบประมาณ การตรวจสอบการใช้งบประมาณและงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

4.2 **ฝ่ายวิจัยและประเมินผล** รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

4.2.1 **งานวิจัย** ได้แก่ การศึกษาวิจัย และรวบรวมผลงานวิจัย และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

4.2.2 **งานประเมินผล** ได้แก่ การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานโครงการและแผนงาน และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

4.2.3 **งานสถิติและข้อมูล** ได้แก่ การเก็บรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ และหน่วยงาน ตลอดจนเผยแพร่ และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

4.3 **ฝ่ายข้อมูลสารสนเทศ** รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

4.3.1 **งานสารสนเทศ** ได้แก่ งานจัดการระบบข้อมูลต่าง ๆ ของสันนิบาตสหกรณ์ และสหกรณ์ และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

4.3.2 **งานคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ** ได้แก่ งานด้านคอมพิวเตอร์ ทั้งฮาร์ดแวร์ (hardware) และซอฟท์แวร์ (software) การพัฒนาระบบเครือข่ายภายในและภายนอก และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

4.3.3 **งานประมวลผลข้อมูล** ได้แก่ การประมวลผลข้อมูลที่เกี่ยวข้องทุกชนิด ตลอดจนการให้บริการด้านข้อมูล และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

4.3.4 **งานห้องสมุด** ได้แก่ การดำเนินงานและการให้บริการข้อมูลข่าวสารของห้องสมุด งานดูแลรักษาพิพิธภัณฑ์พิทยาลงกรณ และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

5. **<u>สถาบันฝึกอบรมสหกรณ์</u>**

5.1 **ฝ่ายวิชาการฝึกอบรม** รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

งานวิชาการฝึกอบรม ได้แก่ การวิเคราะห์ การพัฒนาและจัดทำหลักสูตร การฝึกอบรม การจัดทำคู่มือและเอกสารประกอบการฝึกอบรม และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

5.2 **ฝ่ายฝึกอบรมสหกรณ์ภาคการเกษตร** รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

งานฝึกอบรมบุคลากรสหกรณ์ภาคการเกษตร ได้แก่ การบริหารโครงการฝึกอบรมบุคลากรสหกรณ์การเกษตร และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

5.3 **ฝ่ายฝึกอบรมสหกรณ์นอกภาคการเกษตร** รับผิดชอบการดำเนินงาน ดังนี้

งานฝึกอบรมบุคลากรสหกรณ์นอกภาคการเกษตร ได้แก่ การบริหารโครงการฝึกอบรมบุคลากรสหกรณ์นอกภาคการเกษตร และงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

ปัญหาและอุปสรรคของการส่งเสริมสหกรณ์

1. นโยบายของรัฐ ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึง 8 ไม่ได้เน้นถึงนโยบายส่งเสริมสหกรณ์มากนัก ยกเว้นสหกรณ์ด้านการเกษตร ในระดับรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานสหกรณ์ ส่วนใหญ่ก็มักถือนโยบายของพรรคที่ตนสังกัดเป็นหลักในการบริหาร บางยุคสมัยจึงไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร ในระดับกรม มักมีการเปลี่ยนตัวอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์อยู่บ่อยครั้ง จึงทำให้ขาดความต่อเนื่องนโยบาย ในปัจจุบันรัฐควรให้ความสนใจกับการส่งเสริมสหกรณ์มากขึ้นในทุกระดับ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายของรัฐด้านสหกรณ์ ในมาตรา 85 ว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์”

2. โครงสร้างและการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ โดยที่มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการระดับภูมิภาค จากสหกรณ์อำเภอเป็นหน่วยเคลื่อนที่ส่งเสริมสหกรณ์ (mobile unit) นอกจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับบุคลากรจะลดลงแล้ว แนวปฏิบัติการส่งเสริมยังเป็นเรื่องใหม่ต่อเจ้าหน้าที่อย่างมาก

3. รูปแบบของการส่งเสริม ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ส่งเสริม จะคอยควบคุม ดูแล ให้บุคลากรในสหกรณ์ปฏิบัติงานไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ซึ่งรับนโยบายมาจาก กรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยมีแนวปฏิบัติที่ค่อนข้างเป็นรูปแบบราชการ บางครั้งไม่ทันต่อสถานการณ์ ทำให้ขาดความคล่องตัว

ในการดำเนินธุรกิจ นอกจากนี้ ยังไม่มีความแตกต่างกันในขอบเขตของการส่งเสริมระหว่างสหกรณ์ที่อ่อนแอและสหกรณ์ที่ช่วยตัวเองได้แล้ว จึงทำให้ดูเหมือนว่า รัฐเข้าไปก้าวก่ายงานสหกรณ์ที่ช่วยตนเองได้แล้ว แต่กลับไม่ช่วยสหกรณ์ยังอ่อนแอเท่าที่ควร

4. ขาดการประเมินและติดตามผลที่ชัดเจน ปัจจุบันมีเพียงการประเมินและติดตามผลการส่งเสริมโดยภาพรวมในส่วนกลาง ในแต่ละจังหวัด อำเภอ ยังไม่มีการประเมินผลว่าการส่งเสริมประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด มีแต่การประเมินผลการดำเนินงานของสหกรณ์เท่านั้น เพราะหากมีการประเมินการส่งเสริมด้วยแล้ว จะทำให้ทราบว่าจะต้องมีการปรับปรุงวิธีการส่งเสริมใดอย่างไรบ้าง

5. ขาดการสนับสนุนทางด้านวิชาการ การส่งเสริมสหกรณ์ที่มีประสิทธิภาพควรมีการศึกษาวิจัย ค้นคว้าแนวทางที่เหมาะสม จากฝ่ายวิชาการ โดยผู้ทำหน้าที่ส่งเสริมนำความรู้ที่ได้เหล่านั้นไปส่งเสริมบุคคลเป้าหมาย หากมีปัญหาในการปฏิบัติก็จะนำกลับมายังฝ่ายวิชาการเพื่อหาแนวทางแก้ไขใหม่ ต่อไป แต่ในความเป็นจริง วิธีการและแนวทางส่งเสริมส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับทุกพื้นที่ หรือถ่ายทอดมาจากเจ้าหน้าที่ส่งเสริมรุ่นก่อน ๆ สหกรณ์ใดโชคดีได้เจ้าหน้าที่ส่งเสริมที่มีความคิดสร้างสรรค์ สหกรณ์นั้นก็จะก้าวหน้าไปได้เร็ว

แนวทางแก้ไขปัญหาการส่งเสริมสหกรณ์

1. ควรมีการจัดทำแผนการส่งเสริมสหกรณ์ในระยะยาว ทั้งในภาพรวมของสหกรณ์ทั้งหมด รวมถึงในระดับจังหวัด และอำเภอด้วย ทั้งนี้เพื่อสะดวกต่อการติดตามประเมินผลการส่งเสริม

2. กำหนดขอบเขตของการส่งเสริมสหกรณ์ ระหว่างสหกรณ์ที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้แล้ว และสหกรณ์ที่ยังอ่อนแออยู่ว่ารัฐควรจะเข้าไปส่งเสริมช่วยเหลือด้านใดบ้าง หรือมากน้อยเพียงใด สหกรณ์ใดที่ช่วยตนเองได้แล้วรัฐควรจะปล่อยให้เป็นอิสระในการดำเนินงานได้เพียงใด

3. ส่งเสริมให้ฝ่ายวิชาการ ประจำจังหวัดต่าง ๆ ได้ทำหน้าที่ศึกษา วิจัย ค้นคว้า หาแนวทางแก้ไขปัญหาการดำเนินงานอย่างจริงจัง มากกว่าที่จะเน้นให้ทำหน้าที่ส่งเสริมเพียงด้านเดียว โดยขาดหลักความรู้ ผลการวิจัยที่จะเป็นประโยชน์แก่งานส่งเสริม

4. จัดให้มีการสัมมนาถึงแนวทาง วิธีการส่งเสริมให้มากขึ้นระหว่างฝ่ายวิชาการและฝ่ายส่งเสริม เพื่อถ่ายทอดแลกเปลี่ยนวิธีการส่งเสริมที่จะเป็นประโยชน์ มากกว่าจะเน้นถึงผลการดำเนินงานสหกรณ์เพียงอย่างเดียว