

มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลสหกรณ์

Legal Measures for the Regulation and Oversight of Cooperatives

ชไมพร ไทยดำรงเดช¹

Chamaiporn Thaidumrongdej²

วันที่รับบทความ: 15 ตุลาคม 2568
วันที่แก้ไขบทความ: 31 ตุลาคม 2568
วันที่ตอบรับ: 2 พฤศจิกายน 2568
วันที่เผยแพร่: 30 ธันวาคม 2568

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทย เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศไทย และเพื่อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศไทย

ผลการศึกษาพบว่า ประเด็นแรก ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่กำกับดูแลและสหกรณ์ ซึ่งองค์กรที่กำกับดูแลสหกรณ์ ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งทั้งสององค์กรเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทำให้การดำเนินงานของทั้งสององค์กรขาดประสิทธิภาพในการกำกับดูแล ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการกำกับดูแล ทั้งการกำกับดูแลและการจัดตั้ง และการดำเนินงานของสหกรณ์นั้นยังมีปัญหา ทำให้การกำกับดูแลขาดประสิทธิภาพและเกิดการทุจริตภายในสหกรณ์

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้ ควรจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสหกรณ์แยกต่างหากจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชี มากำกับดูแลสหกรณ์โดยเฉพาะ ดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบ

¹ชไมพร ไทยดำรงเดช สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครพนม 167 หมู่ 8 บ้านเนินสะอาด ตำบลนารายณ์ อำเภอมือ จังหวัดนครพนม 48000, E-mail : chamai.aorn@gmail.com

²Chamaiporn Thaidumrongdej Department of Law, Faculty of Liberal Art and Science NakhonPhanom University 167 Moo 8 Bann nernsaard Narachkwai Sub-District Mueang District NakhonPhanom Province 48000, E-mail : chamai.aorn@gmail.com

ธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ที่มีหน้าที่กำกับดูแลการประกันภัย โดยอาจตั้งชื่อองค์กรว่า “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ (คปภ.)” และจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: สหกรณ์; การกำกับดูแล; มาตรการทางกฎหมาย

Abstract

This article aims to study the development of cooperatives in Thailand, to examine the laws related to cooperatives in Thailand, to analyze issues concerning the regulation and supervision of cooperatives in Thailand, and to propose guidelines for improving the regulation and supervision of cooperatives in Thailand.

The findings of the study reveal two key issues. First, there are problems related to the supervisory bodies responsible for cooperatives. These bodies include the Cooperative Promotion Department (CPD) and the Cooperative Auditing Department (CAD), both of which operate under the Ministry of Agriculture and Cooperatives (MOAC). As a result, the operations of these two agencies lack effectiveness in supervising and regulating cooperatives. Second, there are problems concerning regulatory measures. Both the supervision of the establishment and the operation of cooperatives remain problematic, leading to ineffective oversight and the occurrence of corruption within cooperatives.

The researcher proposes the following recommendations. A separate regulatory body for cooperatives should be established, independent from the Cooperative Promotion Department (CPD) and the Cooperative Auditing Department (CAD), with the specific mandate to supervise and regulate cooperatives. This body could be modeled on the Office of Insurance Commission (OIC), which is responsible for regulating the insurance sector. The proposed organization may be named the “Office of the Cooperative Regulation and Promotion Commission (CRPC)”, and specific legislation on cooperative regulation should be enacted to ensure effective and efficient supervision.

Keywords: Cooperative; Regulation and supervision; Legal Measures

1. บทนำ

1.1 ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

สหกรณ์เป็นมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งสหกรณ์ในแต่ละแห่งสามารถออกกฎหมายเป็นของตัวเองได้ กล่าวคือ สหกรณ์สามารถออกข้อบังคับ ออกระเบียบ เป็นของตัวเองได้ ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ที่เป็นกฎหมายหลัก หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่ง ต้องเป็นการออกกฎหมายที่สอดคล้องกับกฎหมายฉบับดังกล่าว

การจัดตั้งสหกรณ์นั้น คณะบุคคลไม่น้อยกว่า 10 คน ที่มีความประสงค์จะจัดตั้งสหกรณ์ ซึ่งคณะบุคคลดังกล่าวนี้ต้องเป็นบุคลลธรรมดา และบรรลุนิติภาวะตามกฎหมาย โดยคณะบุคคลดังกล่าวที่มีความประสงค์จะขอจัดตั้งสหกรณ์ ต้องยื่นคำขอและลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ยื่นต่อ นายทะเบียนสหกรณ์พร้อมเอกสารประกอบตามที่คณะบุคคลที่ต้องการจัดตั้งสหกรณ์ และต้องแสดงให้เห็นว่าขอจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ประเภทใดตามกฎหมาย เมื่อนายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่าการขอจัดตั้งสหกรณ์ขอถูกต้องตามกฎหมาย และตามวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก โดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการของสหกรณ์แล้ว นายทะเบียนก็ต้องรับจดทะเบียน และออกใบสำคัญรับจดทะเบียนให้แก่นสหกรณ์นั้น ทั้งนี้ เมื่อนายทะเบียนได้รับจดทะเบียนสหกรณ์แล้ว ถือว่าสหกรณ์ที่ได้รับการจดทะเบียนแล้วนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การดำเนินการของสหกรณ์นั้น สหกรณ์จะดำเนินการไปตามที่ได้ขอจดทะเบียนไว้ โดยต้องดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับของสหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนไว้ ทั้งนี้ในการดำเนินการของสหกรณ์นั้น จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ 2 หน่วยงานหลัก ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งทั้งสองหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งนี้ ในการกำกับดูแลสหกรณ์นั้นกฎหมายใช้กลไกโดยให้นายทะเบียน ที่มีตำแหน่งและหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น รับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำและกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

หากพิจารณาจากข้อมูลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2567 พบว่า มีสหกรณ์ทั้งหมด 7,413 แห่ง มีสหกรณ์ที่มีสถานะยังดำเนินการอยู่ จำนวน 6,170 แห่ง และสหกรณ์ที่มีสถานะยังไม่เริ่มดำเนินการ 23 แห่ง ซึ่งทั้งสองสถานะนี้รวมเรียกว่า Active รวมเป็นจำนวน 6,193 แห่ง และสหกรณ์ที่มีสถานะเลิกดำเนินการ (Non-Active) จำนวน 1,220 แห่ง (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2567) ซึ่งจะเห็นได้ว่า จำนวนสหกรณ์มีค่อนข้างเยอะ ทำให้การกำกับดูแลของนายทะเบียนค่อนข้างไม่ครอบคลุม ทั้งนี้การดำเนินงานของสหกรณ์ ซึ่งดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการ และการเนินงานของคณะกรรมการนั้นจะต้องพิจารณาให้เป็นไปตาม

ระเบียบที่นายทะเบียนกำหนด และระเบียบ ข้อบังคับของสหกรณ์โดยเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายอย่างใด ๆ ขึ้นแก่สหกรณ์ รวมทั้งความเสียหายแก่สมาชิก ซึ่งหากพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันแล้ว การดำเนินการของสหกรณ์นั้นยังคงมีปัญหาในการดำเนินการ ซึ่งยากแก่การกำกับดูแลของนายทะเบียนให้มีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่

เมื่อพิจารณาจากการดำเนินงานของสหกรณ์และการกำกับดูแลของนายทะเบียนแล้ว พบว่ายังมีปัญหาบางประการในการดำเนินงานของสหกรณ์ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรกปัญหาเกี่ยวกับองค์การกำกับดูแล ซึ่งองค์กรที่กำกับดูแลสหกรณ์นั้น ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีสถานะเป็นส่วนราชการ ในการกำกับดูแลและยังคงมีปัญหาในการกำกับดูแลที่ไม่มีความคล่องตัว และล่าช้าในการกำกับดูแล และความไม่มีเอกภาพในการกำกับดูแล และต้องเป็นไปตามสายบังคับบัญชา

ประการที่สองปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการกำกับดูแล มาตรการในการกำกับดูแลและสหกรณ์ จะเป็นกรณีกำกับในภาพรวม ทั้งการจัดตั้ง การดำเนินงานของสหกรณ์ และการอื่น ๆ ทั้งนี้ มาตรการในการกำกับดูแลยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

1.2 วัตถุประสงค์

- 1.2.1 เพื่อศึกษาพัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทย
- 1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในประเทศไทย
- 1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศไทย
- 1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางการการกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ มุ่งศึกษาถึงพัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในประเทศไทย อันได้แก่ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และกฎหมายลำดับรอง กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งศึกษาถึงประเด็นมาตรการในการกำกับดูแลและสหกรณ์เป็นหลัก ทั้งนี้เพื่อเสนอแนะแนวทางการกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศไทยต่อไป

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาเพื่อหาข้อมูลในบทความนี้ใช้วิธีการศึกษาข้อมูลจากงานวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยศึกษามาตรการในการกำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งเป็นการศึกษาพัฒนาการของสหกรณ์ ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ โดยศึกษากฎหมายของไทย หนังสือ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ และบทความกับวารสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. ผลการวิจัย

2.1 พัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทย

สหกรณ์ถือกำเนิดขึ้นในทวีปยุโรปท่ามกลางบริบทของการปฏิวัติอุตสาหกรรม อันเป็นช่วงเวลาที่เกิดการจํานวนมากสูญเสียที่ดินทำกิน เนื่องจากถูกกลุ่มทุนกว้านซื้อที่ดิน ส่งผลให้ต้องอพยพเข้าสู่เมืองเพื่อจํานายแรงงาน และเผชิญกับการเอารัดเอาเปรียบในหลากหลายรูปแบบ ภายใต้สภาพปัญหาดังกล่าว กลุ่มแรงงานในเมืองรอชเดล ประเทศอังกฤษ จึงได้รวมตัวกันเพื่อแสวงหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน นำไปสู่การก่อตั้ง “ร้านสหกรณ์รอชเดล” (Rochdale Cooperative) ซึ่งต่อมาได้พัฒนาและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง จนกลายเป็นต้นแบบสำคัญของขบวนการสหกรณ์ ในปัจจุบัน สหกรณ์ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในฐานะองค์กรทางเศรษฐกิจที่ยึดหลักการพึ่งพาตนเอง เป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งมีบทบาทในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม

สหกรณ์ในประเทศไทยเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2459 อันมีที่มาจากปัญหานี้สินสะสมและความยากลำบากในการดำรงชีวิตของเกษตรกรเป็นสำคัญ ส่งผลให้รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยต้องแสวงหาแนวทางในการให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อให้เกษตรกรสามารถกู้ยืมได้ในอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม ทั้งนี้ แนวคิดเรื่องสหกรณ์จึงถูกนำมาใช้เป็นกลไกหนึ่งในการบรรเทาความเดือดร้อนดังกล่าว และได้พัฒนาเข้ามา มีบทบาทในสังคมไทยอย่างต่อเนื่องยาวนานกว่าหนึ่งศตวรรษ (ชัยรัตน์ สงวนจกิจพัฒนา และวิจิตต์ศรี สงวนวงศ์, 2562, น. 83-90)

พัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทย สามารถแบ่งเป็นยุคต่าง ๆ ได้ ดังนี้

2.1.1 ยุคขยายตัว (พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2497)

การสหกรณ์ในประเทศไทยมีจุดเริ่มต้นจากการทดลองจัดตั้ง สหกรณ์ประเภทหาทุน ในปี พ.ศ. 2459 โดยอาศัยการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 เพื่อเปิดทางให้สามารถจดทะเบียน

สหกรณ์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ก่อนจะพัฒนาต่อยอดไปสู่การตรา พระราชบัญญัติสมาคม แก๊สเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 ในเวลาต่อมา

ในระยะแรก การจัดตั้งสหกรณ์เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปและเต็มไปด้วยความรอบคอบ ส่งผลให้แม้จะใช้เวลายาวนานกว่า 12 ปี ประเทศไทยสามารถจัดตั้งสหกรณ์ประเภทดังกล่าวได้เพียง 81 สมาคม เท่านั้น อีกทั้งยังจำกัดขอบเขตการดำเนินงานอยู่เพียงใน 3 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดพิษณุโลก จังหวัดลพบุรี และ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ในระยะแรกนี้ สหกรณ์มีเงินทุนสำหรับปล่อยกู้เพียง 500,000 บาท เท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อ พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ปรากฏผลอย่างชัดเจนว่าเป็นแนวทางที่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จอย่างแน่นอน จึงนำไปสู่การยกร่างกฎหมายและประกาศใช้ พระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2471 ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ว่าด้วยสหกรณ์โดยเฉพาะ และมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครอง และกำกับการดำเนินงานของสหกรณ์ในด้านต่าง ๆ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2486 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อสหกรณ์ พ.ศ. 2486 เพื่อ จัดตั้ง “ทุนส่งเสริมสหกรณ์” ทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนให้สหกรณ์กู้ยืมเพื่อนำไปลงทุนในทรัพย์สินถาวร อันเป็น ปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้สหกรณ์สามารถขยายขอบเขตการดำเนินงานกิจการได้อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ผลจากการพัฒนา ดังกล่าวทำให้ภายในระยะเวลาเพียง 4 ปี ขบวนการสหกรณ์สามารถขยายตัวครอบคลุมพื้นที่เพิ่มขึ้นอีกกว่า 7 จังหวัด รวมกับพื้นที่เดิมเป็นทั้งสิ้น 10 จังหวัด และมีการจัดตั้งสหกรณ์ใหม่เพิ่มขึ้นมากกว่า 110 สมาคม รวม จำนวนสหกรณ์ทั้งสิ้นเป็น 191 สมาคม

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ ระบอบประชาธิปไตย ขบวนการสหกรณ์ได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลมาจากการที่รัฐบาลให้ความสำคัญต่อบทบาทของสหกรณ์ พร้อมทั้งกำหนดนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการขยายตัวอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างหลากหลาย อาทิ ร้านค้าสหกรณ์ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ขาย ข้าว สหกรณ์ที่ดิน สหกรณ์นิคมกสิกรรม ตลอดจนสหกรณ์รูปแบบอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก

ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของขบวนการสหกรณ์ ในฐานะกลไกสำคัญของการพัฒนาประเทศ จึงมีการยกระดับภารกิจด้านสหกรณ์จากระดับกรมขึ้นเป็นระดับ กระทรวง และแยกงานด้านสหกรณ์ออกเป็น กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ในปี พ.ศ. 2495 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลและขยายกิจการสหกรณ์ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ สหกรณ์จึงถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญ ในการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยอย่างเป็นระบบและยั่งยืน

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2476 ถึง พ.ศ. 2497 ขบวนการสหกรณ์ของประเทศไทยมีการขยายตัวอย่างก้าวกระโดด จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2497 ปรากฏว่ามีสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ดำเนินกิจการรวมทั้งสิ้นถึง 22 ประเภท คิดเป็นจำนวนมากกว่า 10,338 สมาคม ครอบคลุมพื้นที่กว่า 63 จังหวัดทั่วประเทศ นอกจากนี้ สหกรณ์

ยังมีการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อนำมาดำเนินกิจการรวมเป็นวงเงินกว่า 230 ล้านบาทเศษ สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของขบวนการสหกรณ์ที่เติบโตอย่างมั่นคงในระบบเศรษฐกิจและสังคมไทย

2.1.2 ยุคอยู่ตัว (พ.ศ. 2498 - พ.ศ. 2510)

ภายหลังปี พ.ศ. 2497 เป็นต้นมา อัตราการขยายตัวของขบวนการสหกรณ์ได้ชะลอลงอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ จำนวนสหกรณ์ที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีมีอยู่อย่างจำกัด หรือในบางช่วงเวลาแทบไม่มีการเพิ่มขึ้นเลย อีกทั้งในบางปียังปรากฏแนวโน้มการปรับลดจำนวนลง แม้จะเป็นการลดลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยเริ่มเห็นได้ชัดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2510 เป็นต้นมา

หากพิจารณาเปรียบเทียบอย่างละเอียดจะพบว่า ในปี พ.ศ. 2497 และปี พ.ศ. 2511 จำนวนสหกรณ์ทุกประเภทรวมกันมีระดับใกล้เคียงกันอย่างมาก กล่าวคือ ปี พ.ศ. 2497 มีสหกรณ์จำนวน 10,338 สมาคม ขณะที่ในปี พ.ศ. 2511 มีจำนวน 10,687 สมาคม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงภาวะการเติบโตที่ทรงตัวของขบวนการสหกรณ์ในช่วงเวลาดังกล่าว

สาเหตุสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานด้านสหกรณ์เกิดภาวะชะงักงัน และส่งผลให้อัตราการขยายตัวของสหกรณ์โดยรวมลดลงนั้น เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะการปรับโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการบริหารงานด้านสหกรณ์ กล่าวคือ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2506 กระทรวงสหกรณ์ได้ถูกยุบรวมเข้ากับ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ส่งผลให้การขยายตัวของขบวนการสหกรณ์หยุดชะงักลง และไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องดังเช่นในช่วงเวลาที่ผ่านมา

สหกรณ์ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งและมีจำนวนมากที่สุดนับตั้งแต่การก่อกำเนิดขบวนการสหกรณ์คือ สหกรณ์หาทุน โดยในปี พ.ศ. 2498 มีสหกรณ์ประเภทนี้ดำเนินงานอยู่ถึง 9,847 สมาคม และเพิ่มขึ้นเป็น 9,985 สมาคม ในปี พ.ศ. 2502 อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากนั้นจำนวนสหกรณ์หาทุนเริ่มลดลงอย่างต่อเนื่อง เหลือ 9,835 สมาคม ในปี พ.ศ. 2510 และลดลงอย่างมากจนเหลือเพียง 130 สมาคม ในปี พ.ศ. 2514 สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและบทบาทของสหกรณ์ประเภทดังกล่าวในช่วงเวลาดังกล่าว

อย่างไรก็ดี ในขณะเดียวกันได้ปรากฏว่าสหกรณ์บางประเภทกลับมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ สหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์นิคมกสิกรรม สหกรณ์บำรุงที่ดิน และสหกรณ์เครดิตเพื่อการผลิต ขณะที่สหกรณ์ซึ่งมีจำนวนลดลงมีอยู่ 2 ประเภท คือ ร้านสหกรณ์ และสหกรณ์บำรุงและค้าสัตว์ ส่วนสหกรณ์ที่มีจำนวนคงที่และไม่ปรากฏการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาดังกล่าวมีอยู่ 4 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์นิคมเกลือ สหกรณ์หาทุนและบำรุงที่ดิน สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล และ สหกรณ์ผู้เช่าที่ดิน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างของพลวัตการพัฒนาสหกรณ์ในแต่ละรูปแบบอย่างชัดเจน

สาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ขบวนการสหกรณ์เกิดการหยุดชะงักในระยะนี้ มีดังนี้

1. ในช่วงเวลาก่อนหน้านี้ ขบวนการสหกรณ์มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนส่งผลให้การกำกับดูแลและควบคุมการดำเนินงานไม่สามารถครอบคลุมได้อย่างทั่วถึง ด้วยเหตุนี้ การขยายตัวของสหกรณ์ในระยะต่อมาจึงประสบข้อจำกัดและไม่อาจดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง
2. การยุบรวมกระทรวงสหกรณ์เข้ากับกระทรวงการพัฒนาแห่งชาติ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศในด้านการขยายระบบชลประทาน การคมนาคมขนส่ง และการศึกษาเป็นลำดับแรก ส่งผลให้การพัฒนาในด้านอื่น ๆ รวมถึงงานด้านสหกรณ์ ต้องเผชิญกับภาวะชะงักงันและหยุดชะงักลง
3. ธนาคารเพื่อการสหกรณ์ ซึ่งทำหน้าที่เป็นสถาบันการเงินระดับชาติของขบวนการสหกรณ์ ได้ถูกยุบเลิกในปี พ.ศ. 2509 และได้รับการปรับโครงสร้างจนกลายมาเป็น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในปัจจุบัน
4. การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และประสิทธิภาพ ส่งผลให้สหกรณ์ไม่สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานการณ์หรือการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ได้อย่างทันท่วงที
5. การดำเนินงานของสหกรณ์ยังประสบปัญหาจากการขาดการศึกษา วิเคราะห์ และการวางแผนในระยะยาวอย่างเป็นระบบ
6. การประชาสัมพันธ์ที่ยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถสร้างความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของขบวนการสหกรณ์ในวงกว้าง อีกทั้งความล้มเหลวของสหกรณ์บางแห่งยังส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่น ทั้งในหมู่สมาชิกและประชาชนทั่วไป อันเป็นปัจจัยที่บั่นทอนศรัทธาต่อขบวนการสหกรณ์โดยรวม

2.1.3 ยุคเปลี่ยนแปลง (พ.ศ. 2511 – 2541)

ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อแห่งการเปลี่ยนแปลงนี้ ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดของขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย คือการเกิดกระบวนการ คบรวมสหกรณ์หาทุน ทั้งนี้เนื่องจากการพิจารณาเห็นว่าสหกรณ์หาทุนในรูปแบบเดิมมีขนาดเล็กเกินไปจนไม่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสหกรณ์หาทุนบางแห่งมีจำนวนสมาชิกโดยเฉลี่ยเพียง 17 คน เท่านั้น ส่งผลให้ทั้งการดำเนินกิจการและการขยายตัวประสบข้อจำกัดอย่างชัดเจน

จากประสบการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า สหกรณ์ที่มีสมาชิกจำนวนน้อยไม่อาจบรรลุประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้อย่างแท้จริง เนื่องจากสหกรณ์ที่มีความเข้มแข็งจำเป็นต้องมีจำนวนสมาชิกในระดับที่เหมาะสมกับขนาดของกิจการ อีกทั้งต้องมีสำนักงานและบุคลากรประจำที่สามารถบริหารจัดการงานของสหกรณ์ได้ด้วยตนเอง จึงจะสามารถขยายตัวและเติบโตได้อย่างยั่งยืน การพึ่งพาเพียงเจ้าพนักงานสหกรณ์ซึ่งเป็นข้าราชการของรัฐ โดยที่สมาชิกไม่สามารถดำเนินกิจการด้วยตนเองนั้น เป็นแนวทางที่ไม่อาจดำรงอยู่ได้ในระยะยาว และไม่สอดคล้องกับหลักการสหกรณ์

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการปรับปรุงสหกรณ์จึงมีมติให้ดำเนินการควบรวมสหกรณ์หาทุนขนาดเล็กเข้าด้วยกัน เพื่อจัดตั้งเป็น สหกรณ์การเกษตรขนาดใหญ่ในระดับอำเภอ ตามข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญจาก ศูนย์ การอบรมการสหกรณ์ ระหว่างประเทศ (International Co-operative Training Centre) แห่ง สหรัฐอเมริกา ณ รัฐวิสคอนซิน เมื่อปี พ.ศ. 2511

ภายหลังการปรับปรุงขบวนการสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2511 ได้มีการตรา พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ขึ้น ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดรูปแบบของสหกรณ์ในประเทศไทยให้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. สหกรณ์จำกัด หมายถึง สหกรณ์ที่สมาชิกมีความรับผิดชอบต่อหนี้สินของสหกรณ์เพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ตนยังส่งใช้ไม่ครบตามมูลค่าหุ้นที่ถืออยู่
2. สหกรณ์ไม่จำกัด หมายถึง สหกรณ์ที่สมาชิกทุกคนต้องร่วมรับผิดชอบต่อหนี้สินทั้งปวงของสหกรณ์โดยไม่จำกัดจำนวน

การกำหนดประเภทของสหกรณ์ดังกล่าวนับเป็นการวางกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจน อันเอื้อต่อการบริหารจัดการและการดำเนินงานของสหกรณ์ให้เป็นระบบและสอดคล้องกับหลักการสหกรณ์ในยุคสมัยใหม่

แผนการควบรวมสหกรณ์หาทุนขนาดเล็กให้เป็น สหกรณ์การเกษตรขนาดใหญ่ในระดับอำเภอ ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 และกำหนดให้แล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2514 ส่งผลให้จำนวนสมาคมสหกรณ์ของประเทศไทยลดลงอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม การลดลงดังกล่าวมิได้สะท้อนถึงการหดตัวหรือการลดปริมาณของงานสหกรณ์ หากแต่กลับเป็นการปรับโครงสร้างที่เอื้อต่อการขยายตัวและการเจริญเติบโตของขบวนการสหกรณ์ในภาพรวม

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกสหกรณ์ซึ่งสะท้อนถึงความเข้มแข็งที่มากขึ้น ทั้งนี้ ในจำนวนดังกล่าวประกอบด้วย สหกรณ์การเกษตรจำนวน 401 แห่ง ซึ่งเกิดจากการควบรวมสหกรณ์หาทุนเดิม รวมถึงสหกรณ์ที่ปรับเปลี่ยนรูปแบบมาจากสหกรณ์เครดิตเพื่อการผลิต แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาศักยภาพของสหกรณ์ในเชิงคุณภาพมากกว่าการมุ่งเน้นเพียงปริมาณขององค์กร

สำหรับสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ นั้น แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นบ้าง แต่โดยภาพรวมมิได้มีความผันผวนมากนัก ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2510 มีสหกรณ์ทุกประเภทดำเนินงานอยู่ทั้งสิ้น 10,764 สหกรณ์ โดยในจำนวนนี้เป็น สหกรณ์หาทุนมากถึง 9,835 สหกรณ์ ส่งผลให้สหกรณ์ประเภทอื่น ๆ รวมกันมีจำนวนเพียง 929 สหกรณ์ เท่านั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2514 จำนวนสหกรณ์ทุกประเภทที่ดำเนินงานอยู่ลดลงเหลือ 1,498 สหกรณ์ โดยเป็น สหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์หาทุนรวมกันจำนวน 540 สหกรณ์ ส่วนที่เหลือเป็นสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ รวมทั้งสิ้น 958 สหกรณ์ ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ระหว่างปี พ.ศ. 2510 ถึง พ.ศ. 2514

จำนวนสหกรณ์หาทุนได้ลดลงอย่างมาก คิดเป็นจำนวนประมาณ 9,700 สหกรณ์ อันเป็นผลจากการปรับโครงสร้างและการควบรวมกิจการของขบวนการสหกรณ์ในช่วงเวลาดังกล่าว

การเปลี่ยนแปลงสำคัญอีกประการหนึ่งของขบวนการสหกรณ์ในช่วงเวลาดังกล่าว คือการยุบเลิก กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2515 ซึ่งนำไปสู่การปรับโครงสร้างหน่วยงานด้านสหกรณ์ครั้งสำคัญ โดยมีการควบรวม กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ และ สำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เข้าด้วยกันเป็นหน่วยงานเดียว คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์

ขณะที่ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ยังคงดำรงอยู่ในสถานะเดิม เนื่องจากภารกิจด้านการตรวจสอบบัญชีถือเป็นงานอิสระที่ไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยงานอื่น เพื่อคงไว้ซึ่งความเป็นกลางและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน อีกทั้งในช่วงเวลานั้น ยังมีความจำเป็นต้องอาศัยเจ้าหน้าที่จากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในการตรวจสอบบัญชีของกลุ่มเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรจากหน่วยงานราชการอื่น ๆ ตามคำร้องขอ

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2515 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ย้ายสังกัดไปอยู่ภายใต้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทั้งนี้ ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2515 ประเทศไทยมีสหกรณ์ทุกประเภทดำเนินการอยู่รวมทั้งสิ้น 1,498 สหกรณ์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างใหม่ของการบริหารงานสหกรณ์ในยุคดังกล่าว

ในปี พ.ศ. 2516 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดประเภทของสหกรณ์ในประเทศไทยอย่างชัดเจน โดยแบ่งสหกรณ์ออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่ 1) สหกรณ์การเกษตร 2) สหกรณ์ประมง 3) สหกรณ์นิคม 4) สหกรณ์ร้านค้า 5) สหกรณ์บริการ และ 6) สหกรณ์ออมทรัพย์

การกำหนดประเภทสหกรณ์ดังกล่าวนับเป็นการวางกรอบเชิงนโยบายและการบริหารจัดการที่ชัดเจน อันเอื้อต่อการส่งเสริม พัฒนา และกำกับดูแลขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยให้เป็นระบบและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในยุคนั้น

ในปี พ.ศ. 2524 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 โดยมีสาระสำคัญ คือ การปรับเปลี่ยนสถานะของ นายทะเบียนสหกรณ์ จากเดิมซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงการพัฒนาฯ และสังคมที่ได้ถูกยุบเลิกไปแล้ว มาเป็นข้าราชการในสังกัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารราชการในขณะนั้น

นอกจากนี้ ยังได้มีการขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ผู้จัดการสหกรณ์ ให้สามารถดำเนินกิจกรรมและทำธุรกรรมทางธุรกิจกับบุคคลภายนอกได้โดยตรง อันเป็นการเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสหกรณ์ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

2.1.4 ยุคมุ่งสู่อนาคต (พ.ศ. 2542 - ปัจจุบัน)

ในบริบทของสถานการณ์ปัจจุบัน ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยยังคงดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง โดยเฉพาะการปรับปรุงกรอบกฎหมายซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินงานของสหกรณ์ในภาพรวมอย่างมีนัยสำคัญ กล่าวคือ ได้มีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ขึ้น และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งแรกในปี พ.ศ. 2553 รวมทั้งมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งในปี พ.ศ. 2562 เพื่อให้การกำกับดูแลและการดำเนินงานของสหกรณ์สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และบริบทการพัฒนาของประเทศในแต่ละช่วงเวลา

สาระสำคัญที่เพิ่มเติมขึ้นจาก พระราชบัญญัติสหกรณ์ และมีบทบาทอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย คือ การจัดตั้ง คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งทำหน้าที่เป็นกลไกระดับนโยบายในการขับเคลื่อนและกำกับทิศทางการพัฒนาสหกรณ์ของประเทศ

คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นประธาน และ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธาน โดยมีผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญจากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ อาทิ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม รวมถึง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

นอกจากนี้ ยังมีผู้แทนจากสถาบันการเงินและองค์กรสหกรณ์ระดับชาติร่วมเป็นกรรมการ ได้แก่ ผู้จัดการใหญ่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ผู้แทนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยในฐานะกรรมการดำเนินการ ตลอดจนประธานกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศประเภทละหนึ่งคน และประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศหนึ่งคน ซึ่งร่วมเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ทั้งนี้ กำหนดให้ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการดังกล่าว

คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ โดยมีการกิจหลักดังต่อไปนี้ 1) เสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ 2) กำหนดนโยบายและจัดทำแผนพัฒนาสหกรณ์ให้สอดคล้องกับกรอบระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 3) วางแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการขยายธุรกิจและกิจการของสหกรณ์ รวมถึงการส่งเสริมความร่วมมือกับภาคเอกชนในการมีส่วนร่วมพัฒนาขบวนการสหกรณ์ 4) กำหนดกรอบการประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชน เพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสหกรณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ 5) พิจารณาแก้ไขปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เป็นเหตุให้นโยบายหรือแผนพัฒนา

การสหกรณ์ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ 6) พิจารณาดำเนินการในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสหกรณ์ตามที่ได้รับมอบหมาย

อีกประเด็นหนึ่งที่มีการปรับเปลี่ยนไปจาก พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 คือสถานะของ นายทะเบียนสหกรณ์ โดยในช่วงเวลาดังกล่าว นายทะเบียนสหกรณ์เป็นข้าราชการผู้แทนจากกระทรวง พัฒนาการแห่งชาติ และต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี อย่างไรก็ตาม ภายหลังการยุบเลิกกระทรวง พัฒนาการแห่งชาติ ภายใต้ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์เป็น อธิบดี กรมส่งเสริมสหกรณ์ ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นการปรับโครงสร้างการกำกับดูแลด้านสหกรณ์ ให้สอดคล้องกับระบบราชการและบริบทการบริหารงานของประเทศในปัจจุบัน

อีกประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของขบวนการสหกรณ์ คือการที่ พระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง กองทุนพัฒนาสหกรณ์ ขึ้นภายในกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดย กำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ กองทุนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่ง เงินทุนสำหรับส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินกิจการของสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ

ภายใต้กรอบการพัฒนาดังกล่าว ภาครัฐได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการยกระดับขบวนการ สหกรณ์ จนนำไปสู่การจัดทำ แผนพัฒนาสหกรณ์ อย่างเป็นระบบ ซึ่งจนถึงปัจจุบันได้มีการประกาศใช้แล้วรวม 3 ฉบับ ได้แก่

1. แผนพัฒนาสหกรณ์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546–2549) มุ่งเน้นให้สหกรณ์เป็นองค์กรที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยยึดมั่นในหลักการและคุณค่าของสหกรณ์
2. แผนพัฒนาสหกรณ์ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2550–2554) ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบสหกรณ์ที่มีคุณค่าและศักยภาพในการยกระดับคุณภาพชีวิตของสังคมให้มีความอยู่ดีกินดีและความสุข
3. แผนพัฒนาสหกรณ์ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2555–2559) กำหนดทิศทางการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในภาพรวมทั้งระบบ เพื่อผลักดันให้สหกรณ์เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน

ในปี พ.ศ. 2548 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อปรับปรุงการกำหนดประเภทของสหกรณ์ โดยกำหนดให้สหกรณ์ในประเทศไทยมีจำนวน 7 ประเภท ทั้งนี้ ได้มีการเพิ่มเติม สหกรณ์เครดิตยูเนียน ขึ้นเป็นประเภทเฉพาะ แยกออกจาก สหกรณ์ออมทรัพย์

การปรับปรุงดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความชัดเจนในการกำกับดูแล เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์มีสมาชิกเป็นผู้ที่มีรายได้ประจำ ขณะที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนมีสมาชิกเป็นผู้ที่ไม่มีรายได้ประจำ แต่มีพฤติกรรมการออมเงินอย่างสม่ำเสมอ การแยกประเภทดังกล่าวจึงเอื้อต่อการบริหารจัดการ การส่งเสริม และการกำกับดูแลสหกรณ์ให้เหมาะสมกับลักษณะของสมาชิกและรูปแบบการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

ในช่วงเวลาปัจจุบัน ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยยังคงมีพัฒนาการและการเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ สหกรณ์นอกภาคการเกษตร อาทิ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์การเกษตร ซึ่งมีการขยายตัวอย่างเห็นได้ชัด ขณะที่สหกรณ์บางกลุ่มกลับแทบไม่ปรากฏการเติบโต หรือแม้กระทั่งมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะ สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม และสหกรณ์ร้านค้า

อย่างไรก็ตาม ยังมีสหกรณ์บางประเภทที่สามารถดำรงอยู่และปรับตัวได้ดี เนื่องจากมีความหลากหลายในการประกอบธุรกิจและมีความยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม นั่นคือสหกรณ์บริการ ซึ่งสามารถปรับรูปแบบการดำเนินงานให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงได้อย่างทันทั่วถึง

แม้ว่าสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนจะมีพัฒนาการและการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังประสบปัญหาในด้านการดำเนินงานและการกำกับดูแล ส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ขึ้น โดยมีเป้าหมายสำคัญในการยกระดับมาตรการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนให้มีความรัดกุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

กฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ อาทิ การเพิ่มเติม มาตรา 89/2 ซึ่งเป็นกรอบการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนโดยเฉพาะ อันเป็นบทบัญญัติที่ไม่ปรากฏในพระราชบัญญัติฉบับเดิม ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพในการดำเนินงาน ป้องกันความเสี่ยง และรักษาความมั่นคงทางการเงินของระบบสหกรณ์โดยรวม

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 89/2 (4) ที่ว่าด้วยการให้กู้และการให้สินเชื่อของสหกรณ์ ได้รับความสนใจจากหลายภาคส่วน เนื่องจากในปัจจุบันสหกรณ์มีการปล่อยสินเชื่อรวมเป็นมูลค่าประมาณ 1.7 ล้านล้านบาท ซึ่งส่วนหนึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาหนี้สินครัวเรือนของสมาชิกสหกรณ์ รวมถึงประเด็นการหักชำระหนี้โดยตรง กฎหมายจึงกำหนดให้การปล่อยสินเชื่อแก่สมาชิกต้องผ่านการพิจารณาอย่างรอบคอบและรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงข้อมูลจากเครดิตบูโร ความสามารถในการชำระหนี้ และรายได้สุทธิที่เพียงพอต่อการดำรงชีพของสมาชิกแต่ละรายควบคู่กันไป

ในขณะเดียวกัน หลักทรัพย์และหลักประกันที่ใช้ในการให้กู้ยืมจะต้องมีความมั่นคงและน่าเชื่อถือ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาหนี้เสียและเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่ระบบสหกรณ์ในระยะยาว

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ยังได้บัญญัติ มาตรา 42/1 ซึ่งกำหนดให้สหกรณ์มีสิทธิในการหักชำระหนี้ในฐานะ เจ้าหนี้ลำดับที่หนึ่ง รองจากการหักภาษีอากรหรือเงินที่ต้องนำส่งให้รัฐ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติยังพบว่าบางหน่วยงานมีการหักเงินเดือนเพื่อนำไปชำระหนี้ให้แก่สถาบันการเงินอื่นก่อนสหกรณ์ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย

ปัจจุบัน กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เร่งดำเนินการสร้างความเข้าใจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ปัญหาดังกล่าวส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการที่สหกรณ์

ปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิกบางรายเกินกว่าความสามารถในการชำระหนี้ โดยเฉพาะในกลุ่มผู้เกษียณอายุที่มีรายได้ประจำลดลง ส่งผลให้รายได้ไม่เพียงพอสำหรับการหักชำระหนี้คืนแก่สหกรณ์

ด้วยเหตุนี้ สหกรณ์จึงมีความจำเป็นต้องให้คำแนะนำแก่สมาชิกเกี่ยวกับการวางแผนทางการเงินล่วงหน้าอย่างน้อย 5 ปีก่อนถึงวัยเกษียณอายุ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาหนี้สินดังกล่าวในอนาคต

นอกจากนี้ อีกประเด็นสำคัญภายใต้ พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 คือ การเพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 33/1 ซึ่งกำหนดให้สหกรณ์ในประเทศไทยมีจำนวน 8 ประเภท โดยได้เพิ่มเติมสหกรณ์อีกประเภทหนึ่ง คือ “สหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” เพื่อเปิดโอกาสให้มีความยืดหยุ่นและเอื้อต่อการจดทะเบียนสหกรณ์ในรูปแบบใหม่ ๆ แยกออกจากสหกรณ์บริการเดิม ทั้งนี้ สหกรณ์ทั้ง 8 ประเภท ในประเทศไทยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ 1) สหกรณ์การเกษตร 2) สหกรณ์ออมทรัพย์ 3) สหกรณ์ประมง 4) สหกรณ์ร้านค้า 5) สหกรณ์นิคม 6) สหกรณ์บริหาร 7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน และ 8) สหกรณ์อื่น ๆ

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์

สหกรณ์เมื่อจดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ทั้งนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎกระทรวงระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ และประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ทั้ง 8 ประเภท

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของสหกรณ์ รวมทั้งการกำกับดูแลสหกรณ์ มีดังนี้

2.2.1 การจัดตั้งสหกรณ์

ในการจัดตั้งสหกรณ์นั้น กลุ่มบุคคลที่รวมกลุ่มกันต้องต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ รวมทั้งมีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน สมาชิกต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับ และสมาชิกถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้น แต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นทั้งหมด โดยสหกรณ์ต้องมีการออกข้อบังคับสหกรณ์ของตนเองด้วย³

ในการจัดตั้งสหกรณ์ผู้ที่มีความประสงค์จะเป็นสมาชิกจะต้องประชุมเพื่อคัดเลือกผู้มาประชุมให้เป็นคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน เพื่อดำเนินการสหกรณ์ (นุรัตน์ ปวนคำมา, 2556, น. 47-50) และมีหน้าที่ในการดำเนินการ เช่น พิจารณาเลือกประเภทสหกรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด

³ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

กำหนดแผนเกี่ยวกับการดำเนินการของสหกรณ์ ทำบัญชีรายชื่อสมาชิกพร้อมด้วยจำนวนหุ้น พร้อมทั้งดำเนินการร่างข้อบังคับของสหกรณ์⁴

หลังจากดำเนินการประชุมเรียบร้อยแล้ว ให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ลงลายมือชื่อในสาคำขอจดทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด และยื่นต่อนายทะเบียน พร้อมทั้งเอกสารดังต่อไปนี้ สำเนารายงานการประชุมจำนวน 2 ชุด แผนการดำเนินงานของสหกรณ์จำนวน 2 ชุด รวมทั้งบัญชีรายชื่อผู้ที่จะเป็นสมาชิกพร้อมลายมือชื่อ และจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อมีการจดทะเบียนสหกรณ์จำนวน 2 ชุด และข้อบังคับของสหกรณ์จำนวน 4 ชุด⁵

นายทะเบียน รองนายทะเบียน หรือบุคคลผู้ได้รับมอบหมาย มีอำนาจอำคำสั่งเป็นหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาจดทะเบียนสหกรณ์ได้ และเมื่อนายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่าสหกรณ์ตามที่ขอจดทะเบียนนั้น เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการจดทะเบียนสหกรณ์ตามที่ขอนั้นจะไม่เสียหายแก่ระบบสหกรณ์ ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญรับจดทะเบียนนั้น และสหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย⁶

กรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนแจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียนนั้นพร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่รับจดทะเบียนเป็นหนังสือไปยังคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์โดยไม่ชักช้า⁷

กรณีที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนแล้ว คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์มีหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์นั้น ๆ จนกว่าจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ การเป็นสมาชิกตามบัญชีรายชื่อนั้น ให้เริ่มตั้งแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนและสมาชิกชำระเงินค่าหุ้นตามจำนวนที่ถือหุ้น กรณีที่มีผู้ขอเข้าเป็นสมาชิกภายหลังจากนายทะเบียนรับจดทะเบียนแล้ว ให้ถือว่าเป็นสมาชิกเมื่อชำระค่าหุ้นครบถ้วน หลังจากนั้นให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์นัดสมาชิกมาประชุม ซึ่งเรียกว่า การประชุมใหญ่สามัญครั้งแรกภายใน 90 วัน นับแต่วันจดทะเบียนสหกรณ์ เพื่อดำเนินการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และมอบหมายงานทั้งหลายมั่งปวงให้กับคณะกรรมการดำเนินการต่อไป⁸

2.2.2 การดำเนินงานของสหกรณ์

บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในเรื่องการดำเนินงานของสหกรณ์นั้น ได้วางกรอบอำนาจ หน้าที่ และโครงสร้างการบริหารงานของสหกรณ์ไว้อย่างเป็นระบบและรัดกุม เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่สมาชิก (กวี วงศ์พุฒิ, 2548, น. 25)

⁴ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

⁵ มาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

⁶ มาตรา 36-37 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

⁷ มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

⁸ มาตรา 39-40 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

โดยหลักการสำคัญ สหกรณ์มีอำนาจดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นด้านการผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ของสมาชิก รวมถึงการจัดสวัสดิการ การสงเคราะห์ และการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ ทั้งยังสามารถขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานต่างประเทศ หรือบุคคลอื่นได้ นอกจากนี้ สหกรณ์ยังสามารถรับฝากเงิน ให้กู้ยืม ให้สินเชื่อ จัดการทรัพย์สิน และดำเนินธุรกรรมทางการเงินแก่สมาชิกหรือสหกรณ์อื่น ภายใต้หลักเกณฑ์และความเห็นชอบของนายทะเบียนสหกรณ์ ทั้งนี้ การกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกันของสหกรณ์ต้องอยู่ภายในวงเงินที่ได้รับอนุญาต และต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงินขององค์กร⁹

ในด้านโครงสร้างการบริหาร สหกรณ์ต้องมีคณะกรรมการดำเนินการซึ่งมาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ มีวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจนและจำกัดจำนวนวาระ เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจ คณะกรรมการทำหน้าที่บริหารกิจการและเป็นผู้แทนของสหกรณ์ในการติดต่อกับบุคคลภายนอก โดยสามารถมอบหมายอำนาจให้กรรมการหรือผู้จัดการดำเนินการแทนได้ ขณะเดียวกัน กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการและผู้จัดการไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันการทุจริตและสร้างโปร่งใสในการบริหารงาน¹⁰

นอกจากนี้ ยังมีระบบการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของสมาชิกอย่างเข้มแข็ง โดยกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบกิจการซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ และกำหนดให้มีการประชุมใหญ่สามัญอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง รวมถึงการประชุมใหญ่วิสามัญในกรณีที่มีเหตุจำเป็นหรือเกิดปัญหาทางการเงิน เพื่อให้สมาชิกสามารถกำกับ ตรวจสอบ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง สำหรับสหกรณ์ที่มีสมาชิกจำนวนมาก ยังสามารถใช้ระบบผู้แทนสมาชิกเพื่อให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพ¹¹

ในส่วนของกระบวนการประชุมและการตัดสินใจ กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประชุม การลงคะแนนเสียง และอัตราเสียงข้างมากไว้อย่างชัดเจน โดยยึดหลัก “หนึ่งสมาชิก หนึ่งเสียง” เพื่อความเสมอภาค ทั้งนี้ เรื่องสำคัญที่กระทบต่อโครงสร้างและการดำรงอยู่ของสหกรณ์ เช่น การแก้ไขข้อบังคับ การคว่ำรวม แยก หรือเลิกสหกรณ์ ต้องได้รับเสียงเห็นชอบในอัตราที่สูงเป็นพิเศษ เพื่อคุ้มครองสิทธิของสมาชิกและความมั่นคงของสหกรณ์โดยรวม¹²

โดยสรุป บทบัญญัติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของกฎหมายในการสร้างสมดุลระหว่างความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ กับการกำกับดูแลที่รัดกุม โปร่งใส และเปิดโอกาสให้

⁹ มาตรา 46-49 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

¹⁰ มาตรา 50-52 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

¹¹ มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

¹² มาตรา 54-59 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง อันเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ให้เข้มแข็งและยั่งยืนในระยะยาว

2.2.3 การกำกับดูแลสหกรณ์

สหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้น ผู้เขียนอธิบายได้ ดังนี้

1) องค์กรกำกับดูแลสหกรณ์

สหกรณ์นั้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ 2 หน่วยงานหลัก คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งสองหน่วยงานนั้นเป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้งสองหน่วยงาน และมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งสามารถอธิบายได้ ดังนี้

กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีสถานะเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถือเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลสหกรณ์ทุกประเภท กล่าวคือ กำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลสหกรณ์ โดยอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์นั้นแบ่งออกเป็น 2 ประการสำคัญ ได้แก่ ประการแรก อำนาจหน้าที่ในการรับจดทะเบียนสหกรณ์ เช่น จดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ จดทะเบียนควบรวมสหกรณ์ และจดทะเบียนยกเลิกสหกรณ์ ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ทุกประเภท ตลอดจนการยับยั้งหรือเพิกถอนมติของกรรมการสหกรณ์ที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย¹³

หากจะกล่าวถึงกรมส่งเสริมสหกรณ์นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นหน่วยงานระดับกรม ซึ่งการทำงานจะเป็นระบบราชการ มีการดำเนินการเป็นลำดับขั้นตามที่กำหนดไว้ ซึ่งอาจมีการดำเนินงานที่ล่าช้า ไม่ทันต่อสถานการณ์ได้

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มีสถานะเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่นเดียวกับกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสอบบัญชี โดยผู้สอบบัญชีเอกชน รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและให้ความรู้ด้านการบริหารการเงิน¹⁴

2) มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลสหกรณ์

การจัดตั้งสหกรณ์ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด¹⁵ กล่าวคือ ต้องมีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ขोजัดตั้ง นอกจากนี้สมาชิกของสหกรณ์จะต้องเป็นบุคคลธรรมดาและเป็นผู้บรรลุนิติภาวะ สมาชิก

¹³ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

¹⁴ ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2552

¹⁵ มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2552

ต้องถือหุ่นอย่างน้อยหนึ่งหุ่น รวมถึงสมาชิกต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ หลังจากจัดตั้งแล้ว สหกรณ์ต้องกำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจ เป็นต้น

ความมั่นคงทางการเงินของสหกรณ์ สหกรณ์ต้องมีความเพียงพอของเงินกองทุน กำหนดให้รักษาทุนสำรองของสหกรณ์ให้เหมาะสม รวมทั้งการดำเนินสินทรัพย์สภาพคล่อง โดยต้องรักษาสภาพคล่องตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การลงทุนของสหกรณ์

การดำเนินธุรกิจ การให้กู้ยืมเงินของสหกรณ์นายทะเบียนมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการจำกัดวงเงินกู้ยืมหรือการค้ำประกันของสหกรณ์ การลงทุนของสหกรณ์ ต้องเหมาะสมกับสหกรณ์ เป็นต้น

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์

ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์นั้น ผู้ศึกษานำเสนอ ดังนี้

2.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่กำกับดูแลสหกรณ์

การกำกับดูแลสหกรณ์ ตามกฎหมายประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่า ใช้กลไกการควบคุมโดยองค์กรที่เป็นระบบราชการ กลางคือ มีองค์กรที่กำกับดูแล ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งมีนายทะเบียนเป็นผู้ควบคุม และหากพิจารณาแล้ว ยังคงยึดติดกับระบบราชการเป็นหลัก ซึ่งอาจทำให้การควบคุมเกิดปัญหาความล่าช้า ไม่ตรงตามความประสงค์ที่กฎหมายบัญญัติไว้

การกำกับดูแลดังกล่าวนี้ นายทะเบียนสามารถออกคำสั่ง เกี่ยวกับการดำเนินการของสหกรณ์ ที่อาจดำเนินไปในทางที่เสียหายได้ แต่อย่างไรก็ตาม คำสั่งของนายทะเบียนนั้น คำสั่งในบางเรื่องหากสหกรณ์ไม่ดำเนินการตามที่นายทะเบียนมีคำสั่งแล้ว ไม่มีมาตรการบังคับโทษตามกฎหมาย ทำให้นายทะเบียนมีสถานะเป็นเพียงสื่อกระดาดช อันมีอาจทำให้สหกรณ์เกรงกลัวแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาในภาพรวม จะเห็นได้ว่า องค์กรที่กำกับดูแลสหกรณ์ทั้งสององค์กรนั้น ยังมีปัญหาในทางกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติ อันทำให้การกำกับดูแลสหกรณ์ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร และหากพิจารณาถึงการประกันภัย จะมีหน่วยงานที่กำกับดูแล ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและระบบประกันภัยอย่างมีประสิทธิภาพ อันแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกับระบบสหกรณ์ ที่ยังขาดประสิทธิภาพในการกำกับดูแล

2.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการกำกับดูแลสหกรณ์

ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการจัดตั้งสหกรณ์นั้น หากพิจารณาแล้ว มาตรการต่าง ๆ ที่กำกับดูแลและเกี่ยวกับสหกรณ์นั้น ผู้ศึกษาแยกอธิบายดังนี้

1) มาตรการในการจัดตั้ง ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายแล้ว กฎหมายกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้ง โดยการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีความต้องการในการจัดตั้ง และมีวัตถุประสงค์เดียวกัน รวมถึงกำหนดเรื่องการถือ

หุ้นของสมาชิก และการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับสหกรณ์สำหรับสมาชิก ซึ่งเป็นเงื่อนไขทั่วไปในการจัดตั้งสหกรณ์เท่านั้น ยังไม่มีการกำหนดเงื่อนไขเฉพาะในการจัดตั้งสหกรณ์แต่อย่างใด

2) การกำกับดูแลและด้านการดำเนินงานของสหกรณ์ ในการดำเนินการของสหกรณ์นั้น สหกรณ์ต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ โดยเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของสหกรณ์ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องเกี่ยวกับการเงิน กล่าวคือ การรับฝากเงิน การให้สมาชิกกู้ยืมเงิน การกู้ยืมเงินของสหกรณ์ การลงทุนของสหกรณ์ หรืออาจกล่าวได้ว่าประเด็นเหล่านี้ เป็นประเด็นความมั่นคงทางการเงินของสหกรณ์ อันอาจสร้างความเชื่อมั่นให้สมาชิกในการเป็นสมาชิกที่ไว้วางใจให้คณะกรรมการดำเนินงานของสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินงาน

หากพิจารณาแล้ว ปัญหาด้านการเงินของสหกรณ์เป็นเรื่องที่เกิดปัญหาอย่างมาก เนื่องจากในทางปฏิบัติมีการทุจริตของคณะกรรมการดำเนินงานของสหกรณ์ โดยใช้มติที่ประชุมคณะกรรมการ เพื่อนำเงินของสหกรณ์ไปลงทุน อันอาจทำให้สหกรณ์ดำเนินการไปในทางที่อาจขาดทุนได้ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดสัดส่วนในการลงทุนของสหกรณ์ไว้แต่อย่างใด

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

แนวคิดเรื่องสหกรณ์ถือกำเนิดขึ้นในทวีปยุโรป ท่ามกลางบริบทของการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่โครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง เกษตรกรจำนวนมากต้องสูญเสียที่ดินทำกินจากการกว้านซื้อของกลุ่มทุน และถูกผลักดันให้ย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมืองเพื่อขายแรงงาน ภายใต้สภาพการทำงานที่ไม่เป็นธรรมและการเอารัดเอาเปรียบในหลากหลายรูปแบบ สถานการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การรวมกลุ่มของแรงงานในเมืองรอชเดล ประเทศอังกฤษ เพื่อแสวงหาแนวทางในการพึ่งพาตนเองและแก้ไขปัญหาดังกล่าว เศรษฐกิจร่วมกัน การก่อตั้งร้านสหกรณ์รอชเดลจึงนับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของขบวนการสหกรณ์ และได้พัฒนาเป็นต้นแบบที่ถูกนำไปปรับใช้ในหลายประเทศทั่วโลก

สำหรับประเทศไทย แนวคิดเรื่องสหกรณ์เริ่มถูกนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2459 อันเป็นผลมาจากปัญหาหนี้สินสะสมและความยากลำบากในการดำรงชีวิตของเกษตรกร รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยจึงพยายามแสวงหาแนวทางช่วยเหลือ โดยเฉพาะการจัดหาแหล่งเงินทุนที่มีอัตราดอกเบี้ยเป็นธรรม เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของเกษตรกร แนวคิดสหกรณ์จึงได้รับการนำมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญ และได้พัฒนาอย่างต่อเนื่องยาวนานกว่าหนึ่งศตวรรษ

พัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็นช่วงสำคัญได้หลายยุค ดังนี้

ยุคขยายตัว การสหกรณ์ของไทยเริ่มต้นจากการทดลองจัดตั้งสหกรณ์หาทุน โดยอาศัยการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสมาคมเพื่อเปิดทางให้สามารถจดทะเบียนสหกรณ์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ในระยะแรก การดำเนินงานเป็นไปอย่างระมัดระวังและค่อยเป็นค่อยไป ส่งผลให้แม้จะใช้เวลานานกว่าสิบปี แต่สามารถจัดตั้งสหกรณ์ได้เพียงจำนวนจำกัด และกระจุกตัวอยู่ในบางจังหวัดเท่านั้น

อย่างไรก็ดี เมื่อปรากฏชัดว่าสหกรณ์เป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประชาชน จึงนำไปสู่การตรากฎหมายว่าด้วยสหกรณ์โดยเฉพาะ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองและกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์อย่างเป็นระบบ ต่อมาได้มีการจัดตั้งแหล่งเงินทุนเพื่อสนับสนุนการลงทุนของสหกรณ์ ส่งผลให้ขบวนการสหกรณ์สามารถขยายตัวทั้งในเชิงพื้นที่และจำนวนองค์กรได้อย่างรวดเร็ว

ยุคอยู่ตัว ภายหลังช่วงการขยายตัวอย่างรวดเร็ว การเติบโตของขบวนการสหกรณ์เริ่มชะลอลง จำนวนสหกรณ์ในแต่ละปีเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย หรือบางช่วงแทบไม่เพิ่มขึ้นเลย สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงภาวะการเติบโตที่ทรงตัวของขบวนการสหกรณ์

ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การขยายตัวหยุดชะงัก ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การยุบรวมหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสหกรณ์ รวมถึงนโยบายของรัฐที่มุ่งให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านอื่นเป็นหลัก นอกจากนี้ การยุบเลิกสถาบันการเงินเฉพาะด้าน การขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ การขาดการวางแผนระยะยาว และปัญหาด้านการประชาสัมพันธ์ ล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญที่บั่นทอนความเชื่อมั่นต่อขบวนการสหกรณ์ในช่วงเวลาดังกล่าว

ยุคเปลี่ยนแปลง ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการพัฒนา ได้เกิดการปรับโครงสร้างขบวนการสหกรณ์ครั้งสำคัญ โดยเฉพาะการควบรวมสหกรณ์หาทุนขนาดเล็ก ซึ่งมีข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพและศักยภาพในการดำเนินธุรกิจ การรวมตัวดังกล่าวมีเป้าหมายเพื่อสร้างสหกรณ์การเกษตรขนาดใหญ่ในระดับอำเภอ ที่มีความเข้มแข็งและสามารถบริหารจัดการได้ด้วยตนเองอย่างแท้จริง

การตรากฎหมายสหกรณ์ฉบับใหม่ในช่วงนี้ ได้กำหนดกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจน แบ่งสหกรณ์ออกเป็นประเภทตามลักษณะความรับผิดชอบของสมาชิก อันเอื้อต่อการบริหารจัดการและการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ แม้จำนวนสหกรณ์จะลดลงอย่างมากจากการควบรวม แต่กลับสะท้อนถึงการพัฒนาเชิงคุณภาพ ทั้งในด้านจำนวนสมาชิก ความเข้มแข็ง และศักยภาพในการดำเนินงาน

ยุคมุ่งสู่อนาคต ในยุคปัจจุบัน ขบวนการสหกรณ์ของไทยยังคงพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม และกฎหมาย การปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์หลายครั้งมีเป้าหมายเพื่อยกระดับการกำกับดูแล เสริมสร้างเสถียรภาพ และเพิ่มความโปร่งใสในการดำเนินงาน โดยเฉพาะในสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ซึ่งมีบทบาทสำคัญในระบบการเงินของประเทศ

กล่าวโดยสรุป พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยสะท้อนถึงการปรับตัวอย่างต่อเนื่องตามบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จากการมุ่งเน้นการขยายตัวเชิงปริมาณในระยะแรก สู่การให้ความสำคัญกับคุณภาพ ความเข้มแข็ง และความยั่งยืนขององค์กรในระยะยาว อันเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาประเทศในอนาคต

ในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์นั้น เมื่อสหกรณ์ได้รับการจดทะเบียนแล้ว ย่อมมีสถานะเป็น “นิติบุคคล” ตามกฎหมาย สามารถดำเนินกิจการ มีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในนามของสหกรณ์ได้อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ กฎหมายหลักที่ใช้กำกับดูแลสหกรณ์ คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกรอบกฎหมายสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ด้านการจัดตั้ง การบริหาร การดำเนินธุรกิจ และการกำกับตรวจสอบ

นอกจากกฎหมายหลักดังกล่าว ยังมีกฎหมายลำดับรองและเครื่องมือทางปกครองที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ กฎกระทรวง ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ และประกาศของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งล้วนมีบทบาทในการกำหนดรายละเอียดเชิงปฏิบัติและมาตรการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับสหกรณ์ทั้ง 8 ประเภท ตลอดจนสร้างมาตรฐานการบริหารและความมั่นคงของระบบสหกรณ์โดยรวม

การจัดตั้งสหกรณ์ การจัดตั้งสหกรณ์เริ่มต้นจากการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีเจตนาร่วมกันในการส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิก ภายใต้หลักการ “ช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน” ตามอุดมการณ์สหกรณ์ กลุ่มผู้ริเริ่มต้องกำหนดวัตถุประสงค์และกิจการร่วมกันให้สอดคล้องกับประเภทสหกรณ์ที่จะขอจดทะเบียน ตลอดจนกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกตามข้อบังคับ โดยสมาชิกต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้น แต่ไม่เกินสัดส่วนที่กฎหมายกำหนด เพื่อคุ้มครองความเสมอภาคและลดโอกาสการกระจุกอำนาจในทางการเงิน

ในขั้นตอนดำเนินการ ผู้ประสงค์เข้าร่วมเป็นสมาชิกต้องจัดประชุมเพื่อคัดเลือก “คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์” ซึ่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน ทำหน้าที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้ง เช่น เลือกประเภทสหกรณ์ให้ตรงกับวัตถุประสงค์ จัดทำบัญชีรายชื่อสมาชิกพร้อมจำนวนหุ้น และยกร่างข้อบังคับสหกรณ์ให้เป็นไปตามกรอบกฎหมาย

เมื่อการประชุมและเอกสารครบถ้วน คณะผู้จัดตั้งต้องลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนกำหนด พร้อมยื่นเอกสารประกอบ ได้แก่ รายงานการประชุม แผนการดำเนินงาน บัญชีรายชื่อสมาชิกพร้อมลายมือชื่อและจำนวนหุ้น และข้อบังคับสหกรณ์ตามจำนวนชุดที่กฎหมายกำหนด จากนั้น นายทะเบียนหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณา

หากนายทะเบียนเห็นว่า การจัดตั้งเป็นไปตามกฎหมายและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบสหกรณ์ ย่อมรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญ ซึ่งทำให้สหกรณ์มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยสมบูรณ์ แต่หากไม่รับจดทะเบียน นายทะเบียนต้องแจ้งเหตุผลเป็นหนังสือแก่คณะผู้จัดตั้งโดยไม่ชักช้า

ภายหลังจดทะเบียน คณะผู้จัดตั้งจะทำหน้าที่เสมือนคณะกรรมการดำเนินการชั่วคราว จนกว่าจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการชุดแรก ทั้งนี้ ความเป็นสมาชิกเริ่มนับตั้งแต่วันที่จดทะเบียนและสมาชิกชำระค่าหุ้นตามจำนวนที่ถือ และต้องจัดประชุมใหญ่สามัญครั้งแรกภายใน 90 วัน เพื่อเลือกคณะกรรมการดำเนินการและถ่ายโอนภารกิจการบริหารให้เป็นระบบต่อไป

การดำเนินงานของสหกรณ์ พระราชบัญญัติสหกรณ์ได้วางกรอบการดำเนินงานของสหกรณ์ไว้อย่างเป็นระบบ โดยกำหนดอำนาจ หน้าที่ และโครงสร้างการบริหาร เพื่อให้สหกรณ์ขับเคลื่อนภารกิจตามวัตถุประสงค์ และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่สมาชิก สหกรณ์สามารถดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้หลากหลาย ทั้งการผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรม รวมถึงการจัดสวัสดิการ การสงเคราะห์ และการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการแก่สมาชิก

ในด้านการเงิน สหกรณ์สามารถรับฝากเงิน ให้กู้ยืม จัดสินเชื่อ และบริหารทรัพย์สินได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนด และในบางกรณีต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน เพื่อคุ้มครองความมั่นคงและลดความเสี่ยงเชิงระบบ ทั้งนี้ การกู้ยืมหรือการค้ำประกันต้องอยู่ภายในวงเงินที่อนุญาต และต้องรักษาระดับสินทรัพย์สภาพคล่องตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเงินขององค์กร

สำหรับโครงสร้างการบริหาร สหกรณ์ต้องมีคณะกรรมการดำเนินการซึ่งมาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ โดยมีวาระและข้อจำกัดการดำรงตำแหน่งเพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจ คณะกรรมการทำหน้าที่บริหารกิจการและเป็นผู้แทนของสหกรณ์ และอาจมอบหมายให้ผู้จัดการหรือกรรมการบางคนดำเนินการแทนได้ตามขอบเขตที่กำหนด พร้อมกันนี้ กฎหมายยังวางหลักเกณฑ์ด้านคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสและลดโอกาสการทุจริต

ขณะเดียวกัน กฎหมายยังให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของสมาชิก โดยกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบกิจการจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ และต้องมีการประชุมใหญ่สามัญอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง รวมทั้งสามารถจัดประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อมีเหตุจำเป็น เพื่อให้สมาชิกมีอำนาจกำกับ ตรวจสอบ และร่วมตัดสินใจอย่างแท้จริง ทั้งหมดนี้ตั้งอยู่บนหลัก “หนึ่งสมาชิก หนึ่งเสียง” อันเป็นหัวใจของความเสมอภาคในระบบสหกรณ์

การกำกับดูแลสหกรณ์ การกำกับดูแลสหกรณ์ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีทั้งมิติของ “องค์กรกำกับ” และ “มาตรการทางกฎหมาย” โดยองค์กรกำกับดูแลหลักมี 2 หน่วยงานสำคัญภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลสหกรณ์ทุกประเภท โดยให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ดำรงตำแหน่ง “นายทะเบียนสหกรณ์” ซึ่งมีอำนาจทั้งด้านการจดทะเบียน (เช่น จดทะเบียน จัดตั้ง ควบรวม หรือยกเลิก) และด้านการกำกับดำเนินการดำเนินกิจการ รวมถึงอำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนมติของสหกรณ์ที่ขัดต่อกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะการทำงานเชิงระบบราชการที่เป็นลำดับขั้น จึงอาจมีข้อจำกัดด้านความคล่องตัวในบางสถานการณ์

ส่วนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีภารกิจสำคัญด้านการตรวจสอบบัญชี วางหลักเกณฑ์การสอบบัญชี รวมถึงกำกับมาตรฐานผู้สอบบัญชีเอกชน และให้คำปรึกษาองค์ความรู้ด้านการเงินและการบริหารบัญชี เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินงานอย่างถูกต้อง โปร่งใส และมีวินัยทางการเงิน

ในด้านมาตรการทางกฎหมาย การจัดตั้งสหกรณ์ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด ทั้งเรื่องวัตถุประสงค์ คุณสมบัติสมาชิก และการถือหุ้น รวมถึงต้องมีแผนการดำเนินธุรกิจอย่างเหมาะสม นอกจากนี้ กฎหมายยังเน้นย้ำเรื่องความมั่นคงทางการเงินของสหกรณ์ ไม่ว่าจะเป็นความเพียงพอของเงินกองทุน การรักษาทุนสำรอง และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามกฎหมายกระทรวง ตลอดจนกำหนดกรอบการให้กู้ยืมหรือการลงทุนให้เหมาะสม โดยให้นายทะเบียนมีบทบาทในการให้ความเห็นชอบหรือจำกัดวงเงินในบางกรณี เพื่อป้องกันความเสี่ยงและคุ้มครองเสถียรภาพของระบบสหกรณ์ในภาพรวม

3.2 ข้อเสนอแนะ

จากงานวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งผู้ศึกษาพบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่กำกับดูแลสหกรณ์ และประเด็นเกี่ยวกับมาตรการในการกำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ควรจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสหกรณ์แยกต่างหากจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชี ซึ่งทั้งสององค์กรอยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยผู้ศึกษาเห็นควรให้ตั้งองค์กรที่มากำกับดูแลสหกรณ์โดยเฉพาะ ดังเช่น สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ที่มีหน้าที่กำกับดูแลการประกันภัย โดยอาจตั้งชื่อองค์กรว่า “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ (คปภ.)”

เมื่อตั้งองค์กรในการกำกับดูแลสหกรณ์แล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ (คปภ.) ร่างกฎหมายให้ครอบคลุมในประเด็นต่าง ๆ ในการกำกับดูแลสหกรณ์ กล่าวคือ การจัดตั้งสหกรณ์ การดำเนินงานของสหกรณ์ การกำหนดโทษ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การกำกับดูแลสหกรณ์มีประสิทธิภาพ และทันต่อสถานการณ์ทางการเงินในปัจจุบัน

4. เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2567). *จำนวนสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ในประเทศไทย ณ 31 ธันวาคม 2567*.

<https://itc.office.cpd.go.th/?view=article&id=403:information-coop-2567&catid=196:cooperative-2567>

กวี วงศ์พุด. (2548). *รวมกฎหมายสำหรับบริหารงานสหกรณ์*. ปี.เค.อินเตอร์พริ้นท์.

- ชัยรัตน์ สงวนกิจพัฒนา และวิจิตต์ศรี สงวนวงศ์. (2562). พัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทย. ใน
การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9. วันที่ 29 พฤศจิกายน
2562.
- นุรัตน์ ปวนคำมา. (2556). การกำกับดูแลสหกรณ์การเงินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะการกำกับดูแล
สหกรณ์ออมทรัพย์. [วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
- ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2552