

ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9)



นางสาวเอื้ออารีย์ จิตต์ตรง

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2553

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE INDEPENDENCE OF THE COOPERATIVE UNDER THE PROVISIONS OF
THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2550 SECTION 84(9)



Miss. Ua - aree Jittrong

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
มาตรา 84 (9)

โดย

นางสาวเอื้ออารีย์ จิตต์ตรง

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต



คณบดีคณะนิติศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล)



อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์)



กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์จุฑาทิพย์ ภัทรวาท)



กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ทรงพล พนาวงศ์)

เชื้ออารีย์ จิตต์ตรง : ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9). (The Independence of the Cooperative under the provisions of the constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 section 84 (9)). อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, 215 หน้า.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9) บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ แนวนโยบายดังกล่าวมุ่งประสงค์ให้สหกรณ์พึ่งพาตนเอง แตกต่างจากที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ เป็นเหตุให้ต้องศึกษาว่า กฎหมายสหกรณ์ส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองความเป็นอิสระของสหกรณ์หรือไม่ และมีบทบัญญัติใดที่เป็นอุปสรรคต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมกำกับ ดูแล ส่งเสริมและช่วยเหลือการดำเนินงานของสหกรณ์มาโดยตลอด ทำให้สหกรณ์ในประเทศไทยไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ กฎหมายสหกรณ์จึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับกิจการของสหกรณ์อย่างใกล้ชิด เพื่อช่วยเหลือสหกรณ์ที่ยังไม่อาจพึ่งพาตนเองได้ และป้องกันการดำเนินการที่ผิดวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหกรณ์ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดแนวนโยบายให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองสหกรณ์ให้เป็นอิสระ จึงต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่วางไว้

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ ได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้มีกรรมการที่มาจากตัวแทนของสหกรณ์มากกว่ากรรมการที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานราชการ ให้มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งและวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย เสนอนโยบาย เพื่อให้การส่งเสริม สนับสนุนความเป็นอิสระแก่สหกรณ์ และปรับลดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมกำกับสหกรณ์ลง โดยให้อำนาจการตัดสินใจปัญหาที่กระทบต่อผลการดำเนินงานของสหกรณ์เป็นของที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เป็นอิสระในการดำเนินงาน และควรกำหนดบทลงโทษสำหรับกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ทุจริต ผ่าฝืนกฎหมาย

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2553

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์หลัก

5186023134 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : INDEPENDENCE /AUTONOMOUS /COOPERATIVE

JITTRONG UA-AREE : THE INDEPENDENCE OF THE COOPERATIVE UNDER THE PROVISIONS OF THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E.2550 SECTION 84(9). THESIS ADVISOR : ASST.PROF.EATTHIPOL SRISAWALUCK, 215 pp.

The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550, Section 84 (9) provides that the State shall promote, support, and protect the autonomous cooperative system as well as the formation of an occupational or professional organization, including the formation of people to engage in business activities. However, such policy aiming at the autonomy of cooperative differs from the ones provided by the previous Constitutions: the State shall promote, encourage, and protect the cooperative system. This is the leading cause of the study to find out whether the Cooperative Law has promoted, supported, and protected the independence of the cooperative system and which provisions of law, obstruct the work of the autonomous cooperative system.

The main findings of the study show that the Cooperative Law in Thailand empowers government officials to control, inspect, promote, and assist the operation of cooperative activities as always. Therefore, cooperative in Thailand can not be autonomous. Government officials are empowered to supervise cooperative business closely just to support weak cooperatives and to prevent encountering of cooperative establishment purposes. Regarding the Constitution of the kingdom of Thailand saying that the State shall promote, support and protect the cooperative system to be independent, the enforcement of the existing cooperative law is to be amended according to the above policy.

To comply with the policy of the State Constitution, I therefore propose that the agency's board of National Cooperative Development stated in The Cooperative Act B.E. 2542 should be revised. The committee should consist of more cooperative agencies' representatives than the government's agencies. Their duties are to consider appeals, judge legal problems and raise policies. Moreover, the authority of the government officials should be reduced. This will encourage the cooperative board to operate activities independently. The Cooperative Law should also include penalties for violation of and dishonest committee.

Field of Study : Laws

Student's Signature

Academic Year : 2010

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ ศ.ดร.ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล และ ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่ให้โอกาสข้าพเจ้าได้นำเสนอปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายสหกรณ์ ในการศึกษาวิชาการจัดโครงสร้างทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นแรงบันดาลใจให้ข้าพเจ้าสนใจ ศึกษาปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์อย่างจริงจัง แต่ปัญหาความเป็นอิสระของสหกรณ์เป็นเรื่องไกลตัว สำหรับผู้ที่ไม่ได้อยู่ในแวดวงสหกรณ์ การนำเสนอปัญหากฎหมายสหกรณ์ให้เป็นเรื่องที่น่าสนใจและเข้าใจได้ จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากลำบาก แต่ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ได้กรุณาชี้แนะแนวทาง การนำเสนอปัญหากฎหมายสหกรณ์ในประเด็นที่น่าสนใจ และทำให้ข้าพเจ้าเห็นว่าการศึกษาเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายสหกรณ์มีคุณค่าต่อระบบสหกรณ์ในประเทศไทย

นอกจากนี้ ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ รศ.จุฑาทิพย์ ภัทราวาท ผู้อำนวยการสถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่ได้ให้ความกรุณาเป็นอย่างสูงในการมาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ขอกราบขอบพระคุณ นายทรงพล พนาวงศ์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นอดีตผู้บังคับบัญชาที่ได้ให้ความรู้เรื่องกฎหมายสหกรณ์แก่ข้าพเจ้าตั้งแต่เริ่มทำงานในกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จนกระทั่งปัจจุบันผู้บังคับบัญชาคนนี้ยังได้รับความเมตตาจากท่านเสมอ และขอกราบขอบพระคุณนางโสภา กฤตลักษณ์กุล ผู้อำนวยการกลุ่มบริหารทรัพยากรบุคคล ที่ได้ให้โอกาสทางการศึกษาแก่ข้าพเจ้า และขอขอบคุณ พี่ ๆ เพื่อน ๆ ทั้งกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ทุกท่านที่ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และเหนือสิ่งอื่นใดขอกราบขอบพระคุณครอบครัวที่ให้งำลังใจและสนับสนุนด้วยดีมาโดยตลอด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	4
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	5
2 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและความเป็นอิสระในการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.....	6
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่ม.....	6
2.1.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ.....	6
2.1.2 เสรีภาพในการรวมกลุ่ม.....	7
2.1.2.1 การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่ม.....	8
2.1.2.2 การจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่ม.....	15
2.2 แนวคิดความคิดเสรีภาพและความเป็นอิสระในการรวมกลุ่มรูปแบบสหกรณ์.....	17
2.2.1 ความหมายของสหกรณ์.....	18
2.2.2 แนวคิดและหลักการสหกรณ์.....	20
2.2.3 ความเป็นอิสระของสหกรณ์กับเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจ.....	24
2.2.4 แนวความคิดสหกรณ์ในประเทศไทย.....	29

บทที่	หน้า
2.3 ความเป็นอิสระและเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจรูปแบบอื่น	32
2.3.1 การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจที่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมาย	33
2.3.2 การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมาย.....	39
2.4 แนวความคิดการวางนโยบายด้านเศรษฐกิจกับการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองสิทธิให้เป็นอิสระ.....	41
2.4.1 สิทธิกับระบบเศรษฐกิจแบบไทย.....	42
2.4.2 แนวความคิดการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจกับความเป็นอิสระของสิทธิ.....	45
2.4.3 การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับสิทธิ.....	47
2.4.4 การวางแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญกับสิทธิ.....	56
3 พัฒนาการ แนวความคิด โครงสร้างกฎหมายสิทธิ.....	68
3.1 พัฒนาการกฎหมายสิทธิ.....	68
3.2 แนวความคิดกฎหมายสิทธิ.....	70
3.2.1 แนวความคิดกฎหมายมหาชนกับกฎหมายสิทธิ.....	72
3.2.2 แนวความคิดกฎหมายเอกชนกับกฎหมายสิทธิ.....	77
3.2.3 แนวความคิดสิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มกับกฎหมายสิทธิ.....	81
3.2.4 แนวความคิดหลักการสิทธิกับกฎหมายสิทธิ.....	84
3.3 กฎหมายสิทธิในต่างประเทศ.....	90
3.3.1 กฎหมายสิทธิในประเทศญี่ปุ่น.....	91
3.3.2 กฎหมายสิทธิในประเทศฟิลิปปินส์.....	101
3.4 กฎหมายสิทธิในประเทศไทย.....	107
3.4.1 รูปแบบโครงสร้างกฎหมายสิทธิ.....	107
3.4.2 การควบคุมกำกับและส่งเสริมสิทธิ.....	116
3.4.3 สิทธิพิเศษทางภาษี.....	120

บทที่	หน้า
4 บทวิเคราะห์ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติ มาตรา 84 (9) รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	125
4.1 วิเคราะห์ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายสหกรณ์.....	127
4.1.1 ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์.....	127
4.1.2 ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการควบคุมกำกับในกฎหมายมหาชน.....	139
4.1.3 ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามแนวความคิดเสรีภาพในการรวมกลุ่ม.....	157
4.2 วิเคราะห์ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้โครงสร้างการจัดองค์กรของสหกรณ์.....	160
4.3 วิเคราะห์บทกำหนดโทษกับความเป็นอิสระของสหกรณ์.....	164
4.4 วิเคราะห์ความเป็นอิสระของสหกรณ์เปรียบเทียบกับความเป็นอิสระตามกฎหมายอื่นที่ เกี่ยวข้องกับกิจกรรมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ.....	168
4.5 วิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9).....	177
5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	191
5.1 บทสรุป.....	191
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	197
รายการอ้างอิง.....	199
ภาคผนวก.....	203
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	215

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันมีหลากหลายรูปแบบและมีมาตั้งแต่ยังไม่เกิดรัฐ สำหรับการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจในรูปแบบ “สหกรณ์” นั้น เกิดจากข้อจำกัดของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ให้ความสำคัญกับเจ้าของทุนและหลักกรรมสิทธิ์ โดยไม่คำนึงถึงสังคมส่วนรวม และข้อบกพร่องของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่ลดอำนาจทุน โดยการยกเลิกหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ ซึ่งระบบเศรษฐกิจทั้งสองแบบต่างมีข้อบกพร่องที่ไม่อาจแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับผู้มีทุนน้อยได้ แนวคิดหลักการสหกรณ์จึงเกิดจากข้อจำกัดของระบบเศรษฐกิจทั้งสองระบบ โดยใช้หลักการรวมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีปัญหาเดือดร้อนทางเศรษฐกิจเหมือนกัน และมีจุดประสงค์หลักไม่ใช่เพื่อการแสวงหากำไร แต่เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจให้กับกลุ่มคนที่อาชีพเดียวกัน โดยสมาชิกทุกคนมีความเสมอภาคกันในการบริหารกิจการร่วมกัน ไม่คำนึงถึงทุนที่นำมาลง และนำผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการนั้น มาแบ่งปันโดยเท่าเทียมกันในระหว่างสมาชิกด้วยตนเอง

แนวคิดหลักการสหกรณ์ดังกล่าวได้ถูกเผยแพร่ไปทั่วโลก แต่ปรากฏว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำหลักการสหกรณ์ไปใช้ในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศเดนมาร์ก สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น โดยสหกรณ์ในประเทศเหล่านี้มีความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้ รัฐไม่ได้ให้การช่วยเหลือกิจการสหกรณ์แต่อย่างใด

สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดหลักการสหกรณ์มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจให้กับชาวนาที่ประสบปัญหาหนี้สินและไม่มีทุนในการประกอบอาชีพตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2458 โดยพระราชวรวงศ์เธอรอมห็นพิทยาลงกรณ์ ในฐานะทรงเป็นอธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ ได้นำรูปแบบสหกรณ์เครดิตแบบโรฟี่ไฟเซนในประเทศเยอรมัน ซึ่งเป็นสหกรณ์เพื่อการกู้ยืมเงินที่มีขนาดเล็ก สมาชิกมีความรับผิดชอบร่วมกัน เหมาะกับชุมชนเล็ก ๆ ในชนบท มาเป็นต้นแบบในการจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศไทย โดยในระยะเริ่มแรกที่สหกรณ์ยังไม่มีเงินทุน กระทรวงพระคลังมหาสมบัติต้องให้สหกรณ์กู้เงินเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน จึงเป็นเหตุให้รัฐต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เข้าไปควบคุมกำกับการบริหารกิจการสหกรณ์อย่างใกล้ชิด และส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ตกอยู่ในลักษณะรัฐอุปถัมภ์และสหกรณ์พึ่งพิงเรื่อยมา

เมื่อประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ โดยนำหลักการสหกรณ์มาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมจัดการระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะเศรษฐกิจในชุมชน แต่แนวคิดดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐมนตรี เนื่องจากเห็นว่าสหกรณ์เป็นลัทธิความคิดในทางสังคมนิยมมากเกินไปจนอาจทำให้ประเทศเป็นคอมมิวนิสต์ได้ จึงไม่ยอมรับเค้าโครงการเศรษฐกิจดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลได้ให้การส่งเสริม สนับสนุนการจัดตั้งสหกรณ์เรื่อยมา ปราบปรามให้เห็นเป็นรูปธรรม ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่บัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรมและการสหกรณ์ (มาตรา 69) และเมื่อมีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 -2509) รัฐได้วางแผนพัฒนาให้สหกรณ์พึ่งพาตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามหลักและวิธีการสหกรณ์ โดยวางบทบาทของรัฐบาลในฐานะเป็นผู้ส่งเสริมทางวิชาการและอำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือด้านเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำ และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในฉบับต่อ ๆ มา ก็ได้บัญญัติแผนการพัฒนาและส่งเสริมระบบสหกรณ์เช่นกัน รวมถึงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ก็ได้บัญญัติเรื่องการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ไว้เป็นหนึ่งในนโยบายด้านเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา

เมื่อนำแนวนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติจริง พบว่า ไม่สามารถทำให้สหกรณ์เจริญเติบโตอย่างยั่งยืนและพึ่งพาตนเองได้ เนื่องจากนโยบายและแผนงานที่วางไว้มุ่งส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ไปในแนวทางที่รัฐบาลต้องการ ไม่ได้คำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของสหกรณ์ เช่น การให้เงินสนับสนุนแก่สหกรณ์ภายใต้โครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ที่ยั่งยืนแก่สหกรณ์ เนื่องจากเป็นการส่งผ่านความช่วยเหลือจากรัฐบาลไปสู่เกษตรกรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ และสหกรณ์ไม่อาจปฏิเสธการสนับสนุนของรัฐได้ การบริหารงานของสหกรณ์จึงต้องถูกแทรกแซงจากรัฐบาลเรื่อยมา

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9) จึงบัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระและการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ตลอดจนทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ แนวนโยบายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐต้องการให้ทุกคนมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเพื่อประกอบอาชีพ ไม่มีการแทรกแซงและควบคุมจากรัฐเกินความจำเป็น การส่งเสริมและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระตามแนวนโยบายดังกล่าว กฎหมายสหกรณ์ต้องส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มรูปแบบสหกรณ์ภายใต้หลักเสรีภาพที่ทุกคนมีตามธรรมชาติและให้อิสระในการดำเนินกิจการแก่สหกรณ์ ขณะเดียวกันต้องรักษาความสมดุลในทางเศรษฐกิจ คุ้มครองประโยชน์

ส่วนรวมของประชาชน รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ

แต่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีพัฒนาการมาข้อเท็จจริงที่ว่า สมาชิกสหกรณ์ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์ ไม่มีศักยภาพในการบริหารกิจการสหกรณ์ สหกรณ์จึงไม่อาจพึ่งพาตัวเองได้ ต้องมีเจ้าหน้าที่รัฐคอยเป็นที่เลี้ยงให้การส่งเสริม สนับสนุน ควบคุมกำกับ ดูแลเพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินกิจการของตนเองตามที่กฎหมายกำหนดได้ กฎหมายจึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์อย่างใกล้ชิด

ดังนั้น เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายสหกรณ์สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9) ที่ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำของรัฐ จึงเห็นควรปรับปรุงพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพื่อส่งเสริมให้สหกรณ์เป็นอิสระและพึ่งพาตนเองได้ตามหลักการสหกรณ์ โดยต้องแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำให้สหกรณ์ขาดความเป็นอิสระ โดยเฉพาะการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมกำกับสหกรณ์ที่มีผลกระทบต่อความคิดและตัดสินใจที่จะดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ ภายใต้หลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มและหลักการสหกรณ์ แต่ในขณะเดียวกันต้องจำกัดความเป็นอิสระนั้นให้อยู่ภายใต้กฎหมาย และเพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายกับสมาชิกและสหกรณ์ได้ จึงควรกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมสำหรับกรกระทำของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่จงใจฝ่าฝืนกฎหมาย และกำหนดบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจสอบกิจการที่จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ใช้อำนาจก้าวท้าวหรือแทรกแซงการดำเนินงานของสหกรณ์ เป็นเหตุให้สหกรณ์และสมาชิกเสียหาย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาและวิเคราะห์ วัตถุประสงค์ ความเป็นมาในการพัฒนาสหกรณ์ตั้งแต่อดีตเพื่อนำไปสู่การพัฒนากฎหมายสหกรณ์ให้สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อประกอบกิจกรรมด้านเศรษฐกิจและแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9)

2. ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์บางประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติสหกรณ์ให้เป็นกฎหมายที่ส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ

3. เพื่อหาข้อสรุป ข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ให้สอดคล้องกับหลักการสหกรณ์ หลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเพื่อประกอบกิจการด้านเศรษฐกิจและแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9)

4. เพื่อหาข้อสรุปความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาหลักการและแนวคิดเสรีภาพในการรวมกันกลุ่มเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
2. ศึกษาแนวคิดการรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์ เปรียบเทียบกับการรวมกลุ่มรูปแบบอื่น ทั้งที่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมายและไม่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมาย ระบบเศรษฐกิจกับการสหกรณ์
3. ศึกษาแนวคิดการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับการนำหลักการสหกรณ์ไปใช้ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ
4. ศึกษากฎหมายสหกรณ์ไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในบางประเทศ

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9) บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระและการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ แนวนโยบายดังกล่าวทำให้รัฐต้องปรับปรุงกฎหมายเพื่อส่งเสริม สนับสนุนให้สหกรณ์สามารถพึ่งพาตนเองได้ ปราศจากการครอบงำของรัฐ ไม่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดสิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มกับแนวคิดหลักการสหกรณ์ การรับรองและการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่ม แนวคิดการควบคุมกำกับดูแลสหกรณ์ การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มกับแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการค้นคว้าจากหนังสือ บทความ วารสาร จุลสาร เอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชนต่าง ๆ รายงานการสัมมนา รายงานการวิจัย โดยนำเอาข้อมูลจากเอกสารมาวิเคราะห์และหาข้อสรุป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวความคิดเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อประกอบกิจกรรมด้านเศรษฐกิจและแนวความคิดการวางแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจในรัฐธรรมนูญ
2. ทำให้ทราบแนวความคิดการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจโดยใช้ระบบสหกรณ์
3. ทำให้ทราบพัฒนาการ แนวความคิด โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ทั้งในและต่างประเทศ
4. ทำให้ได้ข้อสรุปว่าความเป็นอิสระของสหกรณ์ควรมีขอบเขตเพียงใด และมีความจำเป็นต่อการพัฒนา ส่งเสริม ระบบสหกรณ์อย่างไร รวมถึงแนวทางแก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 84 (9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและความเป็นอิสระในการรวมกลุ่ม เพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

สิทธิเสรีภาพของมนุษย์มีที่มาจากแนวคิดในเรื่อง “สิทธิตามธรรมชาติ” ของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่ให้ความสำคัญกับสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งมีสาระสำคัญว่ามนุษย์ทุกคนถูกสร้างขึ้นมาให้เท่าเทียมกัน พระผู้เป็นเจ้าทรงประทานสิทธิอันมีอาจสละได้บางประการให้แก่มนุษย์ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในเสรีภาพ สิทธิในการแสวงหาความสุขให้แก่ตน โดยสิทธิในลักษณะนี้เป็นสิ่งที่ไม่อาจโอนให้แก่กันได้ ใครจะล่วงละเมิดมิได้ ส่วนเสรีภาพเป็นความสามารถของบุคคลที่จะกระทำหรืองดเว้นการทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายนั้นต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบของประชาชน (Consent of the people) ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตยจึงรับรองสิทธิเสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญตามแนวคิดที่ว่าด้วยลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) และแนวคิดสัญญาประชาคมที่ประชาชนทำสัญญาประชาคมมอบอำนาจอธิปไตยให้แก่รัฐ เพื่อให้รัฐปกป้องผลประโยชน์ให้แก่ประชาชน ๆ จึงยอมตนอยู่ภายใต้เจตนารมณ์ร่วมของคนในสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม เรื่องการศึกษาสิทธิเสรีภาพมีเนื้อหาสาระและขอบเขตที่หลากหลาย แต่ในที่นี้จะศึกษาเฉพาะเรื่องสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม โดยเน้นเฉพาะเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจเท่านั้น

2.1.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิ (Right) คือ “อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่งในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน เช่น เรียกร้องให้ชำระเงินให้ หรือละเว้นให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง”¹

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538)

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของคำว่า “สิทธิ” โดยแยกพิจารณาจากอำนาจของผู้ทรงสิทธิเอาไว้ว่า คือ “อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลในอันที่จะมีเจตจำนง” และมองจากวัตถุประสงค์ของสิทธิ คือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้”²

คำว่า “เสรีภาพ” ตามปฏิญญาแห่งสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Dec laration des Droits l’Houme et du Citoyen) ประกาศเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ข้อ 4 บัญญัติว่า “เสรีภาพประกอบด้วยอำนาจที่จะกระทำการสิ่งใดได้โดยมิกอันตรายแก่ผู้อื่นในทำนองเดียวกัน การใช้สิทธิโดยธรรมชาติของมนุษย์ทุกคน ย่อมไม่มีขอบเขตจำกัดยิ่งไปกว่าของเขตอันจำเป็นเพื่อให้มนุษย์อื่นทุกคนได้ใช้สิทธิอย่างเดียวกันโดยเสรี และขอบเขตจำกัดเหล่านี้จะกำหนดขึ้นได้ก็โดยกฎหมาย”³

เสรีภาพ (Liberty) จึงหมายถึง “ภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น” หรือ “ภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง” บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ

กล่าวโดยสรุป เสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง (Self – determination) โดยอำนาจนี้บุคคลย่อมเลือกวิถีชีวิตของตนได้ด้วยตนเอง เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่บุคคลมีอยู่เหนือตนเอง ดังนั้น สิทธิกับเสรีภาพจึงคล้ายคลึงกันในข้อที่ว่าต่างก็เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล แต่ก็แตกต่างกัน คือ สิทธิเป็นอำนาจของบุคคลที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน ส่วนเสรีภาพคืออำนาจของบุคคลที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะกระทำ และจะไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะกระทำ และแม้การมีอำนาจดังกล่าวจะมีผลก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่น หน้าที่นั้นก็เป็นแต่เพียงหน้าที่ที่จะต้องละเว้นจากการกระทำใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้เสรีภาพของคนอื่นเท่านั้น⁴

2.1.2. เสรีภาพในการรวมกลุ่ม

เสรีภาพในการรวมกลุ่ม ชุมนุมกันและการรวมตัวเป็นสมาคม หลักการข้อนี้มีอยู่ว่าบุคคลในประเทศประชาธิปไตยสามารถประชุม ชุมนุมกันโดยสงบและปราศจากอาวุธได้ หรืออาจ

² หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพริ้ง, 2545). หน้า 225

³ กุลพล พลวัน, รายงานวิจัย ประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ... ประเด็น เสรีภาพทางวิชาการ (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542). หน้า 1 – 2.

⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 17

รวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นชมรม หรือเป็นสมาคม หรือเป็นพรรคการเมืองได้โดยเสรี ตราบใดที่การชุมนุมกันหรือการรวมกลุ่มนั้น ไม่ละเมิดสิทธิผู้อื่น อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด รัฐจะต้องให้หลักประกันเสรีภาพข้อนี้อยู่เสมอ การชุมนุมก็ดี การรวมกลุ่มก็ดี จะต้องเป็นไปโดยความสงบ กล่าวคือต้องไม่ก่อให้เกิดการกระทำอันมีลักษณะของความวุ่นวาย ฉุกเฉิน หรือการใช้ความรุนแรงหรือกีดขวางทางสัญจรโดยปกติ หรืออีกที่ทีกฎหมาย อันเป็นการรบกวนสภาพโดยปกติของคนทั่วไป ซึ่งรัฐจะต้องให้หลักประกันเสรีภาพอันนี้ และเสรีภาพในเรื่องนี้มีข้อจำกัดเพียงว่า ไม่อาจใช้เสรีภาพของตนเองเพื่อก่อความเสียหายให้แก่คนอื่นหรือสังคมส่วนรวมได้ เพราะถ้าหากผู้ใดใช้เสรีภาพของตนกระทำการอันเป็นการเสียหายแก่ผู้อื่นได้แล้วที่นั่นเสรีภาพก็จะมีอยู่ต่อไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมไว้ในมาตรา 64 ในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม 2538 แต่ได้เพิ่มเติมการให้เสรีภาพในการรวมกันเป็น องค์การ พัฒนาเอกชน และเพิ่มวรรคสอง ให้เสรีภาพข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ดังนี้

มาตรา 64 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้การผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

2.1.2.1 การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

ในเรื่องของสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มนั้นกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ.1966 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) ในกฎบัตรสหประชาชาติข้อ 22 บัญญัติว่า (1) บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม รวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องประโยชน์ของตน (2) การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมาย และเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ของบุคคลอื่น ความในข้อนี้ไม่ห้ามการวางข้อจำกัดอันชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธินี้ของทหารและ ตำรวจ (3) ความในข้อนี้ไม่ให้อำนาจรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948 ขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศในอันที่จะมี มาตรการทางนิติบัญญัติหรือบังคับใช้กฎหมาย ในลักษณะที่จะกระทบต่อหลักประกันต่าง ๆ ที่ บัญญัติไว้ในอนุสัญญาดังกล่าว⁵

ประเทศไทยได้รับรองเสรีภาพในข้อนี้ไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 หมวด 2 ส่วนที่ 2 ว่าด้วยสมาคม มูลนิธิ และพระราชบัญญัติต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติพรรค การเมือง พ.ศ. 2524 เป็นต้น การพิจารณาเรื่องเสรีภาพในการรวมกลุ่มในที่นี้จะแบ่งกลุ่มออกเป็น ประเภทตามมาตรา 64 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

ก. เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม

สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมได้รับการรับรองไว้ใน กติกาแห่ง อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948 ข้อบทที่ 22 บัญญัติว่า บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพการรวมกันเป็นสมาคม และประเทศไทยได้ เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ซึ่งมีผล ตามกฎหมาย เมื่อวันที่ 29 มกราคม 2540 ให้ประเทศไทยต้องดำเนินการเพื่ออนุวัติรตามกติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ทั้งกระบวนการทางด้าน นิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ที่จะทำให้บทบัญญัติต่าง ๆ ของกติกาได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมี ประสิทธิภาพสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกติกาให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

ประเทศไทยก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติสมาคม พุทธศักราช 2457 ไม่มีกฎหมายใดรับรองฐานะและช่วยเหลือสนับสนุนสมาชิกในการรวมกลุ่มเพื่อการอันชอบด้วย กฎหมาย คงมีแต่กฎหมายที่ตราออกมาเพื่อลงโทษบุคคลที่ร่วมกันทำกิจการเพื่อการอันมิชอบด้วย กฎหมาย หรือมีวัตถุประสงค์อันไม่ชอบด้วยกฎหมายและปกปิดวิธีการที่มีลักษณะเป็นการลับ เรียก กันว่า “อั้งยี่” โดยรัฐบาลต้องการปราบปรามการร่วมกันทำกิจการชนิดนี้ให้หมดไป จึงได้ประกาศโทษ การเข้าเป็นอั้งยี่ไว้ในกฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ. 127 เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 โดยได้รับรองการตั้งสมาคม วางระเบียบการเป็นสมาคมและบังคับให้ทุกสมาคมมี ข้อบังคับและจดทะเบียน เมื่อได้ปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายนี้ทุกประการแล้ว ให้ถือว่าสมาคมนั้น เป็นบุคคลโดยนิติสมมติ กล่าวคือ เป็นบุคคลหนึ่งต่างหากจากบรรดาสมาชิก มีสิทธิและหน้าที่

⁵ กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์, 2543) หน้า 89

โดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังได้บัญญัติถึงการเลิกสมาคม และกำหนดโทษสำหรับความผิดที่เกี่ยวกับสมาคมไว้ด้วย สมาคมคณะราษฎรเป็นสมาคมแรกที่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมกับกระทรวงมหาดไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาสมาชิกลงสมัครรับเลือกตั้ง โดยขณะนั้นมาตรา 14 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 บัญญัติให้เสรีภาพในการพูด การเขียน การโฆษณาและให้เสรีภาพในการประชุมโดยเปิดเผยและการตั้งสมาคม⁶

ปัจจุบันการรวมกันเป็นสมาคมได้ถูกรับรองไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78 “การก่อตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้” สาระสำคัญในการจัดตั้งสมาคม สรุปได้ดังนี้

- **การจัดตั้งสมาคม** ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลในการก่อตั้งสมาคม เพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปัน โดยให้สมาชิกของสมาคมจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ร่วมกันยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมจัดตั้ง พร้อมกับแนบข้อบังคับของสมาคม รายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของสมาคมและกรรมการไปด้วย เพื่อนายทะเบียนจะได้ตรวจสอบข้อบังคับและวัตถุประสงค์ของสมาคมว่าไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐและผู้เป็นกรรมการมีฐานะและความประพฤติเหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคม

เมื่อได้รับจดทะเบียนแล้ว สมาคมมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่น ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ดังได้บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือกำหนดไว้ในข้อบังคับของสมาคม รวมตลอดถึงการดำเนินคดีต่อศาล หรือร้องทุกข์ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง

- **การดำเนินการของสมาคม** นอกจากอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ห้ามบุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังได้ให้อำนาจนายทะเบียนในการควบคุมการดำเนินการของสมาคมบางประการ เช่น ให้นายทะเบียนมีอำนาจไม่รับจดทะเบียนเป็นกรรมการของสมาคม มีอำนาจสั่งถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียน เมื่อปรากฏภายหลังการจดทะเบียนว่าวัตถุประสงค์ของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรม

⁶ บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ, ชีวประวัติของธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2520 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550)

อันดีของประชาชนหรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และ นายทะเบียนได้สั่งให้แก้ไขแล้วแต่สมาคมไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น

ข. เสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพ สหพันธ์

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า สหภาพและสหพันธ์ ดังนี้

สหภาพ การรวมตัวขององค์การตั้งแต่ 2 องค์การขึ้นไป เพื่อทำกิจการทั่วไป หรือกิจการเฉพาะอย่างตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่รวมกันนั้น เช่น สหภาพศุลกากร สหภาพ รัฐสภา, : ชื่อรูปแบบหนึ่งของการรวมตัวของรัฐตั้งแต่ 2 รัฐขึ้นไป เช่น สหภาพพม่า องค์การของ ลูกจ้าง เช่น สหภาพแรงงาน

สหพันธ์ คือ สหภาพหรือสมาคมตั้งแต่ 2 สหภาพ หรือ 2 สมาคม ขึ้นไป ร่วมกันดำเนินกิจการ เพื่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของสหภาพหรือสมาคมที่เข้าร่วมกันนั้น เช่น สหพันธ์กรรมกร

การรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานในประเทศไทย เกิดจากประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการจ้างแรงงาน กำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างเอกชนกับเอกชนที่มี ฐานะเท่าเทียมกันตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา มิได้บัญญัติเรื่องค่าจ้างหรือการกำหนดสภาพ การจ้างซึ่งเป็นลักษณะการคุ้มครองแรงงานไว้ ดังนั้น เพื่อป้องกันการเอาเปรียบกันระหว่าง นายจ้างกับลูกจ้างที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน จึงได้มีการยอมรับการรวมตัว ของลูกจ้าง โดยกฎหมายอนุญาตให้ลูกจ้างมีสิทธิที่จะรวมตัวกันจดทะเบียนเป็นสมาคมของลูกจ้างได้ เพื่อประโยชน์ในการให้บริการสวัสดิการ และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก ซึ่งแนวความคิด ดังกล่าว ก่อนปี พ.ศ. 2499 ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับแรงงานไทย เนื่องจากในอดีตการให้เสรีภาพใน การรวมกลุ่ม เป็นเพียงให้เสรีภาพในการรวมตัวกันของลูกจ้างในรูปสมาคม ซึ่งได้รับการรับรองไว้ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย โดยให้การรับรองเสรีภาพในการตั้งสมาคมไว้เท่านั้น เนื่องจากใน ขณะนั้นมีกฎหมายอนุญาตให้จัดตั้งสมาคมขึ้นได้ ตามพระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 ส่วนคำว่า สหภาพแรงงาน ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของลูกจ้างได้มีบัญญัติไว้ครั้งแรกในพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 และได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ให้สิทธิแก่นายจ้างในการต่อตั้งสมาคม นายจ้าง สหพันธ์นายจ้างและสภาองค์การนายจ้างและใช้สิทธิแก่ลูกจ้างในการก่อตั้งสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงานและสภาองค์การลูกจ้าง ต่อมาได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ทุกฉบับ

ค. เสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง

เสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการเมืองถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นมากในประเทศเสรีประชาธิปไตย เนื่องจากประเทศประกอบด้วยประชาชนจำนวนมาก และเพื่อให้เสียงของบุคคลแต่ละคนมีความสำคัญและสามารถแสดงออกได้อย่างชัดเจน จึงจำเป็นต้องมีการรวมกลุ่มและเปิดโอกาสให้เมืองค์กรหรือสมาคมหรือกลุ่ม ในประเทศเสรีประชาธิปไตยการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองของประชาชน⁷ ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นวิธีการใช้อำนาจในทางการเมืองปกครองของปวงชนในระบอบประชาธิปไตย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้ให้นิยามคำว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการเมืองปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง

นักรัฐศาสตร์เฮร์แมน ไฟเนอร์ (Herman Finer) ให้คำจำกัดความพรรคการเมืองว่า หมายถึง คณะ หรือสมาคมของบุคคลซึ่งได้ตกลงกันถึงหลักปกครองของรัฐ โดยมีการตกลงใจร่วมกันระหว่างสมาชิกของคณะบุคคลหรือสมาคมนั้น เพื่อนำหลักการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง⁸ จากคำจำกัดความนี้ แสดงให้เห็นว่ารัฐจะต้องยินยอมให้พลเมืองมีเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ และสามารถตกลงใจกำหนดหลักการที่จะจัดการปกครองรัฐตามความคิดเห็นของกลุ่มหรือคณะของตน ด้วยการก่อตั้งพรรคการเมือง ในประเทศไทยพรรคการเมืองเกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อปี 2475 สมาคมคณะราษฎรเป็นสมาคมแรกที่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองใน มาตรา 65 วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนิน

⁷ ดำริห์ บุรณนันทน์, *ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549) หน้า 121

⁸ วิวัฒน์ เขียมไพรวัน, *การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เจซี, 2544) หน้า 381

กิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” การให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองนี้เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นกลไกในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนโดยรัฐเป็นประกันและมีอำนาจควบคุมเพียงให้การจัดตั้งและดำเนินงานของพรรคการเมืองสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ง. เสรีภาพในการรวมกันเป็นองค์การพัฒนาเอกชน

ภูมิธรรม เวชยชัย แห่งโครงการอาสาสมัครเพื่อสังคม ให้ความหมายขององค์การพัฒนาเอกชนว่าหมายถึง “องค์การหรือมูลนิธิ หรือสมาคมหรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นซึ่งมีลักษณะเป็นสถาบันนอกระบบราชการ รวมตัวกันขึ้นตามกลุ่มวิชาชีพ กลุ่มศึกษา กลุ่มสนใจ หรือกลุ่มที่มีเป้าหมายร่วมกัน ทั้งนี้เพื่อที่จะดำเนินบทบาทในการช่วยเหลือและช่วยคลี่คลายปัญหาในสังคม การบริการสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคมโดยมิได้แสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ใด ๆ”⁹

วิวัฒนาการขององค์การพัฒนาเอกชน มาจากกลุ่มคนผู้มีความปรารถนาดีในอันที่จะช่วยเหลือสังคม นอกเหนือจากสถาบันทางศาสนาหรือมูลนิธิ สมาคม ที่มีอยู่เดิม โดยได้รับแนวความคิดในการดำเนินงานมาจากองค์การเอกชนในต่างประเทศที่สามารถดำเนินการช่วยเหลือรัฐในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างดี เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านั้นได้พบเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมที่หน่วยงานของรัฐและระบบราชการต่าง ๆ ไม่สามารถเข้าถึงปัญหาและแก้ไขได้อย่างตรงจุด ด้วยเหตุระบบราชการมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ขาดความคล่องตัว ไม่มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาระยะยาวรวมทั้งในบางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐยังสร้างปัญหาและความเดือดร้อนให้กับประชาชน องค์การพัฒนาเอกชนจึงได้ก่อตัวขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้กับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน

การดำเนินการขององค์การพัฒนาเอกชนในระยะแรกได้รับความร่วมมือจากบุคคลที่เป็นผู้นำชุมชนหรือผู้มีบทบาทสำคัญในชุมชน เช่น พระ ครู เพื่อร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ เช่น ปัญหาเด็ก ปัญหาสตรี ปัญหาสิทธิมนุษยชน ปัญหาสาธารณสุขขั้นพื้นฐานที่หน่วยงานของรัฐและระบบราชการยังไม่สามารถแก้ไขได้เนื่องจากอุปสรรคอันเกิดจากระเบียบและขั้นตอนในการดำเนินการของรัฐเอง การรวมกลุ่มของคนเหล่านี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดที่ว่า บทบาทและหน้าที่ในการพัฒนาสังคมเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่จะร่วมมือกัน

⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางในการส่งเสริมการดำเนินการขององค์การพัฒนาเอกชน: ศึกษาเฉพาะกรณีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา (กรุงเทพฯ:มูลนิธิอาสาสมัครและภาคีความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการพัฒนา, 2541) หน้า 2

จ. เสรีภาพในการรวมกันเป็นหมู่คณะอื่น

รัฐมีนโยบายที่จะส่งเสริมการดำเนินการขององค์กรเอกชน หรือสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินการเฉพาะเพื่อช่วยเหลือการดำเนินงานอันเป็นประโยชน์แก่สาธารณชน จึงได้มีกฎหมายบัญญัติรับรองและคุ้มครององค์กรเอกชนไว้เป็นกรณีพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ปัจจุบันในประเทศไทยมีองค์กรเอกชนที่จัดตั้งในรูปสมาคมและดำเนินการในเรื่องสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะ เพื่อดำเนินการด้านการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน รวมถึงการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจอย่างอื่น เช่น กลุ่ม/องค์กรประชาชนที่จัดตั้งและดำเนินงานบนหลักความร่วมมือกันช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่สมาชิก แต่ไม่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยกลุ่ม/องค์กรประชาชนดังกล่าว เกิดขึ้นจากความสมัครใจของคนในชุมชนที่มีแนวคิดและวัตถุประสงค์ร่วมกันที่จะร่วมมือกันเพื่อพึ่งพาช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตลอดจนเพื่อสร้างอำนาจการต่อรอง โดยส่วนใหญ่มีโครงสร้างการบริหารที่คล้ายคลึงกัน มีผู้นำเป็นผู้มีอุดมการณ์ความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์ และมีความมุ่งมั่น ที่จะผลักดันการดำเนินงานของกลุ่มองค์กรให้เป็นประโยชน์แก่สมาชิกในชุมชน ได้แก่¹⁰

(1) กลุ่ม/องค์กรการเงิน หมายถึง กลุ่มหรือองค์กรประชาชนที่ดำเนินการภารกิจสำคัญในเรื่องการส่งเสริมการออม และการให้เงินกู้แก่สมาชิก มีทั้งที่เกิดขึ้นตามแนวนโยบายของรัฐ และเกิดขึ้นตามความต้องการของสมาชิก ที่สำคัญ ได้แก่ ธนาคารหมู่บ้านตามแนวพระราชดำริ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต กลุ่มสัจจะออมทรัพย์ กองทุนหมู่บ้านชุมชนเมือง กลุ่มเครดิตยูเนียน

(2) กลุ่มอาชีพ หมายถึง กลุ่ม/องค์กรประชาชนที่ดำเนินการกิจบนการร่วมมือกันเพื่อการแก้ไขปัญหาและการส่งเสริมการประกอบอาชีพของสมาชิกที่สำคัญ ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ กลุ่ม OTOP เป็นต้น

(3) กลุ่ม/องค์กรประชาชนอื่น ๆ หมายถึง ที่จัดตั้งขึ้นบนหลักความร่วมมือเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อาทิ เช่น กลุ่มเยาวชน กลุ่มอนุรักษ์ กลุ่มท่องเที่ยว ฯลฯ

¹⁰ จุฑาทิพย์ ภัทธรวาทและคณะ, แนวทางพัฒนาเครือข่ายกลุ่ม/องค์กรประชาชนในพื้นที่จังหวัด (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ,2549) หน้า 26-28

2.1.2.2. การจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

จากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งได้ให้บทนิยาม คำว่าเสรีภาพ คือ ความสามารถที่จะกระทำการใดก็ได้ที่ไม่เป็นการรบกวนผู้อื่นและในมาตรา 5 บัญญัติว่ากฎหมายมีสิทธิที่จะห้ามเฉพาะการกระทำที่รบกวนสังคมเท่านั้น¹¹ บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของเสรีภาพที่อยู่ในตัวเอง คือ การมีเสรีภาพของผู้หนึ่งผู้ใดต้องไม่ไปรบกวนสิทธิหรือขัดต่อเสรีภาพของผู้อื่น และต้องมีกฎหมายห้ามไว้ ดังนั้น ภายใต้เสรีภาพบุคคลจึงไม่ถูกบังคับให้กระทำการในสิ่งที่กฎหมายไม่ได้สั่งให้กระทำ รวมถึงความในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 29.2 ที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้น จะต้องมีเจตนาธรรมหรือความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นและ/หรือประโยชน์มหาชนเท่านั้น¹²

รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ราษฎรไว้ 2 ลักษณะ คือรับรองไว้อย่างสัมบูรณ์ (Absolute) กล่าวคือ โดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ และรับรองไว้อย่างสัมพัทธ์ (Relative) กล่าวคือ รัฐสงวนไว้ซึ่งอำนาจในอันที่จะจำกัดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นในภายหลังได้ รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองให้แก่ราษฎรอย่างสัมบูรณ์ เฉพาะในสิทธิและเสรีภาพในมโนธรรม หรือในทางความคิดเท่านั้น¹³ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 37 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนาและย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือของตน...” ซึ่งหมายความว่า บุคคลจะนับถือศาสนา นิกายศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนาใดก็ได้ หรือจะไม่นับถือศาสนาใด ๆ เลยก็ได้ รัฐจะบังคับให้ราษฎรต้องนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งโดยเฉพาะ หรือห้ามมิให้ราษฎรนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งโดยเฉพาะไม่ได้ แต่สำหรับสิทธิและเสรีภาพในการกระทำ รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองไว้อย่างสัมบูรณ์ เพราะการดำรงชีวิตเพื่อการอยู่ร่วมกันในสังคมนั้นจำเป็นต้องมีระเบียบวินัย โดยแต่ละคนจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพอย่างใดอย่างหนึ่งหรือต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชนไม่ได้

¹¹ ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร, “การจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 : ศึกษาเฉพาะกรณีระบอบรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545). หน้า 52.

¹² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ: ศึกษาแบบฉบับการจำกัดเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ได้อย่างเหมาะสม (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538). หน้า 66.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติเรื่องการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ในมาตรา 29 ดังนี้

1. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
2. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และเท่าที่จำเป็นซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้
3. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง
4. การตรากฎหมายและกฎเพื่อการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

ความในบทบัญญัตินี้ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถือว่าบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำต่าง ๆ ได้ตามใจปรารถนา การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป ฝ่ายบริหารจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนใดคนหนึ่งได้ก็เฉพาะแต่ในกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน เช่น การรวมตัวกันจัดตั้งหรือเงื่อนไขของการจัดตั้งการดำเนินกิจการและการเลิกสมาคม ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน ภายใต้ข้อจำกัดในรัฐธรรมนูญมาตรา 64 วรรคสาม “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสองจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

แสดงให้เห็นว่า ข้อจำกัดของการจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการเลิกสมาคม ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และข้อจำกัดดังกล่าว ต้องมีขึ้นเพื่อระงับการดำเนินกิจการที่จะส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย คุกคามความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐจำกัดเสรีภาพไว้ เพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

จึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพของแต่ละคนจะถูกจำกัดก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยความมุ่งหมายเฉพาะ เพื่อประกันให้มีการยอมรับและเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และเพื่อตอบสนองการเรียกร้องต้องการอันชอบธรรมของศีลธรรมอันดี ความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของทุกคนในสังคมประชาธิปไตย ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของรัฐบาลจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้และฝ่ายนิติบัญญัติจะออก

กฎหมายที่จำกัดเสรีภาพหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้นั้น กฎหมายต้องมีลักษณะ 5 ประการ คือ (1) กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป (2) มีความแน่นอนชัดเจน (3) ไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง (4) ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน (5) ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ¹⁴

2.2 แนวความคิดเสรีภาพและความเป็นอิสระในการรวมกลุ่มรูปแบบสหกรณ์

การรวมกลุ่มเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่มีมาตั้งแต่ดึกดำบรรพ์ เนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ไม่อาจอยู่โดดเดี่ยวเพียงลำพังได้ จำเป็นต้องอาศัยพึ่งพาซึ่งกันและกัน รัฐจึงไม่อาจปฏิเสธเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้ การรวมกลุ่มของประชาชนในชาติ มีหลากหลายรูปแบบ เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการที่แตกต่างกัน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง ศาสนา และสังคม

สำหรับการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการทางเศรษฐกิจนั้น แตกต่างจากการรวมกลุ่มเพื่อการเมือง ศาสนาและสังคม เพราะมีความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตกับผู้บริโภค การขัดแย้งกันระหว่างผู้ที่มีฐานะแข็งแรงในทางเศรษฐกิจกับผู้ที่มีฐานะอ่อนแอทางเศรษฐกิจ เช่น ผู้ให้กู้ นายจ้าง พ่อค้า ผู้ให้เช่า กับ ผู้กู้ คนงาน ผู้ซื้อ โดยผู้เช่าเรียกค่าเช่าสูง ผู้ให้กู้คิดดอกเบี้ยแพง พ่อค้าคิดกำไรเกินควร กักตุนสินค้า ในขณะที่ผู้กู้ต้องการดอกเบี้ยต่ำ ผู้ซื้อต้องการสินค้าคุณภาพดีราคาถูก เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงได้มีความพยายามหาวิธีการต่าง ๆ ที่จะแก้ไขข้อเดือดร้อนและลดขัดแย้งลง จนในที่สุดได้ค้นพบวิธีอันหนึ่งซึ่งเห็นว่าพอจะแก้ไขข้อเดือดร้อนที่กล่าวมาแล้วได้นั้นคือ “สหกรณ์” ซึ่งเป็นองค์การธุรกิจรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะพิเศษ โดยอาศัยความร่วมมือกันในกลุ่มผู้ที่มีฐานะอ่อนแอทางเศรษฐกิจและมีความต้องการเดียวกัน สมาคมนี้อธิเองงานร่วมมือกันโดยลำนึกและอย่างเต็มที่ของสมาชิกทั้งปวงเป็นมูลฐาน ความสำเร็จของสมาคมสหกรณ์ขึ้นอยู่กับขนาดที่บรรดาสมาชิกเข้าทำงานร่วมกันเป็นสิ่งสำคัญ¹⁵

รูปแบบการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการทางเศรษฐกิจในลักษณะที่เรียกว่าสหกรณ์ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น มีเอกลักษณ์เฉพาะแตกต่างจากการรวมกลุ่มรูปแบบอื่น ๆ การศึกษาแนวความคิดเสรีภาพในการรวมกลุ่มรูปแบบสหกรณ์ จึงจำเป็นต้องศึกษาให้เข้าใจแนวความคิดและหลักการสหกรณ์ ดังนี้

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79

¹⁵ มังกร ชัยพันธุ์, สหกรณ์เบื้องต้น (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2513) หน้า 4

2.2.1 ความหมายของสหกรณ์

พระราชวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ได้ทรงบัญญัติศัพท์ คำว่า "โคออปอเรทีฟ โซไซตี้" (Cooperative Society) ซึ่งมีหลักการร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นภาษาไทยว่า "สมาคมสหกรณ์"¹⁶

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้พระราชทานพระราชดำรัสแก่ผู้นำสหกรณ์ทั่วประเทศเมื่อครั้งเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ ศาลาดุสิตาลัย เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2526 ว่า "คำว่า สหกรณ์ แปลว่า การทำงานร่วมกัน การทำงานร่วมกันนี้ลึกซึ้งมาก เพราะว่าจะต้องร่วมมือกันทุกด้านทั้งในด้านงานการที่ทำด้วยร่างกาย ทั้งในด้านงานการที่ทำด้วยสมองและงานทำด้วยใจ ทุกอย่างนี้ขาดไม่ได้ต้องพร้อม"¹⁷

เอนไซโคปีเดียบริตานิกาได้ให้นิยามคำว่า "สหกรณ์" คือ ชุมชนที่รวมกันเป็นองค์การด้วยความสมัครใจ และยึดถือหลักประชาธิปไตยเป็นที่ตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดหาสินค้ามาจำหน่ายแก่สมาชิกและการรับใช้แก่สมาชิก หรือเพื่อให้สมาชิกประกอบการผลิตกรรมเพื่อจำหน่าย หรือจัดการขายผลผลิตผลของสมาชิก หรือจัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืม หรือรวมวัตถุประสงค์เหล่านี้เข้าด้วยกัน และในขณะเดียวกันเฉลี่ยผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการนี้ให้แก่สมาชิกตามส่วนซึ่งได้ตกลงเห็นพร้อมกันว่าเป็นการเที่ยงธรรมสำหรับสมาชิกแต่ละคนและสำหรับหมู่คณะ"¹⁸

องค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Co – operative Alliance, ICA) ได้กำหนดคำจำกัดความสหกรณ์ไว้ว่า "สหกรณ์เป็นองค์การอิสระของบุคคลซึ่งรวมกันด้วยความสมัครใจ เพื่อสนองความต้องการและความมุ่งหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยการดำเนินวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของร่วมกันและควบคุมตามแนวทางประชาธิปไตย"¹⁹

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization ,ILO) ได้ให้นิยามที่เป็นสากลของสหกรณ์ว่า เป็นสมาคมของบุคคลหลาย ๆ คน ซึ่งมีฐานะยากจน ต่างสมัครใจที่จะมาร่วมกันบรรล่วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ โดยการก่อตั้งองค์การธุรกิจที่มีการ

¹⁶ กรมส่งเสริมสหกรณ์, ประวัติสหกรณ์ [ออนไลน์] 2 มิถุนายน 2553 แหล่งที่มา [http:// www.cpd.go.th](http://www.cpd.go.th)

¹⁷ บุญมี จันทรวงศ์, ระบบสหกรณ์กับการพัฒนาประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2543). หน้า 25

¹⁸ สวัสดิ์ เอกทัตร์, หลักสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และวิเคราะห์การบริหารงานสหกรณ์หาทุนในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ประพาสต้น, 2504). หน้า 10

¹⁹ สมุขพร โยธาสุมุท, "การบริหารสังคมด้วยสหกรณ์ในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต สาขาการบริหารสังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548) หน้า 22

ควบคุมแบบประชาธิปไตย ร่วมลงทุนกันอย่างเสมอภาค และยอมรับการเสี่ยงภัยและผลประโยชน์ทางธุรกิจอย่างยุติธรรม²⁰

หนังสือราชบัณฑิตยสถาน ที่ รด 0004/800 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2540 ได้ให้ความหมาย สหกรณ์ น.องค์การทางเศรษฐกิจและสังคมที่สมาชิกร่วมกันจัดตั้งขึ้นด้วยการลงหุ้นร่วมกันจัดการร่วมกันในการผลิต การจำหน่ายสินค้า หรือบริการตามความต้องการหรือผลประโยชน์อย่างเดียวกันของบรรดาสมาชิก สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิ์ออกเสียงได้หนึ่งเสียงในการบริหารสหกรณ์ โดยไม่ขึ้นกับจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์โคนม, (กฎ) คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์.²¹

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 สหกรณ์ น. งานร่วมมือกัน เช่น ทางธุรกิจหรืออุตสาหกรรม เพื่อหากำไรหรือเพื่อประโยชน์อื่น ๆ ในงานนั้น ๆ ร่วม (กฎ) คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์

จากนิยามที่กล่าวมาข้างต้น สหกรณ์จึงมีลักษณะโดยทั่วไป ดังนี้²²

1. สหกรณ์เป็นองค์การหรือการประกอบการทางเศรษฐกิจ คือ เป็นองค์การที่มีลักษณะร่วมมือกันของบุคคลเป็นการถาวร เพื่อประกอบกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีสภาพเป็นนิติบุคคล มีระบบการจัดการมีระเบียบ
2. สหกรณ์เป็นการรวมเข้ากันของบุคคลโดยช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินกิจการในรูปแบบสหกรณ์ ต้องมีลักษณะพิเศษอันจำเป็นสำหรับสหกรณ์รูปแบบหนึ่งรูปแบบใดโดยเฉพาะ เช่น สมาชิกสหกรณ์การเกษตรต้องเป็นเกษตรกร เพราะการร่วมมือ ร่วมใจกันในสหกรณ์ เป็นการร่วมกันเพื่อช่วยให้งานของสหกรณ์เจริญก้าวหน้า เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันมิใช่ของผู้ใดโดยเฉพาะ จึงมีคำกล่าวที่ว่า “สหกรณ์เป็นองค์การรวมคนยิ่งกว่ารวมทุน” ดังนั้น สหกรณ์จึงคำนึงถึงคุณลักษณะของบุคคลที่จะมาเป็นสมาชิกเหนือสิ่งอื่นใด
3. สหกรณ์เป็นองค์การที่ยึดหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เมื่อสหกรณ์เกิดจากความรวมคน เพื่อให้การดำเนินกิจการบรรลุผลสำเร็จ สมาชิกสหกรณ์จะต้องร่วมมือกันทำงานเพื่อให้บังเกิดผลดีแก่สหกรณ์และแก่ตนเองที่สุด สหกรณ์จะไม่ให้ความช่วยเหลือจาก

²⁰ ประเสริฐ จรรย์สุภาพ, เอกสารคำสอนการสหกรณ์ (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยแม่โจ้, 2545). หน้า 4.

²¹ กรมส่งเสริมสหกรณ์, แหล่งที่มา <http://www.cpd.go.th>

²² มังกร ชัยพันธุ์, สหกรณ์เบื้องต้น, หน้า 16

บุคคลภายนอก ถ้าประสงค์จะให้สหกรณ์ช่วยเหลือต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ ซึ่งสหกรณ์ ยึดหลักเปิดรับสมาชิกโดยทั่วไป

4. สหกรณ์เป็นองค์การที่สร้างขึ้นด้วยความสมัครใจของสมาชิก กล่าวคือ การเข้าเป็น สมาชิกต้องเป็นไปโดยความเห็นดีเห็นชอบของตนเอง หัวใจของการรวมกันในรูปแบบสหกรณ์ หมายถึงการรวมกันโดยความสำนึก พร้อมทั้งจะผูกพันตนเองด้วยความเต็มใจ ถ้าหากมีการบังคับ ให้เข้าเป็นสมาชิก ผลที่เกิดขึ้นก็คือความล้มเหลวในการจัดการสหกรณ์

5. สหกรณ์เป็นองค์การซึ่งเฉลี่ยผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกโดยวิธีเที่ยงธรรม ใน สหกรณ์จะไม่มี การเอาเปรียบ สมาชิกทุกคนจะได้รับประโยชน์จากสหกรณ์ตามส่วนแห่งการ งานที่ทำให้แก่สหกรณ์ ประโยชน์ตอบแทนที่สมาชิกพึงได้รับจากสหกรณ์ต่องานที่สมาชิกลงไปยอม แปรออกมาเป็นอัตราส่วนที่ชอบด้วยเหตุผล ผลประโยชน์ที่จะนำมาแบ่งปันกันตรงไปตรงมาและ เที่ยงธรรม ดังนั้น คนไม่ทำงานให้สหกรณ์จึงจะไม่ได้รับประโยชน์จากสหกรณ์

6. สหกรณ์เป็นองค์การเพื่อต่อสู้กับการแสวงหากำไร สหกรณ์จัดตั้งขึ้นโดยผู้ที่ได้รับ ความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ สหกรณ์จึงเป็นองค์การที่สร้างขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อกำจัดการหา กำไรอันไม่เป็นธรรม ด้วยการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจเสียใหม่

7. สหกรณ์เป็นองค์การที่ยึดถือความเสมอภาคเป็นหลัก ในสหกรณ์เดียวกันย่อมมี สิทธิเท่าเทียมกัน สิทธิพิเศษไม่ว่าในทางใด ๆ ไม่มีในสหกรณ์ อำนาจในการจัดการงานก็ดี จำนวน หน้าที่ถือก็ดี ไม่ก่อให้เกิดสิทธิเหนือกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ ในการดำเนินงานของสหกรณ์ยึดถือ หลักการควบคุมตามแบบประชาธิปไตย สมาชิกมีสิทธิควบคุมสหกรณ์โดยอาศัยสิทธิการออกเสียง ซึ่งเป็นไปตามหลัก “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” โดยไม่คำนึงถึงว่าใครจะมีหุ้นมากน้อยเท่าใด

8. วิธีดำเนินการของสหกรณ์เป็นวิธีสุจริต ไม่ผิดกฎหมาย และศีลธรรมจรรยา

2.2.2 แนวความคิดหลักการสหกรณ์

ในการประชุมองค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Co – operative Alliance, ICA) ครั้งที่ 31 ณ เมืองแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2538 (ค.ศ.1995) และได้กำหนดหลักการสหกรณ์ในศตวรรษที่ 21 (Cooperative Principle for the Twenty – First Century) 7 ข้อ โดยประยุกต์มาจากแนวคิดสหกรณ์ของโรเบิร์ต โอเวน 7 ข้อ ได้แก่²³

- **หลักการข้อที่ 1 (1st Principle: Voluntary and Open Membership)** การเป็น สมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง

²³ ประเสริฐ จรรย์สุภาพ เอกสารคำสอนการสหกรณ์, หน้า 40 - 45

สหกรณ์เป็นองค์การแห่งความสมัครใจเปิดกว้างสำหรับบุคคลทั่วไปที่สามารถเข้ามาใช้บริการจากสหกรณ์นั้น ๆ ได้และที่เต็มใจจะรับผิดชอบในฐานะสมาชิกโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ สถานภาพทางสังคม เชื้อชาติ การเมือง หรือศาสนา สาระสำคัญของหลักการข้อนี้ คือ

1) การเปิดรับสมาชิกทั่วไป มิได้หมายความว่าบุคคลทุกคนสมัครเป็นสมาชิกได้ แต่ต้องเป็นบุคคลที่มีความต้องการร่วมกันและสามารถใช้บริการของสหกรณ์ได้ เป็นผู้ที่เต็มใจรับผิดชอบต่อสหกรณ์ในฐานะสมาชิก การทำธุรกิจกับสหกรณ์ การมีส่วนร่วมในการควบคุมการบริหารงานสหกรณ์ โดยสหกรณ์จะไม่คำนึงถึงเรื่อง เพศ สังคม เชื้อชาติ การเมือง หรือศาสนาของผู้สมัครเป็นสมาชิก

2) บุคคลที่จะเป็นสมาชิก จะต้องเป็นด้วยความสมัครใจของตนเอง ไม่ใช่เพราะถูกบังคับ ต้องเกิดจากความเลื่อมใสคุณค่าของสหกรณ์และมองเห็นประโยชน์ที่จะได้จากสหกรณ์ และในขณะเดียวกันสมาชิกก็มีเสรีภาพในการที่จะออกจากการเป็นสมาชิกของสหกรณ์ได้ และสหกรณ์เองก็มีเสรีภาพที่จะปฏิเสธการรับสมาชิก หรือให้สมาชิกออกจากการเป็นสมาชิกภาพได้ หากพบว่าบุคคลนั้น ไม่มีความมุ่งหมายร่วมกัน หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ส่งผลเสียหายแก่สหกรณ์

- **หลักการข้อที่ 2** (2nd Principle: Democratic Member Control) การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย

สหกรณ์เป็นองค์การประชาธิปไตยที่มีการควบคุมโดยสมาชิกซึ่งมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในการกำหนดและตัดสินใจเรื่องนโยบาย ชายหรือหญิงใดที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกจะต้องรับผิดชอบต่อสมาชิกในสหกรณ์ มีสิทธิในการออกเสียงเท่าเทียมกัน (หนึ่งคนหนึ่งเสียง) และสำหรับสหกรณ์ในระดับอื่น ๆ ย่อมจะดำเนินการตามแนวทางประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน สาระสำคัญของหลักการข้อนี้ คือ

1) สหกรณ์เป็นองค์การประชาธิปไตย ทั้งในด้านโครงสร้าง และกระบวนการดำเนินงานของสหกรณ์ คือ สมาชิกทุกคนมีสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบ อย่างเท่าเทียมกัน

2) สมาชิกต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของสหกรณ์ โดยการลงมติเพื่อตัดสินใจในกระบวนการควบคุมสหกรณ์ในขั้นสุดท้าย หากผู้บริหารสหกรณ์ทำหน้าที่ไม่น่าไว้วางใจ สมาชิกสามารถลงมติถอดถอนกรรมการบริหารสหกรณ์ได้

3) ผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตัวแทนของสมาชิก เพื่อเป็นกรรมการบริหารสหกรณ์ต้องมีความรับผิดชอบต่อสมาชิก และถือประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิก

4) ในสหกรณ์ระดับจุลภาคหรือสหกรณ์ชั้นปฐม สมาชิกทุกคนออกเสียงได้เท่ากัน คือ หนึ่งคนหนึ่งเสียง ถือว่าเป็นความเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง แต่สำหรับสหกรณ์ในระดับมหภาค

หรือระดับทุติยภูมิ การกำหนดคะแนนเสียงอาจจัดการได้ตามความเหมาะสม แต่ก็ต้องเป็นไปตามวิถีสหกรณ์ประชาธิปไตย เช่น อาจกำหนดให้คะแนนเสียงของแต่ละสหกรณ์ในชุมนุมถือตามจำนวนสมาชิกหรือตามปริมาณธุรกิจก็ได้

- **หลักการข้อที่ 3** (3rd Principle: Member Economic Participation) การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจโดยสมาชิก

ในฐานะที่เงินทุนย่อมเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของสหกรณ์ สมาชิกย่อมมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคกันและโดยการควบคุมอย่างเป็นประชาธิปไตยต่อเงินทุนของสหกรณ์ และโดยปกติสมาชิกจะได้รับผลตอบแทน ในอัตราที่จำกัดจากเงินลงทุน ตามเงื่อนไขของการเข้าเป็นสมาชิก สมาชิกสามารถจัดสรรเงินส่วนเกินของสหกรณ์เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทุกอย่าง ดังนี้ คือ : เพื่อการพัฒนาสหกรณ์โดยอาจจัดตั้งเป็นเงินทุนสำรองขึ้น ซึ่งอย่างน้อยที่สุดของเงินทุนสำรองนี้พึงจะกันไว้เป็นส่วนหนึ่งที่มีให้นำมาแบ่งปันกันและเพื่อสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ที่มวลสมาชิกเห็นชอบ สาระสำคัญของหลักการข้อนี้ คือ

1) สมาชิกต้องมีส่วนร่วมลงทุนในสหกรณ์ของตนเองอย่างเท่าเทียมกัน สมาชิกทุกคนต้องถือหุ้นไม่ว่าจะด้วยเงินสด หรือทรัพย์สินอื่นใด ตามที่สหกรณ์กำหนด ตามศักยภาพของแต่ละคน ผู้ที่มีมากก็ควรมีส่วนร่วมมาก เพื่อให้สหกรณ์มีเงินทุนสำหรับการดำเนินธุรกิจอย่างเพียงพอ

2) สมาชิกพึงมีส่วนร่วมในการควบคุมการใช้เงินทุนของสหกรณ์ตามวิถีสหกรณ์ประชาธิปไตย นอกเหนือจากการระดมทุนข้อ 1 เป็นเรื่องที่สำคัญ หากผู้บริหารใช้เงินทุนของสหกรณ์ไม่มีประสิทธิภาพ หรือเกิดการทุจริต จะเป็นผลเสียแก่สหกรณ์และสมาชิกส่วนรวม ดังนั้นสมาชิกควรมีส่วนควบคุมการใช้เงินทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ด้วย

3) ส่วนหนึ่งของทุนต้องสะสมไว้เป็นทุนส่วนรวมที่ไม่นำมาแบ่งปันกัน

4) สมาชิกจะได้รับผลตอบแทนจากเงินทุนในอัตราที่จำกัด ตามหลักการเงินทุนไม่ได้มีความสำคัญมากไปกว่าคน แต่สมาชิกอาจจัดสรรเงินส่วนเกิน (surpluses) เพื่อเป็นทุนพัฒนากิจการสหกรณ์ เพื่อประโยชน์แก่สมาชิกตามส่วนธุรกิจที่สมาชิกทำกับสหกรณ์ เพื่อกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ โดยความเห็นชอบของสมาชิกส่วนใหญ่

- **หลักการข้อที่ 4** (4th Principle: Autonomy and Independence) การพึ่งตนเองและความเป็นอิสระ

สหกรณ์เป็นองค์กรที่พึ่งพาตนเองและช่วยเหลือตนเองโดยมีการควบคุมจากมวลสมาชิกเมื่อใดที่สหกรณ์จะต้องมีข้อผูกพันกับองค์กรอื่นใดซึ่งรวมถึงหน่วยงานของรัฐบาลด้วย หรือจะต้องแสวงหาเงินทุนเพิ่มจากแหล่งเงินทุนภายนอกสหกรณ์ สหกรณ์จะต้องกระทำการ

ดังกล่าวในสถานภาพที่มั่นใจว่ามวลสมาชิกจะยังคงดำรงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมสหกรณ์ตามแนวทางประชาธิปไตยและสหกรณ์ยังคงดำรงความเป็นอิสระ สาระสำคัญของหลักการข้อนี้ คือ

1) สหกรณ์เป็นองค์การที่มีการปกครอง ควบคุมดูแลตนเอง ที่มีพื้นฐานสำคัญของการช่วยตนเอง โดยการควบคุมจากสมาชิกทั้งมวล การบริหารจัดการของสหกรณ์ รวมถึงระบบการตรวจสอบเป็นไปตามวิถีประชาธิปไตย ที่มีการควบคุมจากสมาชิกเป็นสำคัญ

2) สหกรณ์มีความเป็นอิสระที่จะคิด ตัดสินใจ ดำเนินการใด ๆ ที่จะเป็นข้อผูกพันหรือข้อตกลงกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนได้ หากเห็นว่าการกระทำนั้นจะเป็นประโยชน์แก่มวลสมาชิก รัฐหรือองค์การใด ๆ ไม่อาจแทรกแซงการดำเนินงานของสหกรณ์ได้ การดำรงไว้ซึ่งความมีอิสระ เสรีภาพ เป็นหัวใจของหลักการในข้อนี้

- **หลักการข้อที่ 5** (5th Principle: Education, Training and Information) การให้การศึกษ การฝึกอบรม และข้อมูลข่าวสารแก่สมาชิก

สหกรณ์พึงให้การศึกษและการฝึกอบรมแก่สมาชิก ผู้แทนสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งผู้จัดการและพนักงาน เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้สามารถเกื้อหนุน การพัฒนาสหกรณ์ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสหกรณ์พึงให้ข่าวสารสาธารณชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนและบรรดาผู้นำทางความคิดทั้งหลายในเรื่องคุณลักษณะและคุณประโยชน์ของสหกรณ์ สาระสำคัญของหลักการข้อนี้ คือ

1) การให้การศึกษ การฝึกอบรม เป็นวิธีการสำคัญ ในการให้ความรู้ ข่าวสารแก่บรรดาสมาชิก คณะกรรมการดำเนินงาน ผู้จัดการ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นมีศักยภาพที่จะพัฒนาสหกรณ์ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การให้การศึกษานั้น นอกจากบุคลากรของสหกรณ์แล้ว สหกรณ์ควรให้ความรู้แก่บุคคลทั่วไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เยาวชนรุ่นใหม่ และผู้นำด้านความคิดในสังคม โดยสาระสำคัญที่ควรให้ความรู้ได้แก่ คุณลักษณะที่สำคัญและประโยชน์ที่พึงได้รับจากสหกรณ์

- **หลักการข้อที่ 6** (6th Principle: Co-operation among Co-operatives) การร่วมมือระหว่างสหกรณ์

สหกรณ์จะสามารถให้บริการแก่สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ขบวนการสหกรณ์ได้ โดยร่วมมือกันผ่านโครงสร้างการทำงานในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ สาระสำคัญของหลักการข้อนี้ คือ

1) ความร่วมมือกันภายในสหกรณ์ของตนเป็นสิ่งที่สำคัญลำดับแรก สหกรณ์แต่ละแห่งต้องสามารถบรรลุผลการให้บริการสมาชิกได้อย่างเต็มที่ ธุรกิจ หรือบริการใด ๆ อันจะเกิด

ประโยชน์แก่สมาชิก สหกรณ์ต้องดำเนินการอย่างจริงจังและสร้างความพอใจให้แก่สหกรณ์อย่างทั่วถึง

2) ความร่วมมือระหว่างสหกรณ์เป็นสิ่งสำคัญ หากสหกรณ์สามารถรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ทั้งเครือข่ายภายในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ หรือระดับนานาชาติได้ จะสร้างความเข้มแข็งให้กับขบวนการสหกรณ์และเป็นประโยชน์กับสมาชิกและสหกรณ์ ถือเป็นความสำเร็จขั้นสูงของการสหกรณ์

- **หลักการข้อที่ 7 (7th Principle: Concern for Community)** การเอื้ออาทรต่อชุมชน
สหกรณ์พึงดำเนินการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนตามนโยบายที่มวลสมาชิกเห็นชอบ

สาระสำคัญของหลักการข้อนี้ คือ ความเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนของสหกรณ์และถือเป็นองค์การแห่งการพัฒนา แม้สหกรณ์จะดำเนินงานเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของสหกรณ์ก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันสหกรณ์ต้องคำนึงถึงการพัฒนาที่เป็นองค์รวม ด้วยความสนใจ เอาใจใส่ต่อชุมชนของมวลสมาชิก การพัฒนาสหกรณ์จึงต้องเป็นไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาชุมชน จึงเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้น สหกรณ์จึงควรกำหนดให้การพัฒนาชุมชนเป็นนโยบายที่สำคัญของสหกรณ์

2.2.3 ความเป็นอิสระกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มรูปแบบสหกรณ์

คำว่า “อิสระ” ตามพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายความว่า เป็นใหญ่ เป็นไทแก่ตัวเอง ที่ปกครองตนเอง เช่น รัฐอิสระไม่ขึ้นแก่ใคร ไม่สังกัดใคร

ในการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ตามรายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 28/2550 เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 19 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2550 นายอัชพร จารุจินดา กรรมการธิการได้กล่าวว่าความเป็นอิสระในรัฐธรรมนูญมีความหมายเดียวกัน คือ อิสระจากการครอบงำหรือการดำเนินการต่าง ๆ ที่รัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้อง

รายงานของคณะทำงานเฉพาะกิจศึกษาการพัฒนากระบวนการพัฒนาระบบสหกรณ์ไทย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นเอกสารเผยแพร่สำหรับผู้นำสหกรณ์ที่เข้าร่วมประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2551 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยได้ให้ความหมายความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามมาตรา 84 (9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไว้ว่า หมายถึง ความสามารถที่จะคิด ที่จะทำ ที่จะจัดการด้วยตนเองโดยไม่ถูกครอบงำ จำกัด กีดกันหรือชักจูงจนขัดต่อหลักการสหกรณ์

เมื่อพิจารณาการให้ความหมาย ความเป็นอิสระของสหกรณ์ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เห็นว่าผู้ร่างมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สหกรณ์เป็นอิสระจากการควบคุม แทรกแซงหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกิดจากการใช้อำนาจอรัฐ และเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการสหกรณ์ของ ICA ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นอิสระของสหกรณ์ พบว่า ในหลักการข้อที่ 4 การปกครองด้วยตนเองและความเป็นอิสระ (Autonomy and Independence) ความเป็นอิสระตามหลักการนี้ คือ สหกรณ์ต้องเป็นองค์กรที่เป็นอิสระและพึ่งพาตนเองได้ ตามแนวความคิดของคณะบุคคลที่รวมกัน เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการช่วยตนเองบนพื้นฐานของการรวมกันเป็นหมู่คณะ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สมาชิกเป็นผู้ควบคุมสหกรณ์ตามแนวทางประชาธิปไตย และสหกรณ์ต้องธำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระ

ดังนั้น มุมมองความเป็นอิสระของสหกรณ์จึงไม่แตกต่างกันในสาระสำคัญ นั่นคือ สหกรณ์ต้องมีอิสระในการบริหารกิจการของตนเองด้วยสมาชิกด้วยกันเอง ภายใต้หลักประชาธิปไตย ไม่มีการแทรกแซงโดยอำนาจจากภายนอกสหกรณ์ ในการศึกษากฎหมายสหกรณ์กับความเป็นอิสระของสหกรณ์ในหัวข้อนี้ จึงกำหนดความหมายคำว่า “ความเป็นอิสระของสหกรณ์” หมายถึง “ความสามารถในการดำเนินกิจการของตนเองและสามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยไม่ถูกก้าวท้าวหรือแทรกแซงจากอำนาจอื่นใดนอกจากสมาชิกสหกรณ์เอง”

ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามความหมายข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เห็นว่า ความเป็นอิสระของสหกรณ์อยู่บนพื้นฐานแนวความคิดเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจ เนื่องจากไม่มีวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี การรวมกลุ่มกันไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อผูกขาดตัดตอนทางการค้าที่จะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น ทุกคนในสังคมประชาธิปไตย จึงมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ได้ โดยอาจใช้วิธีการในการดำเนินกิจการของกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางเศรษฐกิจ ดังนี้

- วิธีการสหกรณ์ตามแนวคิดร้านสหกรณ์รอชเดล Rochdale²⁴

ร้านสหกรณ์เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเมื่อปี พ.ศ. 2387 ณ เมือง Rochdale ใน Lancashire ซึ่งก่อนหน้านี้นี้ได้มีผู้คิดตั้งสมาคมเพื่อความมุ่งหมายที่จะช่วยเหลือพลเมืองผู้ยากจนในการซื้อสินค้า โดยวิธีรวมกันซื้อเป็นจำนวนมาก แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์เป็นสหกรณ์ เพราะเป็นสมาคมซึ่งช่วยเหลือคนจน โดยจัดการรวมกันซื้อสินค้าบางอย่างเพื่อให้สมาชิกได้ซื้อของจากผู้ขายโดยตรง ไม่มีคนกลางรับจำหน่ายอีกทอดหนึ่ง ทำให้ได้สินค้าในราคาถูก แต่สมาคมแบบนี้ต้องเลิกล้มไปเพราะมีข้อบกพร่องในวิธีดำเนินการ

²⁴ มังกร ชัยพันธุ์, สหกรณ์เบื้องต้น, หน้า

ต่อมาในปี พ.ศ. 2387 กรมกรคนะหนึ่ง ซึ่งรับจ้างทำงานในโรงงานทอผ้าที่ Rochdale ได้ตั้งร้านสหกรณ์แห่งหนึ่ง เพื่อขายอาหารบางอย่าง เช่น น้ำตาล แป้ง เนย ให้แก่สมาชิกโดยไม่หวังจะคิดค่ากำไร ในขั้นต้นเปิดร้านขายของเพียงสัปดาห์ละ 2 ครั้งเท่านั้น ในการริเริ่ม Rochdale รวบรวมหุ้นจากสมาชิกหุ้นละ 1 ปอนด์ รวมกันได้ 28 ปอนด์ เมื่อมีทุนรอนเพิ่มขึ้น ร้านสหกรณ์แห่งนี้จึงได้ขยายธุรกิจออกไปอีก กล่าวคือ ไม่ขายเฉพาะอาหารบางอย่างบางอย่างเท่านั้น แต่ได้พยายามหาของใช้บางอย่าง เช่น เครื่องนุ่งห่มและเครื่องใช้ประจำบ้านมาไว้ที่ร้านสหกรณ์ ให้สมาชิกได้มาซื้อตามความประสงค์ เพื่อสหกรณ์ได้กำไรมากขึ้น จึงได้ช่วยเหลือสมาชิกในเรื่องอื่น ๆ เพื่อบำรุงฐานะของสมาชิกทั่วไปให้ดีขึ้น รวมทั้งจัดหาซื้อที่ดินไว้เป็นกรรมสิทธิ์ของสหกรณ์ ให้สมาชิกได้เช่าทำการเพาะปลูก สหกรณ์รูปแบบนี้ได้แผ่ขยายในท้องถิ่นอื่น ๆ ของประเทศอังกฤษจำนวนมาก

วิธีการของร้านสหกรณ์แบบนี้ เป็นที่ยอมรับว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสมแก่ความเป็นอยู่ของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในเมือง วิธีการนี้ได้แพร่หลายไปในประเทศอื่น ๆ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศเดนมาร์ก เป็นต้น ร้านสหกรณ์ที่ Rochdale ดำเนินการตามหลักสำคัญ 8 ข้อ คือ

1. เงินทุนที่ใช้ในการประกอบธุรกิจของสหกรณ์ รวบรวมจากสมาชิกโดยวิธีจำหน่ายหุ้น ดอกเบี้ยที่จ่ายให้แก่ผู้ถือหุ้นต้องกำหนดไว้แก่เดิมและเปลี่ยนแปลงไม่ได้
2. ขายและรับซื้อเฉพาะสินค้าที่มีคุณภาพดี
3. ใช้เครื่องชั่ง ตวง วัดที่ถูกต้องตามกฎหมายและสอบความเที่ยงตรงของเครื่องชั่งตวงวัดอยู่เสมอ เพราะสหกรณ์คิดค้าขายกับสมาชิกด้วยความสุจริต
4. การซื้อขายต้องเป็นเงินสดและอนุโลมตามราคาท้องที่ การที่กำหนดราสินค้านั้นของร้านสหกรณ์เท่ากับราคาตลาด เพราะสหกรณ์ไม่มีความประสงค์จะให้ผู้ขายอื่น ๆ แข่งขันกับร้านสหกรณ์โดยวิธีลดราคา
5. สมาชิกต้องซื้อสิ่งของทุกอย่างซึ่งมีที่ร้านสหกรณ์ ข้อนี้สหกรณ์ต้องการให้สมาชิกมีความภักดีต่อสหกรณ์ เพราะจะช่วยป้องกันไม่ให้สหกรณ์ขาดทุนได้ เนื่องจากเหตุที่มีผู้ซื้อน้อยไป หรือสมาชิกไปซื้อจากร้านอื่น
6. กำไรที่ได้นั้น เฉลี่ยได้แต่ในหมู่สมาชิกตามส่วนแห่งราคาทีสมาชิกได้ซื้อจากร้านสหกรณ์ เพราะสมาชิกทั้งหมดเป็นเจ้าของร้าน การแบ่งกำไรแก่สมาชิกตามส่วนแห่งราคา มาจากเหตุผลว่าสมาชิกซื้อสิ่งของตามราคาตลาด หากไม่ได้รับส่วนแบ่งกำไร สมาชิกก็จะไม่ได้รับประโยชน์อันใดจากร้านสหกรณ์เลย สหกรณ์จึงแบ่งส่วนของกำไรคืนแก่สมาชิก
7. สมาชิกคนหนึ่งมีสิทธิออกเสียงได้แต่เสียงเดียวในที่ประชุม ทั้งชายและหญิงมีสิทธิเสมอกัน โดยหลักสหกรณ์มุ่งเอาการรวมคนเป็นที่ตั้ง ไม่ถือเอาเงินทุนเป็นหลักแห่งการรวบรวม

สหกรณ์จึงมีลักษณะต่างกับบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วน ซึ่งมุ่งไปทางรวมหุ้น สิทธิในการออกเสียง เกี่ยวเนื่องกันจำนวนหุ้นที่ลงไป ส่วนสหกรณ์นั้นให้สิทธิสมาชิกคนหนึ่งอยู่ที่การรวมคนไม่ใช่การ รวมทุน

8. ส่วนหนึ่งแห่งกำไรสุทธิให้สะสมไว้เป็นเงินสำรองของสหกรณ์ทุกปี การตั้ง เงินสำรองไว้ก็เพื่อประโยชน์ในทางขยายธุรกิจของสหกรณ์ให้กว้างขวางออกไป หรือเมื่อมี เหตุการณ์ฉุกเฉินก็จะได้ผลักเงินสำรองนี้มาชดใช้ก่อน

- วิธีการสหกรณ์ตามแนวคิดสหกรณ์แบบไรฟ์ไฟเซิน Raiffeisen

Friedrich Wilhelm Raiffeisen เกิดเมื่อปี ค.ศ. 1818 ในตำบล Hamm เริ่มแรกรับราชการทหารและศึกษาวิชาการทหารที่เมืองโคโลน แต่ภายหลังร่างกายไม่สมบูรณ์จึง ลาออกจากหน้าที่ประจำการ เข้ารับราชการฝ่ายพลเรือน ต่อมาได้รับตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการ จังหวัด Weyerbusch เมื่อ ค.ศ. 1946 -1947 ราษฎรในท้องที่นั้นได้รับความเดือดร้อนจากอุทกภัย การทำนาเสียหาย Raiffeisen จึงตั้งสมาคมการกุศลขึ้น เพื่อจำหน่ายอาหารและพันธุ์ข้าวปลูก ให้แก่ผู้ที่ยากจนขัดสน โดยสมาคมนี้ตั้งขึ้นเพื่อเป็นการอุดหนุนเกื้อกูลผู้ประสบภัยเป็นครั้งคราวเท่านั้น ต่อมาภายหลังได้ตั้งสมาคมขึ้นอีกสมาคม เพื่อช่วยเหลือชาวนาในการซื้อสัตว์พาหนะ(โค) เนื่องจากในเวลานั้นการซื้อและขายโคอยู่ในมือพ่อค้า ซึ่งเป็นพ่อค้าคนกลางและดำเนินวิธีโดย วิธีการผูกขาด โดยได้รับซื้อโคไว้เป็นจำนวนมากและขายให้กับชาวนาในราคาแพง Raiffeisen จึง หาวิธีกำจัดพ่อค้าคนกลาง โดยตั้งเป็นสมาคมจัดซื้อโคจากผู้ขายโดยตรง และสมาคมนี้ได้เปลี่ยน รูปเป็นสหกรณ์เครดิต มีหน้าที่จัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืมและเรียกดอกเบี้ยพอสมควร และในไม่ช้า สมาคมนี้ได้ขยายธุรกิจกว้างออกไปอีก คือจัดซื้อสิ่งของใช้สอยและจำเป็นในทางเกษตรกรรมให้ ชาวนาอีกด้วย

สหกรณ์ซึ่ง Friedrich Wilhelm Raiffeisen เป็นผู้คิดค้นขึ้นจึงเป็นประเภทที่ เหมาะแก่ราษฎรซึ่งมีอาชีพในการเพาะปลูก ซึ่งในเวลานั้นยังไม่มีเครดิตสถานสำหรับให้กู้ยืมเงิน เพื่อใช้ในการลงทุนทำการเพาะปลูก ทำให้ชาวนาไม่มีทุนรอนในการประกอบอาชีพ จึงได้พยายาม ช่วยเหลือชาวนาโดยการจัดหาทุนให้กู้ยืมเพื่อใช้จ่ายในการเพาะปลูก วิธีการนี้ มีเพียงแต่ช่วยเหลือ ราษฎรชาวนาในเรื่องทุนในการเพาะปลูก แต่ยังไม่ส่งเสริมให้สมาชิกมีความสุจริตซึ่งกันและกัน ทั้งให้ รู้จักรักหมู่คณะด้วย สหกรณ์เครดิตรูปแบบนี้ มีหลักในการดำเนินการดังนี้

1. คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ไม่ได้รับสินจ้างอย่างใดเลย คณะกรรมการดำเนินการเลือกกันในกลุ่มสมาชิกนั่นเองสหกรณ์ต้องมีผู้นำ เช่น พระหรือครูประจำ ตำบล โดยช่วยเหลือทางการกุศลไม่ได้รับสินจ้าง

2. จำกัดแดนสหกรณ์ สมาชิกสหกรณ์เดียวกันต้องเป็นผู้ตั้งบ้านเรือนและภูมิลำเนาอยู่ภายในเขตซึ่งเป็นแดนสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกรู้จักกันหมด และให้สมาชิกควบคุมดูแลกันเอง

3. ความไม่จำกัดสินใช้ ผู้ที่เป็นสมาชิกสหกรณ์เครดิตต้องรับผิดชอบร่วมกันและแทนกันหนี้สินทั้งสิ้นของสหกรณ์ ความไม่จำกัดสินใช้นี้เป็นหลักสำคัญหลักหนึ่งสำหรับสหกรณ์เครดิตเพราะเป็นเครื่องช่วยให้สหกรณ์กู้เงินจากธนาคารได้ง่าย Raiffeisen ตั้งหลักไว้ว่าคนทุกคนแม้จะยากจนเพียงใด ก็ยังมีเครดิตหรือความเชื่อถือส่วนตัวของตนอยู่ ความเชื่อถือส่วนตัวบุคคลหนึ่งไม่มีค่ามากนักแต่เมื่อรวมกันเข้าหลาย ๆ คน ก็เกิดเป็นสิ่งที่ประกันทรัพย์ได้ดี

4. ไม่มีการจำหน่ายหุ้นและไม่มีการแบ่งปันเงินกำไร เนื่องจากเห็นว่าชาวนาเป็นผู้ที่ขาดเงินเรื่องเงิน ย่อมไม่สามารถมีหุ้นส่วนในสหกรณ์ได้ และเห็นว่าความไม่จำกัดสินใช้เป็นหลักประกันเงินกู้ของสหกรณ์ได้ดี จึงไม่ต้องขายหุ้นให้สมาชิก แต่ต่อมาสหกรณ์แบบ Raiffeisen ได้จำหน่ายหุ้นให้สมาชิก และเงินกำไรที่สหกรณ์หาได้ในปีหนึ่ง ๆ เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว ให้ออกไปสมทบเป็นเงินสำรอง เพื่อให้สหกรณ์มีทุนของตนเอง ไม่ต้องอาศัยการกู้ยืมจากบุคคลภายนอก

5. กำหนดเวลาส่งเงินกู้ แบ่งออกเป็นเงินกู้ในระยะเวลายาวและเงินกู้ในระยะเวลาคั้น การส่งเงินคืนให้สหกรณ์ใช้วิธีผ่อนส่งเป็นงวด ๆ โดยวิธีผ่อนชำระหนี้ย่อมช่วยสนับสนุนชาวนาให้ปลดเปลื้องหนี้สินของตนเร็วขึ้น

6. การให้เงินกู้สหกรณ์จะให้กู้ได้แต่เฉพาะสมาชิกเท่านั้น ตามหลัก “กู้ออกไปใช้จ่ายในสิ่งที่เกิดประโยชน์และจำเป็นจริง ๆ”

นอกจากประชาชนจะรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ขึ้นปฐมแล้ว เพื่อให้การรวมตัวกันเป็นขบวนการที่เข้มแข็ง ก่อให้เกิดความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสหกรณ์ จึงต้องมีการรวมตัวกันในรูปแบบองค์กรชั้นสูง หรือเป็นเครือข่ายที่เชื่อมโยงเป็นหนึ่งเดียวกัน โดยการรวมตัวกันเป็นองค์กรชั้นสูงนี้ อยู่ภายใต้แนวความคิดการรวมตัวกัน ดังต่อไปนี้²⁵

1. ขบวนการสหกรณ์ (Cooperative Movement) ขบวนการสหกรณ์เป็นองค์การเพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคม “โดย – เพื่อ – ผ่าน” ประชาชน ผู้คนที่ระดมมาเพื่อจุดมุ่งหมายเพื่อร่วมกันโดยมีหลักการสำคัญคือ ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม ขบวนการสหกรณ์ใดที่ละเลย จุดมุ่งหมายเพื่อการมีส่วนร่วมและพบปะสัมพันธ์กัน ในไม่ช้าก็จะสลายความเป็นขบวนการและเปลี่ยนไปเป็นสายการบังคับบัญชาแบบราชการหรือกิจการที่มุ่งเน้นแต่ธุรกิจ

2. สัมพันธ์สหกรณ์ (Co – operative Federation) เป็นแนวทางแบบดั้งเดิมของการสร้างความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ โดยการรวมสหกรณ์ในระดับท้องถิ่นเข้ากับศูนย์กลาง

²⁵ สยมพร โยธาสุมพร, การบริหารสังคมด้วยสหกรณ์ในประเทศไทย, หน้า 28-29

ซึ่งมีจุดมุ่งหมายร่วมกันและอุดมการณ์จะเป็นการเชื่อมระหว่างกันอย่างชัดเจน ซึ่งสหกรณ์เหล่านี้จะต้องเสียความเป็นอิสระลงไปบ้างเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ อำนาจและการสนับสนุน

3. ภาคสหกรณ์(Co-operative Sector) มีความคล้ายคลึงกับสหพันธ์สหกรณ์ เพียงแต่มีการจัดตั้งกันอย่างหลวม ๆ เป็นชุมชน เช่น มอนตราคอนในสเปน ชุมชนสหกรณ์ในญี่ปุ่น เป็นต้น

4. เครือข่ายสหกรณ์ (Co-operative Network) เป็นเพียงการรวมตัวหลวม ๆ ไม่ได้มีองค์การร่วมกันอย่างเป็นทางการ จึงเป็นประเภทของความร่วมมือที่มีความไม่เป็นทางการ

การรวมตัวกันเป็นขบวนการสหกรณ์ เป็นเสรีภาพของประชาชนที่รัฐในระบบประชาธิปไตยไม่อาจปฏิเสธได้ และเสรีภาพนี้มีข้อจำกัด เพียงเพื่อป้องกันและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม และรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อป้องกันการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นแล้ว ไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ที่จะอุปสรรคในการจัดตั้งสหกรณ์ ประชาชนสามารถรวมกันจัดตั้งสหกรณ์ได้โดยเสรี การดำเนินงานของสหกรณ์ต้องเป็นอิสระ โดยรัฐไม่ควรใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงกิจการสหกรณ์ ตราบใดที่การดำเนินการสหกรณ์อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

2.2.4 แนวความคิดสหกรณ์ในประเทศไทย

การเตรียมจัดตั้งสหกรณ์เริ่มต้นในปลายรัชสมัยรัชกาลที่ 6 ประมาณปี พ.ศ. 2458 พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระเจ้าจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงการคลังมหาสมบัติและดำรงตำแหน่งนายกแห่งสภาเผยแพร่พาณิชย์ ทรงเห็นว่า การจัดตั้งสหกรณ์นั้นจำเป็นต้องเริ่มในทันใด เพราะเป็นการก่อกองและให้ความเป็นอิสระแก่ผู้ประกอบการพาณิชย์ สำคัญเท่ากับการเปิดทางไปมาแลบังคับน้ำให้เป็นชลประทาน แต่การที่จะได้ริเริ่มนั้น สภาจะได้ปรึกษากันโดยละเอียดถึงวิธีที่จะได้จัดและกำหนดวิธีหาทุนรอนที่จะลงไปในกิจการนี้ เพื่อมิให้เป็นสิ่งที่ต้องจ่ายพระราชทรัพย์เกินกว่าที่ควร แต่ก่อนการจัดตั้งสหกรณ์ มีข้อพิจารณาที่จะต้องให้ลุล่วงไปก่อน ดังนี้²⁶

1. รูปแบบสหกรณ์ แม้จะเป็นที่ยอมรับในหลักการว่าควรมีการจัดตั้งสหกรณ์ แต่ก็ยังไม่ได้ลงรายละเอียดว่าจะใช้สหกรณ์รูปแบบใดจึงจะเหมาะสม การพิจารณาแสวงหารูปแบบในครั้งนั้นได้มอบหมายให้กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เป็นองค์ประธานการพิจารณา ภายในกรอบความคิด “การมีสถาบันการเงินที่ให้เงินกู้แก่ชาวนา” และในที่สุดได้ข้อสรุปว่า ควรใช้รูปแบบสหกรณ์เครดิตแบบไรไฟเซนต์ที่แพร่หลายในยุโรป ซึ่งเป็นสหกรณ์เครดิตหรือสหกรณ์หาทุนที่ช่วยเหลือสหกรณ์

²⁶ สมุขพร โยธาสุมุท, การบริหารสังคมด้วยสหกรณ์ในประเทศไทย, หน้า 227 - 266

รายย่อย เพราะเป็นการจัดหาทุนดอกเบียดำ ส่งต้นเงินซ้ำ และถือว่าเป็นสหกรณ์ประเภทที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่และความต้องการของราษฎรในสมัยนั้น

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากประสบการณ์ภาครัฐ ที่เคยเผชิญหน้ากับปัญหาการรวมกลุ่มในหมู่ประชาชนในลักษณะ “อั้งยี่” และ “ซ่องโจร” ทำให้รัฐจำเป็นต้องมีการจำแนกการรวมกลุ่มให้ชัดเจนด้วยการออกกฎหมายที่ทำให้ง่ายต่อการแบ่งแยกประเภทกลุ่ม ซึ่งการรวมกลุ่มที่รัฐต้องเห็นด้วยได้แก่การรวมกลุ่มเป็นสมาคม “Society” ซึ่งรัฐได้ออกกฎหมายรองรับไว้ตามพระราชบัญญัติสมาคม พระพุทธศักราช 2457 ดังนั้น ในกรณีที่สหกรณ์ยังไม่มีกฎหมายรองรับอนุโลมให้ใช้พระราชบัญญัติสมาคมไปพลางก่อน หากแต่ผลการจัดตั้งสหกรณ์เป็นผลดีแล้วจึงควรตรากฎหมายเป็นการเฉพาะต่อไป และในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายสหกรณ์ให้จัดตั้งสหกรณ์ในเขตหัวเมืองได้ด้วยและมอบอำนาจให้มีการรับจดทะเบียนโดยกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์

3. สถานที่จัดตั้งสหกรณ์ “มณฑลพิศณุโลก” ได้รับการพิจารณาเพราะเป็นมณฑลที่ใช้เป็นแหล่งทดลอง นโยบายด้านการเกษตรของรัฐมาแล้ว โดยก่อนหน้านั้นรัฐได้ส่งเสริมให้ราษฎรทำการเกษตรพืชเชิงเดี่ยว คือการเพาะปลูกฝ้าย แต่ไม่ได้ผล ความยากลำบากจึงตกแก่ราษฎรที่ดำเนินตามคำแนะนำของรัฐ ซึ่งรัฐก็ต้องพยายามแก้ไขช่วยยกฐานะของราษฎรโดยช่วยเหลือให้ผู้ทำการเพาะปลูกอยู่แล้วให้ตั้งตัวได้ประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งมณฑลนี้ยังมีพื้นที่ว่างเปล่าซึ่งรัฐบาลสนับสนุนให้อพยพเข้าไปอยู่อาศัยใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์ ราษฎรเหล่านี้ไม่มีเงินทุนพอเพียงในการสร้างตนเอง ต้องยอมเสียดอกเบียดำ ฉะนั้น การผลักดันด้วยกลไกต่าง ๆ ให้ราษฎรที่เพิ่งอพยพมาจากทางใต้ได้มีกำลังใจบุกเบิกหักร้างถางพง ขยายการผลิตต่อไปจึงจำเป็น

4. บุคลากร เจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่และเจ้าหน้าที่ในระยะแรกที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับสหกรณ์โดยตรง คือ พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ การที่ต้องคำนึงถึงบุคลากรภาครัฐนั้น เพราะแนวความคิดการจัดตั้งสหกรณ์เพื่อต้องการกระจายทุนของรัฐไปยังราษฎร ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินทุนอย่างเข้มงวดโดยต้องใช้กำลังจากภาครัฐเป็นตัวจักรสำคัญ

เมื่อได้ข้อยุติแล้ว ในปี พ.ศ. 2459 ทางราชการจึงได้จัดตั้งสหกรณ์หาทุนขึ้นเป็นแห่งแรกที่จังหวัดพิษณุโลก เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2459 เป็นการทดลองก่อน มีชื่อว่า “สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้” นับเป็นสหกรณ์แห่งแรกที่จัดตั้งในประเทศไทยและภายหลังรัฐได้กำหนดให้วันนี้ของทุกปีเป็น “วันสหกรณ์แห่งชาติ และเมื่อระยะเวลาผ่านไป จำนวนสมาคมสหกรณ์เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ด้วยเห็นว่าเป็นคุณประโยชน์อันยิ่งใหญ่แก่เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิก และเป็นวิธีการที่ประสบผลสำเร็จตามความมุ่งหมายเพื่อความจำเป็นแก่เกษตรกรได้อย่างแน่นอน ทางราชการจึงได้วางนโยบายที่จะขยายการจัดตั้งสหกรณ์ให้แพร่หลายยิ่งขึ้น

ในปี พ.ศ. 2465 พระบรมวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ และ นายอาร์.เอส. เลอเมย์ ที่ปรึกษากระทรวงพาณิชย์กับเจ้าพนักงาน 2 นาย ได้แก่ พระประกาศสหกรณ์ และพระพิจารณ์พาณิชย์ ไปดูงานสหกรณ์ในประเทศพม่าและอินเดีย เพื่อนำความรู้มาปรับใช้กับกิจการสหกรณ์ให้เหมาะสมแก่ภูมิประเทศและฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทย ได้ทำ ความเห็นร่วมกันเสนอจัดตั้งสหกรณ์ และยืนยันอย่างมั่นคงว่า การสหกรณ์ที่จัดอยู่นี้เป็นวิธีที่จะ ช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างแท้จริงและจะจัดสำเร็จแน่นอน ทางราชการจึงได้ขยายงานสหกรณ์และ ตราพระราชบัญญัติสหกรณ์พุทธศักราช 2471 ขึ้น เพื่อเป็นกฎหมายคุ้มครองสหกรณ์โดยเฉพาะ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปรารภพระราชราษฎรผู้ประกอบการเพาะปลูกและ จำพวกอื่น ๆ ควรได้รับอุดหนุนให้ตั้งสหกรณ์ขึ้นอีก เพื่อยังให้เกิดการประหยัดทรัพย์ การช่วยซึ่งกันและกัน และการช่วยตนเอง เป็นทางหนึ่งซึ่งเผยแพร่ความจำริญุทรัพย์และจำริญุธรรมในบ้านเมืองยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบของสมาชิกต่อสหกรณ์และบุคคลภายนอกตาม กฎหมาย เป็นความรับผิดชอบร่วมกันโดยไม่จำกัดจำนวน ทำให้ทัศนคติของราษฎรที่มีต่อสหกรณ์ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่กลับเกิดปรากฏการ “ความหวาดกลัวในเรื่องความรับผิดชอบ” กล่าวคือ ภายใต้อ สหกรณ์ชนิดไม่จำกัด กฎหมายกำหนดให้สมาชิกต้องรับผิดชอบหนี้สินของสหกรณ์ไม่จำกัดจำนวน ทำให้สมาชิกต้องรับผิดชอบหนี้สินของสหกรณ์ร่วมกันและแทนกันโดยไม่จำกัด ราษฎรยังไม่เข้าใจ และไม่คุ้นกับวิธีการสหกรณ์นี้ ต่างมีความหวาดกลัวที่จะต้องรับผิดชอบนี้เป็นอย่างยิ่ง จึงเป็นหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านสหกรณ์ ที่จะต้องทำหน้าที่ชี้แจงให้ราษฎรเข้าใจถึงหลักและวิธีการ สหกรณ์ สำรวจ ตรวจสอบรายได้ รายจ่ายและความสามารถผ่อนชำระหนี้ของราษฎร

การจัดตั้งสหกรณ์เพื่อการคลี่คลายปัญหาการขาดแคลนเงินทุนของชาวนา เห็นว่า ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการกระจายทุนของสหกรณ์ในขณะนั้นอยู่ในวงจำกัดและบริการ ได้เฉพาะแต่ชาวนาส่วนน้อยเท่านั้น เพราะต้องพึ่งพิงทุนจากรัฐ สหกรณ์ยังมีขนาดเล็กเกินกว่าที่จะ เป็นพลังแก้ไขปัญหให้กับชาวนาได้ เพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย สหกรณ์ในเวลาต่อมา โดยกำหนดให้มีสหกรณ์ 2 ชนิด คือ สหกรณ์จำกัดสินใช้และสหกรณ์ไม่ จำกัดสินใช้ แต่เนื่องจากการดำเนินการของสหกรณ์ไม่จำกัดสินใช้ ไม่เหมาะกับสมาชิกสหกรณ์ที่ ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการบริหารกิจการสหกรณ์ สหกรณ์ไม่จำกัดสินใช้จึงไม่มีการขอลด ทะเบียน และได้ถูกยกเลิกไปในที่สุดตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า เหตุผลสำคัญในการก่อตั้งสหกรณ์ในประเทศไทย เพื่อเป็นการ ก่อทุนให้กับราษฎร โดยมีหน่วยงานราชการการเงินการคลัง ด้านการพาณิชย์เป็นฝ่ายผลักดัน ใน

ลักษณะซึ่งเกิดจาก “บนลงล่าง” (Top – down)²⁷ หรือกำหนดจากเบื้องบนโดยเบื้องบน โดยปราศจากการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เหตุผลอีกประการหนึ่งที่สนับสนุนความคิดดังกล่าวเกิดจากการจัดวางบทบาทให้นายทะเบียนสหกรณ์ที่ เป็นผู้ดูแลทั้งฝ่ายผู้กู้คือสหกรณ์และกับแบงก์สยามกัมมาจล ผู้ให้กู้ โดยการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้นายทะเบียนสหกรณ์ทำหน้าที่กำกับดูแล ควบคุม ติดตาม การดำเนินงาน ตรวจสอบการเงิน การบัญชีของสหกรณ์อย่างเข้มงวด สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์อย่างใกล้ชิด เพื่อรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายรัฐมากกว่าเพื่อให้สหกรณ์เข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้

2.3 ความเป็นอิสระและเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจรูปแบบอื่น

เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 64 มีเจตนารมณ์เพื่อให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมกลุ่มกันทุกรูปแบบ ทั้งการรวมกลุ่มของกลุ่มคนที่ประกอบอาชีพและของผู้ประกอบวิชาชีพ รวมถึงการรวมกลุ่มที่มีกฎหมายรับรอง มีรูปแบบการดำเนินการที่ชัดเจน และการรวมกลุ่มที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ซึ่งมีรูปแบบการดำเนินการที่หลากหลาย เช่น การรวมกลุ่มกันในชุมชนที่เรียกว่า การประกอบการขนาดจิ๋ว(Micro – enterprise) หรือการใช้สินเชื่อรายเล็กรายน้อยเพื่อธุรกิจขนาดจิ๋ว (Micro – credit) แต่รูปแบบการดำเนินธุรกิจชุมชนที่เป็นทางการและแพร่หลายที่สุดในประเทศ คือ อดิพัฒนา กล่าวกันว่า คือ ธุรกิจชุมชนในรูปแบบ “สหกรณ์” โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตร²⁸ อย่างไรก็ตาม นอกจากสหกรณ์แล้วยังมีรูปแบบการต่อสู้ทางธุรกิจของชุมชนและคนยากจนที่มีรูปแบบการจัดตั้งที่หลากหลาย แต่หลักการพื้นฐานเหมือนกัน คือ เป็นสมาชิกในชุมชน เพื่อผลได้ทางเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

Robert Allen ผู้ซึ่งคลุกคลีในองค์กร NGOs และธุรกิจชุมชนมากกว่า 10 ปี²⁹ ให้ความเห็นว่า สถานประกอบการของชุมชน (Community enterprises) หรือธุรกิจชุมชน (Community business) ในประเทศต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นมาในหลายรูปแบบ ได้แก่ สหกรณ์สมาคมชานา กลุ่มออมทรัพย์(Credit Unions) ธนาคารหมู่บ้าน กองทุนพัฒนา(development trusts) และร้าน NGOs (NGOs trading arm) จึงให้คำจำกัดความ “ธุรกิจชุมชน” ว่า หมายถึง องค์กรการผลิตการค้าที่จัดตั้งขึ้นโดยสมาชิกของชุมชน บริหารและควบคุมโดยสมาชิกชุมชน และสรุปว่า ธุรกิจชุมชนรูปแบบต่าง ๆ มี ลักษณะร่วม คือ

²⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 296

²⁸ ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, ธุรกิจชุมชน:เส้นทางที่เป็นไปได้ (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542) หน้า 45

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48

- มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างผลได้แก่ชุมชน เช่น รายได้และการจ้างงาน
- สมาชิกชุมชนเป็นผู้ควบคุมและจัดการไม่ใช่นักลงทุนหรือนักธุรกิจ โดยทั่วไปการตัดสินใจทางธุรกิจจะผ่านคณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชน
- รายได้ของธุรกิจมาจากการขายไม่ใช่มาจากเงินช่วยเหลือ ธุรกิจชุมชนซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีการลงทุนเพื่อให้ได้กำไร

Allen เห็นว่ารูปแบบของธุรกิจชุมชนในประเทศด้อยพัฒนาทั่วโลก เริ่มลดจำนวนลง โดยเฉพาะสหกรณ์ที่มีจำนวนมากแต่ประสบความล้มเหลว โดยให้เหตุผลว่า เป็นเพราะการควบคุมของระบบราชการ กล่าวคือ เมื่อสหกรณ์มีบทบาททางเศรษฐกิจมาก กฎหมายสหกรณ์ก็จะมีบทบัญญัติควบคุมแทรกแซงมากขึ้น เนื่องจากเห็นว่าทำให้สหกรณ์มีอิสระโดยทั่วไปแม้จะทำให้สหกรณ์บริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางตรงกันข้ามก็เกิดปัญหาได้เช่นกัน นั่นคือสหกรณ์ที่ไม่มีอิสระและไม่ถูกแทรกแซงก็จะไม่สนใจสมาชิกที่ยากจน เพราะเป็นสมาชิกที่เป็นภาระกับสหกรณ์ ยิ่งกว่านั้นในสหกรณ์ที่มีลักษณะเป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ มักจะมีปัญหาคอรัปชันขณะเดียวกันในสหกรณ์เล็ก ๆ มักจะประสบปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีความสามารถ จึงยากที่จะพึ่งพาตนเองได้ มักจะพึ่งพาการสนับสนุนจากภายนอก ในทำนองเดียวกับธุรกิจชุมชนรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งจะประสบปัญหาด້าย ๆ กับสหกรณ์ นาน ๆ เข้าธุรกิจชุมชนเหล่านั้นมักจะมีปัญหาพร้อมกันประการหนึ่งคือ การบริหารและการจัดการกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนไม่กี่คน ขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิก

ดังนั้น เมื่อพิจารณาในแง่ความเป็นอิสระและเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะการรวมกลุ่มนั้นจะกระทำในรูปแบบใด สิ่งหนึ่งที่สำคัญของการรวมกลุ่มคือการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง กลุ่มจึงจะประสบความสำเร็จและสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐไม่อาจเข้าไปแทรกแซงกิจการของกลุ่ม ตราบใดที่การรวมกลุ่มกันนั้นไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อประกอบกิจกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคง ชัดต่อศีลธรรมอันดี หรือก่อให้เกิดความเสียหายกับสังคมส่วนรวม การส่งเสริม สนับสนุนของภาครัฐควรอยู่ในขอบเขต เพียงเพื่อให้การรวมกลุ่มเกิดขึ้นได้โดยไม่มีข้อจำกัดทางกฎหมาย และให้การสนับสนุนเมื่อมีการร้องขอ

2.3.1 การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจที่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมาย

รูปแบบการรวมกลุ่มที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะการรวมกลุ่มเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของสมาชิกและชุมชน โดยเฉพาะการรวมกลุ่มกันทำธุรกิจเพื่อชุมชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะในรูปแบบธุรกิจชุมชน เช่น บริษัทธุรกิจชุมชนที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547

ก. บริษัทธุรกิจชุมชน

บริษัทธุรกิจชุมชนเป็นองค์กรของธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นมาในรูปแบบบริษัท จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีการดำเนินงานในรูปแบบบริษัทที่ไม่แสวงหากำไร แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะนำกำไรนั้น เพื่อยกระดับรายได้ของสมาชิกและพัฒนาชีวิตของชุมชน ความแตกต่างระหว่างบริษัทชุมชนและสหกรณ์มีอยู่ 2 ด้านหลัก คือ ด้านสิทธิของผู้ถือหุ้นและด้านการดำเนินงาน

ด้านสิทธิของผู้ถือหุ้นในสหกรณ์ สมาชิกสหกรณ์แต่ละคนมีสิทธิออกเสียงเท่ากัน คือ 1 คน 1 เสียง แต่ผลตอบแทนจ่ายตามจำนวนหุ้นใครถือหุ้นมากได้ผลตอบแทนมาก ถือหุ้นน้อยได้ผลตอบแทนน้อย แต่ในกรณีของบริษัท สิทธิของผู้ถือหุ้นขึ้นอยู่กับจำนวนหุ้น หรือ 1 หุ้นมีค่าเท่ากับหนึ่งเสียง ผู้ถือหุ้นในบริษัทที่มีเงินทุนมากย่อมมีจำนวนเสียงมากในการบริหารจัดการบริษัท ไม่เหมือนกับสหกรณ์ที่ไม่ว่าจะมีเงินทุนจำนวนเท่าใด แต่ก็มีเพียงหนึ่งเสียงเท่านั้น

ด้านการดำเนินงาน ทั้งสหกรณ์และบริษัทจะต้องดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ แต่วัตถุประสงค์ของสหกรณ์มีข้อจำกัดกว่าและมักจะเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายสหกรณ์กำหนด การเลือกตั้ง “กรรมการ” การดำเนินงานจะถูกควบคุมตรวจสอบโดยราชการ ขณะที่บริษัทสามารถจดทะเบียนวัตถุประสงค์ได้กว้างขวางแทบจะไม่มีข้อจำกัด เว้นแต่ว่ากิจการที่ประกอบกิจการนั้น ผิดกฎหมายหรือผิดศีลธรรมอย่างร้ายแรง ระเบียบปฏิบัติของบริษัทในการดำเนินงาน สามารถที่จะกำหนดขึ้นได้เอง แทบจะไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน ยกเว้น เรื่องบุคคล บัญชี และภาษีของนิติบุคคลที่ต้องจัดทำตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น บริษัทธุรกิจชุมชนจึงเกิดขึ้นเพราะ เหตุผลสมาชิกบางกลุ่มที่ต้องการดำเนินงานเชิงธุรกิจและต้องการความคล่องตัวต้องการหลีกเลี่ยงความจุกจิกของระบบราชการ ต้องการที่จะปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์นโยบายได้รวดเร็ว ให้ทันกับสถานการณ์ทางการผลิตและการตลาด แม้ว่าจะต้องเสียภาษีก็ตาม

องค์การเกษตรแห่งชาติ ได้จำแนกข้อแตกต่างของบริษัทและสหกรณ์ไว้ให้เห็นโดยชัดเจน ดังนี้³⁰

³⁰ อาบ นคะจัด, คำอธิบายสหกรณ์พร้อมกับการวิเคราะห์เชิงนิติศาสตร์ประยุกต์และเชิงเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ (กรุงเทพฯ: สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้, 2528) หน้า 37

สหกรณ์	บริษัท
1. มุ่งรวมคน	1. มุ่งรวมทุน
2. มุ่งให้บริการแก่สมาชิก โดยเพิ่มประโยชน์ทางเศรษฐกิจและหลีกเลี่ยงการสูญเสียทางเศรษฐกิจเป็นหลัก	2. มุ่งหากำไรจากการลงทุน
3. ไม่จำกัดความเป็นเจ้าของ จึงเปิดรับสมาชิกตลอดเวลา	3. จำกัดความเป็นเจ้าของหรือจำกัดจำนวนผู้ถือหุ้น
4. กำกับควบคุมองค์กรโดยระบบประชาธิปไตย สมาชิกหนึ่งคนมีหนึ่งเสียง	4. กำกับควบคุมองค์กรโดยใช้จำนวนหุ้นที่ถือ เป็นเกณฑ์ออกเสียง
5. จ่ายเงินปันผลตามหุ้นในอัตราปานกลางที่จำกัดไว้	5. จ่ายเงินปันผลตามหุ้นในอัตราที่ไม่จำกัด ขึ้นอยู่กับว่ามีผลกำไรแค่ไหน
6. เงินกำไรสุทธิเป็นของสมาชิกหรือลูกค้า	6. เงินกำไรเป็นของบริษัท
7. แบ่งสรรเงินส่วนเกินสุทธิตามส่วนแห่งธุรกิจที่สมาชิกทำกับสหกรณ์	7. แบ่งสรรเงินกำไรตามหุ้นที่ถือ
8. สมาชิกเท่านั้นที่ถือหุ้นได้และไม่ให้ซื้อขายหุ้น จึงเปิดรับสมาชิกตลอดเวลา	8. หุ้นเป็นสิ่งที่ซื้อขายกันได้โดยเสรี ราคาหุ้นต่ำหรือสูงขึ้นอยู่กับผลกำไรที่ทำได้
9. มุ่งส่งเสริมการศึกษาและประโยชน์สาธารณะในหมู่สมาชิก	9. ไม่มุ่งส่งเสริมการศึกษาและประโยชน์สาธารณะในหมู่ลูกค้า

เมื่อพิจารณาในแง่ความเป็นอิสระในการดำเนินงาน จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานรูปแบบบริษัทมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานมากกว่าสหกรณ์ เนื่องจากการดำเนินงานในรูปแบบบริษัท รัฐไม่ได้ให้การอุดหนุน ส่งเสริมด้านเงินทุน เป็นเรื่องของเอกชนที่ดำเนินการร่วมกัน ไม่มีการงดเว้นการจัดเก็บภาษีเงินได้ที่เอกชนทำมาหาได้ บริษัทสามารถดำเนินธุรกิจได้ทุกรูปแบบ ตราบใดที่ไม่มีกฎหมายห้ามไว้ การตรวจสอบการดำเนินงานสหกรณ์เป็นเรื่องการตรวจสอบเพื่อให้ได้ความจริงว่า บริษัทจัดทำบัญชีถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อประโยชน์ในการเรียกเก็บภาษีเงินได้ ต่างกับสหกรณ์ซึ่งรัฐให้การส่งเสริม สนับสนุน ให้การช่วยเหลือ งดเว้นการจัดเก็บภาษีเงินได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องควบคุมกิจการสหกรณ์เพื่อมิให้เอกชนใช้วิธีการรวมกลุ่มแบบสหกรณ์เพื่อหลีกเลี่ยงภาษีเงินได้นิติบุคคล

ข. วิสาหกิจชุมชน

วิสาหกิจ (SMCE หรือ small and micro community enterprise) คือ การประกอบขนาดเล็กเพื่อการจัดการทุนชุมชนอย่างสร้างสรรค์และพึ่งตนเอง โดย “ทุน” ในที่นี้ไม่ได้หมายถึงแต่เพียงเงิน แต่รวมถึงทรัพยากร ผลผลิต ความรู้ภูมิปัญญา ทุนทางวัฒนธรรม ทุนทางสังคม วิสาหกิจชุมชนมีลักษณะสำคัญ คือ

1. ชุมชนเป็นเจ้าของและผู้ดำเนินการ
2. ผลผลิตมาจากกระบวนการในชุมชน
3. ริเริ่มสร้างสรรค์เป็นนวัตกรรมของชุมชน
4. มีฐานภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสมผสานภูมิปัญญาสากล
5. ดำเนินการแบบบูรณาการ เชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นระบบ
6. มีกระบวนการเรียนรู้เป็นหัวใจ
7. มีการพึ่งตนเองของครอบครัวและชุมชนเป็นเป้าหมาย

ลักษณะทั้ง 7 ประการดังกล่าว ไม่ได้กล่าวถึงการบริการจัดการด้านการเงิน การทำบัญชี กระบวนการผลิต การตลาด และอื่น ๆ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการ ที่เป็นความรู้ทางเทคนิค จึงเป็นทักษะที่ชุมชนต้องเรียนรู้เพื่อจัดการให้ได้ผลเหมาะสมกับวิสาหกิจชุมชน สภาพแวดล้อมศักยภาพของชุมชน โดยเป้าหมายสูงสุด คือ “การพึ่งตนเอง” ซึ่งหมายถึง การทำให้พอกินพอใช้ในครอบครัว ชุมชนและเครือข่าย ซึ่งร่วมกันเรียนรู้ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันผลิต ร่วมกันบริโภค³¹

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ได้ให้ความหมาย “วิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า กิจกรรมของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน

วิสาหกิจชุมชนที่จะขอรับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องจดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมการเกษตร การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน โดยคณะกรรมการมีหน้าที่จัดให้มีมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชนที่มีความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้แล้ว รวมทั้งการให้ความรู้และการสนับสนุนในการประกอบกิจการวิสาหกิจชุมชนในระดับที่สูงขึ้น ตามความพร้อมและความต้องการของกิจการวิสาหกิจชุมชน เช่น การส่งเสริมและพัฒนาผลิตภัณฑ์ของกิจการ

³¹ เสรี พงศ์พิศ, ฐานคิดจากแผนแม่บทสู่วิสาหกิจชุมชน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พลังปัญญา, 2548) หน้า 40

วิสาหกิจชุมชนและการออกแบบที่ทันสมัยตามความต้องการของตลาด การร่วมมือซึ่งกันและกัน หรือให้ความช่วยเหลือในการศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านคุณภาพ การผลิต การจัดการ และการตลาด เพื่อสร้างความพร้อมให้แก่กิจการวิสาหกิจชุมชนในระดับที่สูงยิ่งขึ้น

ดังนั้น วิสาหกิจชุมชน จึงเป็นเสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อการจัดการทุนของชุมชน ความเป็นอิสระของวิสาหกิจชุมชนขึ้นอยู่กับความต้องการของวิสาหกิจชุมชนเองว่า ต้องการขอรับความช่วยเหลือจากรัฐหรือไม่

ค. กองทุนหมู่บ้าน

ในปี พ.ศ. 2517 ภาครัฐโดยกรมพัฒนาชุมชนได้นำแนวคิดสหกรณ์ กลุ่มสินเชื่อ เครดิตยูเนียน และการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร จัดตั้งเป็นกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นโครงการนำร่องเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 โดยมีการเชื่อมโยงกิจกรรมต่อเนื่องต่าง ๆ เช่น ศูนย์สาธิตการเกษตร ยุ้งฉางและธนาคารข้าว เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนรู้จักการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจด้านการผลิต การตลาด โดยได้มีการส่งเสริมให้มีการจดทะเบียนเป็นสมาคม กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต แต่เนื่องจากสภาพชุมชนในชนบทมีลักษณะการพึ่งพาอุปถัมภ์ ชุมชนมีหน้าที่เชื่อฟังและอยู่ในโอวาทปฏิบัติตามระเบียบที่ถืออำนาจโดยรัฐหรือผู้มีอิทธิพลในชุมชน ทำให้วิธีการดำเนินงานและระเบียบหลายประการไม่เอื้อประโยชน์แก่กลุ่ม ทำให้เมื่อไม่มีผู้นำที่เข้มแข็งกลุ่มก็ต้องเลิกไป

หลังจากที่ประเทศไทยต้องเผชิญวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2541)ทำให้เกิดการเคลื่อนไหวอย่างมาของภาคประชาชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จึงได้จัดวางกลไกแบบภาคี อาศัยความร่วมมือแบบองค์กรชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ สนับสนุนให้องค์กรชุมชนรวมตัวกันเป็นเครือข่ายในระดับจังหวัด ในส่วนของนโยบายภาครัฐได้มีนโยบายพัฒนาและกระตุ้นเศรษฐกิจชนบทในรูปแบบกองทุนหมุนเวียน ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 รัฐได้รับการสนับสนุนจากเงินทุนมียาชาว่าให้แก่อำเภอกลุ่มกิจกรรมในหมู่บ้านเพื่อนำไปหมุนเวียนเพื่อการผลิตภายในหมู่บ้าน โดยแต่ละหมู่บ้านจะได้รับเงิน จำนวน 100,000 บาท ผ่านองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่มีการติดตามประเมินผลโครงการดังกล่าว จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้นำแนวความคิดกองทุนชุมชนมาเป็นต้นแบบของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชน

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจึงเป็นนโยบายของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่มุ่งแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน โดยรัฐบาลจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองดำเนินงานในเขตเทศบาลและกรุงเทพฯ แห่งละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อใช้ในการพัฒนาอาชีพ สร้างงานหรือเพิ่มรายได้ โดยการสร้างงาน สร้างอาชีพ รายได้ ลดรายจ่าย และบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน โดยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะ

เป็นทุนหมุนเวียนอยู่ในหมู่บ้านและชุมชนเมือง ให้ประชาชนบริหารจัดการกันเอง อยู่ภายใต้การสนับสนุน การดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน

ปัจจุบันกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเปลี่ยนสถานะเป็นนิติบุคคลตาม พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547 เพื่อให้มีการรับรองสถานะทาง กฎหมายในการดำเนินงานต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วย การทำนิติกรรมสัญญา ธุรกรรมรับฝากเงิน การ ให้อภัยเงินและเป็นจุดรับบริหารต่าง ๆ³²

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และต่อเนื่องถึงแผนฯ ฉบับที่ 9 ตอบสนองปรัชญาของนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ที่ต้องการเสริมสร้างสำนึกความ เป็นชุมชนและท้องถิ่น การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น การพัฒนาประชาธิปไตยพื้นฐาน วัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุน 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้หรือ เพิ่มรายได้ การลดรายจ่าย การ บรรเทาเหตุฉุกเฉินและจำเป็นเร่งด่วนและนำไปสู่การสร้างกองทุนสวัสดิการที่ดี แก่ประชาชนใน หมู่บ้านหรือชุมชน ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านและชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการ จัดระบบการบริหารจัดการเงินทุนของตนเอง เสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านและ ชุมชนเมือง เสริมสร้างศักยภาพและส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านและชุมชนเมือง กระตุ้น เศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมของ ประเทศในอนาคต

สำหรับในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 เป็นการมุ่งเสริมให้สังคมไทยอยู่เย็นเป็นสุข ด้วยวิถีปฏิบัติตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ชุมชนที่เข้มแข็งจึงเป็นกลไกสำคัญในการ ขับเคลื่อนการพัฒนา โดยที่ยุทธศาสตร์และแนวทางการพัฒนาจะช่วยสนับสนุน ส่งเสริมให้ชุมชน สามารถจัดกิจกรรมที่เป็นองค์ความรวม มีกระบวนการเรียนรู้ และการจัดการความรู้ร่วมกันของคน ในชุมชนในรูปแบบที่หลากหลายตามภูมิสังคมด้วยทุนทางทรัพยากร และศักยภาพของชุมชน มี การผลิตเพื่อเลี้ยงตัวเองอย่างพอเพียง พึ่งพาตนเองได้ มีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันทั้งภายใน และภายนอกชุมชน บนพื้นฐานการเคารพ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม นำไปสู่การอยู่ร่วมกัน อย่างสันติสุข โดยสรุปได้เป็น 3 แนวทางหลัก คือ การบริหารจัดการกระบวนการชุมชนเข้มแข็ง

³² วุฒิชัย พุทธิรักษา, “การศึกษาเปรียบเทียบลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของหมู่บ้านที่มีการ บริหารกองทุนหมู่บ้านระดับชั้นต่าง ๆ : กรณีศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทรา” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะ เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552) หน้า 10-19

การสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชน และการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสันติและเกื้อกูลกัน

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านเห็นว่า กองทุนหมู่บ้านเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่สมาชิกในหมู่บ้าน ต้องการให้มีกองทุนในหมู่บ้านเป็นแหล่งเงินทุนที่หมุนเวียนกันภายในหมู่บ้านและชุมชนต่อไป ไม่มีบทบาทยุติเรื่องการตรวจสอบ การควบคุมจากเจ้าหน้าที่รัฐ กองทุนหมู่บ้านจึงมีความเป็นอิสระจากการควบคุมจากภาครัฐมากกว่าสหกรณ์

2.3.2 การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมาย

รูปแบบการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประชาชน มักจะเกิดจากการริเริ่มของผู้นำชุมชน หรือโดยปราชญ์ชาวบ้านที่ต้องการพัฒนาชุมชนของตนเอง ที่รวมตัวกันจัดตั้งกองทุนออมทรัพย์ หรือที่เรียกว่า “องค์กรการเงินชุมชน”³³ รูปแบบการรวมกลุ่มเพื่อการออมทรัพย์ในยุคแรก ๆ ได้แนวคิดมาจากสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งมาจากฐานวงสัมพันธ์ของสมาชิกโบสถ์คริสต์ ทั้งในชุมชนเมืองและชนบท โดยมีลักษณะร่วมที่สำคัญคือ ต้องการอยู่บนพื้นฐานแนวทางการพึ่งตนเองของชุมชน โดยใช้เรื่องการออมทรัพย์เป็นเครื่องมือในการรวมคน รวมเงิน รวมความคิดไปสู่การพัฒนาชุมชนเข้มแข็งและในบางกลุ่มมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่ส่งเสริมเรื่องกลุ่มออมทรัพย์ควบคู่ไปกับกิจกรรมอื่น ๆ เช่น .ธนาคารข้าว กลุ่มสมุนไพร และมีองค์กรส่งเสริมอื่น ๆ ด้วย เช่น มูลนิธิ ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียน สำหรับในชุมชนเมือง กลุ่มออมทรัพย์ได้รับการส่งเสริมจากองค์กรนานาชาติและองค์กรพัฒนาเอกชน

การรวมกลุ่มในรูปแบบองค์กรทางการเงินรูปแบบต่าง ๆ มีการขยายตัวและเติบโตค่อนข้างรวดเร็ว มีการคิดค้นรูปแบบใหม่ ๆ ให้สอดคล้องกับชุมชนนั้น ๆ เช่น กลุ่มออมรายวันชุมชนเมือง ซึ่งปรับให้สอดคล้องกับอาชีพรายได้ของคนในชุมชนเมือง จากองค์กรระดับชุมชน/หมู่บ้าน ได้มีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่าย ขยายกิจการพัฒนาไปสู่การพัฒนาด้านอื่น ๆ เช่น อาชีพ / ธุรกิจชุมชน รูปแบบองค์กรการเงินชุมชนการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายระดับต่าง ๆ ได้ขยายฐานเป็นเครือข่ายระดับจังหวัด รวมทั้งได้เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายองค์กรการเงินชุมชนในระดับชาติ เพื่อขับเคลื่อนขบวนการพัฒนาองค์กรการเงินชุมชนร่วมกัน ซึ่งทิศทางสำคัญที่ขบวนการองค์กรทางการเงินเห็นร่วมกัน คือ “สวัสดิการชุมชน”³⁴ ภายใต้แนวคิดสวัสดิการไม่ได้จำกัดอยู่ที่การจัดบริการสำหรับกลุ่มที่ด้อยโอกาส หรือเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้จัดให้”

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29

³⁴ ปิยะวดี สิงห์สุริย์, ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย เล่มที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย , 2546) หน้า 30

กับ “ผู้รับบริการ” กลุ่ม/ชุมชน จึงได้หันมาจัดการเรื่องสวัสดิการในความหมายที่ครอบคลุมวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เชื่อมโยงกับทุนและกิจกรรมพัฒนาทุกอย่างของชุมชน

ข้อดีของการที่ชุมชนมีกองทุนของตนเอง ทำให้ชุมชนสามารถริเริ่มรูปแบบการจัดสวัสดิการของชุมชนตนเองได้หลากหลาย กว้างขวาง สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยกิจกรรมการออมและการสร้างสวัสดิการของกลุ่มจะอ้อมอ้อมทรัพย์ สามารถขยายไปสู่กิจกรรมอื่น ๆ ที่มีอยู่บนพื้นฐานความคิดเพื่อแก้ปัญหาและพึ่งตนเองของชุมชน เช่น โครงการเกษตรอินทรีย์ ที่ส่งเสริมให้ทำน้ำหมักชีวภาพและปุ๋ยอินทรีย์ขึ้นมาใช้ในการเกษตรทดแทนการใช้ปุ๋ย ฆ่ายาและสารเคมี โดยไม่ต้องยึดติดกับข้อจำกัดตามกฎหมาย

ข้อเสียของการรวมกลุ่มที่ไม่มีกฎหมายรองรับ จะไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐ ไม่มั่นคง เนื่องจากต้องอาศัยความเชื่อมั่น ศรัทธาต่อผู้นำค่อนข้างสูง ไม่มีหลักประกันความเสี่ยง เนื่องจากไม่มีการตรวจสอบจากภายนอก

ความแตกต่างระหว่างการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจที่มีกฎหมายรับรองกับการรวมกลุ่มที่ไม่มีกฎหมายรองรับ สรุปข้อดี/ข้อเสียของการรวมกลุ่มที่มีความแตกต่างระหว่างกลุ่มที่มีกฎหมายรองรับและที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ได้ดังนี้

การรวมกลุ่มที่มีกฎหมายรองรับ	การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจที่ไม่มีกฎหมายรองรับ
1. รูปแบบของการรวมกลุ่มเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น สมาคม มูลนิธิ สหกรณ์	1. รูปแบบของการรวมกลุ่มมีความหลากหลายและไม่มีกฎหมายรองรับ เกี่ยวกับรูปแบบขององค์กร
2. จำนวนผู้จัดตั้งและกรรมการบริหารขององค์กรเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด	2. จำนวนผู้จัดตั้งและคณะกรรมการ เป็นไปตามความประสงค์ของกลุ่ม ไม่มีกฎเกณฑ์กำหนด
3. ต้องขออนุญาตจัดตั้งและต้องมีการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย	3. เป็นอิสระไม่ต้องขออนุญาตไม่ต้องจดทะเบียนการจัดตั้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่
4. มีสถานะเป็นนิติบุคคล	4. ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล
5. มีกฎหมายควบคุมการดำเนินกิจกรรม	5. มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการดำเนินกิจกรรม
6. มีกฎหมายควบคุมเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้	6. มีความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมเพื่อวัตถุประสงค์หลากหลายไม่จำกัดรูปแบบ

การรวมกลุ่มที่มีกฎหมายรองรับ	การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจที่ไม่มีกฎหมายรองรับ
<p>7. แบ่งแยกหน้าที่ความสัมพันธ์ทางแพ่งระหว่างกลุ่มกับบุคคลภายนอกและสมาชิกอย่างชัดเจน</p> <p>8. การควบคุมองค์กรโดยกฎหมายและมีพนักงานเจ้าหน้าที่กำกับดูแล</p> <p>9. การรวมกลุ่มบางประเภท ได้รับการยกเว้นภาษีนิติบุคคล</p> <p>ข้อดี</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. มีรูปแบบการจัดตั้งและมีองค์กรที่แน่นอนชัดเจน 2. รัฐและประชาชนสามารถตรวจสอบและควบคุมการดำเนินกิจกรรมของกลุ่มได้ว่าขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีหรือไม่ 3. อาจได้รับการสนับสนุนงบประมาณโดยรัฐและสามารถรับบริจาคจากประชาชนได้ 4. มีการรับรองสถานะตามกฎหมายทำให้สามารถก่อนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกได้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ <p>ข้อเสีย</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ขาดความคล่องตัวในการดำเนินการเพราะต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด 2. ความล่าช้าในการขออนุญาตการจัดตั้งและการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล 	<p>7. ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกลุ่มกับกลุ่มไม่สามารถแยกความสัมพันธ์ทางแพ่งได้</p> <p>8. การควบคุมกลุ่มกระทำโดยสมาชิกด้วยตนเอง</p> <p>9. ไม่ได้ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้</p> <p>ข้อดี</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สะดวกในการจัดตั้ง มีความคล่องตัวในการดำเนินกิจกรรม 2. มีศักยภาพสามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มได้ <p>ข้อเสีย</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ไม่มีองค์กรที่แน่นอนชัดเจน 2. รัฐและประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นในการสนับสนุนทางการเงิน 3. มีความยุ่งยากในการทำนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก

ในแง่ความเป็นอิสระการรวมกลุ่มที่ไม่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมาย ย่อมมีอิสระในการดำเนินการมากกว่ากลุ่มที่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมาย เพราะการรวมกลุ่มที่ไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมายเป็นเสมือนบุคคลนอกกฎหมาย ไม่มีการสนับสนุนช่วยเหลือจากรัฐ จึงมีอิสระที่จะดำเนินการใด ๆ ได้ ตราบเท่าที่การดำเนินการนั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย รัฐไม่อาจใช้ควบคุมกำกับกลุ่มเหล่านี้ได้ หากไม่มีการกระทำผิดกฎหมาย เพราะถือเป็นเสรีภาพของประชาชน

2.4 แนวความคิดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ

ในหัวข้อนี้จะศึกษาแนวความคิดการวางแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมีความสัมพันธ์กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ การวางนโยบายด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะนโยบายในการส่งเสริม สนับสนุน ระบบสหกรณ์ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ที่ให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรม เพื่อเพิ่มผลผลิตผลทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ และพึงสนับสนุนการสหกรณ์เพื่อผลเช่นว่านั้นด้วย และได้มีการบัญญัติไว้ในลักษณะเดียวกันในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ฉบับ พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538) ฉบับ พ.ศ. 2540 จนกระทั่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ (มาตรา 84 (9) รวมถึงการใช้มาตรการในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้การส่งเสริม สนับสนุนการจัดตั้งสหกรณ์ และปัญหาที่ทำให้ระบบสหกรณ์ในประเทศไทยไม่อาจเป็นอิสระและพึ่งพาตนเองได้

2.4.1 สหกรณ์กับระบบเศรษฐกิจในประเทศไทย

ในประเทศไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เศรษฐกิจของไทยมีลักษณะพึ่งพาตนเองแบบเลี้ยงตนเองผลิตเพื่อกินเพื่อใช้ในครัวเรือน ไม่มีการผลิตเพื่อขาย ๆ ไม่มีการศึกษาเรื่องเศรษฐศาสตร์และลัทธิทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2454 พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุญนาค) ได้พิมพ์ตำราเศรษฐศาสตร์ ชื่อ “ทรัพย์ศาสตร์” ว่าด้วยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์คลาสสิกและนีโอคลาสสิก และบทวิภาครายได้และทรัพย์สิน โดยวิจารณ์ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลว่าทำให้เกิดเศรษฐกิจและคนเชื่องช้า ทั้ง ๆ ที่ทำกินในที่ดินเดียวกัน และได้เสนอให้ใช้ระบบสหกรณ์และให้มีสหบาลกรรมการ แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวิจารณ์หนังสือทรัพย์ศาสตร์ในวารสาร “สมุทรสาร” ของกองทัพเรือ ฉบับวันที่ 5 กันยายน 2458 ทรงระบุว่าทรัพย์ศาสตร์ทำให้เกิดการต่อสู้ทางชนชั้น ชาวไทยควรยึดถือหลักแห่งศาสนาพุทธ คือพอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่³⁵

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ระบบเศรษฐกิจไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปในทันที การจัดการด้านเศรษฐกิจจำเป็นต้องมีการวางแผนและวางแนวนโยบายเพื่อให้มีการขับเคลื่อนไปได้ตามที่ทิศทางที่วางไว้ หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) ได้เสนอแผนการพัฒนา

³⁵ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย คำบรรยาย ณ มหาวิทยาลัยโตเกียวและมหาวิทยาลัยโทโฮกุ กักกูอิน(กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545) หน้า 3-4

เศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2476 ให้โอนที่ดินทั้งหมดและทุนส่วนใหญ่เป็นของรัฐ โดยเค้าโครงเศรษฐกิจนี้ ได้ให้ความสำคัญกับประชาชนโดยนำความคิดสหกรณ์มาปรับใช้ ระบบเศรษฐกิจในอุดมคติของท่าน คือสหกรณ์สังคมนิยม Socialist Cooperative ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชาวบ้านในการจัดการเศรษฐกิจ มิใช่เน้นแต่ด้านการวางแผนของรัฐ เหตุผลที่มีการเสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ เพื่อให้สหกรณ์เป็นผู้จัดการเศรษฐกิจควบคู่ไปด้วยกันนั้น เนื่องจากเห็นว่า การที่จะส่งเสริมราษฎรได้มีความสมบูรณ์นั้นมิได้อยู่ทางเดียว คือ รัฐบาลจะต้องเป็นผู้จัดการเศรษฐกิจเสียเอง โดยแบ่งการเศรษฐกิจนั้นออกเป็นสหกรณ์ต่าง ๆ และเห็นว่า การให้รัฐบาลกลางจัดการเศรษฐกิจทุกประการนั้นไม่ถูกต้อง เพราะจะควบคุมไม่ทั่วถึง ฉะนั้นจะต้องแบ่งการประกอบเศรษฐกิจเป็นสหกรณ์ต่าง ๆ โดยสหกรณ์ของท่านต่างจากสหกรณ์ที่จัดตั้งในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพราะสหกรณ์ในเค้าโครงเศรษฐกิจเป็นสหกรณ์ครบรูป กล่าวคือ³⁶

- 1) ร่วมกันในการผลิตโดยรัฐบาลออกที่ดินและเงินทุน สมาชิกสหกรณ์เป็นผู้ออกแรง
- 2) ร่วมกันในการจัดหน่ายและขนส่ง
- 3) ร่วมกันในการจัดหาของอุปโภคบริโภค
- 4) ร่วมกันในการสร้างสถานที่อยู่

นอกจากนี้สหกรณ์ครบรูปจะเป็นฐานของการจัดการปกครองแบบกระจายอำนาจคือเทศบาล และมีบทบาทในการจัดบริหารสาธารณสุขและการศึกษาด้วยตนเอง จัดระบบการปราบปรามโจรผู้ร้าย และรัฐอาจอาศัยสหกรณ์เป็นหน่วยมูลฐานของการนำอาหารแก่ประชาชนทั่วไปด้วย แต่เค้าโครงเศรษฐกิจดังกล่าวถูกปฏิเสธและถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์

การวางแผนเศรษฐกิจของประเทศไทย เห็นเด่นชัดขึ้นในปี พ.ศ. 2501 ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่เสนอให้มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ระบบทุนนิยม และได้ประกาศแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรก (พ.ศ. 2504 – 2510) โดยเลือกที่จะพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ตามแนวคิดสำนักนีโอคลาสสิกที่ให้ความชอบธรรมแก่แนวคิดปัจเจกชนนิยม ระบบตลาดและกลไกราคา การแข่งขัน เนื่องจากเห็นว่า การพัฒนาแบบทุนนิยมเหมาะสมที่สุดที่จะทำให้ประเทศเจริญ แต่ภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมนี้ ทำให้เกิดความแตกต่างของรายได้ และทรัพย์สินระหว่างนายทุนและประชาชนสูง เนื่องจากในขณะนั้นประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่เป็นชาวนาผู้ไม่มีทุน ไม่มีอำนาจในการต่อรองตามระบบตลาด ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจึงมีมากขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐบาลต่อ ๆ มากียังคงใช้แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเรื่อยมา

³⁶ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ความคิดสหกรณ์ของปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรศาสตร์, 2530). หน้า 10

ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งประเทศต้องประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ได้ทรงเสนอ “ทฤษฎีใหม่” สำหรับการพัฒนาประเทศ ซึ่งเน้นเป้าหมายของการพัฒนา ควรเป็นการสร้างชุมชนพอเพียงในตัวเองและพึ่งพาตนเองได้ จึงมีความพยายามที่จะศึกษาแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนที่สามารถดำรงอยู่และพัฒนาได้ด้วยตนเอง สามารถมีความเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ ต่อต้านการเอาเปรียบจากรัฐและระบบทุนได้³⁷ และนำเอาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศ โดยได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 83 “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” และจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 84 (1) “รัฐต้องสนับสนุนเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค”

การดำเนินเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ในทางทฤษฎีว่าด้วยระบบทุนนิยมให้ความสำคัญกับกรรมสิทธิ์เอกชน เสรีภาพของวิสาหกิจ การแข่งขันที่เท่าเทียมกัน และบทบาทอันจำกัดของรัฐ กล่าวคือ กิจกรรมของรัฐควรจำกัดอยู่กับบทบาทเพียงไม่กี่อย่างเพื่อผลประโยชน์ของมวลประชาชน โดยรัฐจะต้องไม่เข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของปัจเจกชน เพราะเศรษฐกิจแบบเสรีถือว่าปัจเจกชนแต่ละคนมีการกระทำที่มีเหตุมีผล เพื่อแสวงหาหรือรักษาผลประโยชน์ส่วนตนของพวกเขา ฉะนั้น รัฐบาลจึงควรมีบทบาทเฉพาะที่มีปัจเจกชนทำเองไม่ได้ อาทิเช่น การป้องกันประเทศ การรักษากฎ ระเบียบของบ้านเมือง การดำรงสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับต่างประเทศ งานสาธารณูปโภค ฯลฯ เป็นต้น แต่เนื่องจากความแตกต่างและเหลื่อมล้ำกันของฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนในประเทศ ทำให้กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้ทุกคนมีฐานะเท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจ รัฐจึงต้องเข้ามาแทรกแซงทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง และหนึ่งในมาตรการนั้น คือ ให้การส่งเสริมสนับสนุน ในด้านเงินทุนและปัจจัยการอื่น ๆ แก่ผู้ที่ฐานะทางเศรษฐกิจอ่อนแอ โดยส่วนหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือที่รัฐบาลให้กับประชาชน คือ การจัดตั้งสหกรณ์ โดยหวังว่าระบบสหกรณ์จะช่วยให้เศรษฐกิจของประชาชนดีขึ้น แต่การจัดตั้งสหกรณ์ที่ไม่ได้เริ่มต้นจากความต้องการของประชาชน

³⁷ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย คำบรรยาย ณ มหาวิทยาลัยโตเกียวและมหาวิทยาลัยโทโฮกุ กุกุอิน, หน้า 125

ทำให้เป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากลำบากที่จะทำให้สหกรณ์ในประเทศไทยเติบโตและเข้มแข็ง โดยไม่ต้องพึ่งพารัฐ

2.4.2 แนวความคิดการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจกับความเป็นอิสระของสหกรณ์

แนวความคิดการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจมีหลายวิธีทั้งการใช้วิธีการตามกฎหมาย เอกชน และวิธีการตามกฎหมายมหาชน โดยการใช้วิธีการตามกฎหมายเอกชนนั้น รัฐจะจัดตั้งบริษัทขึ้น เพื่อประกอบกิจการด้านเศรษฐกิจเช่นเดียวกับเอกชน สำหรับการ使用方法ตามกฎหมายมหาชนนั้น รัฐอาจจะกำหนดกฎเกณฑ์ให้เอกชนปฏิบัติหรือออกกฎเกณฑ์อันเป็นข้อห้ามมิให้ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ในการประกอบกิจการด้านเศรษฐกิจ เช่น การกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนการขออนุญาตประกอบการอย่างใดอย่างหนึ่ง การห้ามเอกชนประกอบการบางอย่างจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากรัฐ การกำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมความดังของเครื่องจักร คุณสมบัติของผู้ควบคุมโรงงาน มาตรฐานความปลอดภัยของผลผลิต กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ อาจออกมาในรูปแบบของพระราชบัญญัติหรือนิติกรรมทางปกครอง หากใช้วิธีการออกพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติจะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่หากใช้วิธีการแทรกแซงโดยการออกนิติกรรมทางปกครองจะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง³⁸

รูปแบบการเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การเข้าไปดำเนินการเองของรัฐ โดยรัฐจะดำเนินการทางเศรษฐกิจเองในกรณีกิจการนั้นมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะหรือเป็นการผูกขาด และรัฐไม่เข้าไปดำเนินการเอง แต่ใช้วิธีการวางแผนเศรษฐกิจ การให้ควมสนับสนุนแก่เอกชนหรือการควบคุมกำกับดูแล การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจจึงไม่ได้จำกัดขอบเขต เพียงแต่การออกกฎเกณฑ์เท่านั้น แต่อาจเป็นการรบกวนสิทธิ หรือค้ำจนหรือทั้งสองอย่างในประเทศเยอรมันได้แบ่งลักษณะของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจออกเป็น³⁹

(1) การแทรกแซงที่มีลักษณะทั่วไป การแทรกแซงนี้ทำให้ระดับ Macro กล่าวคือ กระทั่งถึงระบบเศรษฐกิจทั้งหมด โดยส่งผลโดยตรงถึงวงจรทางเศรษฐกิจทั้งหมด จึงเป็นเรื่องนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐ ที่คุมทิศทางการอุปสงค์ อุปทานและปริมาณเงินทั้งหมด ซึ่งการแทรกแซงระดับนี้จะมีข้อพิพาททางกฎหมายน้อยมาก เนื่องจากควบคุมในระดับนี้ไม่กระทบต่อผู้ประกอบการโดยตรง

³⁸ ดวงเดือน สุเทพพร “การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจในขอบเขตกฎหมายมหาชน” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546) หน้า 34

³⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538). หน้า62

(2) การแทรกแซงเฉพาะ การแทรกแซงส่วนใหญ่กระทบต่อการดำเนินการทางเศรษฐกิจแต่ละอย่างโดยตรง แบ่งเป็น

ก.กิจการทางเศรษฐกิจที่แสวงหากำไร ได้แก่ กิจการทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นกิจการของเอกชนเป็นส่วนใหญ่ แบ่งย่อยเป็น (1) กิจการค้าและการผลิต รวมถึงอุตสาหกรรมและการฝีมือ (2) การผลิตขั้นต้น และ(3) การบริการระดับสูง เช่น แพทย์ หนายความ ที่ปรึกษาอาชีพ สถาปนิก การทำงานของอาชีพเหล่านี้ยากที่จะควบคุมคุณภาพของงานได้ จึงต้องมีการควบคุมส่วนหนึ่งจากองค์กรของกลุ่มอาชีพนั่นเอง

ข. กิจการทางเศรษฐกิจที่ไม่แสวงหากำไร กิจการประเภทนี้ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยทางราชการ เช่น การไฟฟ้า โรงพยาบาล ทางเอกชนก็มี เช่น สหกรณ์หรือมูลนิธิต่าง ๆ ที่ไม่แสวงหากำไร กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้กับกิจการทางเศรษฐกิจที่แสวงหากำไรก็จะไม่ใช้กับกิจการประเภทนี้

โดยทั่วไปรัฐสมัยใหม่ต้องมีภารกิจในการป้องกันและลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในสังคม โดยต้องคอยป้องกันมิให้เกิดความเสียหายในระหว่างภาคการผลิตในทางเศรษฐกิจ และจะต้องกระจายความเจริญในทางเศรษฐกิจออกไปอย่างทั่วถึงในทุกภูมิภาค ซึ่งการดำเนินการเพื่อรักษาสมดุลทางดังกล่าว รัฐอาจเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจโดยอาศัยกลไกของกฎหมายได้ในลักษณะที่แตกต่างกัน อาทิเช่น⁴⁰

- โดยการวางแผนเศรษฐกิจ ซึ่งอาจเป็นแผนเศรษฐกิจในระยะสั้น ระยะกลาง หรือแผนระยะยาว ที่กำหนดแนวนโยบายในการพัฒนาในทางเศรษฐกิจของรัฐอย่างต่อเนื่องสัมพันธ์กันไป โดยอาจเป็นการวางแผนเฉพาะในภาคเศรษฐกิจใดภาคเศรษฐกิจหนึ่ง หรือเป็นแผนเศรษฐกิจทั้งหมดโดยรวม ซึ่งการวางแผนเศรษฐกิจนั้น อาจกระทำได้โดยการมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับฐานของแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ หรืออาจกระทำในรูปของแนวนโยบายของฝ่ายบริหารโดยไม่ต้องเสนอต่อรัฐสภาก็ได้

- การกำหนดกฎหมายเฉพาะในทางเศรษฐกิจ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวงที่มีลักษณะเฉพาะในทางเศรษฐกิจ ในการที่จะอนุญาตหรือจำกัดสิทธิหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบกิจการของเอกชนในการประกอบการประเภทใดประเภทหนึ่งหรือลักษณะการประกอบการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

⁴⁰ สุรพล นิตีไกรพจน์, “ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ” วารสารนิติศาสตร์ (ปีที่ 21 ฉบับที่ 3). หน้า 380

- โดยการออกคำสั่งอนุญาต หรืออนุมัติให้เอกชนประกอบการในทางเศรษฐกิจในกรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะในทางเศรษฐกิจฉบับใดกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนในเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมายก็ได้

- โดยการจัดตั้งองค์การของรัฐไปเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจเอง

ในประเทศไทยการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลโดยใช้สหกรณ์นั้น รัฐได้ดำเนินการผ่านทางกรวางแผนเศรษฐกิจที่จะให้สหกรณ์เป็นสถาบันเกษตรกร เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรมีแหล่งเงินทุนของตนเอง รัฐจึงวางแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ และสนับสนุนเงินทุน เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่สหกรณ์ที่ต้องการพึ่งพารัฐ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการแทรกแซงของรัฐไม่ว่าจะเป็นกรวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคมแห่งชาติเพื่อให้สหกรณ์พึ่งตนเอง ยึดหลักช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักและวิธีการสหกรณ์ การส่งเสริมการจัดตั้ง และการขยายสหกรณ์ ให้โอกาสสหกรณ์ในการดำเนินธุรกิจอื่นนอกเหนือจากที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ให้การส่งเสริมทางด้านวิชาการและอำนวยความสะดวก รวมถึงการให้การอุดหนุนเรื่องเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือมาตรการในการตรวจสอบ ควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ที่รัฐบาลใช้กับสหกรณ์ที่ขอรับความช่วยเหลือ ย่อมมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ทั้งสิ้น หากสหกรณ์จำเป็นต้องจ่ายอต่อการความช่วยเหลือที่รัฐบาลมอบให้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และสมาชิกไม่อาจควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์ตามหลักการควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตยได้

2.4.3 การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับสหกรณ์

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นระบบของกระบวนการชี้แนวทางปฏิบัติและชักจูงต่อกระบวนการพัฒนาโดยการผนึกกำลัง การบังคับ การส่งเสริมและการกำหนดแนวทางของกระบวนการตลาด การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ จึงเป็นแนวความคิดที่เป็นนามธรรม ที่สัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจและสังคม⁴¹

ทิวา เงินยวง (2538) ได้ให้ความหมายของการวางแผนเศรษฐกิจว่า หมายถึง กระบวนการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ วิธีปฏิบัติและการจัดการและการให้ทรัพยากรหรือเงินทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ⁴²

⁴¹ ไพจิตร เอื้อทวีกุล, การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529) หน้า 982

⁴² ทิวา เงินยวง, รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคม (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538) หน้า 4

ตามความหมายดังกล่าว การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจึงเป็นกระบวนการในการกำหนดนโยบายวัตถุประสงค์ แผนงานและวิธีการปฏิบัติทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเข้าไปในกรอบของแผนเดียวกัน เพื่อกระจายการใช้ทรัพยากรหรือเงินทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ประเทศไทยเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คณะราษฎรได้ประกาศ หลัก 6 ประการที่เกี่ยวข้องเศรษฐกิจของประเทศ มีความว่า “จะต้องบำรุงความสุขสบายของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคน จะจัดวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก⁴³” ดังนั้น คณะรัฐมนตรีโดยการนำของพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) เป็นผู้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น โดยเค้าโครงการเศรษฐกิจฉบับนี้แบ่งออกเป็น 11 หมวด แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะในหมวดที่ว่าด้วยการนำการสหกรณ์มาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

หมวดที่ 7 การแบ่งงานออกเป็นสหกรณ์ ในหมวดนี้ได้เสนอแนะให้ประชาชนตามท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วประเทศ จัดตั้งสหกรณ์ของตนเองขึ้นโดยรัฐบาลเป็นผู้ออกทุนและที่ดิน ประชาชนเป็นผู้ออกแรง สหกรณ์จะมีประเภทต่าง ๆ ตามแต่ภาวะแวดล้อมของท้องถิ่นสมาชิก (หรือประชาชน) จะได้รับเงินเดือนจากสหกรณ์เป็นประจำ ทั้งยังตำหนิสหกรณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้นว่า สมาชิกเป็นผู้ถูกบังคับทั้งสิ้น และได้กล่าวถึงผลดีต่าง ๆ อันจะได้รับจากการจัดสหกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) ย่อมทำได้โดยสะดวก การอนามัย การศึกษา และการอาศัยสหกรณ์เป็นเครื่องมือที่จะอบรมวิชาการทหาร⁴⁴

แนวความคิดสหกรณ์ของนายปรีดี พนมยงค์ เป็นการผสมผสานเอาแนวความคิดลัทธิต่าง ๆ เข้าด้วยกันภายใต้อิทธิพลของสังคมนิยมสายโซเดิลาสีสมี (แนวคิดที่ว่ามนุษย์ทุกคนต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน วิทยาศาสตร์การผลิตใหม่อาจก่อความเดือนร้อนแก่กรรมกรไร้ฝีมือ รัฐจึงต้องมีส่วนในการจัดกิจกรรมและแรงงานของประชาชนอย่างกว้างขวาง)⁴⁵ โดยเจตนาหยิบเอาเฉพาะแต่ส่วนดี ๆ ของลัทธิต่าง ๆ ที่เห็นว่าเหมาะสม มาปรับปรุงให้สมกับฐานะของประเทศ ซึ่งเป็นหลักในดำเนินการทางเศรษฐกิจและสังคมในลัทธิสังคมนิยม (Socialism) มากกว่าที่จะเป็นคอมมิวนิสต์ (Communism) เนื่องจากเน้นให้สหกรณ์ดูแลการแบ่งรายได้ให้เกิดความยุติธรรมในฐานะเป็น “สังคมนิยม” โดย

⁴³ เดือน บุญนาค, ท่านปรีดี รัฐบุรุษอาวุโส ผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สามัคคีธรรม, 2517) หน้า 61

⁴⁴ อุทัย ชูธรรมขจร, การพัฒนาเศรษฐกิจ (กรุงเทพฯ : กรมฝึกหัดครู, 2520) หน้า 88

⁴⁵ สยมพร โยธาสุมุท, การบริหารสังคมด้วยสหกรณ์ในประเทศไทย, หน้า 277

จัดเป็นสหกรณ์ ซึ่งเป็นแนวคิดตามหลักเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เน้นย้ำความมุ่งหมายของสหกรณ์ที่ล้มล้างผลกำไร โดยเฉพาะกำไรที่พ่อค้าเอามาจากผู้ซื้อ โดยจัดสหกรณ์เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ที่ตอบสนองความต้องการของเจ้าของด้วยวิธีของตนเอง คือ เป็นผู้ผลิตเองเป็นพ่อค้าเอง นายธนาคารและผู้ใช้แรงงานเอง

เงื่อนไขในการพัฒนาเศรษฐกิจตามเค้าโครงนี้ คือรัฐต้องเข้าครอบครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินเอง เพื่อความสะดวกในการจัดบำรุงที่ดินและรองรับการผลิตขนาดใหญ่ที่อาศัยเครื่องกลมาช่วยในการผลิต การที่ราษฎรเป็นเจ้าของแรงงานเท่ากับปัจจัยการผลิตอื่นที่เป็นของรัฐ โดยราษฎรไม่ได้เป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์นี้ ได้เล็งผลทางสังคมไว้ด้านหนึ่งคือ การมีน้ำใจต่อผู้อื่น ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวคิดปัจเจกชนที่เน้นแต่กรรมสิทธิ์ของตนเองในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม แต่ในขณะนั้นบรรดาผู้นำส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยที่จะนำระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมมาใช้ และไม่คิดว่าเค้าโครงการของนายปรีดี พนมยงค์ จะสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น จึงได้ปฏิเสธและยึดถือหลักการปกครองที่ให้ประเทศเป็นประเทศประชาธิปไตยภายใต้ระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และไม่มีการกล่าวถึงวางแผนเศรษฐกิจของประเทศอีกเป็นเวลาร่วม 20 ปี

จนกระทั่ง ในปี พ.ศ. 2493 รัฐบาลได้จัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น โดยมีหน้าที่วิเคราะห์วิจัยภาวะเศรษฐกิจและเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาทางการเงิน การคลัง และการเศรษฐกิจโดยทั่วไป โดยมี “คณะกรรมการดำเนินการทำผังเศรษฐกิจของประเทศ” ทำการพิจารณาคำขอของงบประมาณ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการริเริ่มไปสู่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้ขอให้ธนาคารโลกส่งคณะผู้แทนเข้ามาสำรวจสถานะเศรษฐกิจของประเทศไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป คณะสำรวจสถานะเศรษฐกิจของธนาคารโลกได้เสนอให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติเป็นการถาวร โดยมอบหมายให้ทำหน้าที่ศึกษา ติดตาม วิเคราะห์ วิจัย ภาวะเศรษฐกิจและมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Development) เพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ ในปี พ.ศ. 2504

เนื่องจากการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมัยปัจเจกที่เกี่ยวของหลายประการ แต่ในที่นี่จะศึกษาเฉพาะการวางกรอบแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมสหกรณ์ ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน เพื่อศึกษาพัฒนาการในการวางแผนพัฒนาสหกรณ์

(1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2505 – 2509)

ช่วงเวลาที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 เริ่มใช้ เป็นเวลาที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ยึดอำนาจการปกครองและได้ก่อตั้งรัฐบาลที่เข้มแข็ง ภายใต้การดำเนินงานของข้าราชการและทหาร จึงทำให้แผนฯ นี้มีแนวคิดการวางแผนงานจากส่วนกลางหรือระดับบนลงล่าง

(Top - Down Planning) ยุทธศาสตร์การสร้างความเจริญเติบโตภายใต้แผนนี้ คือการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดบรรยากาศที่เอื้อต่อการลงทุนของภาคเอกชน เนื่องจากภาคราชการเป็นศูนย์กลางอำนาจการบริหารประเทศ วัตถุประสงค์หลักคือ เร่งรัดให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเพื่อให้ได้รับผลของความเจริญเติบโตดังกล่าวจึงต้องลงทุนสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน (Infrastructure) เช่น เขื่อน ถนน ระบบประปา ระบบชลประทาน⁴⁶

ลักษณะของแผน 1 นี้ จึงเป็นแบบแผนกำหนดวัตถุประสงค์เดียว ที่สำคัญคือ เร่งรัดอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านเกษตรกรรม ด้านสหกรณ์ ด้านอุตสาหกรรม ด้านพลังงาน ด้านคมนาคม ด้านมหาดไทย ด้านพาณิชย์ ด้านสาธารณสุข สำหรับในส่วนของแผนด้านสหกรณ์ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของนโยบายการสหกรณ์ และส่วนของแนวทางดำเนินงาน ในส่วนของ “นโยบายการสหกรณ์” เป็นการปรับปรุงสหกรณ์โดยยึดหลักให้สมาชิกของสหกรณ์มีความเข้าใจหลักสหกรณ์ สามารถดำเนินงานตามหลักการของสหกรณ์ได้ การส่งเสริมของรัฐบาลจะเน้นหนักไปในด้านวิชาการและอำนวยความสะดวกแก่การดำเนินงานของสหกรณ์ และมุ่งให้สมาชิกสหกรณ์เป็นผู้จัดหาทุนเพื่อการดำเนินงานสหกรณ์เองในเบื้องต้น และหากรัฐบาลจำเป็นต้องช่วยเหลือในการให้กู้ยืมเงินทุนในอัตราดอกเบี้ยต่ำ สหกรณ์ก็จะต้องสามารถส่งใช้คืนได้ภายในกำหนดพอสมควร ที่สำคัญคือ กำหนดว่าจะไม่มีการขยายสหกรณ์จนกว่าประชาชนจะเข้าใจวิธีการและสามารถดำเนินงานได้ สำหรับการส่งเสริมสหกรณ์จะต้องประสานกับการดำเนินงานพัฒนาการเศรษฐกิจตามโครงการต่าง ๆ การริเริ่มจัดตั้งสหกรณ์มาจากรัฐบาล ซึ่งต้องจัดทำให้ทุกสิ่งทุกอย่างจนกว่าจะเกิดเป็นรูปสหกรณ์ขึ้น และจะมีเจ้าพนักงานคอยควบคุมช่วยเหลือสหกรณ์ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ และระเบียบข้อบังคับ การหาทุนมาให้สหกรณ์ใช้จ่ายตกเป็นภาระของรัฐบาล ค่าใช้จ่ายในการควบคุมดูแล รัฐบาลเป็นผู้ออกทั้งสิ้น (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ 2503 หน้า 21)

ในส่วนของ “แนวทางดำเนินงาน” นั้น เน้นหนักในด้านอบรมเจ้าหน้าที่ให้ไปฝึกฝนสมาชิกเพื่อให้สหกรณ์ดำเนินธุรกิจเองได้ การประสานงานกันระหว่างกรมที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขระบบการค้าโดยจัดตั้งศูนย์กลางรวบรวมพืชผลเพื่อแก้ไขปัญหาตลาดพืชผล เพื่อให้การค้าตกมาอยู่ในมือของคนไทยบ้าง และการปรับปรุงงานที่เกี่ยวกับการผลิตโดยขยายการขุดคลองส่งน้ำเพื่อการชลประทาน ส่วนในการจัดตั้งสหกรณ์จะยึด “หลักการช่วยตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน” ดังเช่นที่ประเทศอื่น ๆ ใช้อยู่ มาใช้เป็นแนวปฏิบัติให้เคร่งครัดยิ่งขึ้น แผนการพัฒนาสหกรณ์ให้เริ่มจากการให้การศึกษา โดยอบรมเจ้าพนักงานสหกรณ์ให้รู้หลักและวิธีการสหกรณ์ดีพอที่จะออกไป ทำ

⁴⁶ นิรมล สุธรรมกิจ, สังคมกับเศรษฐกิจ กรณีศึกษาประเทศไทย พ.ศ. 2500 – 2545 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551) หน้า 120

การอบรมฝึกฝน บรรดาสมาชิกสหกรณ์ให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตน เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินธุรกิจได้ ทั้งนี้ เป็นการปลดเปลื้องภาระของเจ้าพนักงานที่ควบคุมดูแลให้น้อยลง

(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510 – 2514)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 นี้ ได้นำแนวคิด “การวางแผนพัฒนารายสาขา” (Sectoral development planning) มาใช้ในการวางแผน ซึ่งหมายถึงการวิเคราะห์สถานการณ์และปัญหาเศรษฐกิจแต่ละสาขา โดยได้แยกการพัฒนาออกเป็น 8 ด้าน ตามแนวทางที่ใช้ในแผนแรก แต่ปรับปรุงเพิ่มเติมในบางส่วน โดยเฉพาะในส่วนของพัฒนาสหกรณ์ ได้ยุบรวมไปรวมกับสาขาเกษตร เป็น “ด้านการเกษตรและสหกรณ์” และอยู่ภายใต้แผนการพัฒนาเศรษฐกิจ นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจตามแผนนี้ มองสหกรณ์ในฐานะเป็น “สถาบันเกษตรกร” โดยได้จำแนกรูปแบบของสหกรณ์ออกเป็น

- สหกรณ์ที่ดิน โครงการในด้านสหกรณ์ที่ดินประกอบด้วยงานสหกรณ์บำรุงที่ดิน งานสหกรณ์นิคม งานสหกรณ์เช่าซื้อ และผู้เช่าซื้อที่ดินและงานชุมนุมสหกรณ์

- สหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ รวมถึงกลุ่มเกษตรกร กำหนดที่จะปรับปรุงสหกรณ์หาทุนให้เป็นสหกรณ์สินเชื่อเพื่อผลิตกรรม เลือกสมาคมที่มีฐานะเป็นปีกแผ่นพอสมควร มีทางที่จะเจริญก้าวหน้าต่อไปได้ เพื่อปรับปรุงให้ขยายใหญ่ขึ้นโดยการกู้เงินทุนเพิ่มเติมจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เพื่อรับเกษตรกรที่เป็นสมาชิกเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น ด้านสหกรณ์พาณิชย์ก็กำหนดที่จะสนับสนุนให้ทำการค้าตรงกับต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีการขายข้าวโพดและพืชอื่น ๆ สำหรับสหกรณ์พาณิชย์จะปรับปรุงให้เป็นสหกรณ์เอนกประสงค์

- กลุ่มเกษตรกร ส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว เช่น กลุ่มชาวนา กลุ่มกสิกรและยุวกสิกร ให้มีสมรรถภาพยิ่งขึ้นในด้านการบริหาร ปรับปรุงให้มีมาตรฐานเดียวกันและดำเนินงานในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้ รัฐจะออกกฎหมายยกฐานะกลุ่มเกษตรกรเหล่านี้ให้เป็นนิติบุคคลทางธุรกิจ โดยเปิดโอกาสให้แปรรูปเป็นสหกรณ์ได้ในโอกาสต่อไป

(3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519)

แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้เป็นแผนแรกที่ทำให้ความสำคัญอย่างมากกับการพัฒนาสังคม มีการเปลี่ยนชื่อแผนพัฒนาเป็น “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” พร้อมทั้งเปลี่ยนชื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดทำแผนเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แนวทางการพัฒนาตามแผนนี้ ได้พัฒนาต่อยอดจากแผน 2 โดยได้ปรับปรุงแนวทางการพัฒนาออกเป็น 9 สาขา ได้แก่ การเกษตรและชลประทาน อุตสาหกรรมและเหมืองแร่ การพาณิชย์และบริการ การคมนาคมและขนส่ง การพลังงาน กิจการสังคม การพัฒนาเมืองและท้องถิ่น การสาธารณสุข การศึกษา

โดยนำเรื่องการสหกรณ์ไปรวมไว้ในการพัฒนาสาขาเกษตรและชลประทาน สนับสนุนการรวมกลุ่มในรูปแบบ “สถาบันเกษตรกร” เพื่อการผลิตขนาดใหญ่ที่มุ่งสู่การค้า โดยรัฐมองว่าระบบการเกษตรของประเทศไทยส่วนใหญ่ยังมีลักษณะเป็นการประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงตนเอง การเกษตรที่เป็นรูปไร่นาเพื่อการค้ามีน้อยมาก ทำให้การปรับปรุงและพัฒนาทำได้ยาก แต่การที่จะรวมส่วนและไร่นาเข้าด้วยกันให้มีขนาดใหญ่ทำได้ยาก และเป็นการกระทบกระเทือนถึงกรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกร การสนับสนุนให้เกษตรกรได้รวมกลุ่มเป็นรูปสถาบันเกษตรกรประเภทต่าง ๆ จึงเป็นแนวทางพัฒนาที่เหมาะสมอย่างยิ่ง ในปัจจุบันมีเกษตรกรที่เป็นสมาชิกสถาบันต่าง ๆ อยู่แล้ว เพียงประมาณ ร้อยละ 10 รัฐจึงมีมาตรการส่งเสริมให้เกษตรกรได้เข้าเป็นสมาชิกสถาบันเกษตรกรต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น การกระทำดังกล่าวจะเป็นการช่วยพัฒนาการเกษตรที่ได้ผลดีที่สุดในระยะยาว

ภายใต้การพัฒนาสาขาเกษตรและชลประทาน กล่าวถึง “สหกรณ์” ในส่วนของสถาบันเกษตรกร โดยให้ความหมายว่า สถาบันเกษตรกรว่าได้แก่ สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ คือ สหกรณ์เอนกประสงค์ สหกรณ์หาทุน สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล สหกรณ์ที่ดิน สหกรณ์นิคม สหกรณ์ผู้เช่าและเช่าซื้อ นอกจากนี้ ยังมีสถาบันเกษตรกรประเภทอื่น ๆ อีกหลายประเภท เช่น กลุ่มกสิกร สมาคมชาวประมง กลุ่มธุรกิจการเกษตร เจริญพัฒนาชนบทและกลุ่มอาชีพ เป็นต้น

แผนดังกล่าว รัฐได้วางมาตรการ เพื่อดำเนินการ ดังนี้

- การสหกรณ์ สนับสนุนให้มีการตั้งเป็นสหกรณ์การเกษตรแบบเอนกประสงค์ โดยมีขนาดใหญ่ขึ้นแต่ไม่ใหญ่เกินกว่าที่จะบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถอำนวยความสะดวกทั้งทางด้านการผลิตและการจำหน่ายให้แก่สมาชิกได้ยิ่งขึ้น โดยมีมาตรการในการเร่งรัดการขยายงานจัดระบบชลประทานในเขตพื้นที่ชลประทานตามแผนประสานงานของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และเตรียมขยายงานให้เป็นสหกรณ์เอนกประสงค์ เจริญสนับสนุนควบสหกรณ์หาทุนให้เป็นสหกรณ์ธนากิจการเกษตรขนาดใหญ่ ขยายงานสหกรณ์ขายข้าวและโรงสีสหกรณ์ รางและไซโลเพื่อการสหกรณ์ให้มั่นคงและกว้างขวาง เพื่อประโยชน์ในการพยุหราคาข้าวเปลือก ส่งเสริมและสนับสนุนการให้สินเชื่อการเกษตรแก่สมาคมสหกรณ์ทั้งในด้านการผลิตและการจำหน่าย ขยายงานสหกรณ์นิคมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้สันนิบาตสหกรณ์ ขยายบริการส่งเสริมการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สมาคมสหกรณ์ทุกระดับให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้ดำเนินการเองได้ โดยส่วนรัฐมีหน้าที่เฉพาะช่วยเหลือสนับสนุนและเป็นพี่เลี้ยงเท่านั้น

- สถาบันเกษตรกร ส่งเสริมให้กลุ่มเกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ นอกเหนือไปจากสมาคมสหกรณ์ให้เหลือแต่เพียงกลุ่มเกษตรกรรูปเดียวโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและแพร่หลายในชั้นระดับอำเภอเป็นอย่างสูงเท่านั้น และให้สามารถแปรสภาพเป็นสหกรณ์ต่อไปได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกลุ่มเกษตรกร

สำหรับโครงการที่สำคัญตามที่ระบุในแผน 3 เป็นการจำแนกตามหน่วยงานที่รับผิดชอบให้เป็นเจ้าของโครงการ ซึ่งจำแนกเป็นสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ

(4) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 -2524)

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 นี้ เกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ทางการเมืองที่มีความวุ่นวายขาดความแน่นอน ปัญหาที่ต้องแก้ไขคือ ทำอย่างไรให้แผนพัฒนาระยะปานกลาง 5 ปี มีนัยสำคัญและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมในช่วงเวลาที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง ดังนั้น การวางแผนพัฒนาจึงมุ่งสร้างความเป็นธรรมทางสังคมภายใต้พื้นฐานของความมั่นคงแห่งชาติ โดยเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทางเศรษฐกิจให้ลดลงและมุ่งที่จะเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมแก่คนส่วนใหญ่ในชาติ สำหรับนโยบายด้านการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์สืบเนื่องจากแผนพัฒนาฉบับนี้ดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 3 โดยเฉพาะเรื่องสินเชื่อเกษตรกร ที่เน้นหนักในด้านการขยายปริมาณสินเชื่อการเกษตรที่จะให้แก่เกษตรกรในระยะสั้นและระยะปานกลาง โดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นสถาบันหลัก แต่ยังไม่สามารถกระจายออกไปถึงมือเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากเงื่อนไขในการให้เงินกู้ของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่ให้ผู้กู้มีที่ดินค้ำประกัน ทำให้การขยายสินเชื่อออกไปได้ไม่ทั่วถึง และนโยบายการให้โอกาสและเพิ่มขีดความสามารถของประชาชนให้ได้ใช้ประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐาน ดังนี้

การบริการรวมกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบสถาบันการเกษตรและสินเชื่อการเกษตรจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ที่กำหนดแนวทางในการส่งเสริมการรวมกลุ่มในรูปแบบสถาบันการเกษตรให้เป็นปึกแผ่นมั่นคงและสามารถอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกรโดยร่วมมือกันทั้งด้านการผลิตและการจำหน่ายโดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเพิ่มขึ้นอีกปีละ 500 กลุ่ม และกำหนดโครงสร้างสำหรับกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบสถาบันการเกษตรทั้งโดยตรงและโดยผ่านสินเชื่อการเกษตร การจัดกลุ่มเกษตรกรเพื่อดำเนินงานโครงการส่งเสริมการเกษตร ในสถาบันการเกษตรที่สำคัญ 3 กลุ่ม ได้แก่ สหกรณ์ เกษตรกรลูกค้านาคาธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกรภายใต้การดำเนินงานของกรมส่งเสริมการเกษตร

นโยบายการเงินและการพัฒนาสถาบันการเงินในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 นี้ จึงมีเป้าหมายที่การขยายตัวทางด้านสถาบันการเงิน โดยรัฐบาลมุ่งจะสนับสนุนให้สถาบันการเงินขยายกิจการระดมเงินออมที่มีอยู่นอกสถาบันการเงินให้สู่สถาบันการเงิน เพื่อนำไปลงทุนในทางที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยส่วนรวมต่อไป สำหรับการรวมกลุ่มเกษตรกร สิ่งสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องรีบพิจารณาดำเนินการ ได้แก่การยกระดับความสามารถใน

การบริหารของสหกรณ์เพื่อให้สหกรณ์มีบทบาทในด้านการค้า เพื่อลดบทบาทความสำคัญของคนกลางทั่วไปลง เพื่อการนี้แนวทางสำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการ ได้แก่ การสนับสนุนให้ระบบสหกรณ์มีความยืดหยุ่นในการคัดเลือกและให้สิ่งตอบแทนผู้จัดการ สหกรณ์ โดยจะต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินแก่สหกรณ์ในด้านนี้เป็นอันดับแรก นอกจากนั้นในด้านรูปแบบของการรวมตัวของเกษตรกร ซึ่งมีอยู่ 3 แบบในปัจจุบัน คือ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มเกษตรกรลูกค้าของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และ สหกรณ์นั้นจะต้องกำหนดแนวทางเพื่อให้การรวมกลุ่มประเภทต่างๆ ได้พัฒนาขึ้นเป็นระบบสหกรณ์ในที่สุด ทั้งนี้ การปรับปรุงสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วให้เข้มแข็งจะช่วยเร่งอัตราการขยายตัวของระบบสหกรณ์ให้เร็วขึ้น โดยมีแนวทางในการปรับปรุงที่สำคัญๆ ดังนี้คือ

(1) ทำการปรับปรุงโครงสร้างของสหกรณ์ทุกระดับให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ในขั้นแรกจะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ปี พ.ศ. 2511 ให้ทันสมัยและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนางานสหกรณ์อย่างแท้จริง และจัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปแนะนำการบริหารงานอย่างใกล้ชิดและทั่วถึง ในขณะที่เดียวกันก็เร่งรัดให้การศึกษาอบรมแก่เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ในระดับต่างๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์สามารถบริหารงานด้วยตนเองได้

(2) วางแนวทางขยายสินเชื่อทั้งภาครัฐบาลและเอกชนให้ผ่านสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรให้มากและกว้างขวางขึ้น เพื่อเป็นสิ่งจูงใจเกษตรกรให้มีการรวมกลุ่มกันมากขึ้น นอกจากนี้ก็ต้องขยายบริการของรัฐด้านต่างๆ เข้าไปสู่กลุ่มดังกล่าว เพื่อเป็นส่วนหนุนให้การรวมกลุ่มแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

เป็นที่น่าสังเกตว่าตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 5 – ฉบับที่ 9 ตั้งแต่ พ.ศ. 2525 – 2549 ไม่มีแผนการพัฒนาสหกรณ์ที่ชัดเจน และยังได้ให้ความสำคัญกับการรวมกลุ่มรูปแบบอื่น เช่น แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) กำหนดให้การรวมกลุ่มสถาบันเกษตรกร เป็นสถาบันเดียวกันคือ สหกรณ์การเกษตร แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 -2534) เน้นให้สหกรณ์เป็นรูปแบบหนึ่งในการสร้างพลังต่อรองทางเศรษฐกิจ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) สนับสนุนบทบาทองค์การประชาชน สำหรับสหกรณ์รัฐเข้าไปสนับสนุนจัดตั้ง เพิ่มผลผลิต การตลาด และการจำหน่ายครบวงจร แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ปรับเปลี่ยนการพัฒนาประเทศ เป็นการมุ่งเน้นพัฒนาคนเป็นศูนย์กลาง มุ่งสร้างสังคมไทยที่พึงปรารถนา คือ สังคมที่มีความสงบ สังคมที่คนมีความสุข แต่ส่วนที่เกี่ยวกับสหกรณ์ไม่ปรากฏแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ แต่ได้กล่าวถึงบรรดากลุ่มที่ดำเนินการโดยใช้หลักการสหกรณ์รวมอยู่ด้วย และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ได้สนับสนุนกระบวนการสหกรณ์ให้เป็นองค์การเศรษฐกิจที่จะส่งเสริมการผลิตของชุมชน รวมทั้งเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ

สังคม และการเมืองภาคประชาชน โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจชุมชนเพื่อการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เมืองและชุมชน ครอบคลุมทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร⁴⁷

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 -2554) ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กรอบแนวคิดของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มุ่งพัฒนาสู่สังคมที่มีความสุขยั่งยืน ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง กำหนดพันธกิจของการพัฒนาประเทศ ดังนี้

1. พัฒนาคคนให้มีคุณภาพ พร้อมคุณธรรมและรอบรู้อย่างเท่าทัน
2. เสริมสร้างเศรษฐกิจให้มีคุณภาพ และเป็นธรรม มุ่งปรับโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันได้ มีภูมิคุ้มกันความเสี่ยงจากความผันผวนของสภาพแวดล้อมในยุคโลกาภิวัตน์
3. ดำรงความหลากหลายทางชีวภาพและสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม
4. พัฒนาระบบบริหารจัดการประเทศให้เกิดธรรมาภิบาลภายใต้ระบบประชาธิปไตยที่มีองค์พระมหากษัตริย์เป็นประมุข

ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ได้แก่ ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ด้วยการส่งเสริมการรวมตัว ร่วมคิด ร่วมทำในรูปแบบที่หลากหลาย มีกระบวนการการพัฒนาต่อยอดให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชน ในการนำไปสู่การพึ่งตนเอง รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันให้ชุมชนพร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลง และการสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชน เน้นการผลิตเพื่อการบริโภคอย่างพอเพียงภายในชุมชน สนับสนุนให้ชุมชนมีการรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์ กลุ่มอาชีพ สนับสนุนการนำภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่นมาใช้ในการสร้างสรรค์คุณค่าของสินค้าและบริการ และสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนในการลงทุนสร้างอาชีพและรายได้ที่มีการจัดสรรประโยชน์อย่างเป็นธรรมแก่ชุมชน

แม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้จะไม่ได้กล่าวถึงการพัฒนาระบบสหกรณ์อย่างชัดเจน แต่การมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยการส่งเสริมการรวมกลุ่มรูปแบบอื่น ๆ ทำให้เห็นภาพการพัฒนาเศรษฐกิจในเรื่องนี้ได้ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ รัฐไม่เพียงแต่จะให้การสนับสนุนระบบสหกรณ์เท่านั้น แต่ยังให้การสนับสนุนการรวมกลุ่มในชุมชนทุกรูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายเศรษฐกิจที่รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

⁴⁷ สยามพร โยธาสุมุท, ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย เล่มที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546) หน้า 16

อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติของไทยไม่มีสภาพบังคับ เป็นแต่เพียงแม่บทที่กำหนดกรอบทิศทางและนโยบายทางเศรษฐกิจ แต่กลไกในการกำกับและควบคุมการปฏิบัติตามแผน สามารถบังคับให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติตามแผนได้โดยตรง โดยใช้มาตรการทางด้านแผนงาน แผนเงิน และแผนคน ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานกลาง คือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงาน ก.พ. และยังใช้มติคณะรัฐมนตรีบังคับให้ส่วนราชการดำเนินการตามอำนาจของส่วนราชการนั้น ๆ เพื่อบังคับให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ โดยใช้มาตรการที่สำคัญ คือ มาตรการทางการคลัง มาตรการทางการเงิน และมาตรการอื่น ๆ⁴⁸ แต่การใช้มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าว อาจไม่ได้ผลหากขาดความร่วมมือจากภาคเอกชน ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชนในปัจจุบัน จึงได้เปลี่ยนแนวความคิดจากรัฐเป็นผู้ปกครองและเอกชนในฐานะผู้ถูกปกครอง มาเป็นแนวความคิดที่ว่า การจัดระเบียบและการบริหารเศรษฐกิจและสังคม โดยนำเอาวิธีการประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนมาใช้ ซึ่งหมายถึงภาครัฐและเอกชนต้องปรึกษาหารือกัน เพื่อการพัฒนาประเทศให้เจริญ ยั่งยืน และต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชนเป็นหลัก โดยรัฐจะวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยไม่ฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนไม่ได้

นโยบายการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระก็เช่นเดียวกัน เพื่อบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้รัฐบาลต้องรับฟังความคิดเห็นจากสหกรณ์ และให้สหกรณ์มีส่วนร่วมในการนำเสนอแนวทางในการร่วมกันส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นอิสระ มากกว่าที่จะเป็นการวางแผนพัฒนาสหกรณ์โดยรัฐฝ่ายเดียวเช่นที่แล้วมา

2.4.4. การวางแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับความเป็นอิสระของสหกรณ์

แนวนโยบายแห่งรัฐ หมายถึง นโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายแห่งรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐจะต้องเขียนไว้เป็นหลักการกว้าง ๆ ไม่ว่าจะพรรคการเมืองใดจะเข้ามาจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองนั้นหรือรัฐบาลนั้นจะกำหนดนโยบายของรัฐ หรือกระทำการให้เป็นการขัดแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ได้⁴⁹

แนวนโยบายแห่งรัฐ ถือเป็นพันธะของรัฐบาลที่จะต้องยึดและปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญวางหลักไว้ เป็นเสมือนกรอบหรือแนวทางที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายหรือการตรากฎหมายต่าง ๆ เพื่อมารองรับการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยหลัก

⁴⁸ พิเศษฐ์ กัณฑ์พิศ, "มิติทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537) หน้า 113

⁴⁹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สุทธิการพิมพ์, 2523) หน้า 232

แล้วจะเป็นเรื่องที่สำคัญเกี่ยวกับประเทศชาติและความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น ความมั่นคงของประเทศ การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น⁵⁰

กล่าวโดยสรุป แนวนโยบายแห่งรัฐ คือ หลักการแห่งนโยบายซึ่งรัฐต้องปฏิบัติจัดทำ โดยไม่คำนึงว่าพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายข้างมากในรัฐสภาจะมีแนวนโยบายอย่างไร แนวนโยบายแห่งรัฐได้วางหลักการเป็นกลาง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นการกำหนด โดยการแสดงเจตนาของประชาชนโดยผ่านทางตัวแทน เป็นความจำเป็นที่รัฐต้องกำหนดไว้เป็น ภาระหน้าที่สำคัญของรัฐ เพื่อใช้เป็นกรอบในการกำหนดแนวทางปฏิบัติ และเป็นกรอบกำหนด ความสัมพันธ์และพันธะผูกพันสำหรับฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการตรากฎหมาย การกำหนดนโยบาย การ กำกับติดตาม และการให้คำปรึกษาแนะนำ ซึ่งทั้งหมดล้วนมีพันธะต่อกัน ถ้าตราบใดที่รัฐไม่มีการ กำหนดนโยบายไว้ให้ชัดเจนก็ไม่อาจคาดหวังได้ว่าแนวนโยบายที่ควรจะต้องกำหนด หรือควรจะต้อง มีภายใต้ระบอบประชาธิปไตยของประเทศนั้นจะไปทิศทางใด

ที่ผ่านมาเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้บัญญัติชัดเจนว่าระบบ เศรษฐกิจจะเป็นรูปแบบใด แต่โดยภาพรวมมีแนวนโยบายให้เอกชนดำเนินเศรษฐกิจได้อย่างเสรี ซึ่งเป็นรูปแบบระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงบัญญัติแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ชัดเจนว่า จะดำเนินเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจทุนนิยม (Capitalism) หรือระบบการประกอบการโดยเสรี (Free enterprise system) ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่ มุ่งจะให้เอกชนสามารถดำเนินกิจการใด ๆ ทางเศรษฐกิจได้ในขอบเขตที่กว้างขวางที่สุด มากกว่า ระบบใด ๆ โดยให้เสรีภาพแก่ประชาชนทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม บทบาทรัฐบาลมีน้อยที่สุด เป็น ระบบเศรษฐกิจที่ยอมให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินมากที่สุด รัฐบาลยอมรับกรรมสิทธิ์ใน ทรัพย์สินของเอกชน เสรีภาพในการประกอบธุรกิจ ให้เอกชนมีบทบาทในการริเริ่มประกอบการ มีการ แข่งขันในระหว่างเอกชน และเป็นผู้ประกอบการ มีเสรีภาพทั้งในทางเศรษฐกิจและทางการเมือง เป้าหมายที่ระบบทุนนิยมต้องการคือ การปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพและสวัสดิภาพ ทางเศรษฐกิจ ของประชาชนแต่ละบุคคล

การวางแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจในรัฐธรรมนูญนับเป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบาย ของรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตย ซึ่งส่วนใหญ่มักจะกำหนด แนวนโยบายพื้นฐานหลัก ๆ ไว้ให้รัฐใช้เป็นแนวนโยบายในการบริหารประเทศ โดยแนวนโยบาย ดังกล่าวอาจแบ่งเป็นด้าน ๆ หรือกล่าวรวมไว้เป็นนโยบายพื้นฐานโดยรวมทั้งระบบการเมืองการ

⁵⁰ พรรณพร สิ้นสวัสดิ์, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน ,2540) หน้า 2

ปกครอง ระบบเศรษฐกิจและสังคม ในประเทศไทยได้กำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า นับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้ว 18 ฉบับ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ เพียง 8 ฉบับเท่านั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492, 2475แก้ไขเพิ่มเติม 2495, 2511, 2517, 2521, 2534, 2540 และฉบับปัจจุบัน เหตุที่รัฐธรรมนูญบางฉบับไม่ระบุเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ เพราะเห็นว่าเป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองที่จะเสนอนโยบายต่อประชาชนให้เลือกสมาชิกของตนมาเป็นผู้แทนราษฎรและในการจัดตั้งรัฐบาล พรรคร่วมรัฐบาลในรัฐบาลผสมจะช่วยกันวางนโยบายเพื่อเสนอต่อรัฐบาล ซึ่งเป็นข้อบกพร่องที่ทำให้การบริหารประเทศไม่มีแนวทางที่ชัดเจน ดังนั้น ในเวลาต่อมา นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นต้นมา จึงได้มีการบัญญัติแนวนโยบายของรัฐไว้ค่อนข้างชัดเจน

แนวนโยบายแห่งรัฐเริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญไทยเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีการยกอ้างโดยสภาว่างรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 54 บัญญัติไว้ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการให้เป็นไปตามแนวนโยบายดังที่กำหนดไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” บทบัญญัติดังกล่าวแสดงเจตนาโดยชัดเจนว่าแนวนโยบายแห่งรัฐนี้เป็นเพียงบทบัญญัติที่ให้รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีปฏิบัติจัดทำ โดยไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย เหตุผลที่รัฐธรรมนูญกำหนดสภาพบังคับดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าการที่รัฐจะดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐหรือไม่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับกำลังเงินและฐานะความเป็นอยู่ของรัฐ ตลอดจนกำลังคนและความความสามารถของข้าราชการ ฯลฯ รัฐธรรมนูญจึงปล่อยให้กลายเป็นดุลยพินิจของรัฐบาลที่จะพิจารณาดำเนินการใดก่อนหลังตามที่เห็นสมควร⁵¹

การศึกษาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบสหกรณ์ที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อสรุปว่า รัฐมีแนวความคิดได้วางนโยบายในการส่งเสริม สนับสนุน ระบบสหกรณ์อย่างไร และการดำเนินการตามนโยบายของรัฐดังกล่าวส่งผลต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์มากน้อยเพียงใด

⁵¹ “ธีรวัฒน์ ขวัญใจ” สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549). หน้า 61

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ โดยแยกเป็นนโยบายในด้านต่าง ๆ ได้แก่ กำหนดให้รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งเอกราช (มาตรา 55) แนวนโยบายด้านต่างประเทศ (มาตรา 56-57) แนวนโยบายเกี่ยวกับการทหาร (มาตรา 58-60) แนวนโยบายเกี่ยวกับการศึกษา (มาตรา 62-65) แนวนโยบายด้านศิลปวัฒนธรรม(มาตรา 66-67) แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคม (มาตรา 71) แนวนโยบายด้านการสาธารณสุข (มาตรา 72) และแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ซึ่งกำหนดให้การริเริ่มทางเศรษฐกิจส่วนเอกชนเป็นไปโดยเสรี แต่ต้องไม่ขัดแย้งต่อการประกอบกิจการสาธารณูปโภค และต้องไม่เป็นการบั่นทอนมนุษยธรรม ความมั่นคง หรือเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งกำหนดให้รัฐพึงจัดการสาธารณูปโภคให้ประสานกับการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจส่วนเอกชน ในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม ให้การประกอบกิจการที่ผูกขาดตัดตอนหรือการประกอบกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชนต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมาย (มาตรา 68) และกำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรมและการสหกรณ์ (มาตรา 69) และให้รัฐพึงสนับสนุนการค้าและการประกอบการผลิตของเอกชน ทั้งการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม(มาตรา 70)

- แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เป็นผลมาจากการปฏิวัติรัฐประหารเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2494 เพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2492 โดยได้นำรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2475 มาแก้ไขเพิ่มเติมบางประการเพื่อให้เหมาะสมกับกาลสมัย โดยได้บัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ด้วย เนื่องจากผู้ทำรัฐประหารประสงค์จะป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์⁵² จึงต้องบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐว่า รัฐพึงสนับสนุนให้เอกชนได้มีการริเริ่มในทางเศรษฐกิจ และประกอบกิจการสาธารณูปโภคให้ประสานกันกับการดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน (มาตรา 41) และแนวนโยบายด้านอื่น ๆ อีก 6 ด้าน ได้แก่แนวนโยบายเรื่องการรักษาเอกราช (มาตรา 38) แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ (มาตรา 39) แนวนโยบายให้รัฐต้องรักษาความสงบภายใน (มาตรา 40) แนวนโยบายด้านการศึกษา (มาตรา 41) แนวนโยบายด้านสาธารณสุข (มาตรา 43)

แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดสภาพบังคับไว้ว่า “เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายดังกล่าวและมิก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งไม่ได้คาดหวังแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะเกิดสภาพบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการเพียงแต่ต้องการวางแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจเพื่อป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังคุกคามอยู่ใน

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 62

ขณะนั้น เห็นได้จากไม่มีการกล่าวถึงเรื่องระบบสหกรณ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากยังมีความเห็นว่าการสหกรณ์ มีแนวคิดสังคมนิยมซึ่งอาจส่งผลต่อการเข้าครอบงำของลัทธิคอมมิวนิสต์

- **แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511**
รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ตั้งแต่มาตรา 53 ถึงมาตรา 73 โดยมาตรา 53 ได้บัญญัติถึงสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวไว้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งเป็นการกำหนดสภาพบังคับในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ และได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านต่าง ๆ ได้แก่ แนวนโยบายด้านการรักษาเอกราช (มาตรา 54) แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ (มาตรา 55-56) แนวนโยบายด้านการทหาร (มาตรา 57-58) แนวนโยบายด้านการศึกษา (มาตรา 61) แนวนโยบายด้านศิลปวัฒนธรรม(มาตรา 62-63) แนวนโยบายด้านสังคม (มาตรา 67-69) แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง(มาตรา70)และแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ให้รัฐพึงสนับสนุนการริเริ่มในทางเศรษฐกิจของเอกชน รวมทั้งพึงจัดการสาธารณูปโภคให้ประสานกับการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจส่วนเอกชนในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม ทั้งนี้ ยังกำหนดให้การประกอบกิจการที่ผูกขาดหรือตัดตอนหรือการประกอบกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชนจะต้องอาศัยกฎหมาย กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรม และกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการค้าและการประกอบการผลิตของเอกชน ทั้งในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม (มาตรา 64-66)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นโดยการปฏิวัติและสิ้นสุดลงโดยการปฏิวัติจอมพลถนอม กิตติขจร ดังนั้น จึงมุ่งเน้นเรื่องการจัดการปกครอง การแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ให้หลักข้าราชการประจำเป็นเครื่องค้ำประกันเสถียรภาพของรัฐบาล ให้วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การวางแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจจึงเป็นเพียงหลักการกว้าง ๆ โดยให้การสนับสนุนเศรษฐกิจของเอกชน ให้การส่งเสริมการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม แต่ก็ได้กล่าวถึงการส่งเสริม สนับสนุนระบบสหกรณ์

- **แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517**
เป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ หลังจากประเทศไทยต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองของทหารมากกว่า 16 ปี การต่อต้านของขบวนการนักศึกษาและประชาชน นำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2517 ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับการยกย่องว่ามีความเป็นประชาธิปไตยสูงมาก มีการรับรองเสรีภาพของประชาชนอย่าง

กว้างขวาง การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐแสดงออกถึงแนวทางรัฐสวัสดิการอย่างชัดเจน⁵³ โดยบทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐ มีจำนวนถึง 33 มาตรา แนวนโยบายด้านต่าง ๆ ประกอบด้วยแนวนโยบายด้านความมั่นคง (มาตรา 63) แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ (มาตรา 64-65) แนวนโยบายด้านการทหาร (มาตรา 68-70) แนวนโยบายในการบริหาร (มาตรา 66-67) แนวนโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย (มาตรา 71) แนวนโยบายด้านการศึกษา (มาตรา 72-74) แนวนโยบายด้านวัฒนธรรม (มาตรา 75-76) แนวนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ (มาตรา 77-78) แนวนโยบายด้านประชากร (มาตรา 86) แนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคม (มาตรา 88) แนวนโยบายด้านแรงงานและการอาชีพ (มาตรา 87-88) แนวนโยบายด้านที่อยู่อาศัย (มาตรา 91-93) แนวนโยบายด้านการส่งเสริมการกีฬา (มาตรา 94) และแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ (มาตรา 79-85) โดยมาตรา 84 รัฐพึงส่งเสริมการอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และการสหกรณ์

- **แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521**
 แนวนโยบายตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เนื้อหาสาระส่วนใหญ่เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รวมถึงสภาพบังคับในมาตรา 53 “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบาย และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” แต่ได้ตัดเรื่องการส่งเสริมการสหกรณ์ออกไป

- **แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534**
 รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ทั้งสิ้น 26 มาตรา โดยยังคงไว้ซึ่งแนวนโยบายที่สำคัญ ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และปรับปรุงเพิ่มเติมบางประการเพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น ได้แก่ แนวนโยบายด้านการส่งเสริมและพัฒนาความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง (มาตรา 68) การจัดการและดูแลการใช้น้ำของเกษตรกร (มาตรา 76 วรรคสอง) การส่งเสริมการท่องเที่ยว กีฬา และนันทนาการ (มาตรา 73) การช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการ (มาตรา 81) โดยกำหนดสภาพบังคับไว้ในมาตรา 59 ในทำนองเดียวกับบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ก่อนหน้านี้ กล่าวคือ บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เพิ่มเติมมาตรา 84 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐได้มีการนำไปผ่านแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของรัฐ

⁵³ รังสรรค์ พนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2545) หน้า 332

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในปี พ.ศ. 2538 โดยได้ยกเลิก
 แผนนโยบายแห่งรัฐตามบทบัญญัติเดิมทั้งหมด และได้บัญญัติแผนนโยบายแห่งรัฐใหม่ รวมทั้งสิ้น
 35 มาตรา ได้แก่ แผนนโยบายด้านความมั่นคง การทหาร และการต่างประเทศ (มาตรา 58, มาตรา 60,
 มาตรา 62) แผนนโยบายด้านการเมืองการปกครอง (มาตรา 69 - 72) แผนนโยบายด้านการบริหารงาน
 ของรัฐแลการยุติธรรม (มาตรา 61, มาตรา 63-64) แผนนโยบายด้านสังคม (มาตรา 65 66, 68, 73-
 79, 88-89) และแผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ แยกเป็น

-ด้านการกระจายรายได้ กำหนดให้รัฐต้องกระจายรายได้ไปสู่ชนบทอย่างทั่วถึง (มาตรา 74)

-ด้านการสหกรณ์ รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ (มาตรา 80)

-ด้านการถือครองที่ดิน รัฐพึงจัดระบบการถือกรรมสิทธิ์และสิทธิในที่ดินเพื่อประโยชน์
 ในการอยู่อาศัย การส่งเสริมเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและอื่น ๆ (มาตรา 81)

-ด้านการประกอบกิจการรวมทางเศรษฐกิจ รัฐพึงสนับสนุนเอกชนให้มีบทบาททาง
 เศรษฐกิจ (มาตรา 84) รัฐไม่พึงประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นธุรกิจหรือเป็นการแข่งขันกับเอกชน
 เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง การรักษาประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัด
 ให้มีสาธารณูปโภค (มาตรา 85)

-ด้านการป้องกันการผูกขาดตัดตอน กำหนดให้รัฐพึงวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัด
 ตอนทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา 86)

- แผนนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ
 ประชาชนอย่างแท้จริง เนื่องจากร่างขึ้นจากกระแสเรียกร้องการปฏิรูปการเมือง และแนวคิดเรื่องสิทธิ
 เสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอิทธิพลอย่างมาก โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ประกอบด้วย
 หลายภาคส่วน จึงมีปรากฏการณ์ใหม่ที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ และมีลักษณะ
 ประชาธิปไตยอย่างเด่นชัด

แผนนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้
 เปลี่ยนแปลงชื่อหมวดเป็น “แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” และได้บัญญัติกลไกในทางปฏิบัติเพื่อให้
 แผนนโยบายดังกล่าวสามารถบรรลุผลได้เพิ่มขึ้น นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เพราะที่ผ่านมา
 แผนนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามแต่สภาพทางการเมือง
 สังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ไม่ได้เปลี่ยนแนวคิดในเรื่องสภาพบังคับของนโยบายแห่งรัฐ
 โดยยังคงยึดถือว่าแผนนโยบายแห่งรัฐเป็นเพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหาร
 ราชการตามนโยบายที่กำหนดไว้ หรือเป็นเพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนด
 นโยบายของรัฐบาลที่จะเข้าบริหารประเทศเท่านั้น โดยรัฐบาลเองยังมีทางเลือกที่จะไม่ปฏิบัติตาม

แนวนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตราปีใดที่รัฐบาลมีทางเลือกที่ดีกว่า เพราะการกำหนดสภาพบังคับในเรื่องนี้กำหนดไว้ชัดเจนว่า “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งเป็นการเน้นย้ำว่าแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีสภาพบังคับแก่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการบัญญัติแนวนโยบายไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้รัฐบาลยึดแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นกรอบในการตรากฎหมายและเป็นแนวทางในการบริหารประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 จึงได้มีความพยายามที่จะสร้างกลไกให้แนวนโยบายที่บัญญัติไว้มีสภาพบังคับที่ชัดเจนขึ้น เพื่อให้แนวนโยบายที่วางไว้สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง เพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง จึงกำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดผลบังคับใช้สองประการ คือ ให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารประเทศต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยจะต้องรายงานต่อรัฐสภาปีละครั้งว่าดำเนินการอย่างไรไปแล้วบ้าง และมีบทบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิสามารถเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐได้⁵⁴ และบัญญัติสภาพบังคับใน มาตรา 88 ดังนี้ “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” และกำหนดให้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาไว้ในมาตรา 211 “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

ในแนวนโยบายพื้นฐานด้านเศรษฐกิจ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสหกรณ์ได้บัญญัติให้รัฐต้องการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ (มาตรา 85)

บทบัญญัติในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดเงื่อนไขในการบังคับว่า “รัฐต้อง...” เป็นการให้ความสำคัญและบ่งบอกถึงความมุ่งมั่นที่ต้องการให้แนวนโยบายมีสภาพบังคับ โดยได้ตัดข้อยกเว้นการบังคับที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับในอดีตเคยบัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้...ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ”

- แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

หลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ในหมวด 5 มาตรา 75 - 87 มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญในอดีตคือมีความชัดเจน รอบด้านและผูกพันกับรัฐมากกว่าเดิม รวมทั้งมีความแตกต่างกับหลักการของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านๆ มา ตรงที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 350

ฉบับนี้ไม่เพียงแต่เป็นแนวทางในทางปฏิบัติของรัฐบาลแต่ยังเป็นกรอบซึ่งมีสภาพบังคับ ให้รัฐต้องดำเนินการตาม เนื่องจากไม่มีการระบุไว้ว่า “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ทำให้บทบัญญัติในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญนี้มีสภาพบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามกฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นที่ปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้

สรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้เหมาะสมดีกว่าเดิม คือ เปลี่ยนมาเป็น รัฐต้อง... จึงมีสภาพมากขึ้น และบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการ 4 ขั้นตอน คือ

(1) การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ต้องชี้แจงให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดบ้างเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน ในระยะเวลาใด ให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องต่าง ๆ

(2) รัฐบาลต้องเสนอรายงานต่อรัฐสภาทุกปี ถึงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค

(3) คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดแนวทางการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(4) ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนบริหารราชการแผ่นดิน

การกำหนดให้มีสภาพบังคับ ได้แก่ การกำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า การดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้จะดำเนินการอย่างไรและในเรื่องใด นอกจากนี้ ในแต่ละปีคณะรัฐมนตรีจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแสดงมาตรการและวิธีการในทางปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแต่ละเรื่อง รวมทั้งต้องมีแผนกฎหมายที่จะแสดงว่าได้ดำเนินการให้เกิดผลอย่างจริงจัง⁵⁵

สำหรับแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีแนวคิดใหม่ในการกำหนดให้รัฐนำแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการพัฒนาประเทศซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ในมาตรา 83 “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” แนวนโยบายดังกล่าวทำให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนและทุกภาคส่วนในสังคมนำแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตและกิจการงานอย่างถูกต้อง เหมาะสม รวมทั้งเผยแพร่และพัฒนาองค์ความรู้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างกว้างขวาง และมาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

⁵⁵ พรหมพร สิ้นสวัสดิ์, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หน้า 20-47

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

(2) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ

(3) ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม

(4) จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง

(5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมและคุ้มครองผู้บริโภค

(6) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมคุ้มครอง ส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนากฎมีปัญญาท้องถิ่นไทยเพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ

(7) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคมรวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ

(8) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรกรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปแบบของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

(9) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่ม การประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ

(10) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ

(11) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้

(12) ส่งเสริมและสนับสนุน กิจการพาณิชย์นาวี การขนส่งทางราง รวมทั้ง การดำเนินการตามระบบบริหารจัดการขนส่งทั้งภายในและระหว่างประเทศ

(13) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง

(14) ส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในทางเศรษฐกิจ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจน แต่เนื่องจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ย่อมต้องมีผลผูกพันต่อการดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะต่อรัฐบาลและต่อรัฐสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปบังคับใช้โดยตรง โดยผ่านกระบวนการตรากฎหมายหรือการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐบาล เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่รัฐบาลจะบริหารราชการแผ่นดินได้ทราบเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาและต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อให้ทราบว่าคณะรัฐมนตรีมีวิธีการหรือแนวทางการดำเนินการในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปอย่างไร โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องชี้แจงให้ชัดเจนด้วยว่าจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งก็คือการสร้างความผูกมัดในเบื้องต้นให้แก่คณะรัฐมนตรีที่จะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติจัดทำภาระหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่จะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติจัดทำภาระหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งรัฐบาลได้ให้ “คำมั่น” ไว้ต่อรัฐสภานั้นเอง⁵⁶

บทบัญญัติดังกล่าว ทำให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ในฐานะคณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ในวันจันทร์ที่ 29 ธันวาคม 2551 ในส่วนของแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ตามมาตรา 84 (9) ข้อ 4.2 วางนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ข้อ 4.2.1.1 เร่งรัดการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทางเกษตรและพัฒนาระบบโลจิสติกส์ทางการเกษตร เพื่อ

⁵⁶ ศีรวัดณ์ ขวัญใจ, สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, หน้า 93

เพิ่มผลผลิตตอบสนองด้านการเกษตร โดยส่งเสริมการผลิตพืชเศรษฐกิจให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ จัดหาปัจจัยการผลิตและโครงสร้างพื้นฐานการผลิตที่มีคุณภาพและมีความจำเป็น พัฒนาเทคโนโลยีการเก็บรักษาและระบบโลจิสติกส์ทางการเกษตรเพื่อลดต้นทุนการเกษตร รวมทั้งการจัดพื้นที่การผลิตพืชอาหารและพืชพลังงานให้เหมาะสมมีประสิทธิภาพ และมีราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมสำหรับพืชพลังงาน เพื่อสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร⁵⁷

การแถลงนโยบายของรัฐบาลชุดนี้ ไม่ได้มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม ถือเป็นข้อสรุปที่ชัดเจนที่สุดของเรื่องนี้ กล่าวคือ นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียงกรอบกว้าง ๆ เพื่อให้รัฐบาลได้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศ แต่ให้ขณะเดียวกันรัฐบาลก็มีอำนาจโดยชอบธรรมที่จะเลือกนำแผนนโยบายใดมาเป็นหลักในการบริหารประเทศก็ได้ ขึ้นอยู่ความจำเป็นตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในขณะนั้น รวมถึงนโยบายของพรรคร่วมรัฐบาลที่ได้ให้คำมั่นไว้กับประชาชนด้วย

การรวมกลุ่มของประชาชนในประเทศเสรีประชาธิปไตยเพื่อร่วมกันดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะไปในรูปแบบใด ตราบใดที่การรวมกลุ่มนั้นไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อการผูกขาดตัดตอนทางการค้าเสรีภาพนี้ย่อมได้รับการรับรองจากรัฐ สำหรับการรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์ เป็นรูปแบบการรวมกลุ่มที่มีแนวความคิดซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าสามารถช่วยเหลือสมาชิกในด้านเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้ รัฐจึงมีนโยบายในการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ ทั้งให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่สหกรณ์ ส่งเสริม สนับสนุนให้สหกรณ์เป็นสถาบันเพื่อการผลิต การแปรรูป การรวบรวมผลิตผลทางการเกษตร ซึ่งการส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสหกรณ์ตามที่กล่าวมาข้างต้น รัฐดำเนินการผ่านทางเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว บางครั้งอาจมีผลกระทบต่อการดำเนินงานของสหกรณ์ ทำให้สหกรณ์ขาดความเป็นอิสระ

ดังนั้น ในการดำเนินการตามแผนนโยบายแห่งรัฐที่วางไว้ รัฐต้องให้อิสระแก่สหกรณ์ในการคิดและตกลงใจที่จะดำเนินการตามแผนนโยบายที่วางไว้ โดยรัฐไม่ควรเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงการบริหารงานของสหกรณ์ รวมถึงกฎหมายสหกรณ์ต้องให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการทำหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ

⁵⁷ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 29 ธันวาคม 2551 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2551)

บทที่ 3

พัฒนาการ แนวความคิด โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์

เมื่อแนวคิดสหกรณ์ได้เผยแพร่จากประเทศต้นแบบไปยังประเทศอื่น ๆ ทั่วโลก ทำให้แนวคิดเรื่องหลักการสหกรณ์มีข้อแตกต่างกันในเชิงความคิดและทัศนคติของประชาชนในแต่ละประเทศที่มีความแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจและสังคม กล่าวคือ ในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก เช่น อังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส เห็นว่าแนวความคิดการดำเนินการในรูปแบบสหกรณ์เป็นองค์กรธุรกิจรูปแบบหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจของประชาชนผู้ประกอบอาชีพเดียวกันหรือประชาชนผู้ที่ประสงค์จะดำเนินการทางเศรษฐกิจร่วมกันและเป็นเสรีภาพในการรวมตัวกันของประชาชน ดังนั้น รัฐจึงกำหนดให้การดำเนินการของสหกรณ์อยู่ภายใต้กฎหมายเอกชน แต่สำหรับประเทศเกษตรกรรมในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา การก่อตั้งสหกรณ์ไม่ได้ริเริ่มโดยประชาชน แต่เป็นเพราะรัฐส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ เพื่อเป็นเครื่องมือในการส่งเสริม พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้สหกรณ์เป็นหน่วยส่งผ่านความช่วยเหลือจากรัฐไปสู่ประชาชนผู้ยากไร้ ทั้งในรูปแบบเงินกู้เพื่อการประกอบอาชีพในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือเงินช่วยเหลือโครงการต่าง ๆ สหกรณ์ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจึงเป็นเสมือนหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อ่อนแอทางเศรษฐกิจ กฎหมายสหกรณ์ในกลุ่มประเทศนี้จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์อย่างใกล้ชิด

3.1 พัฒนาการกฎหมายสหกรณ์

เมื่อสหกรณ์แรกเกิดขึ้นในทวีปยุโรป เช่น สมาคมเดรเดียนน์แดร์ บิจูทีเออร์ อังดรอปาไรส์ (Association Chrétienne des Bijoutiers en Doré, Paris) พ.ศ. 2377 ร้านสหกรณ์รีอชเดล ของผู้นำอันเทียงธรรม พ.ศ. 2387 และสหกรณ์ไรไฟไฟเซนและซูลเซ่ เดลิทซ์ในประเทศเยอรมันนี พ.ศ. 2392 ยังไม่มีกฎหมายพิเศษสำหรับสหกรณ์ ในประเทศอังกฤษ สหกรณ์แรก ๆ ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมมิตรภาพ (Friendly Societies) และตั้งแต่ พ.ศ. 2395 ได้จัดตั้งเป็นสมาคมอุตสาหกรรมและการเลี้ยงชีพ (Industrial and Provident Societies) ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ในปี พ.ศ. 2410 โดยบัญญัติเป็นหมวดพิเศษว่าด้วยบริษัทซึ่งไม่จำกัดจำนวนทุนรวมอยู่ในประมวลกฎหมายว่าด้วยบริษัท และได้มีการเพิ่มกฎเกณฑ์พิเศษสำหรับสหกรณ์การเกษตรขึ้นในภายหลัง แต่กฎหมายที่ตราไว้สำหรับการจัดตั้งและวางแนวทางการดำเนินงานของสหกรณ์ฉบับแรก ได้แก่ กฎหมาย

ว่าด้วยอุตสาหกรรมและการประหยัดแห่งบริเตน British Industrial and Provident Societies Act ในปี ค.ศ. 1852¹

เมื่อแนวความคิดหลักการสหกรณ์มีการแพร่หลายเพิ่มมากขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ แต่ละประเทศต่างกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับสหกรณ์แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ กฎหมายที่บังคับใช้กับสหกรณ์จึงมีหลากหลายรูปแบบ ทั้งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้กับสหกรณ์โดยเฉพาะตามกิจกรรมของสหกรณ์ หรือกฎหมายกลางสำหรับสหกรณ์ทุกประเภท หรือกฎหมายที่กำหนดให้สหกรณ์เป็นองค์กรธุรกิจรูปแบบหนึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ประเทศสวีเดนและนอร์เวย์ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ประเทศอังกฤษ พ.ศ. 2424 มีบทบัญญัติพิเศษว่าด้วยการจัดตั้งสหกรณ์ แตกต่างจากการจัดตั้งองค์กรธุรกิจธรรมดา และได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับโครงสร้างภายในของสหกรณ์ไว้ในปี พ.ศ. 2454 ประเทศเบลเยียม บัญญัติกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ในปี พ.ศ. 2411 ให้สหกรณ์เป็นองค์กรประเภทหนึ่งขององค์กรธุรกิจเจ็ดประเภท สำหรับประเทศที่ใช้ระบอบกฎหมายคอมมอนลอว์ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาในมลรัฐมิชิแกน ได้มีการประกาศใช้กฎหมายรองรับสหกรณ์อย่างชัดเจนว่าเป็นองค์กรเศรษฐกิจรูปแบบพิเศษ ในปี พ.ศ. 2408 และกฎหมายป้องกันทรัสต์เซอร์แมน พ.ศ. 2433 (Sherman Anti-Trust Act of 1890) ซึ่งยกเว้นมิให้ใช้กฎหมายป้องกันทรัสต์แก่สหกรณ์ ส่วนประเทศกำลังพัฒนาอย่างในประเทศอินเดีย ได้พัฒนากฎหมายพิเศษ สำหรับสหกรณ์ที่รัฐอุปถัมภ์ (State – sponsored cooperatives) โดยประกาศเป็นพระราชบัญญัติเครดิตอินเดีย มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งและการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐบาลเพื่อพัฒนาสหกรณ์ ในลักษณะ “การสหกรณ์แบบคลาสสิกอังกฤษอินเดีย” (Classical British – Indian Pattern of Cooperation) ซึ่งได้รับการพัฒนาและนำไปใช้ในประเทศที่อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ แต่บางประเทศไม่มีกฎหมายสหกรณ์ ขบวนการสหกรณ์กลับพัฒนาในระดับสูงมาก ได้แก่ ประเทศเดนมาร์ก ประเทศนอร์เวย์ โดยสหกรณ์ในประเทศเหล่านี้ต้องดำเนินงานภายใต้บทบัญญัติกฎหมายทั่วไปว่าด้วยองค์กรธุรกิจ เช่น บริษัทหรือห้างหุ้นส่วน ในประมวลกฎหมายพาณิชย์และกฎหมายภาษีอากร แต่สหกรณ์จะต้องมีข้อบังคับพิเศษแตกต่างจากองค์กรธุรกิจรูปแบบอื่น

อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายสหกรณ์ถูกพัฒนาขึ้นจากหลักและวิธีการสหกรณ์รวมถึงกฎหมายอื่นที่มีหลักการและแนวความคิดในเรื่องของการรวมกลุ่ม ทั้งการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ที่เป็นสาธารณะประโยชน์ด้วย โดยกฎหมายสหกรณ์อาจตราเป็นกฎหมายพิเศษ หรือรวมไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

¹ เติญ บำรุงวงศ์, คำบรรยายกฎหมายสหกรณ์สืบเรื่องของฮานส์ เอ็ช. มั่งเนอร์ (กรุงเทพฯ : มูลนิธิปริ๊ตริช เอแบรท .2525)

3.2 แนวความคิดกฎหมายสหกรณ์

กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์มักจะตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) เพื่อเป็นกรอบสำหรับการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ขึ้น โดยกำหนดสิทธิและภาระระหว่างสหกรณ์กับสมาชิกและกับบุคคลภายนอก (2) เพื่อกำหนดคุณลักษณะบางประการให้สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นสามารถดำเนินธุรกิจไปได้ด้วยดี (3) เพื่อให้เกิดสิทธิพิเศษทางกฎหมายระหว่างสหกรณ์กับรัฐบาลบางประการเท่าที่จำเป็นและตามที่รัฐบาลต้องการ โดยทั่วไปการตรากฎหมายสหกรณ์นั้น จะต้องนำหลักการสหกรณ์สากลมากำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยหลักการสหกรณ์ในที่นี้ หมายถึง แนวความคิดพื้นฐานหรือแกนความคิดเกี่ยวกับสหกรณ์ซึ่งอาจมีหลายแนวและมีผู้นำมาใช้ปฏิบัติและพิสูจน์แล้ว และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในวงการสหกรณ์ โดยเฉพาะหลักการสำคัญ หรืออุดมการณ์ที่ว่า “การช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยผ่านการรวมกันเป็นคณะบุคคล” Mutual assistance through association² อย่างไรก็ตาม รูปแบบของกฎหมายที่ใช้บังคับแก่สหกรณ์นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลที่จะนำระบบสหกรณ์ไปใช้แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วย โดยรูปแบบของกฎหมายที่ใช้บังคับแก่สหกรณ์ มีหลายหลายรูปแบบ ดังนี้

ก. รูปแบบที่ไม่มีกฎหมายสหกรณ์ออกใช้เป็นพิเศษ

ข. รูปแบบที่ได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้สหกรณ์เป็นองค์การธุรกิจประเภทหนึ่งขององค์การธุรกิจ

ค. รูปแบบกฎหมายสหกรณ์ที่เป็นกฎหมายเฉพาะแยกเป็นแต่ละประเภท

ง. รูปแบบกฎหมายสหกรณ์ที่เป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายแม่บท

ในรูปแบบที่หลากหลายนี้ กฎหมายสหกรณ์ต้องอยู่บนแนวความคิดที่เหมือนกัน คือ การวางแนวทางการดำเนินงานของสหกรณ์ให้เป็นไปตามหลักและวิธีการสหกรณ์ ดังนั้น เนื้อหาสาระของกฎหมายสหกรณ์จึงประกอบด้วยหลักและวิธีการสหกรณ์ที่เหมือนกัน ส่วนวิธีปฏิบัติในเรื่องอื่น ๆ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ โดยหลักการสหกรณ์ขององค์การสัมพันธภาพระหว่างประเทศ International Cooperative Alliance (ICA) ซึ่งเป็นองค์การสูงสุดของขบวนการสหกรณ์โลก และได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจะได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์

นอกจากหลักการสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์ยังให้อิสระแก่สหกรณ์ในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับร่วมกัน เรียกว่าข้อบังคับ (by-law) ซึ่งข้อบังคับนี้เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิกในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจร่วมกัน เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน คุณสมบัติของสมาชิก

² อาบ นคะจัด, คำอธิบายกฎหมายสหกรณ์ในฐานะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและสถาบันเกษตรโดยย่อ, (กรุงเทพฯ: สถาบันเทคโนโลยีสังคม (เกริก), 2538). หน้า 4

วิธีรับสมาชิก การขาดจากสมาชิก ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของสมาชิก เป็นต้น โดยกฎเกณฑ์ในข้อบังคับดังกล่าว อยู่ภายใต้หลักการสหกรณ์และขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และเพื่อเป็นการส่งเสริมการสหกรณ์ในบางประเทศ กฎหมายสหกรณ์ได้ให้สิทธิพิเศษและการช่วยเหลือสหกรณ์ไว้ในกฎหมาย เช่น งดเว้นไม่เก็บหรือลดอากรแสตมป์ ไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนนิติกรรม ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ หรือในบางประเทศให้เงินอุดหนุนแก่สหกรณ์ โดยการให้เงินสนับสนุนจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือสหกรณ์ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยสหกรณ์จัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2459 ภายใต้พระราชบัญญัติสมาคมแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 โดยแนวความคิดกฎหมายที่ใช้กับสหกรณ์ในขณะนั้น มาจากแนวคิดเรื่องการรวมกลุ่มของประชาชนในรูปแบบสมาคมมากกว่าคำนึงถึงหลักและวิธีการสหกรณ์ เนื่องจากเห็นว่าการรวมตัวของสหกรณ์ที่กำหนดขึ้นมีความใกล้เคียงมากที่สุดกับสมาคมตามนัยยะทางกฎหมาย แต่ด้วยในขณะนั้นรัฐต้องเผชิญกับปัญหาการรวมกลุ่มของประชาชนในลักษณะที่สร้างความเดือนร้อนให้กับสังคมของสมาคมที่เรียกว่า อั้งยี่หรือซ่องโจร รัฐจึงต้องสร้างกลไกในการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ปกครอง ในการควบคุม ตรวจสอบกิจกรรมของกลุ่มประชาชน และตรากฎหมายที่สร้างความชอบธรรมให้กับเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมปราบปรามการรวมกลุ่มเพื่อมิให้เกิดการรวมกลุ่มที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมหรือกระทบกระเทือนต่ออำนาจรัฐ จึงได้ตราพระราชบัญญัติ สมาคม พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นเพื่อใช้บังคับกับการสมาคม โดยมีเจตนารมณ์เพื่อจัดระเบียบกลุ่มคนที่รวมตัวกันกระทำกิจการใด ๆ ในการหาผลประโยชน์ร่วมกัน และห้ามการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมโดยไม่จดทะเบียนเป็นทางการ และให้ถือว่ามีความผิดทั้งสมาคมและบุคคลที่เป็นสมาชิก

เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้จำกัดขอบเขตเพียงสมาคมที่สร้างขึ้นจากสัญญาของบุคคลหลายคน ด้วยการยินยอมพร้อมกัน เพื่อทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดนอกจากการหาผลประโยชน์กำไรแบ่งปันกัน ไม่ครอบคลุมถึงการรวมตัวกันในรูปแบบสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าว ให้สามารถรวมถึงการรวมตัวในรูปแบบสหกรณ์ด้วย จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติสมาคมแก้ไขเพิ่มเติม พระพุทธศักราช 2459 เพื่อใช้บังคับกับการรวมกลุ่มรูปแบบสหกรณ์ด้วย โดยเสนาบดีกระทรวงการคลังมหาสมบัติในขณะนั้นได้ให้ความเห็นว่า “กฎหมายสหกรณ์โดยเฉพาะนั้น ยังไม่จำเป็นจะออกให้เวลานี้ อันเป็นการทดลองว่า การจัดตั้งสมาคมเช่นนี้จะสำเร็จลงเพียงใด เห็นด้วยเกล้าว่าควรใช้พระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 ไปก่อน ถ้าการเดินกว้างออกไป จึงออกพระราชบัญญัติสหกรณ์โดยเฉพาะ”³

³ สยามพร โยธาสมุทร, การบริหารสังคมด้วยสหกรณ์ในประเทศไทย, หน้า 266

วิธีปฏิบัติที่สำคัญตามพระราชบัญญัติสมาคม แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 นอกจากกำหนดให้สหกรณ์จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล กำหนดให้การแก้ไขบรรดาข้อบังคับของสหกรณ์ต้องได้รับความเห็นชอบและอนุญาตจากเจ้าพนักงานก่อน ยังให้นำหน้าความสำคัญกับการตรวจสอบ ควบคุมทางการเงิน และปกป้องเงินที่รัฐบาลได้ให้สหกรณ์กู้ โดยกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐ คือ กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์มีอำนาจเรียกตรวจบัญชีสหกรณ์และให้สมาชิกมีส่วนรับภาระหนี้ของสหกรณ์แม้จะลาออกจากสมาชิกสหกรณ์ไปแล้ว ตามปริมาณหนี้ที่สหกรณ์มีอยู่ในวันที่สมาชิกนั้นลาออกจากสหกรณ์มีกำหนด 2 ปี นับจากวันที่ลาออก

จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกที่ใช้บังคับกับสหกรณ์โดยตรง การตรากฎหมายฉบับนี้ในแง่หนึ่งเพื่อวางแนวป้องกันข้อบกพร่องและความเสียหายที่พึงเกิดขึ้น อีกแง่หนึ่งเพื่อสนองตอบต่อหน่วยงานหลักของรัฐ ที่เป็นผู้สนับสนุนด้านเงินทุน ดังจะเห็นได้จากการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันความเสี่ยงทางการเงินและรองรับต่อนโยบายการส่งเสริม สนับสนุนสหกรณ์ และเป็นการมุ่งเน้นประโยชน์แก่รัฐที่ถือต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมดูแลสหกรณ์มากกว่าที่จะมุ่งส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชาชน เห็นได้จากการกำหนดให้การจัดตั้งสหกรณ์ต้องผ่านการจดทะเบียนโดยอนุมัติของรัฐ หรือการให้อำนาจรัฐในการกำหนดว่ากลุ่มใดที่สามารถจัดตั้ง “สหกรณ์” ได้ การพิจารณาคุณสมบัติของสมาชิก การกำหนดข้อบังคับของแต่ละสหกรณ์ การเห็นควรจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ การตรวจบัญชีสหกรณ์ หรือแม้กระทั่งการที่สหกรณ์จะให้สหกรณ์อื่นกู้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ก่อน โดยแนวความคิดดังกล่าวได้สืบทอดมาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว เห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับกับสหกรณ์นอกจากจะอยู่บนแนวคิดหลักการสหกรณ์แล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายพาณิชย์ กฎหมายปกครอง เป็นต้น โดยแนวความคิดหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสหกรณ์ มีดังนี้

3.2.1 แนวความคิดกฎหมายมหาชนกับกฎหมายสหกรณ์

ลักษณะของกฎหมายมหาชน คือเป็นกฎหมายที่รวบรวมกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนกับเอกชน โดยนักกฎหมายส่วนใหญ่แบ่งกฎหมายมหาชน เป็น 2 ประเภท คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้แก่ กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์สำคัญในการวางระเบียบการปกครองของรัฐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจในการปกครอง ส่วนกฎหมายปกครอง ได้แก่ กฎหมายที่วางหลักในการจัดระเบียบการปกครองของรัฐและการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง หลักเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง

และการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกัน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชน

การศึกษากฎหมายสหกรณ์ตามแนวคิดกฎหมายมหาชนในที่นี้จึงศึกษากฎหมายสหกรณ์ในส่วนของแนวความคิดกฎหมายปกครอง เนื่องจากกฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นจากแนวความคิดเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์และในขณะเดียวกันต้องการควบคุมการดำเนินงานสหกรณ์ในฐานะที่รัฐบาลเป็นเจ้าของเงินกู้และมีหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์โดยทั่วไป ลักษณะของกฎหมายสหกรณ์จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจสหกรณ์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหกรณ์ และในขณะเดียวกันให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ด้วย เนื่องจากยังเห็นว่าสหกรณ์ยังไม่เข้มแข็ง ไม่อาจพึ่งพาตนเองได้และสหกรณ์เองก็ต้องการความช่วยเหลือและพึ่งพิงรัฐ

ดังนั้น กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทยจึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมกิจการสหกรณ์ค่อนข้างมาก เช่น ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์ สมาชิกสหกรณ์ กับหน่วยงานของรัฐที่เป็นฝ่ายปกครอง คำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่สั่งตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ฉะนั้น ถ้าปรากฏว่า คำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นเข้าข่ายไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีอำนาจ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามแบบ ไม่ถูกต้องตามขั้นตอน ไม่สุจริต มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น สหกรณ์สมาชิกหรือผู้ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำหรือคำสั่งดังกล่าวอาจฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้⁴

อำนาจในการควบคุมกิจการสหกรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐตามที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ได้หมายถึงการควบคุมตามความหมายทั่วไป แต่หมายถึง “การควบคุมกำกับ”⁵ ในกฎหมายมหาชน ซึ่งมีความหมายแตกต่างจากคำว่า “การควบคุม” ในกฎหมายเอกชนที่หมายถึงการที่ผู้อนุบาลจัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ แต่ในกฎหมายมหาชน การควบคุมกำกับ คือการควบคุมทางปกครอง ซึ่งเป็นการควบคุมกำกับขององค์กรส่วนกลางต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรการมหาชนอิสระ ซึ่งทั้งสององค์กรมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถทำนิติกรรมหรือสัญญา อันจะก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่ได้ด้วยตนเอง องค์กรตามกฎหมายมหาชนจึงมีความสามารถเต็มที่ มิได้ไร้ความสามารถเหมือนผู้ไร้

⁴ ปรีชา สุวรรณทัต และทรงพล พนาวงค์, คำอธิบายพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542) หน้า 17

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง” ใน รวมบทความ 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พี. เค. ฟรินด์สเฮาส์, 2531) หน้า 209

ความสามารถในกฎหมายแพ่งและการควบคุมกำกับตามกฎหมายมหาชนมีเป้าหมายที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ ต่างกับการควบคุมกำกับตามกฎหมายเอกชนที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์แก่ผู้ได้รับความสามารถ

การควบคุมกำกับเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติ ขอบเขตการควบคุมกำกับ จะไม่แทรกแซงองค์การที่ควบคุมกำกับจนขาดความเป็นอิสระ การจำกัดขอบเขตดังกล่าวทำให้อำนาจการควบคุมกำกับแตกต่างจากอำนาจบังคับบัญชา เพราะอำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ อำนาจบังคับบัญชาก็สามารถมีได้ ในขณะที่อำนาจควบคุมกำกับจะมีเมื่อกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดเจนเท่านั้น

อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ทำให้ผู้บังคับบัญชากำหนดแนวทางปฏิบัติงานและเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ แต่ผู้ควบคุมกำกับไม่มีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติงานได้ ผู้ควบคุมกำกับมีอำนาจสูงสุดเพียงการออกคำสั่งแทน ในกรณีที่องค์การนั้นไม่ทำคำสั่ง เมื่อกฎหมายระบุให้ทำคำสั่งเช่นนั้น การควบคุมกำกับมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ และเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน

ลักษณะของการควบคุมกำกับ⁶ เป็นการควบคุมกำกับเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว กล่าวคือ เป็นนิติกรรมที่เกิดจากเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้รับนิติกรรมและถูกควบคุมโดยศาลปกครอง

ในแง่ขอบเขตของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Limitation) พิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่เกินขอบเขตของบรรดากฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ, พระราชบัญญัติจนถึงกฎที่ออกโดยฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งที่มีผลเป็นการทั่วไป หรือ คำสั่งที่มีผลเฉพาะบุคคลจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎเกณฑ์ที่มีศักดิ์สูงกว่าและต้องเป็นไปตามหลักการที่ศาลใช้ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในแง่รากฐานของการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ คือ พิจารณาว่าต้องได้รับมอบหมายอำนาจจากกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย ได้แก่ ต้องเป็นบุคคลที่กฎหมายระบุให้อำนาจ ต้องเป็นขอบเขตเนื้อหาที่กฎหมายระบุให้อำนาจ ต้องเป็นสถานที่และเวลาที่กฎหมายระบุให้อำนาจ

ในแง่กระบวนการที่ถูกต้อง พิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด เช่น ต้องระบุเหตุผลของการสั่งการให้แก่เอกชนที่

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 215

ได้รับผลกระทบต่อสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง ต้องประกาศให้ทราบถ้าเป็นคำสั่งที่มีผลเป็นการทั่วไปหรือแจ้งให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทราบ จึงจะมีผลบังคับตามกฎหมาย ต้องเปิดโอกาสให้คนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งโต้แย้งคัดค้านเสียก่อน ต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีหน้าที่ต้องดำเนินการมิให้เอกชนฝ่าฝืนกฎหมาย ต้องทำตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติ เช่น Public hearing ก่อน หรือ ต้องปรึกษาองค์กรอื่นก่อน เป็นต้น

แนวความคิดการควบคุมกำกับในกฎหมายมหาชนตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นแนวความคิด การควบคุมกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐในฐานะที่เป็นองค์กรกระจายอำนาจ เพื่อปกป้องประโยชน์ทั่วไปของรัฐ และใช้กับการควบคุมของรัฐต่อองค์กรอื่น ๆ เช่น การควบคุมของรัฐต่อสมาคมเอกชนทั้งหลายด้วย อำนาจการควบคุมกำกับในกฎหมายสหกรณ์ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐทำหน้าที่ควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ จึงต้องอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดหลักการควบคุมกำกับ คือ ผู้ควบคุมกำกับต้องให้ความเป็นอิสระกับผู้ถูกควบคุมกำกับในการดำเนินกิจการของตนเอง และอำนาจควบคุมกำกับควรจำกัดอยู่ที่การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมและควบคุมความเหมาะสมในการตัดสินใจขององค์กรที่ถูกควบคุม

การศึกษากฎหมายสหกรณ์ตามแนวความคิดการควบคุมกำกับในที่นี้ เพื่อพิจารณาว่ากฎหมายสหกรณ์ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปควบคุมกำกับกิจการของสหกรณ์จนทำให้สหกรณ์ขาดความเป็นอิสระหรือไม่ ในประเทศไทยแนวความคิดเรื่องการการควบคุมกำกับสหกรณ์มีขึ้นพร้อม ๆ กับความคิดในการจัดตั้งสหกรณ์ โดยในระยะแรกกฎหมายให้อำนาจกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ช่วยเหลือเกษตรกรในการทดลองจัดตั้งสหกรณ์ เนื่องจากเห็นว่ากรมสถิติพยากรณ์มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว นอกจากนั้น ในระยะแรกของการจัดตั้งสหกรณ์ต้องอาศัยเงินกู้จากแบงก์สยามกัมมาจล ซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้ค้ำประกัน ดังนั้น กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงต้องตรวจสอบและควบคุมดูแลผลการดำเนินงานของสหกรณ์⁷

เมื่อได้มีการจัดตั้งสหกรณ์แห่งแรกในประเทศไทยแล้ว และเห็นว่าสหกรณ์จะประสบความสำเร็จได้ในอนาคต ทางราชการจึงได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์มากยิ่งขึ้น ระหว่างปี 2478 – 2494 กิจการสหกรณ์ได้ขยายกิจการและคุณภาพ สามารถช่วยเหลือราษฎรให้มีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น คณะรัฐบาลจึงถือเอาสหกรณ์เป็นนโยบายหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ และมีนโยบายให้การส่งเสริม สนับสนุน สหกรณ์มาโดยตลอด ดังนั้น กฎหมายสหกรณ์ที่ออกมาใช้

⁷ วัลลภ ลำพาย, ปัญหาและกระบวนการนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2540) หน้า 73

บังคับกับสหกรณ์ จึงให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในเข้าไปตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลกิจการของสหกรณ์อย่างใกล้ชิด โดยมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องให้ภาครัฐเข้ามาควบคุมกำกับสหกรณ์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินกิจการไปตามหลักสหกรณ์ ระเบียบแบบแผนข้อบังคับและกฎหมาย เนื่องจากกิจการสหกรณ์ต้องอาศัยหลักและวิธีการอื่นผ่านการทดลองและปฏิบัติหลายยุคหลายสมัยในเวลาและประเทศต่าง ๆ ในขณะที่เกษตรกรยังไม่อาจดำเนินงานของสหกรณ์ได้ด้วยตนเอง ทางราชการจึงมีความจำเป็นต้องควบคุมกำกับ การดำเนินกิจการของสหกรณ์เพื่อให้เป็นไปตามหลักการสหกรณ์ ยังประโยชน์ให้บังเกิดแก่สมาชิกอย่างแท้จริง

2. รัฐได้ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่สหกรณ์เป็นจำนวนมาก ทั้งการให้เงินอุดหนุน เงินกู้และรวมถึงได้เข้าเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ให้กับสหกรณ์ด้วย การควบคุมกิจการสหกรณ์โดยรัฐ จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่า เงินจำนวนที่ให้ความช่วยเหลือไปนั้นก่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง และในที่สุดจะกลับไปเป็นของส่วนรวมอีกครั้งหนึ่ง

3. การควบคุมกำกับสหกรณ์ รัฐได้ให้ข้าราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ช่วยเหลือแนะนำ การดำเนินงานให้กับสหกรณ์ ขณะเดียวกันก็ต้องการฝึกฝนให้กรรมการและสมาชิกสหกรณ์มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์ รู้วิธีดำเนินงานรวมทั้งการบริหารกิจการของสหกรณ์

4. เพื่อให้ทางราชการสามารถแนะนำเกี่ยวกับการประกอบอาชีพและให้ความช่วยเหลือด้านการเงินให้กับราษฎรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ได้ รวมทั้งเป็นสื่อกลางในการนำบริการต่าง ๆ ของรัฐอันจำเป็นให้ถึงมือเกษตรกร

5. รัฐบาลได้ตระหนักอยู่เสมอว่า กิจการของสหกรณ์เป็นกิจการของประชาชน ซึ่งควรยึดหลักช่วยตนเองไม่ว่าในทางใด ๆ เช่น ในการดำเนินงานการเงิน รัฐบาลได้ควบคุมและวางแผนให้สหกรณ์ก่อทุนขึ้นมาเองด้วย เช่น การก่อตั้งทุนสำรอง กำหนดให้สมาชิกฝากเงินประเภทระยะยาวเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนในสหกรณ์

6. การจัดการควบคุมและส่งเสริมสหกรณ์ รัฐมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนาชนบทให้มั่นคงทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเป็นรากฐานสำหรับความเจริญให้แก่ประเทศชาติ เพราะการพัฒนาประเทศให้เจริญมั่นคงต่อไปได้ ราษฎรของประเทศต้องมีความเป็นอยู่ที่ดี มีอาชีพที่ยั่งยืน และสามารถช่วยเหลือตนเองได้

เมื่อพิจารณาตามหลักการควบคุมกำกับที่มีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปและขอขอบเขตอำนาจการควบคุมกำกับที่ต้องจำกัดเฉพาะตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และจะไม่แทรกแซงองค์กรที่ควบคุมจนขาดความเป็นอิสระ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการควบคุมกำกับสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 จำกัดไว้เพียงเพื่อให้รัฐบาลได้เข้าไปตรวจสอบ การ

ดำเนินงานและฐานะการเงินของสหกรณ์ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่และผู้ให้การส่งเสริม สนับสนุนการ จัดตั้งและจัดการสหกรณ์ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

เมื่อระยะเวลาผ่านไป รัฐได้ใช้ความพยายามในการส่งเสริม สนับสนุน คຸ້ມครองระบบ สหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เจริญเติบโตและพึ่งพาตนเองได้ แต่ผลกลับไม่เป็นเช่นที่วางเป้าหมายไว้ เพราะสหกรณ์ที่รัฐส่งเสริมให้จัดตั้งขึ้น ไม่สามารถช่วยเหลือและพึ่งพาตนเองได้ ยังต้องให้ความ ช่วยเหลือทั้งด้านการเงินและจัดให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปให้ความช่วยเหลือในการบริหารจัดการ สหกรณ์ ปัญหาส่วนหนึ่งที่สหกรณ์ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ คือ ความไม่มีศักยภาพของ คณะกรรมการดำเนินการ การไม่มีจิตวิญญาณสหกรณ์ของสมาชิก ฉะนั้น รัฐจึงต้องแก้ไข กฎหมายสหกรณ์โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเข้าไปควบคุมกำกับ ดูแล ส่งเสริม สหกรณ์มากยิ่งขึ้น

พัฒนาการของกฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย จึงเป็นไปในลักษณะผกผัน กล่าวคือ ในขณะที่สหกรณ์เริ่มจัดตั้งขึ้น กฎหมายสหกรณ์ฉบับแรก ๆ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปควบคุม กำกับสหกรณ์ในบางเรื่องที่เป็น แต่เมื่อรัฐส่งเสริม สนับสนุน สหกรณ์ให้เจริญเติบโตมีทุน ดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น สหกรณ์บางแห่งมีศักยภาพในการดำเนินงานและพึ่งพาตนเองได้แล้ว กฎหมายกลับให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปควบคุมกำกับ ดูแลกิจการสหกรณ์ เหมือนหนึ่งสหกรณ์ เป็นผู้ไร้ความสามารถไม่อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง รัฐต้องควบคุมกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ทั้ง ๆ ที่ ในความเป็นจริงสหกรณ์เหล่านั้น ดำเนินงานจนมีฐานะการเงินมั่นคง มีศักยภาพ สามารถ ดำเนินงานด้วยตนเอง เปรียบเสมือนบุคคลที่เจริญเติบโตไม่ต้องมีพี่เลี้ยงคอยเฝ้าดูแลอย่างใกล้ชิด ไม่ต้องการความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากรัฐอีกแล้ว

จึงยังเป็นประเด็นปัญหาว่า รัฐยังมีความจำเป็นในการควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ที่ สามารถพึ่งพาตนเองได้ หรือไม่ และมาตรการในการควบคุมกำกับ การส่งเสริม สนับสนุนและ คຸ້ມครองระบบสหกรณ์ สำหรับสหกรณ์ที่พึ่งพาตนเองได้และไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ควรมี ขอบเขตเพียงใด ความเป็นไปได้เพียงใดที่สหกรณ์จะเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงและการ ให้ความช่วยเหลือจากรัฐโดยสิ้นเชิง ในเมื่อกฎหมายสหกรณ์ยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการ ควบคุมกำกับดูแลสหกรณ์สหกรณ์อย่างใกล้ชิด

3.2.2 แนวความคิดกฎหมายเอกชนกับกฎหมายสหกรณ์

ในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกสหกรณ์เกิดขึ้นจากความสมัครใจร่วมกันของ ประชาชนในหมู่ผู้ประกอบการอาชีพเดียวกัน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของสมาชิกในกลุ่ม สหกรณ์ จึงเป็นธุรกิจรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะพิเศษกว่าธุรกิจรูปแบบอื่น ๆ คือ เป็นธุรกิจที่มีเจ้าของหลายคน ต่างคนต่างสมัครใจเข้าร่วมกันดำเนินธุรกิจโดยมิได้มุ่งหวังผลกำไร เป็นการร่วมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่ง

กันและกันในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของมวลสมาชิก รัฐไม่ได้เข้าไปมีบทบาทในการควบคุมกิจการสหกรณ์แต่อย่างไร ซึ่งเป็นหลักการของกฎหมายเอกชน ดังนั้น หลายประเทศในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงไม่มีกฎหมายสหกรณ์ออกมาใช้บังคับกับสหกรณ์เป็นพิเศษ เช่น ประเทศเดนมาร์ก นอร์เวย์ การดำเนินการของสหกรณ์อยู่ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายทั่วไปว่าด้วยองค์การธุรกิจ กฎหมายพาณิชย์และกฎหมายภาษีอากร

แนวความคิดกฎหมายเอกชน ถือหลักประโยชน์ส่วนตนของเอกชน การเสมอภาคกันตามกฎหมาย กฎหมายให้สหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามแนวความคิดกฎหมายเอกชน โดยอาศัยหลักการที่ว่านิติบุคคลซึ่งเป็นบุคคลตามกฎหมายไม่ได้มีตัวตนหรือมีชีวิตรอยู่จริง หากแต่กฎหมายยอมรับรองคุ้มครองให้เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา แต่อาจมีข้อจำกัดบางประการที่โดยสภาพแล้วนิติบุคคลจะไม่มีสิทธิเช่นว่านั้นได้ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม เป็นต้น ดังนั้น การส่งเสริมการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคล เพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจตามหลักการสหกรณ์ ต้องยึดถือหลักการเดียวกับนิติบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นกลุ่มบุคคล หรือปัจเจกชนที่รวมกันเป็นสมาคม หรือรวมกันในรูปแบบบริษัท หรือกลุ่มทรัพย์สินที่มีเพื่อประโยชน์แห่งจุดมุ่งหมายที่แน่นอน ซึ่งการรวมกลุ่มบุคคลที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นนิติบุคคลจะต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้⁸

(1) มีการจัดระเบียบหรือจุดมุ่งหมายบางประการ นิติบุคคลมิได้เกิดขึ้นอย่างไรจุดหมาย หากแต่เพื่อจุดประสงค์บางประการ เช่น รวมกันเพื่อจุดมุ่งหมายในทางการเมือง โดยรวมกันเป็นพรรคการเมือง การรวมตัวกันเป็นสมาคมด้านกีฬา การค้า เป็นต้น ลักษณะของการรวมกันนี้จึงต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการให้บรรลุผลประโยชน์ร่วมกัน มิใช่เพื่อผลประโยชน์เฉพาะตนของแต่ละคน

(2) ต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางหรืออำนวยการ ซึ่งถือเป็นเรื่องการบริหารภายในของนิติบุคคล และทำหน้าที่เป็นผู้แทนนิติบุคคลต่อบุคคลภายนอกไปพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ ต้องมีบุคคลธรรมดาที่ทำหน้าที่แสดงเจตนาแทนนิติบุคคล รวมถึงรับผิดชอบนิติบุคคลด้วย

(3) ต้องมีปัจจัยในการดำเนินการ คือ ต้องมีบุคลากร ทรัพย์สินและสิทธิต่าง ๆ ของตน โดยเฉพาะแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดา

(4) ต้องมีความสามารถในการได้มาซึ่งสิทธิต่าง ๆ หรืออาจก่อกำเนิดได้

การมีองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น ทำให้นิติบุคคลสามารถดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การจัดตั้งได้ สหกรณ์เป็นการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

⁸ แพรพรรณ ศรีอนันต์ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับสิทธิและเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549) หน้า154

มีองค์ประกอบของนิติบุคคลตามที่กล่าวมาข้างต้นครบถ้วน ดังนั้น การพิจารณาสิทธิหน้าที่ของ สหกรณ์นอกจากจะต้องเป็นไปตามกฎหมายสหกรณ์ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว ยังต้องพิจารณา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติด้วย ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 65 แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือ กฎหมายอื่น” ดังนั้น สิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติทั้งปวงแห่งกฎหมาย สหกรณ์ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้งสหกรณ์ รวมถึงสิทธิหน้าที่ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายอื่น ๆ ด้วยในฐานะที่สหกรณ์เป็นนิติบุคคลประเภท หนึ่ง ดังนั้น สิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์จึงมีลักษณะเดียวกับนิติบุคคลอื่นตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ดังนี้

- **สิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน** บัญญัติไว้ในประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 66 “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวล กฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ดังได้บัญญัติหรือกำหนด ไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง” การที่กฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลไว้ เพื่อให้การดำเนินกิจการของนิติบุคคลดำเนินไปโดยความเรียบร้อยมีกฎเกณฑ์ แยกสิทธิหน้าที่ของนิติ บุคคลออกจากสิทธิและหน้าที่ของบุคคลธรรมดา และจากบทบัญญัติดังกล่าวนิติบุคคลสามารถมี สิทธิและหน้าที่ภายใต้กฎเกณฑ์ ดังนี้

1. ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น เมื่อ พิจารณาสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคลประเภทใด ต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลนั้น เป็นการเฉพาะ และในขณะเดียวกัน นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายเอกชนย่อมมีสิทธิและหน้าที่ทั่วไป ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีความสามารถในการทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ภายในขอบวัตถุประสงค์ ของนิติบุคคลนั้น ๆ สหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสหกรณ์ ดังนั้น นอกจากสหกรณ์จะมีสิทธิ และหน้าที่ตามกฎหมายสหกรณ์แล้วยังมีสิทธิและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และ ต้องรับผิดชอบในทางแพ่งและทางอาญาภายใต้บทบัญญัติทั้งปวงแห่งกฎหมายและภายในขอบ วัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับของสหกรณ์ด้วย

2. สิทธิและหน้าที่นั้นต้องอยู่ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่ หรือวัตถุประสงค์ของ นิติบุคคลดังที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายข้อบังคับหรือตราสารจัดตั้ง โดยมีหลักว่า นิติบุคคลมีฐานะ เป็นบุคคลตามกฎหมายและบทบัญญัติที่กำหนดให้ดำเนินกิจการอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์เท่านั้น ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง มีความสำคัญ ในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคล ในขณะเดียวกันวัตถุประสงค์นั้นยังเป็นข้อจำกัดสิทธิและ หน้าที่นิติบุคคลด้วย เช่น สหกรณ์ต้องดำเนินการภายในขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล มีอำนาจในการ ดำเนินการที่เป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของสมาชิก ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ตาม มาตรา 46 ฉะนั้น

การดำเนินการอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ของสหกรณ์เท่ากับเป็นการดำเนินการนอกเหนือจากที่กฎหมายให้อำนาจ เรียกได้ว่าเป็นกระทำที่อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ ซึ่งการกระทำนอกขอบวัตถุประสงค์ดังกล่าวย่อมไม่ผูกพันสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะให้สัตยาบันหรือเข้าถือเอาประโยชน์จากการกระทำนั้นไม่ได้

3. ข้อจำกัดสิทธิหน้าที่ของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน บัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 67 “ภายใต้บังคับตามมาตรา 66 นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา เว้นแต่สิทธิและหน้าที่โดยสภาพจะพึงมีพึงได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น” โดยสภาพนิติบุคคลเป็นบุคคลที่สมมติขึ้นโดยกฎหมาย มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับที่บุคคลธรรมดามีได้ แต่ก็มีสิทธิและหน้าที่บางประการที่นิติบุคคลไม่อาจมีได้ เช่น สิทธิในการเลือกตั้งสิทธิในการนับถือศาสนา ดังนั้น การจำกัดสิทธิและหน้าที่ของนิติบุคคล จึงมีข้อยกเว้น 2 ประการ คือ

(1) ข้อยกเว้นตามที่กล่าวไว้ในมาตรา 66 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดว่า นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น กล่าวคือ ถ้ากฎหมายบัญญัติไว้ว่านิติบุคคลจะมีสิทธิและหน้าที่เพียงใดแล้วก็มีได้เพียงเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการตามมาตรา 46 (1) ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก หากสหกรณ์ไปดำเนินธุรกิจประกันภัย ย่อมเป็นการกระทำนอกขอบวัตถุประสงค์ เป็นต้น

(2) ข้อยกเว้นในเรื่องสิทธิและหน้าที่ซึ่งโดยสภาพจะพึงมีพึงได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น เนื่องจากนิติบุคคลมีสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย ไม่มีชีวิต ร่างกายและจิตใจ ดังนั้น สิทธิหน้าที่ที่ต้องอาศัยชีวิต ร่างกายและจิตใจในการใช้สิทธิเสรีภาพ จึงไม่อาจทำได้ เช่น สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งว่าด้วยครอบครัวและมรดก สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน เช่น การนับถือศาสนา การเข้ารับราชการทหาร สิทธิและหน้าที่ทางกฎหมายอาญา ไม่อาจเป็นโจทก์หรือจำเลยในคดีอาญาในความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ชิงทรัพย์ หรือ ไม่อาจมีสิทธิและหน้าที่ทางการเมือง นิติบุคคลไม่สามารถใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง หรือการแสดงความคิดเห็นโดยการลงประชามติได้

การพิจารณากฎหมายสหกรณ์ตามแนวความคิดกฎหมายเอกชน จึงพิจารณาจากรูปแบบการจัดองค์กรของสหกรณ์ที่กำหนดให้สหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากลักษณะการจัดตั้งที่เกิดจากรวมกลุ่มของคนละบุคคลที่มีแนวความคิดหรือเจตจำนงที่จะดำเนินกิจการร่วมกัน เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมในการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามหลักการสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์จึงกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน มีฐานะที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักการของกฎหมายเอกชน โดยหลักการดังกล่าวปรากฏให้เป็นในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา 33) เช่นเดียวกับการจัดตั้งสมาคมในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78

2. สาระสำคัญที่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ (มาตรา 43) เช่นเดียวกับการกำหนดให้ข้อบังคับของสมาคมอย่างน้อยต้องมีรายการได้บ้าง ตามมาตรา 79 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3. ให้คณะกรรมการสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อกำหนดคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนหรือผู้จัดการทำการแทนก็ได้ (มาตรา 51) เช่นเดียวกับ มาตรา 70 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “นิติบุคคลจะต้องมีผู้แทนคนหนึ่งหรือหลายคน ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้งจะได้กำหนดไว้ ความประสงค์ของนิติบุคคลย่อมแสดงออกโดยผู้แทนของนิติบุคคล”

นอกจากนั้นแล้ว ในการดำเนินกิจการสหกรณ์ หากเรื่องใดไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์ ต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ เช่น ในกรณีประโยชน์ได้เสียของสหกรณ์ขัดกับประโยชน์ของคณะกรรมการ ไม่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์ การพิจารณาเรื่องดังกล่าว ต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 74 “ถ้าประโยชน์ได้เสียของนิติบุคคลกับประโยชน์ได้เสียของผู้แทนของนิติบุคคลในการใด ผู้แทนของนิติบุคคลนั้นจะเป็นผู้แทนในการอันนั้นไม่ได้” มาบังคับใช้ในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์ รวมถึงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนกับสหกรณ์ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยตัวแทนแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับในเรื่องความเกี่ยวพันระหว่างนิติบุคคลกับผู้แทนนิติบุคคลและระหว่างนิติบุคคลหรือผู้แทนของนิติบุคคลกับบุคคลภายนอกโดยอนุโลม ตามมาตรา 77

การดำเนินงานของสหกรณ์ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการภายใต้แนวความคิดกฎหมายเอกชน ความแตกต่างที่สำคัญของสหกรณ์กับองค์กรตามกฎหมายเอกชน คือ สหกรณ์ต้องยึดหลักการสหกรณ์ เช่น หลักการหนึ่งคนหนึ่งเสียง การควบคุมโดยระบอบประชาธิปไตย การเปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีคุณสมบัติสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ได้ นอกจากนี้ การดำเนินงานของสหกรณ์ต้องใช้หลักการในกฎหมายเอกชน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกและสหกรณ์ที่อยู่บนความเท่าเทียมกัน การดำเนินการที่ต้องจำกัดอยู่ภายในกรอบวัตถุประสงค์การจัดตั้ง การเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เพื่อเป็นตัวแทนของสมาชิกเข้ามาบริหารกิจการสหกรณ์ เป็นต้น

3.2.3 แนวความคิดสิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มกับกฎหมายสหกรณ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 64 วรรคแรก บัญญัติให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ดังนั้น บุคคลทุกคนในประเทศไทยจึงมีเสรีภาพในการ

รวมตัวเพื่อประกอบกิจการอย่างในอย่างหนึ่งได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 64 วรรคสาม “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ”

หลักการสหกรณ์เริ่มจากการรวมตัวกันเป็นสมาคม เป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองโดย ปริญญาสา กล่าวว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในการให้สิทธิในอิสรภาพแห่งการร่วมประชุมและการตั้งสมาคม โดยสันติ ดังนั้น รัฐธรรมนูญในนานาประเทศจึงรับรองเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมไว้ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศเยอรมันได้รับการรับรองเรื่องการรวมไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 9 (1) คนชาวเยอรมันมี สิทธิที่จะรวมกันเป็นสมาคมและสโมสร (2) ห้ามมิให้ตั้งสมาคมที่มีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่ขัดต่อ กฎหมายอาญาหรือมุ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อระบบของรัฐธรรมนูญหรือหลักการแห่งความเข้าใจระหว่าง ประเทศ (3) สิทธิของบุคคลที่จะรวมกันจัดตั้งสมาคมเพื่อพิทักษ์และปรับปรุงสภาพการทำงานและ สภาวะเศรษฐกิจย่อมได้รับการคุ้มครอง ข้อตกลงที่จำกัดหรือขัดขวางสิทธินี้ย่อมเป็นโมฆะใช้บังคับ ไม่ได้มาตรการใด ๆ เพื่อให้มีข้อตกลงดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁹

สำหรับประเทศไทยได้รับการรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชนหรือหมู่คณะอื่น” และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้บัญญัติรับรอง เสรีภาพในการรวมตัวไว้ในทำนองเดียวกัน รวมถึงการจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวก็อาศัยหลักการ เดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 44 วรรค 2 “การจำกัด เสรีภาพเช่นว่านี้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อ คุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชนหรือป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ” ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการรวมตัว กันเป็นสมาคมจึงจำกัดเฉพาะ 3 กรณี เท่านั้น คือ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อ รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอน ในทางเศรษฐกิจ

การจำกัดเสรีภาพเป็นเจตนารมณ์ที่ต้องการป้องกันสมาคมนายทุนที่จะรวมตัวกัน กักตุนสินค้า กำหนดราคาตัวเอง ทำให้ประชาชนเดือดร้อนและกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของ

⁹ เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ, รัฐธรรมนูญนานาชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2516) หน้า 48

ประเทศ ไม่มีเจตนารมณ์ที่จะให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในเรื่องใดก็ได้ การจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวกันในรูปแบบสหกรณ์ก็เช่นเดียวกัน นอกจากจำกัดเสรีภาพด้วยเหตุเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจแล้ว นอกจากนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะออกกฎหมายใด ๆ มาจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มมิได้ เว้นแต่จะต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ จึงต้องไม่ขัดกับหลักเสรีภาพในการรวมตัว ซึ่งได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

การให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันจัดตั้งสหกรณ์หรือไม่นั้น พิจารณาได้จากกฎหมายต้องไม่มีบทบัญญัติใดที่เป็นอุปสรรคในการจัดตั้งสหกรณ์ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 กำหนดให้การจัดตั้งสหกรณ์ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และต้องมีกิจการร่วมกัน มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ มีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน และสมาชิกมีคุณสมบัติตามที่กำหนด (มาตรา 33) เป็นการกำหนดกรอบวัตถุประสงค์ให้การรวมกลุ่มรูปแบบสหกรณ์ที่มีลักษณะแตกต่างจากการรวมกลุ่มประเภทอื่น ๆ ไม่พบว่าในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติที่ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคในการรวมกันจัดตั้งสหกรณ์ เนื่องจากรัฐบาลต้องการการส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์

การกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดตั้งสหกรณ์ต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น

- เลือกประเภทของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่จะจัดตั้ง กำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมที่จะจัดขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ทำบัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพร้อมด้วยจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้ว พิจารณากำหนดข้อบังคับของสหกรณ์ที่จะตั้งขึ้น (มาตรา 34)

- ในการขอจดทะเบียน ให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์พร้อมเอกสารสำเนารายงานการประชุม ตามมาตรา 34 จัดทำแผนดำเนินการตามมาตรา 34 (2) จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิก พร้อมลายมือชื่อและจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้ว และข้อบังคับสหกรณ์ (มาตรา 35)

เงื่อนไขที่กำหนดเป็นเพียงการกำหนดข้อปฏิบัติเพื่อให้ผู้เริ่มก่อตั้งสหกรณ์ ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า การจัดตั้งสหกรณ์เป็นความต้องการของสมาชิกผู้เริ่มก่อตั้งจริง มีความพร้อมในการรวมกลุ่มกันจัดตั้งสหกรณ์และสมัครใจจะดำเนินกิจการร่วมกัน และป้องกันการ จัดตั้งสหกรณ์เพื่อประโยชน์อย่างอื่น นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การ จัดตั้งสหกรณ์ เพื่อหลบเลี่ยงภาษีนิติบุคคล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการจัดตั้ง สหกรณ์ดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับข้อกำหนดในการจัดตั้งองค์กรรูปแบบอื่น ๆ เห็นว่า ไม่แตกต่างกัน ในสาระสำคัญ เพียงแต่อาจมีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งโดยรวมแล้วเห็นว่ากฎหมาย สหกรณ์เป็นกฎหมายที่ให้อิสระในการรวมกลุ่มกันจัดตั้งสหกรณ์

3.2.4. แนวความคิดหลักการสหกรณ์กับกฎหมายสหกรณ์

หลักการสหกรณ์เกิดขึ้นจากหลายแนวคิดทั้งจากแนวคิดร้านสหกรณ์หรือชเดลของผู้นำ อันเที่ยงธรรมในประเทศอังกฤษ สหกรณ์เครดิตซึ่งตั้งขึ้นโดยโรซีไฟเซนในประเทศเยอรมัน วิธีการ สหกรณ์แต่ละแนวคิดจะมีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด แต่หลักการสหกรณ์ซึ่งได้รับการ ยอมรับโดยทั่วไป และเป็นหลักการที่ยอมรับกันทั่วโลก มีอิทธิพลต่อบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วย สหกรณ์ของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ หลักการสหกรณ์ขององค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ICA)

ประเทศที่มีกฎหมายสหกรณ์เฉพาะจะนำเอาหลักและวิธีการสหกรณ์มาบัญญัติไว้ใน กฎหมาย เพื่อให้การดำเนินงานของสหกรณ์เป็นไปตามหลักการสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม กฎหมาย สหกรณ์ในแต่ละประเทศอาจมีบทบัญญัติที่แตกต่างกันออกไปเนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจและ สังคมแตกต่างกัน แต่ส่วนใหญ่ได้บัญญัติหลักการสหกรณ์ไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย เช่น ประเทศไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เป็นต้น โดยประเทศเหล่านี้ได้นำหลักการสหกรณ์สากล ของ ICA บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะหลักการสำคัญที่ทำให้องค์กรสหกรณ์แตกต่างจาก องค์กรรูปแบบอื่น จะได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน เช่น หลักการเข้าเป็นสมาชิกโดย สมัครใจ การควบคุมตามแบบประชาธิปไตย ตามหลัก “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นอกจากหลักการสหกรณ์ขององค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ICA) ทั้ง 7 ประการที่ กล่าวมาแล้ว การดำเนินกิจการในรูปแบบการสหกรณ์ ยังมีอุดมการณ์ หลักการ และวิธีปฏิบัติที่ควร ยึดถือ ซึ่งหลายประเทศได้กำหนดไว้ในกฎหมายสหกรณ์ สรุปได้ดังนี้¹⁰

¹⁰ อาบ นคะจัด คำอธิบายกฎหมายสหกรณ์พร้อมการวิเคราะห์เชิงนิติศาสตร์ประยุกต์และเชิงเศรษฐศาสตร์ ประยุกต์, หน้า 68

อุดมการณ์	หลักการ	วิธีปฏิบัติ
<p>1. ยึดถือการช่วยตนเองโดยร่วมกัน ทำการเป็นคณะบุคคล (Self- help Solidarity)</p>	<p>1.1 การช่วยตนเองโดยอาศัยการ ร่วมมือกันเป็นหมู่คณะ โดยสมัครใจ การเป็นสมาชิกของคณะบุคคลนั้น จะสมัครเข้าหรือออกได้เสมอ</p> <p>1.2 การส่งเสริมประโยชน์ของมวล สมาชิก(ส่งเสริมประโยชน์ทาง เศรษฐกิจของมวลสมาชิก โดย ให้บริการของวิสาหกิจที่สหกรณ์เป็น ตัวแทนกระทำกร) เพื่อจูงใจให้ กระทำการช่วยตนเองในทางที่ ก่อให้เกิดการช่วยเหลือซึ่งกันได้เป็น รูปธรรม</p> <p>1.3 สมาชิกและสหกรณ์คือ บุคคล คนเดียวกัน กล่าวคือ สมาชิกเป็นทั้ง เจ้าของและเป็นลูกค้าของวิสาหกิจ ไปพร้อมกัน</p>	<p>1.1 รวมเป็นสหกรณ์ได้หลายระดับ โดยกำหนดเขตแดนของสหกรณ์นั้น เช่น ระดับชุมชน ระดับแต่ละ สหกรณ์ ระดับชุมนุมสหกรณ์ เป็นต้น</p> <ul style="list-style-type: none"> - ร่วมมือกันทำวิสาหกิจระหว่าง สหกรณ์ด้วยกัน เช่น ซื้อขายระหว่าง กัน, ร่วมกันลงทุนในธุรกิจและ อุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ทาง เศรษฐกิจและสังคมของสมาชิก - ได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก สหกรณ์ หากมีแต่ต้องเป็นการ ชั่วคราว และต้องมุ่งมั่นพัฒนาจิตใจ ที่จะช่วยตนเอง <p>1.2 ไม่ใช่ซื้อสหกรณ์เพื่อวัตถุประสงค์ อย่างอื่น นอกจากส่งเสริมประโยชน์ ของสมาชิก</p> <ul style="list-style-type: none"> - สมาชิกสหกรณ์หรือผู้แทนที่ สมาชิกเลือกตั้ง เป็นผู้กำหนด นโยบายของสหกรณ์ - ให้บริการใกล้ต้นทุนค่าใช้จ่าย - จำกัดการทำธุรกิจให้บริการแก่ผู้ไม่ เป็นสมาชิก - ควบคุมกิจการในแต่ละปีโดย ผู้ตรวจบัญชีของสหกรณ์ <p>1.3 กำหนดให้สมาชิกสหกรณ์แต่ละ คนมีส่วนร่วม ส่วนบุคคล และส่วน การเงินกับสหกรณ์ เช่น ร่วมประชุม และร่วมซื้อขายกับสหกรณ์</p> <ul style="list-style-type: none"> - สมาชิกสหกรณ์เท่านั้นจึงจะมีสิทธิ เป็นกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้ - จำกัดการทำธุรกิจให้บริการแก่ผู้ไม่ เป็นสมาชิก

อุดมการณ์	หลักการ	วิธีปฏิบัติ
<p>2. ยึดถือระบบประชาธิปไตย (Democracy)</p>	<p>- บริหารจัดการและควบคุมสหกรณ์ และวิสาหกิจสหกรณ์ทั้งหมดโดยหลักประชาธิปไตย</p>	<ul style="list-style-type: none"> - สมาชิกทั้งปวงมีสถานะเท่าเทียมกัน - สมาชิกคนหนึ่งออกเสียงได้หนึ่งเสียง - ถือเสียงส่วนใหญ่ในการพิจารณา - อำนาจสูงสุดมาจากที่ประชุมใหญ่สมาชิก - สมาชิกมีส่วนร่วมโดยตรง หรือโดยอ้อมในการกำกับควบคุมสหกรณ์
<p>3. ยึดถือประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economy)</p>	<p>- ถือหลักประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของวิสาหกิจสหกรณ์ วัดโดยผลประโยชน์ระยะสั้น ระยะยาวของมวลสมาชิก</p>	<ul style="list-style-type: none"> - นำวิธีการทันสมัยมาใช้บริหารจัดการธุรกิจ - สมาชิกหรือผู้แทนที่สมาชิกเลือกตั้งเป็นผู้กำหนดนโยบายของสหกรณ์ - มอบอำนาจการจัดการให้แก่บุคลากรที่จ้างมาทำงานเต็มเวลา - จัดจ้างบุคลากรที่มีความสามารถ และได้รับการศึกษาอบรมมาดี - จัดให้มีทุนดำเนินการให้เพียงพอเหมาะสม - จัดให้มีขนาดธุรกิจให้เพียงพอเหมาะสม - ถ้าจำเป็นก็ทำธุรกิจกับผู้ไม่ใช่มวลสมาชิกเสริม
<p>4. ยึดหลักเสรีภาพ (Liberty)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - เป็นสมาคมโดยสมัครใจ ถือเป็นสมาชิกโดยสมัครใจ - เป็นองค์การมีเสรีภาพในการกำหนดวัตถุประสงค์ การตัดสินใจ และการบริหารจัดการ (ภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ) 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีการบังคับให้ผู้ใดมาร่วมคณะบุคคลเป็นสหกรณ์ - ไม่จำกัดสิทธิการลาออกจากสหกรณ์ - มวลสมาชิกมีสิทธิกำหนดและแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ - มวลสมาชิกมีสิทธิรับสมาชิกใหม่ - มวลสมาชิกมีสิทธิดำเนินกิจการร่วมกันของพวกตนตามนโยบายที่พวกตนกำหนดขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจของประเทศ

อุดมการณ์	หลักการ	วิธีปฏิบัติ
5. ยึดถือความเสมอภาค	จัดสรรโดยเหมาะสมและยุติธรรม ซึ่งผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนิน วิสาหกิจของสหกรณ์	<ul style="list-style-type: none"> - จำกัดจำนวนหุ้นที่สมาชิกแต่ละคน จะถือได้ - จำกัดอัตราเงินปันผลตามหุ้นที่ ชำระแล้ว - ให้มีเงินเฉลี่ยคืน ตามส่วนแห่ง ธุรกิจที่สมาชิกได้ทำกับวิสาหกิจ สหกรณ์
6. ยึดถือการเห็นแก่ประโยชน์ของ ผู้อื่น (Altruism)	<ul style="list-style-type: none"> - เปิดรับสมาชิกเสมอไป - ไม่ให้จำแนกเงินทุนสำรองแก่ สมาชิก (เพราะถือเป็นทุนของ สหกรณ์) 	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีข้อกีดกันการรับสมาชิกใหม่ - ไม่แย่งแยกบุคคลใด ๆ เพราะ ศาสนา เชื้อชาติ หรือความเชื่อถือ ทางการเมือง - สมาชิกเก่าและสมาชิกใหม่มี สถานะเท่าเทียมกัน - ห้ามไม่ให้สมาชิกคนใดเรียกร้อง ส่วนแบ่งใด ๆ จากทุนสำรอง - เมื่อเลิกสหกรณ์ก็ไม่ให้นำเงินที่ เหลือจากชำระหนี้ จ่ายคืนค่าหุ้น จ่ายเป็นเงินปันผล จ่ายเงินเฉลี่ยคืน มาแจกแบ่งปันสมาชิกตามส่วน แห่งหุ้น
7. ยึดถือการทำสังคมให้เจริญ ก้าวหน้าโดยให้การศึกษา (Social advancement through education)	- การส่งเสริมการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - จัดให้มีคณะกรรมการศึกษาในทุก สหกรณ์เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้าง ขององค์การสหกรณ์ - ให้มีระเบียบข้อบังคับให้จัดสรรเงิน ส่วนเกินประจำปี (กำไรสุทธิ ประจำปี) ในอัตราร้อยละที่กำหนด ไว้เพื่อเป็นทุนให้การศึกษา - กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้ก่อน สำหรับการศึกษาอบรมของผู้จะเป็น สมาชิกและของสมาชิกที่จะดำรง ตำแหน่งงานในสหกรณ์ของลูกจ้าง และสมาชิกรวมทั้งมาตรฐาน ข่าวสารสำหรับประชาชนทั่วไป

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้นำหลักการสหกรณ์และวิธีปฏิบัติตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น มาบัญญัติไว้ทั้งหลักการและวิธีปฏิบัติ แต่บางมาตราได้ปรับใช้เพื่อให้เหมาะสมกับการบังคับใช้กับสหกรณ์ในปัจจุบัน ดังนี้

(1) หลักการช่วยตนเองโดยรวมกันเป็นหมู่คณะ หลักการข้อนี้ สำคัญอยู่ที่การช่วยตนเองโดยอาศัยการร่วมมือกันเป็นหมู่คณะโดยสมัครใจและความสมัครใจ ไม่มีการบังคับการสมัครเข้าเป็นสมาชิกและไม่จำกัดสิทธิการลาออกจากการเป็นสมาชิก ซึ่งปรากฏในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 บทนิยาม คำว่า “สหกรณ์” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

การจัดตั้งสหกรณ์ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้องมีกิจการร่วมกันตามประเภทสหกรณ์ และกำหนดให้สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ และสหกรณ์สามารถกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกได้เอง (มาตรา 33)

(2) หลักการควบคุมโดยหลักประชาธิปไตย หลักการข้อนี้ สำคัญอยู่ที่การบริหารจัดการและควบคุมสหกรณ์โดยหลักประชาธิปไตย ปรากฏในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนี้

- การกำหนดให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์นัดสมาชิกมาประชุมใหญ่ ครั้งแรกภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้จดทะเบียนสหกรณ์ (มาตรา 40)

- ให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก (มาตรา 50)

- ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เรียกประชุมใหญ่สามัญปีละหนึ่งครั้งภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่หนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสหกรณ์นั้น (มาตรา 55)

- สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมใหญ่ให้ถือเสียงข้างมาก (มาตรา 59 วรรคหนึ่ง)

(3) การยึดถือประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ หลักการข้อนี้ สำคัญอยู่ที่ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจของสหกรณ์ โดยสมาชิกจะต้องเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารจัดการทุนและธุรกิจของสหกรณ์ได้อย่างเหมาะสม ในเรื่องนี้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขอบเขตการดำเนินงาน วิธีปฏิบัติเพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- กำหนดขอบเขตให้สหกรณ์มีอำนาจในการดำเนินการ เพื่อให้สหกรณ์สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ (มาตรา 46)

- กำหนดให้สหกรณ์จัดทำบัญชีอย่างน้อยหนึ่งครั้งทุกกรอบสิบสองเดือน (มาตรา 66)
- กำหนดให้สหกรณ์จัดทำรายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานประจำปีของสหกรณ์เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในคราวที่เสนองบดุล และให้ส่งรายงานประจำปีกับงบดุลไปยังนายทะเบียนสหกรณ์ (มาตรา 67)

(4) หลักการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินกิจการโดยเหมาะสมและเป็นธรรม หลักการข้อนี้สาระสำคัญอยู่ที่ การจัดสรรโดยเหมาะสมและยุติธรรมซึ่งผลประโยชน์ในการดำเนินกิจการกับสหกรณ์ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 60 ในเรื่องของการจัดสรรกำไรสุทธิที่กฎหมายกำหนดให้สหกรณ์จัดสรรเป็นทุนและเป็นค่าบำรุงสนับสนุนสหกรณ์ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของกำไรสุทธิ นอกจากนั้นให้จัดสรรเป็น (1) เงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้ว (2) จ่ายเป็นเงินเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิกตามส่วนธุรกิจที่สมาชิกได้ทำกับสหกรณ์ (3) จ่ายเป็นเงินโบนัสแก่กรรมการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ไม่เกินร้อยละสิบของกำไรสุทธิ (4) จ่ายเป็นทุนสะสมไว้ เพื่อดำเนินกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดของสหกรณ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ

ในกรณีที่ชำระบัญชีของสหกรณ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว ถ้ามีทรัพย์สินเหลืออยู่ให้ผู้ชำระบัญชีจ่ายตามลำดับ ดังนี้ (1) จ่ายคืนค่าหุ้นให้แก่สมาชิกไม่เกิดมูลค่าหุ้นที่ชำระแล้ว (2) จ่ายเป็นเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้ว (3) จ่ายเป็นเงินเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิกตามส่วนธุรกิจที่สมาชิกได้ทำไว้กับสหกรณ์ ถ้ายังมีทรัพย์สินเหลืออยู่โอนให้แก่สหกรณ์อื่น หรือสนับสนุนสหกรณ์แห่งประเทศไทยตามมติที่ประชุมใหญ่ หรือด้วยความเห็นชอบของนายทะเบียนสหกรณ์

(5) หลักที่ยึดถือประโยชน์ของผู้อื่น หลักการข้อนี้ สาระสำคัญอยู่ที่การไม่นำเงินทุนสำรองมาแบ่งปันกัน หลักการข้อนี้ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 61 ทุนสำรองของสหกรณ์ จะถอนออกจากบัญชีสำรองได้เพื่อชดเชยการขาดทุนหรือเพื่อจัดสรรเข้าบัญชีทุนสำรองให้แก่สหกรณ์ใหม่ที่จัดทะเบียนแยกออกจากสหกรณ์เดิม

(6) หลักยึดถือการทำสังคมให้เจริญก้าวหน้าโดยให้การศึกษา หลักการข้อนี้ สาระสำคัญอยู่ที่สหกรณ์ต้องให้การศึกษาแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ไม่ได้บัญญัติในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนว่า สหกรณ์ต้องให้การศึกษาในเรื่องหลักและวิธีการสหกรณ์ หรือให้ความรู้ในเรื่องอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป แต่ในมาตรา 60 (4) บัญญัติให้สหกรณ์จ่ายเป็นทุนสะสม เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของสหกรณ์ตามที่กำหนดในข้อบังคับ ในทางปฏิบัติสหกรณ์มักจะจัดสรรกำไรสุทธิตามมาตรา 60 (4) ไว้เป็นทุนสาธารณะ หรือทุนเพื่อการศึกษา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการที่เป็นสาธารณะประโยชน์ให้กับสหกรณ์สมาชิกและชุมชนตลอดจนบุคคลทั่วไป

3.3 กฎหมายสหกรณ์ในต่างประเทศ

การศึกษากฎหมายสหกรณ์ในต่างประเทศเป็นการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบ โดยแบ่งกลุ่มการศึกษาแยกตามลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ กฎหมายสหกรณ์แบบแม่บท และกฎหมายสหกรณ์แบบเฉพาะกิจการ โดยประเทศส่วนใหญ่จะใช้กฎหมายสหกรณ์แบบแม่บท ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศเยอรมนี ประเทศแคนาดา และในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ มาเลเซีย เป็นต้น ส่วนประเทศที่ใช้กฎหมายสหกรณ์แบบเฉพาะกิจการ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้

ลักษณะสำคัญของกฎหมายสหกรณ์แบบแม่บทที่แตกต่างจากกฎหมายสหกรณ์แบบเฉพาะกิจการ คือ การอนุญาตให้บุคคลผู้มีอาชีพเดียวกัน มีถิ่นที่อยู่ หรือถิ่นที่ประกอบอาชีพในที่เดียวกัน หรือหมู่บ้านเดียวกัน มีปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมรวมกันเป็นหมู่คณะ ร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อแก้ไขปัญหาโดยการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักสหกรณ์ สามารถจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ได้ตามประเภทของสหกรณ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ โดยประเภทของสหกรณ์จะกำหนดขึ้นตามลักษณะของวัตถุประสงค์การจัดตั้ง และความต้องการโดยรวมของสมาชิก แต่ไม่ว่าจะจะเป็นสหกรณ์ประเภทใด ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน และให้มีนายทะเบียนสหกรณ์คนเดียวกันทุกประเภทสหกรณ์ ส่วนกฎหมายสหกรณ์แบบเฉพาะกิจการจะตรากฎหมายสหกรณ์สำหรับสหกรณ์เฉพาะกิจการนั้นโดยตรง เช่น ในประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายสหกรณ์การเกษตร กฎหมายสหกรณ์ประมง กฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภค กฎหมายสหกรณ์ประเภทหนึ่งมีเจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมายเฉพาะกฎหมายฉบับนั้น และเป็นอิสระต่อกัน

ในการศึกษากฎหมายสหกรณ์ประเภทเฉพาะกิจการในที่นี้ จะศึกษากฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่ระบบสหกรณ์เข้มแข็งที่สุดประเทศหนึ่ง เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างของกฎหมายสหกรณ์แบบแม่บทและแบบเฉพาะกิจการ และความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยจะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ เพื่อให้อิสระแก่สหกรณ์ในการดำเนินกิจการของตนเอง โดยปราศจากการควบคุมอย่างใกล้ชิดจากเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากเห็นว่า ปัจจุบันสหกรณ์ในประเทศไทยมีความแตกต่างกันมากระหว่างสหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์นอกภาคการเกษตร ทั้งในเรื่องธุรกิจของสหกรณ์และการบริหารจัดการสหกรณ์ ทำให้สหกรณ์นอกภาคการเกษตร เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ มีแนวโน้มที่พึ่งพาตนเองได้มากกว่าสหกรณ์ภาคการเกษตร

จากเอกสารสารสนเทศน่ารู้ทางการเงิน 10 อันดับ สหกรณ์ประจำปี 2552 ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ แสดงรายการสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีทรัพย์สินมากที่สุดในอันดับหนึ่งของประเทศไทย มีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 36,367 ล้านบาท ส่วนสหกรณ์การเกษตรที่มีสินทรัพย์สูงสุดอันดับหนึ่ง มีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น เพียง 1,584 ล้านบาท ความแตกต่างทางฐานะการเงินของสหกรณ์ดังกล่าว

แสดงให้เห็นว่าหากต้องการส่งเสริม สนับสนุนให้สหกรณ์เป็นอิสระ อาจต้องแยกสหกรณ์ที่สามารถพึ่งพาตัวเองได้ออกจากสหกรณ์ที่ต้องพึ่งพารัฐออกจากกัน เพื่อให้การส่งเสริม พัฒนาที่เหมาะสม กฎหมายที่ใช้บังคับกับสหกรณ์ที่สามารถพึ่งพาตัวเองได้ควรเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ โดยจำกัดอำนาจการควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐลง คงเหลือไว้เพียงอำนาจในการจัดการความเรียบร้อยและป้องกันความเสียหายต่อสหกรณ์เท่านั้น แต่สำหรับสหกรณ์ที่ยังไม่อาจพึ่งพาตัวเองได้กฎหมายอาจมีมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินการแก่สหกรณ์เท่าที่จำเป็น

สำหรับการศึกษากฎหมายสหกรณ์แบบแม่บทจะศึกษากฎหมายสหกรณ์ในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งมีสภาพเศรษฐกิจและสังคมเช่นเดียวกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ โดยเฉพาะกฎหมายสหกรณ์ในประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งได้ปรับปรุงกฎหมายครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2551 เพื่อศึกษาเฉพาะเรื่องความเป็นอิสระของสหกรณ์และการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปควบคุมกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ รวมถึงบทกำหนดโทษที่มีผลกระทบต่อการทำงานและความเป็นอิสระของสหกรณ์ สำหรับตัวเนื้อหากฎหมายในเรื่องอื่น ๆ ได้ไปนำเสนอไว้ในภาคผนวก

3.3.1 กฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่น

สหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์ผู้เป็นเจ้าของป่าไม้ และสหกรณ์ผู้บริโภค สหกรณ์แต่ละประเภทต่างมีกฎหมายของสหกรณ์โดยเฉพาะ¹¹ สำหรับการศึกษากฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นในที่นี้จะศึกษาเฉพาะสหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์ผู้บริโภคเท่านั้น

- **สหกรณ์การเกษตร**ในประเทศญี่ปุ่น จัดตั้งขึ้นในหมู่ผู้ทำการเกษตร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเกษตรและปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ของเกษตรกร ตามกฎหมายสหกรณ์การเกษตร (The Agricultural cooperative Society Law) ได้กำหนดความหมาย คำว่า เกษตร ไว้ว่า ได้แก่ การปลูกพืช การเลี้ยงปศุสัตว์ หรือเลี้ยงไหม สหกรณ์การเกษตรระดับท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สหกรณ์อเนกประสงค์ (General purpose cooperatives) ได้แก่ สหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจหลาย ๆ อย่าง ซึ่งได้แก่ ธุรกิจสินเชื่อ การขาย การซื้อ การใช้ประโยชน์ร่วมกัน การแปรรูป การประกันภัย และสหกรณ์เอกประสงค์ (Specialized cooperatives) ได้แก่ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อขายผลิตผลเฉพาะอย่าง เช่น ผัก ผลไม้ ไหม เกษตรกรทั้งหมดในประเทศญี่ปุ่นเป็นสมาชิกอเนกประสงค์ และสมาชิกสหกรณ์เอกประสงค์เกือบทั้งหมดเป็นสมาชิกของสหกรณ์อเนกประสงค์ด้วย โครงสร้างของสหกรณ์การเกษตร ประกอบด้วย

¹¹มานิตย์ กมลเวช, สหกรณ์เปรียบเทียบ, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2525) หน้า 295 -306

(1) ระดับท้องถิ่น ได้แก่ สหกรณ์ขั้นปฐม สหกรณ์การเกษตรขั้นปฐม (Primary Agricultural Cooperative Society) ซึ่งจะตั้งในระดับนคร เมือง และหมู่บ้าน สมาชิกของสหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมมี 2 ประเภท สมาชิกธรรมดา และสมาชิกสมทบ สมาชิกธรรมดาได้แก่ ผู้ที่ประกอบ การเกษตรในท้องที่ที่สหกรณ์ตั้งอยู่ ส่วนสมาชิกสมทบได้แก่ ผู้ที่ไม่ได้ทำการเกษตรแต่อาศัยอยู่ใน ท้องที่ที่สหกรณ์ตั้งอยู่โดยมีสิทธิที่จะใช้บริการได้ แต่ไม่มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงใด ๆ

(2) ระดับจังหวัด ได้แก่ ชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด และสหภาพสหกรณ์ระดับ จังหวัด แบ่งเป็น

ก. ชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด (Prefectural Federation) สหกรณ์การเกษตร ขั้นปฐมจะรวมกันจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ในระดับจังหวัด โดยแยกการจัดตั้งตามประเภทธุรกิจของ สหกรณ์มีลักษณะเป็นเอกประสงค์ ชุมนุมเหล่านี้แบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท คือ ชุมนุม สหกรณ์จังหวัดที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์เอกประสงค์ และชุมนุมสหกรณ์จังหวัดที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์

ข. สหภาพสหกรณ์ระดับจังหวัด (Prefectural Unions) ในแต่ละจังหวัดมี สหภาพสหกรณ์การเกษตรระดับจังหวัด 1 สหภาพ ซึ่งจัดตั้งโดยสหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมและชุมนุม สหกรณ์ในจังหวัดนั้น ๆ สหภาพสหกรณ์จังหวัดไม่ได้ทำธุรกิจเศรษฐกิจ แต่ทำหน้าที่ในการให้ คำแนะนำ สรรวจ วิจัย ให้การศึกษาอบรม ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ขั้นปฐมและชุมนุมสหกรณ์ต่าง ๆ ในจังหวัด ทำหน้าที่เป็นตัวแทนปกป้องผลประโยชน์และสนองต่อความต้องการของสหกรณ์ การเกษตรในจังหวัด

(3) ระดับชาติ ได้แก่ ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับชาติต่าง ๆ และสหกรณ์ภาพ กลางของสหกรณ์การเกษตร

ก. ชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ (National Federations) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตร ระดับจังหวัดประเภทต่าง ๆ จะร่วมกันจัดตั้งองค์กรชั้นสูงของตนในระดับชาติเพื่อทำธุรกิจและให้ ความช่วยเหลือแก่สหกรณ์การเกษตรและชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับจังหวัด

ข. สหภาพกลางของสหกรณ์การเกษตร (The Central Union of Agricultural Cooperative) เป็นองค์กรชั้นสูงของสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่น

- **สหกรณ์ผู้บริโภค** แบ่งออกเป็น สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ เคนสถาน และสหกรณ์ประกันภัย สหกรณ์ผู้บริโภคจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายสหกรณ์ผู้บริโภค (The Consumer's livelihood Cooperative Society Law) ที่กำหนดให้สหกรณ์เปิดรับสมาชิกทั่วไป ซึ่งอยู่ ในท้องที่ดำเนินงานของสหกรณ์ และบุคคลที่อยู่ในครอบครัวเดียวกับสมาชิกจะสามารถใช้บริการของ

สหกรณ์ได้เช่นเดียวกับสมาชิกและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของสหกรณ์ได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการประชุมใหญ่ สำหรับโครงสร้างของสหกรณ์ แบ่งเป็น 3 ระดับเช่นเดียวกับสหกรณ์การเกษตร

การควบคุมและการบริหารงานของสหกรณ์ทั้งสองประเภท ดำเนินการโดยยึดหลักการของสหกรณ์สากล การควบคุมและการบริหารงานเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ การควบคุมโดยที่ประชุมใหญ่สมาชิก โดยปกติมีการประชุมใหญ่ปีละ 1 ครั้ง และอาจมีการประชุมใหญ่วิสามัญ เมื่อคณะกรรมการเห็นว่าจำเป็นหรือสมาชิกร้องขอให้มีการประชุม หรือเมื่อผู้ตรวจสอบบัญชีเห็นว่าจำเป็น ในการออกคะแนนเสียงสมาชิกคนหนึ่งมีสิทธิออกเสียงได้หนึ่งเสียง สมาชิกสมทบไม่มีสิทธิออกเสียง การดำเนินงานควบคุมโดยคณะกรรมการดำเนินการที่เป็นตัวแทนของสมาชิก คณะกรรมการจะเป็นผู้บริหารงานสหกรณ์ตามแนวนโยบายที่กำหนดโดยที่ประชุมใหญ่ คณะกรรมการเลือกประธาน 1 คน และคณะกรรมการเจ้าหน้าที่คนเดียวหรือหลายคนจากกรรมการร่วมกัน เพื่อให้ทำงานเต็มเวลาโดยจะได้รับเงินเดือนจากสหกรณ์ มีผู้สอบบัญชีที่ได้รับการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ออย่างน้อย 2 คน มีกำหนดวาระตามข้อบังคับของสหกรณ์แต่ไม่เกิน 3 ปี ทำหน้าที่ตรวจสอบ การบริหารงานของคณะกรรมการดำเนินงานและทรัพย์สินของสหกรณ์กับชี้ข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินสหกรณ์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางระดับชาติของขบวนการสหกรณ์ ได้แก่ คณะกรรมการร่วมด้านสหกรณ์แห่งญี่ปุ่น (The Japan joint Committee on Cooperative JJC) ซึ่งจัดตั้งโดยองค์การขั้นสูงสุดของสหกรณ์ทั้ง 4 ประเภท และองค์กรระดับชาติของสหกรณ์การเกษตรอีก 4 แห่ง ซึ่งได้แก่ ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับชาติ ธนาคารสหกรณ์กลางเพื่อการเกษตรและป่าไม้ ชุมนุมประกันภัยของสหกรณ์การเกษตรระดับชาติ และสมาคมการพิมพ์อิโนะฮิราคิ คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่เป็นผู้ติดต่อประสานของขบวนการสหกรณ์ในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ

ในส่วนโครงสร้างกฎหมาย พบว่ากฎหมายสหกรณ์ทั้ง 2 ฉบับ แบ่งออกเป็นหมวด ๆ ได้แก่ บททั่วไป กิจการของสหกรณ์ สมาชิก การดำเนินงาน/การจัดสหกรณ์ การจัดตั้งสหกรณ์ การเลิกและการชำระบัญชี การจดทะเบียน การควบคุม กำกับดูแล และบทกำหนดโทษ ซึ่งโดยรวมแล้วมีลักษณะเช่นเดียวกัน เนื่องจากมีที่มาจากแนวความคิดเดียวกัน คือ หลักการและวิธีการสหกรณ์ เช่น สมาชิกหนึ่งคนมีหนึ่งเสียงไม่ว่าจะถือหุ้นจำนวนเท่าใด

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับ พบว่า ผู้มีอำนาจตามกฎหมายของทั้ง 2 ฉบับ เป็นรัฐมนตรีนี่ดูแลรับผิดชอบคนละกระทรวงแยกกัน วัตถุประสงค์และขอบเขตในการดำเนินธุรกิจแตกต่างกัน เช่น กฎหมายสหกรณ์การเกษตรมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเจริญของสหกรณ์และของเกษตรกร จึงกำหนดให้กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มที่จดทะเบียนประเภท

อื่นที่ประกอบธุรกิจฟาร์มซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรได้ ในขณะที่กฎหมายสหกรณ์เพื่อการดำรงชีพให้บุคคลธรรมดาเท่านั้นเป็นสมาชิกสหกรณ์

เมื่อได้ทำการศึกษาความเหมือนและต่างกันตามกฎหมายทั้งสองฉบับ และนำมาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพื่อให้ได้ข้อสรุปว่ากฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทยมีบทบัญญัติใดที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมความเป็นอิสระของสหกรณ์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน การจัดการของสหกรณ์ อำนาจการควบคุมกำกับดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ และบทกำหนดโทษ สรุปได้ดังนี้

กฎหมายสหกรณ์เกษตรของประเทศญี่ปุ่น ¹²	กฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น ¹³
<p>1.ขอบเขตธุรกิจของสหกรณ์</p> <p>มาตรา 10</p> <p>- ให้สหกรณ์กระทำธุรกิจต่อไปนี้ได้ การจัดหาเงินทุนที่จำเป็นเพื่อการธุรกิจหรือการดำรงชีพของสมาชิก การรับฝากออมทรัพย์หรือเงินฝากประจำ จัดหาสินค้าจำเป็นเพื่อการธุรกิจหรือเพื่อดำรงชีพของสมาชิก การขนส่งการแปรรูป การขายสินค้าอันเป็นผลิตผลของสมาชิก สิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการอุตสาหกรรมชนบท เพื่อการบรรเทาภัยร่วมกัน ให้การศึกษาเพื่อส่งเสริมเทคนิคการเกษตรของสมาชิก ธุรกิจอื่นใดทำนองเดียวกับธุรกิจที่ระบุไว้ในแต่ละรายการของรายการทั้งปวงที่กล่าวมาก่อนนั้น</p>	<p>มาตรา 10</p> <p>- ให้สหกรณ์ดำเนินกิจการต่าง ๆ ดังนี้ได้ การซื้อ หรือการจัดหาสินค้าต่าง ๆ ที่แปรรูปแล้ว หรือที่ยังไม่ได้แปรรูปตามที่สมาชิกต้องการสำหรับชีวิตประจำวัน การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นประโยชน์แก่สมาชิกได้รับทั่วถึง ปรับปรุงวิธีดำรงชีพและผดุงมาตรฐานของวัฒนธรรมต่าง ๆ ของสมาชิก ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือซึ่งกันและกันของสมาชิก สหกรณ์ให้การศึกษาแก่สมาชิกและพนักงานเกี่ยวกับสหกรณ์ ดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับ หรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามรายการดังกล่าวมาข้างต้น</p>
<p>3 การดำเนินงานของสหกรณ์</p> <p>- มาตรา 28 รายการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสหกรณ์ ข้อกำหนดเรื่องกรเลือกตั้งกรรมการเจ้าหน้าที่รายการที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสหกรณ์ต้องจัดให้มีระเบียบ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อให้สมาชิกทราบ</p>	<p>- มาตรา 26 รายการที่ต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับ</p> <p>- มาตรา 27 สหกรณ์ต้องมีกรรมการดำเนินการและผู้ตรวจสอบเป็นกรรมการเจ้าหน้าที่ กรรมการดำเนินการต้องมีอย่างน้อย ห้าคนและมีผู้ตรวจสอบเป็นกรรมการเจ้าหน้าที่สองคนเป็นอย่างน้อย</p>

¹² อาบ นคะจัด, กฎหมายการเกษตรประเทศญี่ปุ่นและประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้, สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2538

¹³ อาบ นคะจัด คำแปลกฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544

กฎหมายสหกรณ์เกษตรของประเทศญี่ปุ่น	กฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น
<p>การดำเนินงานของสหกรณ์</p> <ul style="list-style-type: none"> - มาตรา 30 กำหนดเรื่องจำนวนกรรมการ การเลือกตั้ง - มีกรรมการเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เป็นกรรมการและผู้ตรวจสอบบัญชี สมาชิกคนหนึ่งมีหนึ่งเสียง - มาตรา 31 วาระการดำรงตำแหน่งให้กำหนดไว้ในข้อบังคับ ไม่เกิน 3 ปี - มาตรา 31-2 กรรมการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หากละเลยต้องร่วมรับผิดชอบเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้น - เมื่อมีการกระทำผิดโดยเจตนาหรือโดยประมาทเล็กน้อย ต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อบุคคลที่สาม - มาตรา 32 การห้ามกรรมการดำรงหน้าที่พร้อมกันหลายตำแหน่ง - มาตรา 33 สหกรณ์จะทำสัญญากับกรรมการหรือฟ้องร้องดำเนินคดีกับกรรมการ ให้ผู้สอบบัญชีเป็นตัวแทนของสหกรณ์ - - มาตรา 35 การร้องขอให้มีการประชุมใหญ่ - มาตรา 36 เมื่อกรรมการไม่เรียกประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรตามคำร้องขอ ให้ผู้ตรวจสอบบัญชีเรียกประชุมใหญ่ได้ - มาตรา 41-2 เมื่อไม่มีกรรมการเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับคำร้องขอจากสมาชิก อาจเสนอชื่อคณะกรรมการชั่วคราวเพื่อให้เลือกตั้ง หรือเรียกประชุมใหญ่เพื่อให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการ - มาตรา 44 เรื่องที่ต้องพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ เช่น การแก้ไขข้อบังคับ การแก้ไขแผนธุรกิจ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืม การเข้าร่วมหรือออกจากสหภาพ - มาตรา 46 การแก้ไขข้อบังคับ การเลิกและการควบสหกรณ์และการขับสมาชิก ต้องใช้เสียงข้างมา 2 ใน 3 - มาตรา 48 การประชุมผู้แทนสมาชิก - มาตรา 54 ห้ามไม่ให้สหกรณ์ถือหุ้นของสมาชิกหรือรับหุ้นของสมาชิกเป็นเสมือนของจำนำ 	<ul style="list-style-type: none"> - มาตรา 30 วาระการดำรงตำแหน่งมีกำหนดสองปี แต่อาจกำหนดไว้ในข้อบังคับไม่เกินสามปี - มาตรา 31 การห้ามกรรมการเป็นพนักงานของสหกรณ์ไปพร้อมกัน - มาตรา 32 กำหนดให้มีผู้ตรวจสอบ(Auditor's Right)ผู้แทนสหกรณ์ในการทำสัญญา - มาตรา 33 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบ (Audit's Functions) - มาตรา 34 ให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ เรียกประชุมใหญ่สามัญไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้งในคาบปีธุรกิจ - มาตรา 35 การเรียกประชุมใหญ่ สมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมด ร้องขอให้เรียกประชุมได้ - มาตรา 41 เมื่อสมาชิกหนึ่งในห้าร้องขอ ที่ประชุมใหญ่อาจมีมติงดออกนกรรมการออกจากตำแหน่งได้ - มาตรา 43 เรื่องที่ต้องพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ เช่น การแก้ไขข้อบังคับ การเลิกและควบสหกรณ์ การแก้ไขแผนธุรกิจ - มาตรา 46 การแก้ไขข้อบังคับ การเลิกและการควบสหกรณ์ และการขับสมาชิก ต้องใช้เสียงข้างมา 2 ใน 3 - มาตรา 47 การประชุมโดยผู้แทนสมาชิก - มาตรา 53 เอ สหกรณ์อาจหักเงินส่วนที่จะต้องจัดสรรให้แก่สมาชิกคนใด ๆ เป็นค่าหุ้นของสมาชิกได้จนกว่าสมาชิกผู้นั้นจะชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว

กฎหมายสหกรณ์เกษตรของประเทศญี่ปุ่น	กฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น
<p>4. การควบคุมกำกับสหกรณ์</p> <p>มาตรา 93 พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจสั่งให้สหกรณ์ ทำรายงานชี้แจงเพื่อให้พิจารณาว่าได้ปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดตามกฎหมายและระเบียบ คำสั่งการตามกฎหมายและระเบียบของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ</p> <p>- มาตรา 94. ในกรณีที่มีสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ได้ทำหนังสือร้องขอให้มีการตรวจสอบโดยอ้างว่าการทำธุรกิจหรือการบัญชีของสหกรณ์ขัดต่อกฎหมายและระเบียบ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องตรวจสอบธุรกิจหรือการบัญชีของสหกรณ์</p> <p>- มาตรา 94.2 พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจสั่งการแก่สหกรณ์นั้น ๆ ให้จัดการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ ระเบียบ หรือซึ่งวิธีดำเนินธุรกิจ หรือให้หยุดทั้งหมดหรือบางส่วนของธุรกิจ หรืออาจวางข้อห้ามหรือข้อจำกัดการจำหน่ายทรัพย์สินของสหกรณ์ หรืออาจออกคำสั่งอื่นใดที่จำเป็นสำหรับการควบคุม</p> <p>- มาตรา 95 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ได้ตรวจพิจารณารายงาน ตาม มาตรา. 93 หรือ มาตรา 94 เห็นว่าการธุรกิจหรือการบัญชีซึ่งดำเนินการโดยสหกรณ์ ผ่าฝืนกฎหมาย คำสั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่อาจออกคำสั่งแก่สหกรณ์ ให้ดำเนินแก้ไขการที่ผิดนั้นภายในเวลาที่กำหนด กรณีที่สหกรณ์ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกคำสั่งให้หยุดธุรกิจทั้งหมด หรือบางส่วน หรือให้เลือกตั้งกรรมการเจ้าหน้าที่เสียใหม่ตามเวลาที่กำหนด</p>	<p>- มาตรา 93 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอาจสั่งให้สหกรณ์ ส่งรายงาน เกี่ยวกับฐานะทางธุรกิจหรือทรัพย์สินของสหกรณ์ เมื่อเจ้าหน้าที่เห็นว่าจำเป็นแก่การกำกับดูแลให้สหกรณ์นั้น ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย กฎกระทรวง มาตรการต่าง ๆ</p> <p>- มาตรา 93 (b) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย มีอำนาจสั่งให้สหกรณ์ส่งรายงานต่าง ๆ ที่จำเป็นปีละครั้ง</p> <p>- มาตรา 94 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ต้องสอบสวนธุรกิจหรือกิจการต่าง ๆ ของสหกรณ์ เมื่อมีคำร้องว่าธุรกิจหรือกิจการของสหกรณ์ดำเนินไปโดยละเมิดกฎหมาย กฎกระทรวง มาตรการที่กำหนดโดยเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย อาจสอบสวนธุรกิจหรือกิจการต่าง ๆ ของสหกรณ์ได้ตลอดเวลา เมื่อเห็นว่าจำเป็น เพื่อให้สหกรณ์นั้น ๆ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎกระทรวง</p> <p>- มาตรา 95 เอ เมื่อผลการสอบสวนพบว่ามีการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอาจสั่งให้สหกรณ์ทำการแก้ไขตามที่เหมาะสมภายในเวลาที่กำหนด</p> <p>- มาตรา 95 บี เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายต้องเปิดโอกาสให้สหกรณ์ชี้แจง ป้องกันตัวเป็นการล่วงหน้าเมื่อเจ้าหน้าที่ตั้งใจจะออกคำสั่ง</p>

กฎหมายสหกรณ์เกษตรของประเทศญี่ปุ่น	กฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น
<p>4. การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์</p> <p>- มาตรา 95.2 อำนาจอาจออกคำสั่งให้เลิกสหกรณ์ได้</p> <p>(1) กรณีที่สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรได้ดำเนินธุรกิจอย่างอื่นนอกจากที่จะต้องดำเนินตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้</p> <p>(2) กรณีที่สหกรณ์ไม่เริ่มดำเนินธุรกิจของตนแม้หนึ่งปีผ่านไปแล้วยับแต่วันที่ก่อตั้งหรือสหกรณ์ได้ยุติการดำเนินธุรกิจติดต่อกันไปเป็นเวลาหนึ่งปีหรือมากกว่าโดยไม่มีเหตุอันสมควรอ้างได้</p> <p>(3) กรณีที่สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามมาตรา 95 ของมาตราก่อน</p> <p>- มาตรา 95.3 ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจประสงค์จะดำเนินการออกคำสั่งตามมาตรา 95 พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือบอกกล่าวล่วงหน้าบอกเหตุผลที่ดำเนินการเช่นนั้น หรือต้องการออกคำสั่งแก่สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสปกป้องตนเอง</p> <p>- มาตรา 96 ในกรณีที่สมาชิกคนใดคนหนึ่งซึ่งได้รับเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่าร้อยละของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ได้ทำคำร้องขอยกเลิกการลงมติ การเลือกตั้ง หรือผลการชนะการเลือกตั้ง ภายในหนึ่งเดือนนับจากวันที่ลงมติ โดยอ้างว่าการดำเนินการของสหกรณ์ เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เห็นว่าเป็นความจริง การลงมติ การเลือกตั้ง หรือการตัดสินให้ชนะการเลือกตั้งนั้น ๆ อาจถูกยกเลิกได้</p>	<p>- มาตรา 96 ถ้าสมาชิกคนใดคนหนึ่งร้องเรียนอ้างว่า การดำเนินการประชุมใหญ่สมาชิก วิธีการลงมติหรือวิธีเลือกตั้งขัดต่อกฎหมาย หรือกฎกระทรวง หรือมาตรการที่ออกตามกฎหมาย หรือกฎกระทรวง หรือข้อบังคับ</p>

กฎหมายสหกรณ์เกษตรของประเทศญี่ปุ่น	กฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น
<p>5 บทกำหนดโทษ</p> <p>- มาตรา 99 ในกรณีที่กรรมการเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ให้สินเชื่อหรือหักส่วนลดตัวเงินเกินขอบเขตแห่งธุรกิจของสหกรณ์ หรือจัดจำหน่ายทรัพย์สินของสหกรณ์เพื่อการเก็งกำไร ไม่ว่าธุรกิจนั้นจะดำเนินไปโดยใช้ชื่ออะไรก็ตาม ให้ลงโทษจำคุกพร้อมกับโทษปรับ</p> <p>- มาตรา 100</p> <p>(1) ผู้ใดไม่ทำรายงาน หรือทำรายงานเท็จ หรือผู้ใดปฏิเสธหรือขัดขวาง หรือหลีกเลี่ยงการตรวจสอบตามให้ลงโทษปรับ</p> <p>(2) ในกรณีที่ตัวแทน ผู้ทำการแทน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานอื่นของสหกรณ์ ทำความผิดเกี่ยวกับการธุรกิจของสหกรณ์ ให้บุคคลที่ทำผิดและสหกรณ์ ถูกลงโทษด้วย</p> <p>- มาตรา 101 การปรับซึ่งไม่ใช่โทษอาญาไม่เกิน 10,000 เยน ให้บังคับแก่กรรมการ เจ้าหน้าที่ ผู้ชำระบัญชีในกรณี</p> <p>(1) ทำธุรกิจอย่างใด ๆ นอกเหนือจากที่กำหนดให้ทำตามกฎหมายนี้</p> <p>(2) ผ่าฝืนข้อกำหนดการดำเนินธุรกิจตามมาตรา 10</p> <p>(3) ผ่าฝืนข้อกำหนดสัญญา</p> <p>(4) ผ่าฝืนบทบัญญัติห้ามกีดกันการเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์</p> <p>(5) ผ่าฝืนข้อกำหนดการให้พ้นสมาชิกภาพ</p> <p>(6) ผ่าฝืนการห้ามกรรมการเจ้าหน้าที่มีตำแหน่งหน้าที่พร้อมกันหลายตำแหน่ง</p> <p>(7) ผ่าฝืนการเรียกประชุมใหญ่</p> <p>(8) ละเลยไม่ทำบัญชี ที่จำเป็น หรือลงรายการเท็จ</p> <p>(9) ลดมูลค่าในหุ้นลง</p> <p>(10) ผ่าฝืนข้อกำหนดการสะสมเงินทุนสำรองและการแบ่งเงินที่เหลือจากการใช้จ่าย</p>	<p>- มาตรา 98 ในกรณีที่คณะกรรมการของสหกรณ์ใดสหกรณ์หนึ่ง ได้จัดจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินใด ๆ ของสหกรณ์ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ไม่ว่าโดยชื่อใด ต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับ</p> <p>- มาตรา 99 ข้อคำสั่งการให้พักการดำเนินงาน คณะกรรมการจะต้องรับผิดชอบโทษปรับ ชัดขึ้น ไม่ส่งรายงานตามที่กำหนด หรือส่งรายงานอันเป็นเท็จ หรือกรณีที่ผู้แทนสหกรณ์ ผู้รับมอบฉันทะ หรือลูกจ้างของสหกรณ์ได้กระทำการใด ๆ เกี่ยวกับธุรกิจของสหกรณ์ ให้สหกรณ์นั้นเองและบุคคลผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับโทษปรับ</p> <p>- มาตรา 100 เอ- กรรมการ ผู้ตรวจสอบกิจการ หรือผู้ชำระบัญชีของสหกรณ์ จะต้องรับผิดชอบในกรณี ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) สหกรณ์ทำกิจการอย่างอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 10</p> <p>(2) ขัดต่อบทบัญญัติที่ไม่ให้นำกิจการของสหกรณ์ไปให้ผู้อื่นใช้</p> <p>(3) ผ่าฝืนบทบัญญัติเรื่องการจำกัดเสรีภาพในการรับสมัครสมาชิก</p> <p>(4) กระทำการขัดต่อบทบัญญัติการเลือกตั้ง</p> <p>(5) กระทำการขัดต่อบทบัญญัติเรื่องการห้ามดำรงตำแหน่งในเวลาเดียวกัน</p> <p>(6) กระทำการขัดต่อบทบัญญัติเรื่องการจำกัดให้มีการประชุมใหญ่ปีละครั้ง</p> <p>(7) ละเลยไม่เก็บรักษาเอกสาร</p> <p>(8) ผ่าฝืนบทบัญญัติเรื่องการขาดสมาชิกภาพ</p> <p>(8.2) ไม่ทำรายงาน หรือทำรายงานเท็จ</p> <p>(9) ลดจำนวนหุ้น ละเมิดกฎหมาย</p> <p>(10) ผ่าฝืนต่อบทบัญญัติเรื่องการจัดสรรกำไรหรือการชดเชยการขาดทุน</p>

กฎหมายสหกรณ์เกษตรของประเทศญี่ปุ่น	กฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น
<p>บทกำหนดโทษ</p> <p>(11) ฝ่าฝืนข้อห้ามไม่ให้สหกรณ์เข้าถือสิทธิในหุ้นของสมาชิก</p> <p>(12) ฝ่าฝืนข้อกำหนดการเลิกสหกรณ์</p> <p>(13) ฝ่าฝืนบทบัญญัติเรื่องการชำระบัญชี</p> <p>(14) ฝ่าฝืนบทบัญญัติห้ามไม่ให้ ผู้ชำระบัญชี แบ่งปันทรัพย์สินของสหกรณ์จนกว่าจะได้ชำระหนี้สินของสหกรณ์แล้ว</p> <p>(15) ละเลยการชำระคืนหนี้สินแก่เจ้าหนี้ของตนภายในกำหนดเวลา ในการเลิกสหกรณ์</p> <p>(16) ละเลยการทำหนังสือบอกกล่าวการจดทะเบียนการควบเข้ากัน</p> <p>(17) ละเลยไม่ทำหนังสือขอให้พิจารณาสั่งให้ล้มละลาย</p> <p>(18) ละเลยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งการสั่งการหรือการตรวจสอบที่จำเป็นแก่การควบคุม</p> <p>(19) ละเลยการจดทะเบียนที่จะต้องทำตามบทบัญญัติกฎหมายนี้ หรือทำการจดทะเบียนที่เป็นเท็จ</p> <p>- มาตรา 101.3 พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานของสหกรณ์ เปิดเผยซึ่งความลับหรือใช้ความลับที่ตนรู้ในขณะที่ทำการตรวจสอบธุรกิจ ต้องระวางโทษปรับ</p> <p>- มาตรา 102 ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดการใช้คำว่า "สหกรณ์" ลงโทษปรับ ซึ่งไม่ใช่โทษทางอาญา</p>	<p>(11) ฝ่าฝืนบทบัญญัติเรื่องการแจ้งการเลิกสหกรณ์</p> <p>(12) ละเลยไม่บันทึกการต่าง ๆ ที่ต้องทำไว้ในเอกสาร</p> <p>(13) จำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของสหกรณ์โดยฝ่าฝืนกฎหมาย</p> <p>(14) สหกรณ์ได้ทำการต่อเจ้าหนี้ ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด</p> <p>(15) ละเลยการทำคำบอกกล่าวต่อสาธารณะชนหรือทำคำบอกกล่าวต่อสาธารณะอันเป็นเท็จ</p> <p>(16) ละเลยไม่ทำคำขอให้ศาลพิจารณาสั่งชี้ขาดการล้มละลาย (17) ละเลยไม่ทำการขอจดทะเบียนภายใต้กฎหมายนี้ หรือทำการขอจดทะเบียนอันเป็นเท็จ</p> <p>- มาตรา 100 ปี กรรมการคนใด ชัดขึ้นไม่ประกาศในสถานที่จัดจำหน่ายสินค้าว่า ไม่จำหน่ายสินค้าแก่ผู้ที่ไม่เป็นสมาชิก หรือไม่จำหน่ายสินค้าแก่บุคคลที่ไม่แน่ชัดว่าเป็นสมาชิก ต้องระวางโทษปรับสำหรับผู้บริหารไม่เกินหนึ่งหมื่นเยน</p> <p>- มาตรา 101 ผู้ใดผู้หนึ่งทำการ ฝ่าฝืนบทบัญญัติห้ามใช้ชื่อสหกรณ์ ต้องระวางโทษปรับสำหรับผู้บริหาร</p>

กฎหมายสหกรณ์ของประเทศญี่ปุ่นทั้งสองฉบับเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พบว่า กฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นทั้งสองฉบับมีความแตกต่างกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 โดยเฉพาะเรื่องการให้อิสระในการดำเนินงานและการควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ รวมถึงบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ดังนี้

- การให้อำนาจในการประกอบการของสหกรณ์ในประเทศไทยมีขอบเขตกว้างกว่าประเทศไทย โดยเฉพาะกฎหมายสหกรณ์การเกษตรที่สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจประกันภัยได้แต่ในขณะนี้สหกรณ์ในประเทศไทยไม่อาจดำเนินกิจการประกันภัยได้

- กฎหมายสหกรณ์ของประเทศญี่ปุ่นทั้งสองฉบับบัญญัติเรื่องการควบคุมสหกรณ์โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้เป็นหมวดหนึ่งเช่นกัน โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลสหกรณ์ให้ดำเนินกิจการอยู่ภายในขอบเขตและวัตถุประสงค์การตั้งที่ได้จดทะเบียนไว้ตามกฎหมาย แต่การให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้อำนาจที่จะมีผลกระทบต่อสหกรณ์แตกต่างกัน เช่น ในกฎหมายสหกรณ์การเกษตร กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายประสงค์จะดำเนินการกับสหกรณ์ต้องเปิดโอกาสให้สหกรณ์ทำการชี้แจง และเมื่อจะออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อประกอบการธุรกิจประกันภัยต้องของความเห็นชอบจากสภาพก่อน ซึ่งเป็นการให้อำนาจควบคุมกันเอง หรือการกำหนดให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งซึ่งได้รับเสียงเห็นชอบจํานวนร้อยละสิบขึ้นไปของจํานวนสมาชิกทั้งหมดได้ทำคำร้องขอยกเลิกมติ การเลือกตั้ง โดยอ้างกระบวนการประชุมใหญ่ไม่ชอบพนักงานเจ้าหน้าที่อาจยกเลิกมติหรือการเลือกตั้งนั้นได้ซึ่งเป็นการให้อำนาจนั้นเริ่มจากสมาชิก

สำหรับประเทศไทยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 การควบคุมกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ เป็นการให้เจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องขอคำปรึกษาจากสมาชิกสหกรณ์หรือสหกรณ์ชั้นสูง เช่น มาตรา 20 ให้นายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนมติได้โดยไม่ต้องให้สมาชิกกล่าวอ้างและเป็นดุลยพินิจของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งเป็นความแตกต่างที่เห็นได้ชัดในเรื่องการให้อำนาจในการควบคุมกำกับดูแลสหกรณ์ของพนักงานเจ้าหน้าที่รัฐและอำนาจของสมาชิกสหกรณ์ในการควบคุมกิจการสหกรณ์

- ประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติเรื่องการให้สิทธิพิเศษทางภาษีกับสหกรณ์ไว้ในกฎหมายสหกรณ์แต่ในประเทศไทยการได้รับยกเว้นภาษีของสหกรณ์ปรากฏในประมวลรัษฎากร

- ประเทศญี่ปุ่นกำหนดบทลงโทษไว้สำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามของกฎหมายทุกข้อ และแบ่งแยกโทษปรับทางอาญากับโทษปรับอื่น ๆ ออกจากกัน ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายง่ายขึ้น แต่ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดบทลงโทษทางอาญาอย่างเดียวและไม่ได้กำหนดโทษสำหรับทุกกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มอื่น ๆ ในประเทศไทยพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 ได้กำหนดโทษปรับอย่างเดียวออกจากโทษปรับอาญาเช่นเดียวกัน และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเปรียบเทียบปรับได้ ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและรวดเร็วขึ้น เนื่องจากโทษปรับทางอาญาเป็นกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อนเป็นปัญหาในทางปฏิบัติทั้งกับตัวพนักงานเจ้าหน้าที่และสหกรณ์

จากความแตกต่างข้างต้น เมื่อพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะแยกกฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทยออกเป็นสหกรณ์ประเภท ๆ เฉพาะ เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น นั้น เห็นว่าสหกรณ์ในประเทศไทยต้องเป็นอิสระและพึ่งพาตนเองได้ สหกรณ์แต่ละประเภทมีการรวมกันเป็นระบบที่มีความเข้มแข็ง เป็นขบวนการที่มีระบบของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีสมาชิกที่มีความรู้และเข้าใจในหลักการสหกรณ์ แต่ในขณะนี้สหกรณ์ในประเทศไทยยังไม่อาจพึ่งพาตนเองได้ ไม่มีการร่วมมือกันระหว่างสหกรณ์ระดับปฐมกับระดับมัธยมเพื่อเป็นขบวนการสหกรณ์ที่เข้มแข็ง รัฐจึงกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของสหกรณ์อยู่ในขอบเขตจำกัด และกิจการนั้นจะไม่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในวงกว้าง และให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐทำหน้าที่ในการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดการควบคุมกำกับสหกรณ์ และการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบสหกรณ์ในกฎหมายสหกรณ์ประเทศญี่ปุ่นสามารถนำมาปรับใช้กับกฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทยในขณะนี้ได้ โดยเฉพาะเรื่องต่อไปนี้

- 1) การส่งเสริมให้สหกรณ์สามารถขยายธุรกิจที่จำเป็นในการประกอบอาชีพของสมาชิกได้โดยไม่จำกัด
- 2) การให้กลุ่มเกษตรกร หรือกลุ่มที่รวมตัวกันเพื่อประกอบอาชีพเป็นสมาชิกสหกรณ์ได้
- 3) การออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อการทำงานของสหกรณ์ ให้โอกาสสหกรณ์ได้ร่วมแสดงความคิดเห็นและต้องขอความเห็นชอบจากสหกรณ์ชั้นสูงก่อน หรือ การกำหนดให้ก่อนออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือบอกกล่าวล่วงหน้าบอกเหตุผลที่ต้องออกคำสั่ง เพื่อให้โอกาสในการปกป้องตนเอง
- 4) การกำหนดบทลงโทษสำหรับคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่รัฐ และบัญญัติให้ทุกการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายต้องรับโทษ และการแยกโทษปรับทางอาญาออกจากโทษปรับอื่น ๆ

3.3.2 กฎหมายสหกรณ์ในประเทศฟิลิปปินส์

จากการศึกษากฎหมายสหกรณ์หลาย ๆ ประเทศ ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น เห็นว่ากฎหมายสหกรณ์ในประเทศฟิลิปปินส์ (Philippine Cooperative Code of 2008)¹⁴ เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงขึ้นใหม่และเป็นกฎหมายที่ประกาศเจตนารมณ์ว่าจะส่งเสริมให้สหกรณ์ให้เป็นอิสระ จากประกาศนโยบายตามมาตรา 2 เพื่อสนับสนุน การเจริญเติบโตของสหกรณ์ ส่งเสริมการพึ่งตนเอง โดยรัฐต้อง

¹⁴Philippine cooperative code of 2008 [online] 23 July 2553, Available from:

<http://www.jlp-law.com/blob/cooperatives-in-the-Philippines-an>

สนับสนุนให้เอกชนดำเนินการสร้างองค์รสหกรณ์ และสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเจริญเติบโต ส่งเสริมการฝึกอบรมและ การวิจัย ด้วยความช่วยเหลือของรัฐบาลในกรณีที่เป็น

แนวความคิดทั่วไปในกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้สหกรณ์เป็นอิสระและเป็นสมาคมที่ จดทะเบียนโดยผู้ที่ผูกพันกันด้วยผลตอบแทน ผู้ซึ่งมีใจสมัครร่วมกันในผลสำเร็จของสังคม เศรษฐกิจและความต้องการทางวัฒนธรรม ปรรายกานที่จะส่งเสริมความยุติธรรม และมีส่วนร่วมในทุน อุปถัมภ์ผลิตภัณฑ์และบริการของตนและยอมรับส่วนแบ่งที่เป็นธรรม ความเสี่ยงและผลประโยชน์ ของกิจการตามหลักการสหกรณ์สากล (มาตรา 3) และได้บัญญัติหลักการสหกรณ์ไว้ในมาตรา 4 เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัฒนธรรมที่ดีของฟิลิปปินส์ ค่านิยมและประสพการณ์ และหลักการที่ยอมรับโดยทั่วไป ตามที่จะได้กล่าวต่อไปนี้

(1) สมัครงใจและเปิดรับสมาชิก สหกรณ์เป็นองค์กรที่สมัครงใจเปิดให้ทุกคนสามารถใช้ บริการและยอมรับความรับผิดชอบของสมาชิก โดยปราศจากการแบ่งแยกเพศ สังคม เชื้อชาติ วัฒนธรรม การเมือง ศาสนา

(2) สมาชิกควบคุมโดยหลักประชาธิปไตย สหกรณ์เป็นองค์กรประชาธิปไตยที่ควบคุม โดยสมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจ โดยตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจาก สมาชิกมีสิทธิออกเสียงเท่ากัน หนึ่งคนหนึ่งเสียง

(3) สมาชิกมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกันและควบคุมโดยหลัก ประชาธิปไตย

(4) อิสระและพึ่งพาตนเอง สหกรณ์เป็นองค์กรอิสระช่วยเหลือตนเองได้ ด้วยการ ควบคุมโดยสมาชิก ถ้าการเข้ามาขององค์กรอื่น ๆ รวมทั้งรัฐบาลหรือแหล่งเงินทุนจากภายนอก สหกรณ์จะต้องมั่นใจว่าจะควบคุมโดยระบบประชาธิปไตยและรักษาความเป็นอิสระของสหกรณ์

(5) สหกรณ์จะต้องให้การศึกษาศึกษาและฝึกอบรมสำหรับสมาชิก ผู้ได้รับการเลือกตั้ง ผู้จัดการ และลูกจ้าง เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือ ให้พวกเขาศึกษา อบรม และให้ข้อมูลในการพัฒนา สหกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(6) ความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ สหกรณ์รับใช้สมาชิกได้ผลและมีประสิทธิภาพ สหกรณ์ขับเคลื่อนงานร่วมกับท้องถิ่นและภูมิภาคอื่น ๆ

(7) เกี่ยวกับชุมชน การพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนผ่านทางนโยบายที่ได้รับการอนุมัติจาก สมาชิกของสหกรณ์

วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ เพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและการระดมเงิน ออมของสมาชิกสร้างและขยายเครดิตให้สมาชิกเพื่อการผลิตและการดำรงชีพ ส่งเสริมระบบการผลิต การตลาด จัดหาสินค้าและบริการแก่สมาชิก ได้มาซึ่งที่ดินและให้สิทธิประโยชน์ที่อยู่อาศัยสำหรับ

สมาชิก ประกันภัยสำหรับการสูญเสียของสมาชิก สร้าง เป็นเจ้าของ ให้เช่าทรัพย์สิน หรือบริหาร ธนาคารสหกรณ์ ขายส่ง ขายปลีก ประกันภัย การเกษตร อุตสาหกรรม ดำเนินการวิสาหกิจอื่นๆ ตลาดสาธารณะ พัฒนาความรู้ความชำนาญและทักษะให้กับสมาชิก สนับสนุนและส่งเสริมการ ช่วยเหลือตนเอง หรือการจ้างงานเป็นเครื่องมือเพื่อส่งเสริมทางเศรษฐกิจและบรรเทาความยากจน และดำเนินการใด ๆ และกิจกรรมอื่น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพตามกฎหมายนี้ (มาตรา 6)

การจัดตั้งสหกรณ์ ต้องมีบุคคลร่วมกัน 15 คน หรือมากกว่าเป็นชาวฟิลิปปินส์ที่บรรลุนิติภาวะ อาศัยหรือทำงานอยู่ในพื้นที่เดียวกัน สมครใจร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์ โดยมีเงื่อนไขว่าก่อน เป็นสมาชิกต้องสำเร็จการอบรมสัมมนา Per – Membership Education Seminar (PEES) (มาตรา 10)

ความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินได้บัญญัติไว้ในกฎหมายโดยชัดเจน โดยหลักการ หากกรรมการ เจ้าหน้าที่ ผู้ใดมีเจตนาจงใจ ยอมรับผลประโยชน์จากการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือผู้ที่มีความผิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในการกำกับกิจการสหกรณ์ หรือได้รับผลประโยชน์ ส่วนบุคคลที่ขัดกับหน้าที่ผู้บริหาร พนักงาน หรือคณะกรรมการดำเนินการ ต้องรับผิดชอบร่วมกัน เฉพาะตัวสำหรับความเสียหายทั้งหมด หรือผลกำไรที่อาจได้รับนั้นของสหกรณ์ สมาชิก และผู้อื่น (มาตรา 45) และในกรณีที่กรรมการไม่สุจริต เข้าถือสิทธิสำหรับตัวเขาในโอกาสที่เป็นของสหกรณ์ จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายและต้องรับผิดชอบโดยการคืนเงินที่ได้รับมาเพื่อการนั้น (มาตรา 48) กรรมการหรือเจ้าหน้าที่หรือที่เกี่ยวข้องกับกรรมการซึ่งได้ผลประโยชน์จากการได้นำข้อมูลที่เป็น ความลับของสหกรณ์ไปใช้ประโยชน์ ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงในสหกรณ์ และรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ที่ได้รับหรือจะได้รับจากการที่ได้ทำธุรกรรมนั้น (มาตรา 49)

สหกรณ์ที่ได้รับจดทะเบียนภายใต้กฎหมายนี้ ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี ในกรณีที่ ไม่ได้ทำการค้าหรือธุรกิจกับผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกหรือประชาชนทั่วไป ไม่เป็นผู้เสียภาษีและค่าธรรมเนียม ภายใต้กฎหมายภาษีเงินได้และกฎหมายอื่น (มาตรา 60)

เงินทุนหมุนเวียนของสหกรณ์ประกอบด้วยเงินอุดหนุนหรือผลประโยชน์ในเงินหุ้นของ สมาชิก การกู้ยืม เงินรับฝาก กองทุนเงินอุดหนุน เงินบริจาค เงินช่วยเหลือจากสถาบันในประเทศหรือ ต่างประเทศหรือเอกชนที่ให้ทุน (มาตรา 72) เงินทุนของสหกรณ์อาจลงทุนได้ ดังนี้ (1) เป็นผู้ถือหุ้นหรือ หุ้นกู้หรือหลักทรัพย์ของสหกรณ์อื่น (2) ในธนาคารที่ได้มาตรฐาน ในท้องถิ่นหรือสหกรณ์ใด ๆ (3) ใน หลักทรัพย์สินที่ออกหรือค้ำประกันโดยรัฐบาล (4) ในอสังหาริมทรัพย์สำหรับใช้ในสหกรณ์หรือ สมาชิก (5) ลงทุนในหลักทรัพย์อื่นใดตามที่ได้รับอนุมัติตามข้อบังคับ (มาตรา 78)

คณะกรรมการกำกับดูแลร่วมรัฐสภาของสหกรณ์ (Joint Congressional Oversight Committee on Cooperative (JCOC) จัดตั้งด้วยความร่วมมือของคณะกรรมการสภา ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการสภาสูงของสหกรณ์ ประธานสูงสุดของคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์ สมาชิกที่

ได้รับการแต่งตั้งจากประธานสภาทั้งสอง 4 คน สมาชิกดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งจากโฆษกประธานสภา จากสมาชิกที่เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองตามสัดส่วนเดียวกัน เพื่อร่วมกัน กำกับ ดูแล พิจารณา อนุมัติการใช้กฎ ข้อบังคับตามกฎหมายนี้ และติดตาม ตรวจสอบการปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม (มาตรา 138)

บทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษ การกระทำหรือละเว้นการกระทำตามพฤติกรรมดังต่อไปนี้ (มาตรา 140)

(1) ใช้คำว่า “สหกรณ์” โดยบุคคลหรือองค์กร นอกจากที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ภายใต้กฎหมายนี้ เว้นแต่ เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 130 ในกรณีผู้ใดหรือองค์กรใด พนักงานและผู้บริหารหรือทั้งสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่ต่ำกว่าสองปี ไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินสองหมื่นเปโซ หรือทั้งจำทั้งปรับ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาล

(2) ผู้ใดจงใจ พยายาม เพื่อหลบเลี่ยง การเสียภาษี ในความผิดตามมาตรา 60 มาตรา 61 ในกฎหมายต้องระวางโทษปรับไม่ต่ำกว่าสามหมื่นเปโซ แต่มากกว่าหนึ่งแสนเปโซ และจำคุกไม่ต่ำกว่า สองปี แต่ไม่เกินสี่ปี การลงโทษหรือการตัดสินให้พ้นโทษ ภายใต้มาตรานี้จะไม่ขัดขวางการฟ้องร้องการเรียกเก็บภาษี

(3) การละเมิดโดยตรงหรือโดยปริยายหรือการฝ่าฝืนตามมาตรา 60 และมาตรา 61 โดยพนักงานหรือลูกจ้าง ข้าราชการ หรือพนักงานของสำนักใด, สำนักงานหรือหน่วยงานของรัฐบาลจะถูกตัดสิทธิเข้าทำการ หรือทำให้ลดลง ในลักษณะใดขัดขวาง หรือจำกัด เจตนาหลีกเลี่ยงการชำระภาษีค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายจำนวนนั้น ๆ ได้รับโทษจำคุก อย่างน้อยหนึ่งปี แต่ไม่เกินห้าปีหรือปรับในวงเงินไม่น้อยกว่าห้าพันเปโซ ทั้งนี้ ตามดุลยพินิจของศาลและจะต้องถูกในตำแหน่งอื่น ๆ

(4) การแทรกแซงหรือก้าวก่ายโดยข้าราชการหรือพนักงานในกิจการภายในสหกรณ์ ซึ่งตนไม่ได้เกี่ยวข้อง ไม่ได้เป็นสมาชิก ดังต่อไปนี้ (ก) ที่มีผลต่อการเลือกตั้ง หรือแต่งตั้งเป็นกรรมการ กรรมการ คณะกรรมการลูกจ้าง (ข) จำเป็นต้องมีความใสสะอาดในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจเกี่ยวกับสหกรณ์ (ค) ขอหรือเรียกร้องในการกำหนดหรือเพื่อการแต่งตั้ง หรือแนะนำให้ดำรงตำแหน่ง (ง) กระทำการใด ๆ เป็นอันตรายหรือปฏิบัติต่อความเป็นอิสระและการพึ่งพาตนเองของสหกรณ์

(5) กรรมการเจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 45 (ความรับผิดชอบของกรรมการ) และมาตรา 48 (การทุจริตของกรรมการเจ้าหน้าที่) และ มาตรา 49 การใช้ข้อมูลที่เป็นความลับของสหกรณ์ โดยผิดกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่น้อยกว่าห้าแสนเปโซ หรือจำคุกไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสิบปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามดุลยพินิจของศาล

(6) ต่อไปนี้ถือว่าเป็นการกระทำที่จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นการกระทำความผิดสมควรได้รับโทษจำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล

(ก) การละเลยหรือปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลใด ๆ รายงานหรือเอกสารอื่น ๆ ที่ต้องใช้ภายใต้กฎหมายนี้

(ข) ให้ข้อมูล รายงาน หรือเอกสารอื่นใด แก่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่ร้องขออันเป็นเท็จ หรือทำให้เข้าใจว่าเป็นข้อมูลจริง

(ค) ละเลยหรือปฏิเสธที่จะเก็บรักษาสมุดหรือทะเบียนที่ทำขึ้นภายใต้กฎหมายนี้

(ง) ทำรายการที่กำหนดให้จดในสมุดทะเบียนตามกฎหมาย ให้กับคนไม่ถูกต้องหรือทำให้เข้าใจผิด

(จ) ชักขวางผู้มีอำนาจจากการตรวจสอบ สอบบัญชี การทดสอบ การไต่สวน เรียกร้อง ภายใต้กฎหมายนี้

(ฉ) ละเลยการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำแนะนำที่ออกมาหรือให้โดยผู้มีอำนาจ

(ช) การละเมิดบทบัญญัติที่ปกป้องการทำธุรกรรมเกี่ยวกับความรับผิดชอบของคู่สัญญา และ

(ซ) สนับสนุน ให้คำปรึกษา ให้อนุญาตหรือสั่งให้บุคคลกระทำความผิดกฎหมายที่มีโทษตามกฎหมายนี้ ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นสหกรณ์หรือบุคคลตามกฎหมาย โทษจะกำหนดสำหรับคณะกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่

เมื่อเปรียบเทียบบทบัญญัติในกฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์กับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอิสระของสหกรณ์ พบว่ากฎหมายสหกรณ์ในประเทศฟิลิปปินส์ให้อิสระในการดำเนินการแก่สหกรณ์มากกว่ากฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย ดังนั้น การจะพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมความเป็นอิสระของสหกรณ์ ควรจะได้นำแนวความคิดในกฎหมายสหกรณ์ประเทศฟิลิปปินส์ มาปรับใช้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับประเทศไทย ดังนี้

- กฎหมายสหกรณ์ประเทศฟิลิปปินส์กำหนดประเภทของสหกรณ์ไว้หลากหลายมากมาย อาจกล่าวได้ว่าการรวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจได้ทุกรูปแบบโดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย มาตรา 46 ให้อำนาจในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งไว้จำกัด ดังนั้น เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระและพึ่งพาตนเอง ควรให้อำนาจสหกรณ์ในการดำเนินธุรกิจได้ตามความประสงค์ ไม่ควรจำกัดเสรีภาพในการรวมตัวกันประกอบกิจการทางเศรษฐกิจของสหกรณ์ เว้นแต่เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

- กฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์กำหนดความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่จงใจ กระทำผิดกฎหมายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ แต่กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติที่ว่าโดยการลงโทษคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นหากกฎหมายสหกรณ์จะส่งเสริมความเป็นอิสระของสหกรณ์ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ในการใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมาย ต้องมีมาตรการลงโทษเพื่อเป็นการป้องปรามการกระทำผิดโดยเจตนาเอาผลประโยชน์ของสหกรณ์มาเป็นของตน

- กฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์กำหนดการลงทุนในเงินของสหกรณ์ไว้จำกัดชัดเจนมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้สหกรณ์นำเงินไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูง กฎหมายสหกรณ์ประเทศไทยเปิดให้สหกรณ์นำเงินไปลงทุนในหลักทรัพย์หลากหลายแต่ต้องอยู่ในความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ แต่เพื่อให้การลงทุนของสหกรณ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งที่ต้องบริหารงานเอื้อประโยชน์ให้กับสมาชิกสหกรณ์ มิใช่การหากำไรจากการลงทุนในหลักทรัพย์ กฎหมายควรให้อิสระกับสหกรณ์ในการนำเงินไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่ไม่มีความเสี่ยงและจำกัดการลงทุนอยู่ภายในกิจการที่เป็นของรัฐ เพื่อมิให้สหกรณ์หวังผลกำไรจากการลงทุนมากกว่าการทำธุรกิจกับสมาชิกหรือสหกรณ์ด้วยตนเอง

- กฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์ให้อิสระแก่สหกรณ์ในการแต่งตั้งผู้สอบบัญชี แต่กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทยนายทะเบียนสหกรณ์จะเป็นผู้แต่งตั้งผู้สอบบัญชีสหกรณ์

- กฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมรัฐสภา เพื่อการตรวจสอบกฎการดำเนินการตามกฎหมาย และติดตามการปฏิบัติที่ถูกต้องเหมาะสม แตกต่างจากกฎหมายสหกรณ์ประเทศไทยที่ตั้งคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสหกรณ์ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประสานงานระหว่างรัฐกับสหกรณ์เพื่อให้การวางแผนทางในการพัฒนาสหกรณ์ และพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งเห็นว่าหากกฎหมายต้องการให้มีคณะกรรมการในกฎหมายสหกรณ์ ควรเป็นไปเพื่อการกำกับดูแลการว่ามีกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับใดที่มีปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินงานของสหกรณ์ มากกว่าที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาวางแผนทางในการพัฒนาสหกรณ์ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าสหกรณ์ต้องพัฒนาไปในทางที่รัฐกำหนด สหกรณ์ไม่อาจเป็นอิสระในการกำหนดทิศทางการดำเนินงานของตนเองได้

- กฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์กำหนดโทษสำหรับผู้ใดที่หลบเลี่ยงภาษี หรือข้าราชการผู้ที่ทำกรแทรกแซงก้าวก่ายกิจการภายในสหกรณ์ ขอหรือเรียกร้องในข้อกำหนดใด ๆ ที่กระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ แต่ในประเทศไทยไม่มีบทลงโทษดังกล่าว

การศึกษากฎหมายสหกรณ์ทั้ง 2 ประเทศ ได้ข้อสรุปว่า กฎหมายให้อำนาจแก่สหกรณ์ในการดำเนินธุรกิจทุกประเภท มีอิสระในการดำเนินกิจการของตนเอง เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้

อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับ ดูแลสหกรณ์อย่างใกล้ชิดภายในประเทศไทย แต่เพื่อป้องกันการกระทำที่อาจมีผลเสียหายต่อสมาชิกและสหกรณ์ กฎหมายได้กำหนดมาตรการการควบคุมกำกับที่เคร่งครัดสำหรับธุรกิจที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวม เช่น ธุรกิจประกันภัย ธนาคาร เป็นต้น และกำหนดบทลงโทษสำหรับกรรมการ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมาย

3.4 กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย

การศึกษาในหัวข้อนี้ เป็นการศึกษาภาพรวมของกฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทยในส่วนของเกี่ยวกับ โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ สิทธิพิเศษที่สหกรณ์ได้รับตามกฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจะศึกษาพัฒนาการของกฎหมายสหกรณ์ตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9) ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่วางไว้ แนวทางหนึ่งที่สามารถดำเนินการเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ที่วางไว้ คือ กฎหมายสหกรณ์ต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายดังกล่าว

การจะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสหกรณ์เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสหกรณ์ จำเป็นต้องศึกษาโครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ที่ใช้บังคับอยู่ เพื่อพิจารณาว่ากฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทยให้อิสระแก่สหกรณ์ในการดำเนินกิจการด้วยตนเองหรือไม่ กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐควบคุมกำกับ ดูแลและส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ หรือเป็นการครอบงำ แทรกแซงกิจการของสหกรณ์จนทำให้สหกรณ์ขาดความเป็นอิสระ เพื่อจะได้นำผลการศึกษาไปใช้ประโยชน์ในการนำเสนอแนวทางปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพื่อให้เป็นกฎหมายที่ส่งเสริมความเป็นอิสระแก่สหกรณ์ โดยจะทำการศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

3.4.1 รูปแบบโครงสร้างกฎหมายสหกรณ์

ดำริที่จะให้มีบทบัญญัติเพื่อรับรองสถานภาพทางกฎหมายของสหกรณ์ เริ่มตั้งแต่ต้นปี 2459 โดยพระราชวรวงส์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ได้ทรงปรึกษาหารือและได้รับความช่วยเหลือแนะนำจากนาย เจ.เอ.เคเบิล และนาย เอส.เอช. โคล (S.H.Cole) ที่ปรึกษากฎหมายของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าตาม มาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติสมาคม พุทธศักราช 2457 ซึ่งใช้อยู่ในเวลานั้น บัญญัติว่า “ข้อสัญญาสำหรับตั้งสมาคมนั้นเป็นข้อสัญญาของบุคคลหลายคนด้วยกันยินยอมพร้อมกัน เพื่อทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใด นอกจากการหาผลประโยชน์แบ่งปันกัน” และเมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นสมาคมที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดความจำเริญในสังคม ศาสนา การกุศล

วิชาการหรือการบันเทิง เป็นต้น สมาคมเหล่านี้เป็นองค์การ ซึ่งสมาชิกมิได้มีประโยชน์ส่วนได้เสีย เป็นเงินทองอย่างใดเลย แต่สหกรณ์นั้นไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์รูปแบบใดย่อมมีความมุ่งหมายหลัก ในทางเศรษฐกิจ ฉะนั้น สหกรณ์จึงไม่อยู่ในความคุ้มครองของพระราชบัญญัติสมาคม พุทธศักราช 2457 แต่ควรมีกฎหมายพิเศษเฉพาะ แต่ในขณะที่การจัดตั้งสหกรณ์ยังอยู่ในขั้นการทดลอง ไม่น่าจะ สหกรณ์ในประเทศไทยจะดำเนินไปด้วยดี จึงไม่เป็นการสมควรที่จะตรากฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม การนำพระราชบัญญัติสมาคม พุทธศักราช 2457 มาใช้แก่สหกรณ์นั้น มีข้อขัดข้องบางประการ เนื่องจากมาตรา 3,6 และมาตรา 7 บัญญัติให้สมาคมทุกสมาคมจดทะเบียนที่ทำการจดทะเบียนในแขวงเมือง ซึ่งประกาศตั้งขึ้นตามกฎหมาย ข้อบังคับของเสนาบดี เจ้ากระทรวงผู้ปกครองท้องที่ แต่ในเวลานั้นมีกระทรวงนครบาลกระทรวงเดียวที่ออกกฎ ว่าด้วยการจดทะเบียนสมาคมและตั้งเจ้าพนักงานทะเบียนในมณฑลกรุงเทพฯ ขึ้น ส่วนกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่จดทะเบียนสมาคมนอกมณฑลกรุงเทพฯ ยังไม่ได้ออกกฎข้อบังคับการจดทะเบียนสมาคม ฉะนั้น การจะให้กระทรวงมหาดไทย ออกกฎ ข้อบังคับ สำหรับการจดทะเบียนสมาคมสหกรณ์ จึงไม่เป็นการเหมาะสม เนื่องจากไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ และขัดต่อการที่กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์จะเข้าไปตรวจตราควบคุมสหกรณ์ตามหน้าที่ด้วย

ในที่สุดจึงแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสมาคม พุทธศักราช 2457 อีกฉบับ ว่าด้วย สมาคม ชนิดที่เรียกว่า “สหกรณ์” เพื่อให้อำนาจแก่กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ในการรับจดทะเบียนและตรวจตราสหกรณ์โดยเฉพาะ ชื่อว่า “พระราชบัญญัติสมาคมแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459”¹⁵ โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ในระยะแรกนี้ สหกรณ์เป็นสมาคมชนิดที่ราษฎรผู้ทำการเพาะปลูกแลหากินด้วยการทำของขายรวบรวมกันตั้งขึ้นเพื่อยังความจำเป็นให้เกิดแก่หมู่ ด้วยวิธีรวมกำลังกันบำรุงตนเองและประหยัดการใช้จ่ายแต่ที่พอควร มิใช่ตั้งเพื่อจะหากำไรมาจำแนกในสมาชิกนั้น

สหกรณ์ในระยะเริ่มแรกเป็นสมาคมที่รวมกันเพื่อร่วมกันในการช่วยเหลือกันในการทำ การเพาะปลูกหรือการทำมาหากินอื่น เพื่อให้เกิดความจำเป็นในกลุ่ม รูปแบบโครงสร้างของสหกรณ์ ไม่มีแตกต่างอะไรกับสมาคมนอกจากวิธีการและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากสมาคมที่เคยมีมาแต่เดิม และไม่มีบทบัญญัติให้สหกรณ์รวมกันเป็นสหพันธ์ หรือชุมนุม แต่หลังจากที่มีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นใน ประเทศไทยแล้ว นายทะเบียนสหกรณ์และเจ้าพนักงานสหกรณ์ กับนายอาร์.เอส.เลอเมอเย่ ที่ปรึกษา กระทรวงพาณิชย์ ได้เสนอความเห็นร่วมกันว่าสหกรณ์เป็นวิธีที่สามารถช่วยเหลือส่งเสริมฐานะทาง

¹⁵ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 50 ปีของสหกรณ์ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สหกรณ์ชายส่งแห่ง ประเทศไทย, 2510

เศรษฐกิจของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง และจะทำสำเร็จได้ในประเทศไทย ทางการจึงได้เริ่มขยายงานสหกรณ์และได้ตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471 โดยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชปวารณาพระราชกรณียกิจผู้ประกอบกรเพาะปลูกและจำพวกอื่น ๆ ที่มีกำลังทรัพย์น้อยแต่มีความต้องการอย่างเดียวกัน ทรงพระราชดำริว่าหมู่ชนนั้น ๆ ควรได้รับอุดหนุนให้ตั้งสหกรณ์ขึ้นอีก เพื่อให้เกิดการประหยัดทรัพย์ การช่วยซึ่งกันและกัน และการช่วยตนเอง เป็นทางอีกทางหนึ่งซึ่งเผยแพร่ความจำเริญทรัพย์และจำเริญธรรมในบ้านเมืองให้ยิ่งขึ้น

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้เป็นเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติที่จะกำหนดตามที่เห็นสมควรและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นคราว ๆว่าจะยอมรับจดทะเบียนสหกรณ์ชนิดใดและประเภทใดบ้าง โครงสร้างระบบสหกรณ์ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้พัฒนาจากสหกรณ์ในระดับปฐม แบ่งสหกรณ์ออกเป็นสหกรณ์จำกัดสินใช้และไม่จำกัดสินใช้ เพื่อเป็นการลดความหวาดกลัวในเรื่องความรับผิดชอบไม่จำกัด โดยสมาชิกสหกรณ์สามารถเลือกที่จะจำกัดความรับผิดชอบได้เพียงไม่เกินจำนวนหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบ หรือรับผิดชอบไม่จำกัดจำนวนในหนี้สินของสหกรณ์แล้วยังกำหนดให้รวมกันเป็นชุมนุมสหกรณ์ได้

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 มีผลใช้บังคับยาวนานถึง 40 ปี จนกระทั่งได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ด้วยเหตุผลกิจการของสหกรณ์ได้ขยายตัวขึ้นเป็นลำดับ จึงสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ขึ้นใหม่ให้เหมาะสมแก่กาลสมัย เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์ให้ดีขึ้น โดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ มีลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 คือเป็นกฎหมายแม่บทสำหรับสหกรณ์ทุกชนิดทุกประเภท รายละเอียดในทางปฏิบัติสำหรับสหกรณ์แต่ละชนิดและประเภทให้กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ และแบ่งสหกรณ์ออกเป็นสหกรณ์จำกัดสินใช้และไม่จำกัดสินใช้

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุด ในขณะบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ บทบัญญัติว่าด้วยการควบสหกรณ์ ที่เปิดโอกาสให้สหกรณ์หาทุนขนาดเล็กที่ดำเนินธุรกิจเพียงด้านเดียวควบเข้ากันเป็นขนาดใหญ่ สามารถขยายการดำเนินธุรกิจเป็นแบบอเนกประสงค์ ซึ่งจะประโยชน์แก่สมาชิกได้มากกว่า ด้วยเหตุนี้สหกรณ์หาทุนจึงแปรสภาพเป็นสหกรณ์การเกษตรมาจนปัจจุบัน และกฎหมายฉบับนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับสันนิบาตสหกรณ์ โดยกำหนดให้สันนิบาตสหกรณ์เป็นนิติบุคคล ไม่ต้องจดทะเบียนและนายทะเบียนสหกรณ์ไม่มีอำนาจสั่งเลิกสันนิบาตสหกรณ์ มีแต่อำนาจควบคุม การเลิกสันนิบาตสหกรณ์เป็นอำนาจนิติบัญญัติ โครงสร้างขบวนการสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงมีสันนิบาตสหกรณ์ที่เป็นสถาบันสำหรับให้การศึกษาแก่สมาชิกสหกรณ์ทั่วประเทศ มีสหกรณ์ทุกประเภทเป็นสมาชิก ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับสถาบัน

สหกรณ์ต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์และความช่วยเหลือกันระหว่างสหกรณ์สากลในด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจ และมีชุมนุมสหกรณ์แต่ละประเภทสหกรณ์ ทั้งระดับจังหวัดและระดับประเทศ

หลังจากใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มา 31 ปี จึงได้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ โดยให้เหตุผลว่าได้ใช้บังคับมานานแล้ว ทำให้มีบทบัญญัติหลายประการไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาสหกรณ์ให้ทันต่อสภาพการแข่งขันกับระบบธุรกิจในปัจจุบัน ประกอบกับพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รวมบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร ซึ่งสมควรปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน โดยจัดระบบสหกรณ์ให้มีสหกรณ์มีชนิดเดียว คือ สหกรณ์ที่สมาชิกมีความรับผิดชอบจำกัดเท่าจำนวนหุ้นที่ถือ เพื่อให้สหกรณ์พัฒนาไปด้วยความมั่นคง ในด้านการกำกับและส่งเสริมกิจการสหกรณ์ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ จัดให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาสหกรณ์ เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่บรรดาสหกรณ์ ปรับปรุงองค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย นอกจากนี้ได้ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้มีการพัฒนาไปสู่การจัดตั้งสหกรณ์อย่างเป็นระบบ ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

โครงสร้างของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย

หมวด 1 บททั่วไป (มาตรา 6 – มาตรา 8) กล่าวถึง การยกเว้นค่าธรรมเนียมสำหรับกิจการสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนสำหรับการได้มา จำหน่าย อสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การห้ามใช้คำว่า “สหกรณ์” และการจัดการทุนกลางของสหกรณ์ไม่จำกัด

หมวด 2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ (มาตรา 9 – มาตรา 32) แบ่งเป็น

- ส่วนที่ 1 คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานราชการ ผู้แทนสหกรณ์และผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการโดยตำแหน่งไม่มีวาระ ทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบาย แนวทางในการพัฒนาการสหกรณ์ กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

- ส่วนที่ 2 นายทะเบียนสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ให้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า

ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16

ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลสหกรณ์ กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชีและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย ในการกำกับดูแลสหกรณ์ (มาตรา 15-16)

- มีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ หรือเชิญสหกรณ์ของสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ได้ (มาตรา 17)

- มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานสหกรณ์ในระหว่างเวลาทำงานของสหกรณ์ และให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือหรือให้คำชี้แจงแก่ผู้ปฏิบัติการตามสมควร โดยผู้ปฏิบัติการดังกล่าว ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง (มาตรา 18)

- มีอำนาจแต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามที่กำหนด (มาตรา 19)

- มีอำนาจในการสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หากมีการลงมติเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ (มาตรา 20)

- มีอำนาจร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ (มาตรา 21)

- มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้ (1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด (2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติการบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก (3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด (4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีนั้นพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 22)

- มีอำนาจสั่งให้ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายเข้าช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหกรณ์นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ (มาตรา 23)

- มีอำนาจสั่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราว มีอำนาจ หน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการสหกรณ์ และให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง (มาตรา 24)

- มีอำนาจตั้งสมาชิกเป็นกรรมการแทนในกรณีที่มีการสั่งให้กรรมการบางคนพ้นจากตำแหน่งและคณะกรรมการส่วนที่เหลือไม่อาจเรียกประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งผู้เป็นกรรมการแทนได้ภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 25)

- ส่วนที่ 4 กองทุนพัฒนาสหกรณ์ ให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาสหกรณ์ขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการสหกรณ์ กรรมการ กพส. มีหน้าที่บริหาร กพส. ตลอดจนตรวจสอบติดตามและประเมินผลงานของสหกรณ์ที่ได้รับการส่งเสริมกิจการจาก กพส. ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์

หมวด 3 สหกรณ์ (มาตรา 33 – มาตรา 73) ประกอบด้วย

- ส่วนที่ 1 การจัดตั้งและจดทะเบียน กำหนดให้คณะบุคคลที่ประสงค์จะจัดตั้งสหกรณ์ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ตามเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ คณะบุคคลต้องเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะแล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้เริ่มก่อตั้งต้องกำหนดประเภทของการดำเนินกิจกรรมร่วมกันให้ชัดเจน ตามลักษณะของอาชีพและความต้องการที่จะดำเนินกิจกรรมร่วมกัน เพื่อจะได้จดทะเบียนประเภทสหกรณ์ได้ถูกต้อง ตามที่ได้กำหนดประเภทสหกรณ์ไว้ในกฎกระทรวง ได้แก่

(1) ประเภทสหกรณ์การเกษตร คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในกลุ่มบุคคลผู้ทำการเกษตร โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการผลิตด้านการเกษตร

(2) ประเภทสหกรณ์ประมง คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในกลุ่มบุคคลผู้ทำการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการทำประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

(3) ประเภทสหกรณ์นิคม คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในกลุ่มบุคคลผู้ทำการเกษตร แต่ไม่มีที่ดิน หรือมีไม่เพียงพอประกอบอาชีพ และได้รับการจัดสรรที่ดินจากทางราชการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการผลิตด้านการเกษตร

(4) ประเภทสหกรณ์ร้านค้า คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งในกลุ่มบุคคลทั่วไปโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อขายสินค้าและบริการ

(5) ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในกลุ่มบุคคลในสถานประกอบการหรือหน่วยงาน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นองค์กรทางการเงิน

(6) ประเภทสหกรณ์บริการ คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มบุคคลผู้รับบริการหรือผู้ประกอบการอาชีพในการให้บริการ รวมทั้งการเคหสถาน หัตถกรรม หรืออื่น ๆ ที่มีลักษณะดังกล่าว โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการรับหรือการให้บริการ

(7) ประเภทสหกรณ์เครดิตยูเนียน คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนของสมาชิก จัดให้บริการในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความต้องการของสมาชิกและเงินทุน กิจกรรมของสหกรณ์

เครดิตยูเนียนช่วยให้ประชาชนในชุมชน เกิดการประหยัด และออมเพื่อสร้างกองทุนในชุมชน ช่วยเหลือ บำบัด ความทุกข์ร้อนที่เกิดขึ้น รู้จักการแก้ไขและตัดสินใจช่วยเหลือกัน ในชุมชนของตนเอง การขอจัดตั้งสหกรณ์ต้องดำเนินการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เช่น การประชุมผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ที่ขอจัดตั้ง เพื่อพิจารณาเลือกประเภทของสหกรณ์ที่จะจัดตั้ง ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กำหนดแผนการดำเนินงานเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์จะ จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ดำเนินการร่างข้อบังคับภายใต้ บทบัญญัติมาตรา 43 และเพื่อให้ผู้ซึ่งประสงค์จะร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์ สามารถดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ได้ถูกต้องตามหลักการสหกรณ์ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 (8) มาตรา 34 มาตรา 37 และมาตรา 71(3) ออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วย วิธีดำเนินการขอจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2547 กำหนดวิธี ปฏิบัติเพื่อขอจัดตั้งสหกรณ์ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(1) ก่อนเลือกตั้งคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ ผู้ซึ่งประสงค์ร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์ต้องมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการสหกรณ์ โดยได้รับการฝึกอบรมมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 ชั่วโมง จาก ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือนักวิชาการ หรือผู้ที่มีประสบการณ์ด้านสหกรณ์

(2) เมื่อได้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์แล้ว ให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ปรึกษาหารือร่วมกัน กำหนดแผนดำเนินกิจการสหกรณ์ ระยะเวลาการดำเนินการตามแผน ต้องไม่น้อยกว่า 1 ปีทางบัญชี

(3) เมื่อจัดทำแผนการดำเนินกิจการแล้ว ให้คณะผู้จัดทำสหกรณ์ร่วมกันจัดทำ ข้อบังคับสหกรณ์ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ให้สอดคล้องกับกิจกรรมที่ทำร่วมกันของผู้ซึ่งประสงค์จะ จัดตั้งสหกรณ์และอยู่ในขอบเขต ประเภทสหกรณ์

(4) สหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนสหกรณ์จัดตั้งแล้ว หากไม่ปฏิบัติตามแผนดำเนินกิจการ สหกรณ์ที่กำหนดไว้โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าสหกรณ์ไม่อาจดำเนินกิจการให้เป็นผลดี หรือการ ดำเนินกิจการของสหกรณ์ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเป็นเหตุให้ นายทะเบียนสหกรณ์สั่งเลิกสหกรณ์ได้

- ส่วนที่ 2 ข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดรายการที่ต้องจัดให้มีในข้อบังคับและ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับให้สหกรณ์ขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสหกรณ์และให้สหกรณ์ถือ ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

- ส่วนที่ 3 การดำเนินงานของสหกรณ์ กำหนดอำนาจของสหกรณ์เพื่อดำเนินการให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ กำหนดให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และคณะกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจาก สมาชิก และเพิ่มเติมให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่

วันเลือกตั้งและอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน ให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ข้อกำหนดเงินของสหกรณ์ ที่อาจฝากหรือลงทุนได้

- ส่วนที่ 4 การสอบบัญชี ให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งผู้สอบบัญชี

- ส่วนที่ 5 การเลิกสหกรณ์ กำหนดเหตุแห่งการเลิกสหกรณ์และอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่งเลิกสหกรณ์ สิทธิของสหกรณ์ที่ถูกสั่งเลิก สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติได้ และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติเป็นที่สุด

หมวด 4 การชำระบัญชี (มาตรา 74 –มาตรา 89) กำหนดวิธีการชำระบัญชี กรณีที่สหกรณ์ต้องเลิกเพราะล้มละลาย ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย และในกรณีเลิกเพราะเหตุอื่นให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้ชำระบัญชีโดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ และให้มีอำนาจชำระบัญชีตามที่กำหนด

หมวด 5 การควบสหกรณ์เข้ากัน (มาตรา 90–มาตรา 95) การควบสหกรณ์ตั้งแต่สองสหกรณ์ขึ้นไป เป็นสหกรณ์เดียวต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสหกรณ์ และต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

หมวด 6 การแยกสหกรณ์ (มาตรา 96 –มาตรา 100) การแยกสหกรณ์ต้องเป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่ การพิจารณาแยกทรัพย์สิน ทุน ทุนสำรองให้เป็นไปตามวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด กรณีมีความขัดแย้งเรื่องการแยกสหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์ชี้ขาดและคำวินิจฉัยของนายทะเบียนสหกรณ์ให้เป็นที่สุด

หมวด 7 ชุมนุมสหกรณ์ (มาตรา 100 –มาตรา 106) กำหนดให้สหกรณ์ตั้งแต่ 5 สหกรณ์ขึ้นไป รวมตัวกันจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ได้ ให้ชุมนุมสหกรณ์เป็นนิติบุคคล ชุมนุมใดจะมีฐานะเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด

หมวด 8 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย (มาตรา 108 –มาตรา 117) ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นสหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมกิจการสหกรณ์ทุกประเภททั่วราชอาณาจักรให้มีความเจริญก้าวหน้า อันมิใช่เป็นการแสวงหากำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน ให้เป็นนิติบุคคล มีอำนาจทำการส่งเสริมและเผยแพร่กิจการของสหกรณ์ แนะนำช่วยเหลือทางวิชาการแก่สหกรณ์ ให้มีรายได้จากค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดอกผลที่ได้จากทุนกลาง ให้คณะกรรมการดำเนินการประกอบด้วยประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทยประเภทละหนึ่งคน และกรรมการอื่นซึ่งที่ประชุมใหญ่ของสันนิบาตสหกรณ์เลือกตั้งจากผู้แทนสหกรณ์ซึ่งเป็นกรรมการดำเนินการ มีจำนวนเท่ากับกรรมการโดยตำแหน่ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

หมวด 9 กลุ่มเกษตรกร (มาตรา 119 –มาตรา 128) กำหนดให้มีคณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่ยังไม่อาจรวมกันจัดตั้งสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัตินี้ จัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรได้ ตามหลักและวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ให้นายทะเบียนสหกรณ์เป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร ให้เกษตรกรและสหกรณ์จังหวัดเป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดที่กลุ่มเกษตรกรตั้งอยู่และมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ให้กลุ่มเกษตรกรได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมเช่นเดียวกับสหกรณ์

หมวด 10 บทกำหนดโทษ (มาตรา 129 –มาตรา 133)

- กำหนดโทษสำหรับผู้ใดที่ใช้คำว่า “สหกรณ์” หรือ “กลุ่มเกษตรกร” ประกอบกับชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจ โดยมีได้เป็นสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ จากเดิมจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนเป็น จำคุกไม่เกินหกเดือน จากปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทเป็นปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกตั้งแต่วันละห้าร้อยถึงหนึ่งพันบาทจนกว่าจะได้เลิกใช้

- กำหนดโทษสำหรับผู้ใดที่ไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์หรือชุมนุมสหกรณ์ตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายซึ่งสั่งการตามมาตรา 17 หรือไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมกลุ่มเกษตรกรตามคำสั่งของนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรมอบหมายตามมาตรา 128 แล้วแต่กรณี จากเดิมระวางโทษปรับไม่เกิน หนึ่งพันบาทเป็น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

- กำหนดโทษสำหรับผู้ใดที่ขัดขวาง หรือไม่ให้คำชี้แจงแก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายตามมาตรา 18 หรือขัดขวางหรือไม่ให้คำชี้แจงแก่นายทะเบียน กลุ่มเกษตรกรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรมอบหมายตามมาตรา 124 จากเดิมต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทเป็นต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 131)

- กำหนดโทษสำหรับผู้ใดที่ฝ่าฝืนไม่จัดการรักษาทรัพย์สินของสหกรณ์ หรือไม่ส่งมอบทรัพย์สิน สมุดบัญชี เอกสารและสิ่งอื่นของสหกรณ์ให้แก่ผู้ชำระบัญชีตามมาตรา 78 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

- กำหนดโทษสำหรับผู้ใดที่ฝ่าฝืนไม่แก้ไขข้อบกพร่องตามที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 22 (1) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

3.4.2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์

บทบัญญัติในเรื่องการควบคุมกำกับหรือการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ มาจากแนวความคิดในการความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ เนื่องจากสหกรณ์ในประเทศไทยส่วนใหญ่ยังอ่อนแอ ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ต้องได้รับการช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุนจากรัฐ ในขณะเดียวกันเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม รัฐเองก็มีความจำเป็นที่ต้องเข้ามาควบคุมดูแลและส่งเสริมสหกรณ์ ดังนั้น รัฐจึงต้องออกกฎหมายเพื่อให้อำนาจและกำหนดบทบาทหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการเข้าไปควบคุมกำกับ ดูแลและส่งเสริมสหกรณ์

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลยังได้เข้าไปมีบทบาทในการช่วยเหลือสนับสนุนกิจการสหกรณ์ ตั้งแต่การช่วยเหลือด้านกฎหมาย การเงิน การผลิต การตลาด การบริการ การจัดการและการสอบบัญชีสหกรณ์ การให้การส่งเสริม สนับสนุนสหกรณ์ดังกล่าว ภายใต้ข้อจำกัดที่ว่าสหกรณ์ยังไม่อาจพึ่งพาตนเองได้ การให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมกิจการสหกรณ์ จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการควบคุมได้ ดังนั้น การส่งเสริม สนับสนุนสหกรณ์ของรัฐบาล จึงหมายถึงการส่งเสริมและควบคุมพร้อมกัน ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าเป็นเหตุให้สหกรณ์ในประเทศไทยไม่เป็นอิสระ และเห็นว่าการกฎหมายเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปครอบงำ และแทรกแซงกิจการของสหกรณ์ได้ โดยเฉพาะบทบาทการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับ ดังนี้

1. ด้านกฎหมาย รัฐออกกฎหมายคุ้มครองการดำเนินงานของสหกรณ์ และส่งเสริมสหกรณ์โดยให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล รัฐจึงต้องให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสหกรณ์

2. ด้านการเงิน รัฐเข้าไปช่วยเหลือในด้านเงินทุนในรูปแบบเงินให้เปล่า เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ และโครงการสนับสนุนอื่น ๆ เช่น โครงการตลาดกลางข้าวเปลือกประจำตำบล โครงการขุดสระน้ำขนาดเล็กเพื่อการเกษตร โครงการลดภาระหนี้สินเกษตรกร เป็นต้น จัดตั้งกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) และให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปควบคุม ตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์ที่ได้รับการส่งเสริมจาก กพส.

3. ด้านผลผลิตและการตลาด รัฐให้ความสำคัญกับสหกรณ์ภาคการเกษตรค่อนข้างมาก จึงให้ความช่วยเหลือในด้านการผลิตและการตลาด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตรายได้ โดยให้คำแนะนำแก่สมาชิกเกษตรกรเกี่ยวกับเทคนิคเกษตร การบำรุงรักษาเครื่องมือการเกษตร การใช้ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช

4. ด้านการบริหารและการจัดการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้จัดการและพนักงานสหกรณ์ เพื่อให้ดำเนินการบริหารงานสหกรณ์ได้อย่างมี

ประสิทธิภาพภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

5. ด้านวิชาการและการฝึกอบรม สหกรณ์ส่วนใหญ่ไม่มีทุนและกำลังเจ้าหน้าที่ในการให้การศึกษ อบรมเองได้ รัฐจึงให้ความช่วยเหลือในการศึกษาอบรมจัดทำสื่อ เผยแพร่ ความรู้ทางสหกรณ์ให้

6. ด้านการสอบบัญชี ระบบบัญชีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจ รัฐจึงวางรูปแบบบัญชี โดยต้องเป็นไปตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ให้การแนะนำการจัดทำบัญชี ตลอดจนแต่งตั้งผู้สอบบัญชีเพื่อตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์บัญชีของสหกรณ์

กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามโครงสร้างส่วนราชการตามกลุ่มภารกิจด้านการส่งเสริมและพัฒนาเกษตรและระบบสหกรณ์ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 18 ได้บัญญัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การป่าไม้ การจัดหาแหล่งน้ำ และพัฒนาระบบการชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตร

ตามกฎกระทรวงแบ่งกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีกลุ่มภารกิจ 3 กลุ่ม โดยกลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรและระบบสหกรณ์ ประกอบด้วย 3 หน่วยงาน แต่เฉพาะด้านการส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ มี 2 หน่วยงานหลัก คือกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีหน้าที่ความรับผิดชอบตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม เผยแพร่ ให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง โดยการพัฒนาระบบการเรียนรู้ในการเพิ่มขีดความสามารถในด้านการบริหารจัดการการดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ

และมีการเชื่อมโยงธุรกิจสหกรณ์สู่ระดับสากล เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการนิคม สหกรณ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อพัฒนาระบบสหกรณ์
- (3) ส่งเสริม เผยแพร่ และให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป
- (4) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์
- (5) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ให้กับคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ
- (6) ศึกษา วิเคราะห์ ความต้องการของตลาดสินค้าสหกรณ์และสร้างเครือข่ายการเชื่อมโยงธุรกิจระหว่างสหกรณ์กับสหกรณ์ สหกรณ์กับเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- (7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรี มอบหมาย

หากพิจารณาจากภารกิจหน้าที่หลักของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า มุ่งส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ ให้การศึกษา เผยแพร่หลักและวิธีการสหกรณ์แก่ประชาชน โดยจุดประสงค์เพื่อให้สหกรณ์ เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือประชาชนในการแก้ไขความเดือดร้อนด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น ตลอดเวลาที่ผ่านมา จึงเห็นภาพของการส่งเสริมสหกรณ์ในแง่ของการส่งเสริมให้สหกรณ์เป็นสถาบันการเงินที่ช่วยเหลือประชาชนในด้านเศรษฐกิจ เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนรู้จักการช่วยเหลือตนเองโดยร่วมมือร่วมใจกันสร้างและดำเนินธุรกิจที่ส่งเสริมหรือพัฒนาอาชีพหรือประกอบธุรกิจที่ยั่งยืนของตนเองและชุมชนต่อไป

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ หน้าที่ความรับผิดชอบกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร วางและพัฒนาระบบบัญชี ให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความรู้ด้านการบริหารการเงินและการบัญชี และรายงานสถานะเศรษฐกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร โดยให้บริการที่รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม เพื่อเสริมสร้างให้สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรมีระบบการควบคุมภายในและ

ระบบข้อมูลด้านการบริหารการเงินและการบัญชีที่ดี สามารถบริหารงานได้อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) วางและพัฒนาระบบบัญชีให้เหมาะสมกับธุรกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร
- (3) ให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความรู้ด้านการบริหารการเงินและบัญชีแก่สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร
- (4) ถ่ายทอดความรู้และส่งเสริมให้สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรมีการจัดทำบัญชี
- (5) กำกับ ดูแล การสอบบัญชีสหกรณ์โดยผู้สอบบัญชีภาคเอกชน
- (6) จัดทำรายงานภาวะเศรษฐกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร เพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบาย และวางแผนพัฒนาสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร
- (7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

เมื่อพิจารณาภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงของแต่ละกรมแล้ว พบว่าได้มีการแบ่งแยกภารกิจความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน เป็นเหตุเป็นผล แต่ในทางปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานไม่อาจจำกัดหน้าที่ที่อยู่ภายในกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงการแบ่งส่วนราชการเท่านั้น ยังต้องดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย เช่น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546

การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับ ดูแลและส่งเสริมสหกรณ์ ตามที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ในประเทศไทย อยู่ในระดับที่รัฐให้ความสนใจต่อการจัดตั้งและควบคุมสหกรณ์มากกว่าที่ควร และเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการจัดตั้งสหกรณ์และควบคุมสหกรณ์จะมีหน่วยงานพิเศษของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยมีนายทะเบียนสหกรณ์ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล การใช้นโยบายระดับนี้ผลที่ออกมาส่วนมากมักจะเป็น “ขบวนการสหกรณ์โดยรัฐบันดาลใจ”¹⁶ (State-inspired cooperative movement) ซึ่งมีได้เกิดขึ้นเพราะเหตุที่เป็นความต้องการอย่างแท้จริงของสมาชิก แต่เกิดจากรัฐบาลคิดว่าเป็นสิ่งพึงปรารถนา

อำนาจของหน่วยงานของรัฐบาลเกี่ยวกับสหกรณ์โดยปกติมีอยู่ 3 ประการ คือ

¹⁶ พสุ สัตตภากรณ์, การบริหารงานสหกรณ์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2533) หน้า 93

(ก) การส่งเสริมรวมทั้งการให้ข่าวสาร การอบรมเผยแพร่และการศึกษาและการจัดตั้ง สหกรณ์

(ข) การกำกับแนะนำและการสอบบัญชี รวมทั้งการจดทะเบียนและการชำระบัญชี

(ค) การตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหาร เช่น การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ การรับและการปลด เจ้าหน้าที่หรือเกี่ยวกับการเงิน โดยการออกกฎ ข้อบังคับ กำหนดชั้นสูงของเงินกู้ การอนุญาตให้ สหกรณ์กู้เงิน

จึงเห็นได้ว่าในประเทศไทยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์มีมาก เนื่องจากสหกรณ์ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอที่จะพึ่งพาตนเองได้ สหกรณ์ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะให้บริการแก่สมาชิกได้อย่างทั่วถึงในทุก ๆ เรื่องที่เป็นความต้องการของสมาชิก และยังไม่อาจแข่งขันกับธุรกิจอื่นได้ ดังนั้น เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกและสหกรณ์ และเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน รัฐจำเป็นต้องเข้าไปมีบทบาทในการช่วยเหลือ สนับสนุน กำกับดูแลและส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ แต่การดำเนินการดังกล่าว ต้องมิใช่เป็นการครอบงำหรือแทรกแซงกิจการสหกรณ์ ซึ่งจะทำให้สหกรณ์ขาดความเป็นอิสระ ในการคิดและตัดสินใจที่จะดำเนินธุรกิจได้ด้วยตนเอง

3.4.3 สิทธิพิเศษทางภาษี

การส่งเสริม สนับสนุนสหกรณ์ของภาครัฐในเรื่องการให้สิทธิพิเศษค่าธรรมเนียมนิยามในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีเพียงการได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนการได้มา การจำหน่าย การยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ หรือการยึดหน่วงซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้การจดทะเบียนเช่นว่านั้นได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม (มาตรา 6) สำหรับการให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่สหกรณ์ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์ แต่ได้บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร หรือกฎหมายที่ให้อำนาจในการเรียกเก็บภาษีนั้น ๆ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายสหกรณ์ในต่างประเทศที่บัญญัติเรื่องการยกเว้นภาษีไว้ในกฎหมายสหกรณ์ ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องสิทธิพิเศษทางภาษีของสหกรณ์จึงต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีทั้งหมด เพื่อศึกษาว่ามีบทบัญญัติในกฎหมายภาษีนับแต่ที่ยกเว้นภาษีสำหรับสหกรณ์ ดังนี้

(1) การเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร สิทธิพิเศษทางภาษีสำหรับสมาชิกสหกรณ์ในพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 40) พ.ศ. 2514 มาตรา 3 ให้ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาแก่ผู้มีเงินได้จากการเป็นสมาชิกสหกรณ์ เฉพาะส่วนเงินได้ที่เป็นเงินปันผลหรือเงินเฉลี่ยคืน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเงินได้ที่ได้รับหรือจะได้รับการก่อน หรือตั้งแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ สำหรับสิทธิพิเศษทางภาษีสำหรับสหกรณ์ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ ได้แก่

ก. ภาษีเงินได้นิติบุคคล เนื่องจากสหกรณ์มิใช่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ตามความในมาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากร “บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล” หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย หรือที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ และให้หมายความรวมถึง

(1) กิจการซึ่งดำเนินการเป็นทางการค้าหรือหากำไรโดยรัฐบาลต่างประเทศ องค์การของรัฐบาลต่างประเทศหรือนิติบุคคลอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ

(2) กิจการร่วมค้า ซึ่งได้แก่กิจการที่ดำเนินการร่วมกันเป็นทางการค้าหรือหากำไรระหว่างบริษัทกับบริษัท บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือระหว่างบริษัทและหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับบุคคลธรรมดา คณะบุคคลที่มีใช้นิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือนิติบุคคลอื่น” ดังนั้น สหกรณ์ จึงไม่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้นิติบุคคล

ข. ภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งเป็นภาษีทางอ้อมที่จัดเก็บจากการประกอบกิจการ เฉพาะอย่างแทนภาษีการค้าที่ถูกยกเลิกไป ภาษีธุรกิจเฉพาะคำนวณจากรายรับที่กิจการได้รับหรือพึงได้รับในเดือนภาษีตามอัตราภาษีที่กำหนดไว้ และเสียภาษีเป็นรายเดือนภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไปและต้องเสียภาษีบำรุงเทศบาล หรือรายได้สุขภาพ หรือรายได้จังหวัดควบคู่กันไป อีกร้อยละ 10 ของภาษีธุรกิจเฉพาะด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า ภาษีธุรกิจเฉพาะเป็นภาษีที่กรมสรรพากรช่วยจัดเก็บเพื่อส่งเป็นรายได้แก่องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้ใช้จ่ายในกิจการของท้องถิ่น ดังนั้น กิจการใดที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะแล้ว ไม่ต้องเสียภาษีมูลเพิ่มอีก

ตามประมวลรัษฎากรผู้มีหน้าที่เสียภาษีธุรกิจเฉพาะ ได้แก่ บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ที่ประกอบกิจการที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะและประกอบกิจการในราชอาณาจักร สำหรับกิจการของสหกรณ์ที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามมาตรา 91/3 ให้ยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับกิจการดังต่อไปนี้ (3) กิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ เฉพาะการให้กู้ยืมแก่สมาชิกหรือแก่สหกรณ์ออมทรัพย์อื่น ดังนั้น กิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์เฉพาะการให้กู้ยืมแก่สมาชิกหรือแก่สหกรณ์ออมทรัพย์อื่น จึงได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ แต่หากสหกรณ์ประกอบกิจการอื่นที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ เช่น การธนาคาร การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ การรับประกันชีวิต การรับจำนำ สหกรณ์ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม กิจการดังกล่าวสหกรณ์ไม่อาจดำเนินการได้เนื่องจากไม่อยู่ในวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหกรณ์

สำหรับสหกรณ์ประเภทอื่นนอกเหนือจากสหกรณ์ออมทรัพย์ กรมสรรพากรได้มีหนังสือที่ กค 0802/04717 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2535 ซึ่งแจ้งว่า ตามมาตรา 91/3 (3) แห่งประมวลรัษฎากร ให้หมายความรวมถึง สหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ซึ่งให้กู้ยืมแก่สมาชิกหรือแก่สหกรณ์ออมทรัพย์อื่นด้วย ดังนั้น สหกรณ์ทุกประเภทที่ประกอบธุรกิจกู้ยืมเงิน จึงได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ

ค. อาการแสดมภ์ เป็นภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรประเภทหนึ่ง จัดเก็บจากการกระทำตราสาร 28 ลักษณะ ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับอาการแสดมภ์ประกอบด้วย ผู้ที่ต้องเสียภาษีอากร และผู้ที่ต้องชดเช้อาการแสดมภ์ สหกรณ์มีหน้าที่เสียอาการแสดมภ์ เมื่อมีการกระทำตราสารใด ๆ 28 ลักษณะ ตามบัญชีอัตราอาการแสดมภ์แนบท้าย แต่สหกรณ์ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรแสดมภ์ สำหรับการกู้ยืมจากสหกรณ์ หรือสหกรณ์กู้ยืมจากสหกรณ์หรือจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

นอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สหกรณ์มีหน้าที่ต้องนำส่งภาษีที่เรียกเก็บจากฐานภาษีอื่น ๆ ดังนี้

- สหกรณ์มีหน้าที่เป็นผู้หักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่าย ในกรณีที่สหกรณ์จ่ายเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 แห่งประมวลรัษฎากรให้แก่ผู้รับซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังนั้น สหกรณ์จึงต้องทำหน้าที่หักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่าย และนำส่งกรมสรรพากร ตามมาตรา 3 เตรส แห่งประมวลรัษฎากร กำหนดให้อธิบดีกรมสรรพากรมีอำนาจกำหนดให้ผู้จ่ายเงินได้พึงประเมิน ต้องหักภาษี ณ ที่จ่าย ตามหลักเกณฑ์ อัตรา เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในคำสั่งกรมสรรพากร ที่ ทป.4/2528 ซึ่งเป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 144 (พ.ศ. 2522) และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับสหกรณ์

(1) กรณีจ่ายเงินได้ตามมาตรา 40(5) ค่าเช่าหรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้เนื่องจากการให้เช่าทรัพย์สิน

(2) กรณีจ่ายเงินได้ตามมาตรา 40(6) เงินได้จากวิชาชีพอิสระ

(3) กรณีจ่ายเงินได้เฉพาะค่าจ้างทำของให้แก่ผู้รับ

(4) กรณีจ่ายเงินได้ประเภทรางวัลในการประกวด การแข่งขัน การชิงโชค หรือการอื่นใดและการจ่ายเงินได้ในแก่นักแสดง

(5) กรณีจ่ายเงินได้พึงประเมินที่เป็นค่าโฆษณา

ง. ภาษีมูลค่าเพิ่ม ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ได้แก่ผู้ขายสินค้าและผู้ให้บริการ ในทางธุรกิจหรือวิชาชีพในราชอาณาจักรหรือผู้นำเข้าสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะประกอบกิจการในรูปแบบบุคคลธรรมดา นิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับบริการ โดยผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับบริการ เป็นผู้รับภาระภาษีนี้ สหกรณ์จะได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามมาตรา 81 แห่งประมวลรัษฎากร

ดังนั้น สหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่มีรายรับจากการขายสินค้าหรือให้บริการเกินกว่า 1,800,000 บาท ต่อปีขึ้นไป และไม่ได้ประกอบกิจการที่ได้รับการยกเว้นภาษีตามมาตรา 81 มีหน้าที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม

(2) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เป็นการเสียภาษีจากการถือครองที่ดิน โดยกฎหมายดังกล่าว คำนียาม คำว่า “เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน ดังนั้น เมื่อสหกรณ์ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงมีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากไม่เข้าลักษณะที่จะได้รับการลดหย่อนและยกเว้นหรือลดภาษีบำรุงท้องที่ตามหมวด 3 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

(3) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 สหกรณ์ไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0407/66074 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2526 ที่ได้ชี้แจงกรณีสหกรณ์หรือเกี่ยวกับการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของสหกรณ์ว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 10 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475 มาตรา 3 บัญญัติว่า “โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เอง หรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษา และซึ่งมิได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรม ท่านในแห่งดเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นไป” นั้น กรมอัยการได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับคำว่า “อยู่เอง” หรือ “อยู่เฝ้ารักษา” ไว้ว่าหมายความถึง อยู่อาศัย คือใช้เป็นที่กินอยู่หลับนอนอย่างบุคคลธรรมดาจะพึงกระทำ ประกอบกับความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้ประสงค์จะยกเว้นให้สำหรับโรงเรือนที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยของบุคคลธรรมดาโดยทั่วไป ดังนั้น กรณีของสหกรณ์ ซึ่งใช้อาคารสำนักงานเป็นสถานที่ประกอบกิจการของสหกรณ์ มิได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัย คือ กินอยู่หลับนอนอย่างบุคคลธรรมดาจะพึงกระทำ จึงไม่เข้าข่ายได้รับการยกเว้นให้ไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(4) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 สหกรณ์ไม่ได้รับยกเว้นภาษีป้าย ตามหนังสือกรมการปกครองที่ มท 0407/71395 ลงวันที่ 11 กันยายน 2528 โดยได้ให้ความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ได้บัญญัติถึงป้ายของทางราชการหรือองค์การของรัฐที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีป้าย ดังนี้

1. มาตรา 8(6) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 บัญญัติว่า “ป้ายของทางราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”

2. มาตรา 8(7) แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 บัญญัติว่า “ป้ายขององค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือตามกฎหมายว่าด้วยการอื่น ๆ และหน่วยงานที่นำรายได้ส่งรัฐ”

ดังนั้น กรณีป้ายของสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานต่างหากจากรัฐบาลและมีได้เป็นองค์การของรัฐบาลที่นำรายได้ส่งรัฐ จึงไม่เป็นกรณีป้ายที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย

การให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่สหกรณ์เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐต้องเข้าไปตรวจสอบควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์อย่างใกล้ชิด เพื่อมิให้มีการดำเนินกิจการที่เป็นการหลบเลี่ยงภาษี แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า สหกรณ์ที่ดำเนินการปกติไม่อาจหลีกเลี่ยงภาษีได้ เนื่องจากต้องได้รับการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีทุกรอบระยะเวลาสิ้นปีทางบัญชี แต่การหลบเลี่ยงการเสียภาษีเกิดจากสหกรณ์ที่ไม่มีสภาพเป็นสหกรณ์แล้ว แต่ยังไม่มีการสั่งเลิกตามกฎหมาย อาศัยใช้ชื่อสหกรณ์ดำเนินธุรกิจโดยหลีกเลี่ยงภาษี จากข้อมูลประเภทและสถานะของสหกรณ์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์¹⁷ พบว่าสหกรณ์ในประเทศไทยที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีทั้งสิ้น จำนวน 13,514 สหกรณ์ เป็นสหกรณ์ที่ไม่ดำเนินธุรกิจ หยุดดำเนินธุรกิจ และอยู่ในข่ายที่อาจต้องเลิกตามกฎหมาย จำนวน 3,950 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 29.23 ของสหกรณ์ทั้งสิ้น ซึ่งสหกรณ์ที่ไม่ได้รับการตรวจสอบบัญชีประจำปีจากผู้สอบบัญชีตามกฎหมาย อาจใช้ชื่อสหกรณ์ในการทำธุรกิจส่วนตัว เพื่อหลบเลี่ยงการเสียภาษีได้

เมื่อ มาตรา 84 (9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ การดำเนินการตามแนวนโยบายดังกล่าว นอกจากต้องปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ เพื่อส่งเสริมสหกรณ์ให้พึ่งพาตนเองแล้ว กฎหมายต้องควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจครอบงำการดำเนินงานของสหกรณ์ได้ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และเข้าใจความเป็นอิสระตามหลักการสหกรณ์ได้เป็นอย่างดี จึงจะช่วยให้สหกรณ์เป็นอิสระได้อย่างแท้จริง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁷ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, ข้อมูลประเภทและสถานะของสหกรณ์ [ออนไลน์], 17 มิถุนายน 2553,แหล่งที่มา <http://www.cad.go.th>

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 84 (9)

รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การส่งเสริม สนับสนุนระบบสหกรณ์ในประเทศไทยได้ถูกกำหนดไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 โดยรัฐได้ให้การส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์เรื่อยมา โดยหวังว่าสหกรณ์จะเจริญเติบโต เข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้ สามารถเป็นแหล่งทุนให้กับเกษตรกรผู้ยากไร้ได้ แต่ปรากฏว่าหลังจากที่ผ่านมากลับมาเกือบศตวรรษที่รัฐบาลมีนโยบายให้การส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองสหกรณ์ภายใต้การชี้นำของรัฐมาโดยตลอด สหกรณ์ส่วนใหญ่ในประเทศไทย โดยเฉพาะสหกรณ์ภาคการเกษตรยังมีอาจพึ่งพาตนเองได้ จนกระทั่งปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9) ได้กำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่ม การประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ ถือเป็นแนวนโยบายใหม่ที่รัฐต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องปฏิบัติตามแนวนโยบายที่ รัฐธรรมนูญวางไว้ โดยวิธีดำเนินการอาจกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้การส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ หรือปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่วางไว้

ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญมาตรา 84 (9) ปรากฏตามรายงานการประชุมสภาว่าารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 28/2550 เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 19 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2550 ซึ่งที่ประชุมสภาว่าารัฐธรรมนูญได้อภิปรายเรื่องการส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครองระบบสหกรณ์ในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของสหกรณ์ โดยสมาชิกท่านหนึ่ง(นายกฤษฎา ให้วฒฒานานุกูล)ได้ยกปัญหาเรื่องการส่งเสริมระบบสหกรณ์ ซึ่งพบว่าสหกรณ์ปัจจุบันยังไม่ได้รับการพัฒนาให้พึ่งพาตนเอง เพราะมีส่วนราชการ 2 หน่วยงานเข้าไปควบคุมกิจการสหกรณ์ จึงเป็นประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของสหกรณ์ ที่ประชุมได้อภิปรายและเห็นร่วมกันว่า สหกรณ์ควรเป็นอิสระจากการเข้าไปควบคุมจากภาครัฐ แต่มีปัญหาในการบัญญัติถ้อยคำว่า ควรจะต้องบัญญัติลงไปให้ชัดเจนหรือไม่ว่า สหกรณ์ต้องปราศจากการควบคุมจากรัฐ นายอชีพ จารุจินดา กรรมการชี้แจงว่า คำว่า อิสระในรัฐธรรมนูญมีความหมายเดียวกันว่าอิสระจากการครอบงำหรือการดำเนินการต่าง ๆ ที่รัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้อง ที่ประชุมจึงเห็นตรงกันว่าความเป็นอิสระของสหกรณ์สำคัญต่อการส่งเสริมสหกรณ์และการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจรูปแบบอื่น ๆ ด้วย ในที่สุด นายอชีพ จารุจินดา (กรรมการ) กล่าวในที่ประชุมเพื่อสรุปประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของสหกรณ์ว่า “เนื่องจากบทบัญญัติในส่วนนี้นั้น เป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องไปทำ คือ รัฐต้องไปทำการปรับปรุงกฎหมาย

เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ เมื่อใดก็ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติด้วยคำใหม่หรือเปลี่ยนหลักการไปจากแนวทางเดิม รัฐบาลก็ต้องมีหน้าที่ไปดูแลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ทั้งหมดว่า กฎหมายสหกรณ์ที่มีอยู่นั้น มีบทบัญญัติใดที่ทำให้การดำเนินการของสหกรณ์ไม่เป็นอิสระบ้าง ก็จะต้องไปแก้ไข รวมทั้งสหกรณ์เองสามารถที่จะเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไข เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้ นี่ก็คือความเป็นอิสระ

เมื่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9) ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระ และเห็นว่าความเป็นอิสระของสหกรณ์นั้น มีความหมายเช่นเดียวกับความเป็นอิสระขององค์กรอื่น ๆ คือ ต้องเป็นอิสระจากการครอบงำหรือการดำเนินการต่าง ๆ ที่รัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้อง

รายงานวิจัย ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความหมาย คำว่า “ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ถูกก้าวก่ายหรือแทรกแซงโดยอำนาจอื่น

“ก้าวก่าย” หมายถึง การล่วงล้ำในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจอื่นไม่ว่าจะเป็นการใช้อิทธิพลหรืออำนาจบังคับที่ไม่ถูกต้อง การชักจูงหรือการกดดัน บีบบังคับ หรือข่มขู่

“การแทรกแซง” หมายถึง การเข้ามามีบทบาทครอบงำองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยอำนาจอื่นซึ่งอาจมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม”¹

ประกอบกับพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมาย คำว่า ครอบงำ “ ก. มีอำนาจเหนือบังคับให้เป็นไปตาม เช่น กิเลสครอบงำ ” ดังนั้น ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงหมายถึงสหกรณ์ต้องดำเนินกิจการของตนเองได้ โดยรัฐจะไม่เข้าไปใช้อำนาจเหนือสหกรณ์ นอกจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ในขณะที่ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์ของ ICA ข้อที่ 4 การปกครองตนเองและความเป็นอิสระ หมายถึง “สหกรณ์เป็นองค์กรช่วยตนเองและปกครองตนเอง ซึ่งควบคุมโดยสมาชิกถ้าสหกรณ์ทำความตกลงกับองค์กรอื่น ๆ รวมทั้งรัฐบาล หรือสหกรณ์แสวงหาทุนจากแหล่งภายนอกสหกรณ์พึงทำข้อตกลงเช่นนั้นภายใต้เงื่อนไขอันมั่นใจว่า มวลสมาชิกยังคงควบคุมสหกรณ์ตามแนวทางประชาธิปไตย และจะต้องธำรงไว้ซึ่งความเป็นตัวของตัวเองของสหกรณ์”²

¹ สำนักวิจัยและพัฒนา, รายงานวิจัย ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2551) หน้า 3

² จุฑาทิพย์ ภัทราวาท, แนวคิด ค่านิยม หลักและวิธีการสหกรณ์[ออนไลน์] 6 ตุลาคม 2553 แหล่งที่มา <http://www.cai.ku.ac.th/aticle.html>

ดังนั้น ขอบเขตการศึกษาความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติ มาตรา 84 (9) ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในที่นี้ จึงศึกษา วิเคราะห์บทบัญญัติของ กฎหมายสหกรณ์ที่ให้ความเป็นอิสระแก่สหกรณ์ เปรียบเทียบกับความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ เพื่อให้ได้ข้อสรุปว่า กฎหมายสหกรณ์ที่ใช้อยู่ในขณะนี้สอดคล้องกับความเป็น อิสระตามเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 84 (9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ เพื่อ เสนอแนวความคิดในการแก้ไขกฎหมายต่อไป

4.1 วิเคราะห์ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายสหกรณ์

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายสหกรณ์ถูกบัญญัติขึ้นมาจากแนวความคิดและหลักการ สหกรณ์ แนวความคิดเสรีภาพในการรวมกลุ่ม และแนวความคิดกฎหมายมหาชน เนื่องจากรัฐมี หน้าที่ต้องควบคุมกำกับสหกรณ์ในฐานะองค์การเอกชนรูปแบบหนึ่ง เพื่อประโยชน์ของรัฐในการ ส่งเสริมพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ในระดับที่ เหมาะสม เพื่อคุ้มครองประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศและเพื่อประโยชน์ของสมาชิกและสหกรณ์ รวมถึงแนวความคิดกฎหมายเอกชนที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์กับสมาชิกและ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ในฐานะคู่สัญญาเข้าร่วมโครงการต่าง ๆ ของรัฐ โดยทำการศึกษา เปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มรูปแบบอื่น ๆ และศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมาย สหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ด้วย ดังนี้

4.1.1 ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์

หลักการสหกรณ์ หมายถึง แนวดำเนินงานของสหกรณ์ที่สหกรณ์รูปต่าง ๆ ยึดถือเพื่อให้ บรรลุวัตถุประสงค์ตามความมุ่งหมาย แนวทางดังกล่าวเป็นผลการค้นคว้า ทดลอง จากความสำเร็จและ ความล้มเหลวของนักสหกรณ์รุ่นเก่า หลักการดังกล่าวมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ (ก) หลักสหกรณ์ทั่วไป ซึ่งเป็น หลักที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายและซึ่งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ยึดเป็นแนวปฏิบัติ แทบไม่มีข้อยกเว้น หากองค์กรใดไม่ยึดถือหลักการดังกล่าว ถือว่าองค์กรนั้นไม่ใช่สหกรณ์ และ (ข) หลักสหกรณ์เฉพาะ ซึ่งเป็นหลักที่ยังไม่เป็นที่ยอมรับทั่วไป แต่เหมาะกับภาวะเศรษฐกิจหรือสิ่งแวดล้อมเฉพาะท้องถิ่นของ ประเทศนั้น ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานให้บรรลุ จุดมุ่งหมายของแต่ละสหกรณ์³ สำหรับ หลักการสหกรณ์ทั่วไป ในขณะนี้ได้แก่ หลักการสหกรณ์ของ ICA ซึ่งในที่นี้จะพิจารณาเฉพาะหลักการ ที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ ดังนี้

³ สวัสดิ์ เอกทัตย์, หลักสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ , หน้า 17

ก. หลักการข้อที่ 1 Voluntary and Open Membership การเปิดรับสมาชิกโดยสมัครใจ และเปิดกว้าง หลักการนี้เมื่อนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายและพิจารณาในแง่ของความเป็นอิสระ หมายถึง กฎหมายสหกรณ์ต้องไม่มีบทบัญญัติที่มีข้อกีดกันการรับสมาชิกใหม่ ปฏิเสธการเป็นสมาชิกสหกรณ์เพราะเหตุศาสนา เชื้อชาติ ความเชื่อทางการเมืองแตกต่างกัน หลักการข้อนี้ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์เกือบทุกฉบับ โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ไว้เพียงกว้าง ๆ เพื่อเปิดกว้างให้บุคคลที่สมัครใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหกรณ์ได้ เช่น คุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ว่าต้องเป็นบุคคลธรรมดา มีถิ่นที่อยู่หรือประกอบอาชีพในละแวกเดียวกัน มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน ส่วนการกำหนดคุณสมบัติอื่น ๆ ให้สหกรณ์สามารถกำหนดคุณสมบัติที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละสหกรณ์เพิ่มเติมไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ได้ แต่ต้องไม่ขัดกับกฎหมายและหลักการสหกรณ์

ในประเทศไทยหลักการเรื่องการเปิดรับสมาชิกด้วยใจสมัครและเปิดกว้างนี้ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐที่ต้องการส่งเสริม สนับสนุนการรวมตัวกันของบุคคลเพื่อจัดตั้งสหกรณ์ โดยปรากฏให้เห็นตั้งแต่การประกาศใช้กฎหมายสหกรณ์ฉบับแรก ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ไว้เพียงเป็นบุคคลมีอายุครบ 20 ปีขึ้นไป มีจำนวนอย่างน้อย 10 คน และถ้ามีความมุ่งหมายของสมาคม คือ การจัดให้มีทุนให้สมาชิกกู้ยืม คนเหล่านั้นต้องอยู่ในหมู่บ้านเดียวกัน หรือหมู่บ้านใกล้เคียงกัน หรืออยู่ในแดนซึ่งนายทะเบียนเห็นชอบ ต่อมาเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511การกำหนดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกบัญญัติให้คณะบุคคลซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสิบคนจะจดทะเบียนเป็นสหกรณ์จำกัดได้ ต้องเป็นบุคคลธรรมดาบรรลุนิติภาวะ มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับ ประกอบอาชีพตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดและสมัครใจเป็นสมาชิกสหกรณ์

การกำหนดให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดอาชีพที่จะรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ได้ อาจขัดกับแนวทางในการส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ ดังนั้น เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้ตัดบทบัญญัติในส่วนนี้ออกและกำหนดให้สหกรณ์ตั้งขึ้นและจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ได้ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้อง

- (1) มีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน
- (2) มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ
- (3) ทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน และสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้น แต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด
- (4) มีสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับ (มาตรา 33)

จะเห็นได้ว่าหลักการเปิดรับสมาชิกในกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านมา มีแนวคิดไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ กำหนดเงื่อนไขการสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ไว้เพียงเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ มี

วัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สมัครงใจเป็นสมาชิกสหกรณ์ ประชาชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดสามารถสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ได้ โดยการกำหนดคุณสมบัติ วิธีรับสมัครสมาชิก การขาดสมาชิกภาพ สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกซึ่งเป็นรายละเอียดเฉพาะของแต่ละสหกรณ์ กฎหมายให้อำนาจสหกรณ์กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในบางประเทศ พบว่าบทบัญญัติในเรื่องนี้ กฎหมายบัญญัติไว้ไม่แตกต่างกันในสาระสำคัญ กล่าวคือ สมาชิกสหกรณ์ต้องเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะแล้ว (เพียงแต่จะแตกต่างกันบ้างในเรื่องอายุ เนื่องจากกฎหมายแต่ละประเทศการบรรลุนิติภาวะมีอายุต่างกัน) เป็นพลเมืองของประเทศนั้น

ปัญหาการเปิดรับสมาชิกสหกรณ์เกิดขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้สหกรณ์สามารถเปิดรับสมาชิกสมทบได้ และให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำหนดประเภทสหกรณ์ที่สามารถเปิดรับสมาชิกสมทบ (มาตรา 41) ต่อมานายทะเบียนสหกรณ์ได้ออกประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2542 เรื่อง กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่สามารถรับสมาชิกสมทบ กำหนดให้สหกรณ์ทุกประเภทสามารถรับสมาชิกสมทบได้ และให้สหกรณ์มีอิสระในการกำหนดคุณสมบัติ วิธีรับสมัครและการขาดสมาชิกภาพตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสมทบให้ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ

ประกาศของนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าว ทำให้สหกรณ์กำหนดในข้อบังคับให้สหกรณ์รับนิติบุคคลเข้าเป็นสมาชิกสมทบได้ ด้วยความไม่เข้าใจในหลักการสหกรณ์ที่ว่าสหกรณ์เป็นที่รวมคน การเปิดกว้างในการเปิดรับสมาชิกหมายถึง การไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา มิได้รวมถึงนิติบุคคลด้วย เหตุผลที่สหกรณ์กำหนดให้นิติบุคคลเป็นสมาชิกสมทบสหกรณ์ได้ เนื่องจากบางสหกรณ์มีปัญหาด้านเงินทุน จำเป็นต้องระดมทุน หรือเป็นสหกรณ์ที่จัดขึ้นในนิติบุคคลและสมาชิกสหกรณ์เป็นพนักงานของนิติบุคคลนั้น สหกรณ์ได้รับความช่วยเหลือด้านเงินทุนจากนิติบุคคลดังกล่าว จึงจำเป็นต้องให้นิติบุคคลนั้นเข้ามาเป็นสมาชิกสมทบ เพื่อร่วมทำธุรกรรมกับสหกรณ์โดยไม่เป็นการเพิ่มภาระภาษีให้กับนิติบุคคลนั้น ๆ เช่น การให้สหกรณ์กู้ยืมเงินแต่ทำนิติกรรมกับสหกรณ์ในรูปแบบเงินฝาก เพื่อไม่ต้องเสียภาษีรายได้ดอกเบี้ยเงินให้กู้ เมื่อมีแนวโน้มที่สหกรณ์จะเปิดให้นิติบุคคลเข้าเป็นสมาชิกสมทบในสหกรณ์เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบสหกรณ์และเสียหายต่อระบบการจัดเก็บภาษีได้ เพื่อให้ปัญหานี้ยุติลงกรมส่งเสริมสหกรณ์จึงได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกและสมาชิกสมทบต้องคำนึงถึงลักษณะอันเป็นองค์ประกอบของสหกรณ์ตามมาตรา 33(2) คือ เป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ ดังนั้น สมาชิกสมทบที่กำหนดไว้ในข้อบังคับตามมาตรา 41

ตั้งอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 33 และเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายทะเบียนสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ 789/2552 สั่ง ณ วันที่ 16 ธันวาคม 2552 เรื่อง การจดทะเบียนข้อบังคับสหกรณ์กำหนดคุณสมบัติสมาชิกสมทบตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพิกถอนคำสั่งจดทะเบียนข้อบังคับของสหกรณ์ทุกประเภทที่กำหนดคุณสมบัติสมาชิกสมทบเป็นบุคคลธรรมดาไม่บรรลุนิติภาวะ หรือคนละบุคคล หรือนิติบุคคล

การแก้ปัญหาของนายทะเบียนสหกรณ์ในกรณีนี้เห็นว่า สามารถยุติปัญหาในเรื่องนิติบุคคลจะใช้ช่องทางการเป็นสมาชิกสหกรณ์หลบเลี่ยงภาษีได้ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนข้อบังคับที่ให้นิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่ไม่บรรลุนิติภาวะเป็นสมาชิกสมทบ เป็นผลให้กลุ่มเกษตรกรซึ่งเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ไม่อาจเป็นสมาชิกสหกรณ์ได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์การเกษตรประเทศญี่ปุ่น ที่กำหนดให้กลุ่มเกษตรกรเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรได้ เนื่องจากแนวความคิดการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเกิดจากการรวมกลุ่มของเกษตรกรที่ยังไม่มีความพร้อมจะเป็นสหกรณ์จึงมีสถานะเสมือนเป็นกลุ่มเตรียมการสหกรณ์ ดังนั้น จึงเห็นว่ากฎหมายควรเปิดโอกาสให้กลุ่มเกษตรกรเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรได้ เพื่อเปิดให้สหกรณ์ได้มีการเรียนรู้การบริหารงานภายใต้หลักและวิธีการสหกรณ์ เป็นการส่งเสริมหลักการสหกรณ์ให้กับกลุ่มเกษตรกรและเป็นการส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ในโอกาสต่อไป รวมถึงกลุ่มบุคคล ที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยหลักการสหกรณ์

โดยสรุป เห็นว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เปิดกว้างสำหรับบุคคลทั่วไปที่สามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ ไม่มีบทบัญญัติใดที่เป็นอุปสรรคสำหรับบุคคลโดยทั่วไปที่จะสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ แต่หลักการสหกรณ์ในข้อนี้ ยังมุ่งหวังให้บุคคลที่ต้องการสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ต้องเต็มใจจะรับผิดชอบในฐานะสมาชิก มีส่วนร่วมในการบริหารงานของสหกรณ์ ซึ่งในหลักการนี้ เห็นว่า นอกจากจะกำหนดเป็นวิธีปฏิบัติไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของสหกรณ์แล้วยังขึ้นอยู่กับจิตวิญญาณ อุดมการณ์สหกรณ์ของผู้ที่ประสงค์จะสมัครเข้าเป็นสมาชิกด้วย

ข. หลักการข้อที่ 2 Democratic Member Control การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย มาจากแนวคิดเรื่องการรวมกลุ่มของบุคคลที่มีความวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน ทุกคนในสหกรณ์จึงมีความเท่าเทียมกัน ตามหลักการ “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” ความต้องการของสมาชิกแต่ละคนจึงเป็นตัวกำหนดสถานะของสมาชิกแต่ละคน กฎเรื่องหนึ่งคนหนึ่งเสียงจึงเป็นกฎเกณฑ์ที่สำคัญในสหกรณ์ ผลของกฎเกณฑ์ดังกล่าวทำให้ความต้องการของสมาชิกส่วนใหญ่เป็นสิ่งที่ต้องยอมรับ ฉะนั้น สหกรณ์จึงเป็นประชาธิปไตยในตัวของตัวเอง กล่าวคือ สมาชิกเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์ผ่านตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิก การประชุมคณะกรรมการดำเนินการถือเสียงข้างมากในการพิจารณา การวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ การวางนโยบาย กำหนดข้อบังคับที่

เป็นนิตินิติการร่วมกันของสหกรณ์ ใช้มติที่ประชุมใหญ่ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของสหกรณ์ สมาชิกสามารถคัดค้านและถอดถอนตัวแทนได้หากเห็นว่าตัวแทนที่เลือกไปนั้น บริหารกิจการสหกรณ์ในทางที่เป็นผลเสียหายแก่สหกรณ์

การควบคุมโดยหลักการประชาธิปไตยที่ปรากฏในกฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศ พบว่า บัญญัติไว้ไม่แตกต่างกันในสาระสำคัญ เช่น หลักการหนึ่งคนหนึ่งเสียง ข้อกำหนดในการเลือกตั้งกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ การกำหนดองค์ประชุมของสหกรณ์ การประชุมโดยตัวแทนสมาชิก การลงคะแนนเสียง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เห็นว่าหลักการสหกรณ์ในข้อนี้ จะประสบความสำเร็จได้ สมาชิกสหกรณ์ต้องเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตัวเองตามหลักและวิธีการสหกรณ์ แต่เนื่องจากสมาชิกสหกรณ์ในประเทศไทยส่วนใหญ่ ยังขาดความเข้าใจในเรื่องหลักและวิธีการสหกรณ์ โดยเฉพาะสมาชิกสหกรณ์การเกษตร ซึ่งบางส่วนยังมีความเข้าใจว่าสหกรณ์เป็นส่วนหนึ่งของราชการที่รัฐต้องให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนและคุ้มครองสหกรณ์ จึงทำให้สมาชิกสหกรณ์ไม่สนใจเรื่องการบริหารงานของสหกรณ์ ไม่เข้าใจหลักการควบคุมสหกรณ์โดยสมาชิกตามระบอบประชาธิปไตย การเป็นสมาชิกสหกรณ์ของเกษตรกรจึงมุ่งหวังเพียงความช่วยเหลือจากรัฐที่ส่งผ่านมาทางสหกรณ์ และผลตอบแทนที่จะพึงได้รับจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์ ดังนั้น จึงพบว่า สหกรณ์ในประเทศไทยที่ประสบความสำเร็จ โดยสามารถพึ่งพาตนเองตามหลักการสหกรณ์ได้ ส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์นอกภาคการเกษตรที่สมาชิกสหกรณ์มีความรู้ ความเข้าใจหลักและวิธีการสหกรณ์ดี เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ที่จัดตั้งในรัฐวิสาหกิจ ในมหาวิทยาลัย หรือในหน่วยงานราชการ เป็นต้น

กฎหมายสหกรณ์มีส่วนส่งเสริมหลักการควบคุมโดยประชาธิปไตย โดยกำหนดให้อำนาจการตัดสินใจในเรื่องการบริหารงานของสหกรณ์ และในกรณีที่สหกรณ์ต้องตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อ การดำเนินงานของสหกรณ์ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่รัฐ แต่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานบางเรื่อง เช่น การรับฝากเงิน การให้สหกรณ์กู้ยืมเงิน การกำหนดวงเงินกู้ยืมหรือค้ำประกันของสหกรณ์ นอกจากจะต้องเป็นไปตามระเบียบที่ผ่านการอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่หรือจากที่ประชุมคณะกรรมการแล้ว ยังต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ด้วย ซึ่งพิจารณาตามหลักการควบคุมโดยประชาธิปไตยแล้ว เรื่องดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมไม่ว่าจะเป็นที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการ ดำเนินการก็ตาม ถือว่าเรื่องนั้น ได้ผ่านความเห็นชอบจากของสมาชิกที่เป็นเจ้าของสหกรณ์โดยชอบแล้ว สหกรณ์สามารถดำเนินการไปได้ หากไม่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย การที่กฎหมายกำหนดให้สหกรณ์ต้องขอความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ เป็นรูปแบบการปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นว่าสหกรณ์อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานรัฐ สหกรณ์ยังไม่อาจเป็นอิสระและพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งเมื่อ

เปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นและประเทศฟิลิปปินส์ พบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสหกรณ์

ค. หลักการข้อที่ 4 Autonomy and Independence การพึ่งพาตนเองหรือสิทธิในการปกครองตนเอง หรือความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นอยู่กับ การควบคุมหรือสนับสนุนของคนอื่น หมายถึง การที่สหกรณ์สามารถมีทุนดำเนินงาน บุคลากร และมีความสามารถในการจัดการธุรกิจของตนเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณหรือบุคลากรจากรัฐเข้าช่วยเหลือ เมื่อใดที่สหกรณ์จะต้องมีข้อผูกพันกับองค์การอื่นใดซึ่งรวมถึงหน่วยงานของรัฐบาล สหกรณ์จะต้องกระทำการดังกล่าวในสถานภาพที่มั่นใจว่า มวลสมาชิกจะยังดำรงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมสหกรณ์ตามแนวทางประชาธิปไตย และสหกรณ์ยังคงดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระ

ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของสหกรณ์ในประเทศไทย ได้รับการกล่าวถึงมา ตั้งแต่ช่วงแรก ๆ ของการส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ ซึ่งรัฐต้องให้การช่วยเหลือสนับสนุนด้านเงินทุน และความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่สหกรณ์ ฉะนั้น รัฐจึงต้องเข้าไปกำกับดูแล ควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์อย่างใกล้ชิด เพื่อมิให้เงินงบประมาณที่ใช้ไปในการส่งเสริมสหกรณ์สูญเสียไปอย่างไร้ประโยชน์ เป็นเหตุให้สหกรณ์ต้องดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมาโดยตลอด ดังนั้น ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงแรก ๆ ที่รัฐต้องการส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ รัฐบาลจึงได้วางแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมสหกรณ์ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ แต่ปรากฏว่า สหกรณ์ภาคการเกษตรในประเทศไทยยังไม่อาจพึ่งพาตนเองได้ ยังคงรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐเรื่อยมา

จนกระทั่งปัจจุบันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9) ได้บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ เจตนารมณ์ของแนวนโยบายนี้ เพื่อต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำของรัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับความเป็นอิสระตามหลักการสหกรณ์ เห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ คือ กฎหมายได้ให้ให้อำนาจรัฐเข้าไปแทรกแซง การบริหารงานของสหกรณ์ จนทำให้สมาชิกไม่อาจใช้อำนาจในการควบคุมสหกรณ์ตามแนวทางระบอบประชาธิปไตยได้ หรือไม่ ดังนั้น การศึกษากฎหมายสหกรณ์กับความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์ในที่นี้ จึงศึกษาเฉพาะอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายสหกรณ์ในการควบคุมกำกับสหกรณ์ ว่ากฎหมายสหกรณ์ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปครอบงำการดำเนินกิจการของสหกรณ์หรือไม่ และการให้ความช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์ ที่ประสบปัญหาในการประกอบอาชีพเกษตร ทั้งจากภัยธรรมชาติและสภาพเศรษฐกิจ ซึ่งทำให้ราคาผลผลิตสินค้าเกษตรตกต่ำ ส่งผลให้ไม่อาจชำระหนี้สินที่กู้ยืมจากสหกรณ์ได้ การช่วยเหลือที่รัฐส่งผ่านมายังสหกรณ์ในรูปแบบโครงการความ

ช่วยเหลือต่าง ๆ นั้น รัฐบาลได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปครอบงำการตัดสินใจของสหกรณ์หรือไม่ เช่น โครงการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ผ่านระบบสถาบันเกษตรกร (พักชำระหนี้และชดเชยดอกเบี้ยสมาชิกที่ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบ) หรือ การอุดหนุนชดเชยดอกเบี้ยสมาชิกสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบอุทกภัย โดยการชดเชยดอกเบี้ยให้กับสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย (ปี 2549 – 2550) ให้ได้รับการพักชำระหนี้เป็นเวลา 3 ปี โดยรัฐบาลรับภาระจ่ายดอกเบี้ยแทนสมาชิก โครงการลดภาระหนี้เกษตรกรรายย่อย ที่มีหนี้ไม่เกิน 100,000 บาท เพื่อให้เกษตรกรที่มาชำระหนี้ ให้แก่สหกรณ์ได้รับการชดเชยดอกเบี้ย เป็นต้น ซึ่งการให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกสหกรณ์ผ่านทางสหกรณ์ในลักษณะนี้ รัฐบาลจะจัดส่งความช่วยเหลือผ่านทางกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด ในทางปฏิบัติรัฐบาลจะเสนอเป็นโครงการเพื่อให้สหกรณ์สมัครใจเข้าร่วมโครงการ เมื่อสหกรณ์สมัครใจเข้าร่วมโครงการแล้ว ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และวิธีการที่ทางราชการกำหนด เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องควบคุมกำกับ ตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์อย่างใกล้ชิด เพื่อให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลไปถึงมือสมาชิกอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

หากพิจารณาความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์ของ ICA ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 46 – มาตรา 68 (การดำเนินงานของสหกรณ์) เห็นว่า กฎหมายกำหนดให้สหกรณ์สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหกรณ์ได้ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด สำหรับการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ ในเรื่องการดำเนินงานของสหกรณ์นั้น กฎหมายได้ให้อำนาจแก่นายทะเบียนสหกรณ์ในการใช้ดุลพินิจให้ความเห็นชอบในดำเนินธุรกิจตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหกรณ์บางเรื่อง ซึ่งเห็นว่ามีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ ดังนี้

(1) มาตรา 46 ตั้งแต่ (1) – (9) กฎหมายได้ให้อำนาจสหกรณ์ในการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์การขอจัดตั้ง โดยกำหนดให้สามารถดำเนินธุรกิจได้ เช่น ดำเนินการผลิต การค้า การบริหาร และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิก ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนอง หรือรับจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก เป็นต้น และ (9) “ดำเนินการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์” แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายไม่ได้ให้อิสระแก่สหกรณ์ในการทำดำเนินธุรกิจทุกประเภทตามความต้องการของสหกรณ์ เช่น ไม่อาจดำเนินการพาณิชย์สงเคราะห์ได้ตามหนังสือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ กษ 101/7620 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2549 เรื่อง ขอรื้อหรือการจัดสวัสดิการสมาชิกสหกรณ์ที่ถึงแก่กรรม เพื่อแจ้งสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งหนึ่งว่า การกำหนดระเบียบของสหกรณ์ ว่าด้วยสวัสดิการสมาชิกที่ถึงแก่กรรมโดยให้สมาชิกบริจาคเงินสงเคราะห์ศพ ๆ

ละ 100 บาท ถือว่าเป็นเงิน”สงเคราะห์” คือ เงินที่สมาชิกร่วมกันช่วยเหลือค่าจัดการศพ และ สงเคราะห์ครอบครัวของสมาชิกซึ่งถึงแก่กรรม ตามความในพระราชบัญญัติ การฌาปนกิจ สงเคราะห์ พ.ศ. 2545 สหกรณ์ไม่อาจพิจารณากำหนดระเบียบโดยให้สมาชิกสหกรณ์บริจาคเงิน สงเคราะห์ศพสมาชิกผู้เสียชีวิตได้ เพราะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545 หรือ ในกรณีการทำธุรกิจที่เข้าลักษณะเป็นการประกัน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) ได้มีหนังสือตอบข้อหารือ กรณีสหกรณ์เก็บ เงินจากสมาชิกสหกรณ์ เพื่อนำมาชำระให้กับชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นค่าบริการการ คู้มครองสวัสดิการเงินกู้ ถือเป็นการเก็บเบี้ยประกันภัยจากสมาชิกของสหกรณ์ เมื่อสหกรณ์สมาชิก เป็นผู้รวบรวมเงินจากสมาชิกให้แก่ชุมนุมสหกรณ์ฯ มิใช่เป็นผู้ชำระเงินดังกล่าว และเมื่อชุมนุม สหกรณ์ฯ ได้รับเงินจากสมาชิกแล้วตกลงจ่ายเงินเพื่อชดเชยหรือสมทบการออมทรัพย์และกู้เงิน ของสหกรณ์ในกรณีที่สมาชิกเสียชีวิต ไร้ความสามารถหรือเป็นผู้สูงอายุตามเกณฑ์ที่กำหนด ถือ เป็นการใช้เงินกรณีวินาศภัย เนื่องจากไม่ได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจประกันภัยตามกฎหมายว่า ด้วยการประกันภัย หากมีการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวสหกรณ์จะมีความผิดตามกฎหมาย

นอกจากนั้น ในเรื่องอำนาจการดำเนินการรับฝากเงินจากสมาชิก การให้เงิน กู้ยืมแก่สหกรณ์อื่น หรือการกำหนดวงเงินค้ำประกันของสหกรณ์ กฎหมายยังกำหนดให้สหกรณ์ ต้องขอความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ ดังนี้ (5) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือ ประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่นหรือสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ ซึ่งมีสมาชิกของสมาคม นั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความ เห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ (8) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความ เห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ และ มาตรา 47 การกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกันของสหกรณ์ แต่ จะต้องจำกัดอยู่ภายในวงเงินที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นชอบ

การที่กฎหมายกำหนดให้สหกรณ์มีอำนาจในการรับฝากเงิน ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืม และการกำหนดวงเงินกู้ยืมเงินหรือค้ำประกันได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์นั้น แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐที่ต้องการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ ให้สหกรณ์ ต้องอยู่ในการกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างใกล้ชิด เพื่อต้องการป้องกันความเสียหายที่อาจจะ เกิดจากการดำเนินงานของสหกรณ์ แต่อย่างไรก็ตาม การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ย่อม เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจ แทรกแซงการดำเนินงานของสหกรณ์ได้ ซึ่งเรื่องดังกล่าว ควร ให้เป็นอำนาจในการตัดสินใจของที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ ในเรื่องนี้เห็นว่าหากที่ประชุมใหญ่มีมติไม่ เป็นไปตามกฎหมาย นายทะเบียนสหกรณ์สามารถใช้อำนาจตาม มาตรา 20 เพิกถอนมตินั้นได้

(2) มาตรา 50 กำหนดให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 14 คน เลือกตั้งจากสมาชิก และกำหนดให้ คณะกรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน การกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกทุกคนของสหกรณ์มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการเข้ามาบริหารกิจการของสหกรณ์ได้ ไม่มีการผูกขาดอำนาจไว้กับผู้หนึ่งผู้ใด

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ ไม่ให้เกินสองวาระติดต่อกัน รวม 4 ปี เพื่อป้องกันปัญหาการสร้างอิทธิพลและครอบงำสมาชิก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์การเกษตรของประเทศญี่ปุ่นพบว่า การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการกฎหมายจะกำหนดกรอบระยะเวลากว้าง ๆ สำหรับการดำรงตำแหน่งกรรมการ สหกรณ์ไว้ และให้สหกรณ์มีอิสระในการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งกรรมการไว้ในข้อบังคับ สหกรณ์ (มาตรา 31 วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการให้ระบุไว้ในข้อบังคับโดยไม่ให้เกินสามปี) ประเด็นปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์ ในเรื่องความเป็นอิสระและสิทธิ การปกครองตนเองกับการที่กฎหมายกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการนั้น เกิดจาก สหกรณ์ในประเทศไทยมีความแตกต่างในเรื่องการบริหารจัดการสหกรณ์และความรู้ความสามารถ ของกรรมการค่อนข้างชัดเจน ระหว่างสหกรณ์นอกภาคการเกษตรและสหกรณ์ภาคการเกษตร ในทางปฏิบัติจึงพบว่าการครบวาระของประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสมาชิก และไม่อาจหาคนมาเป็นประธาน กรรมการได้ เมื่อประธานกรรมการซึ่งเป็นผู้นำชุมชนนั้นหมดวาระลง ผู้ที่ขึ้นมาเป็นประธานคนต่อไป หากไม่ใช่ผู้นำที่สมาชิกเชื่อมั่น จะส่งผลต่อการบริหารงานของสหกรณ์เป็นอย่างมาก เนื่องจาก สหกรณ์ยังต้องการผู้นำที่เข้มแข็ง เพื่อดูแล ทั้งฝ่ายจัดการและเป็นผู้นำกรรมการดำเนินการ ซึ่งต่าง กับสหกรณ์ออมทรัพย์ที่สมาชิกต่างเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ จึงไม่เป็นอุปสรรคในการบริหารกิจการสหกรณ์ ไม่ว่ากรรมการชุดใดสามารถดำเนินการให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับได้ การปรับเปลี่ยนประธานกรรมการและกรรมการจะไม่มีผลต่อ ความสามารถในการบริหารงานของสหกรณ์ ดังนั้น วาระการดำรงตำแหน่งที่ใช้กฎเกณฑ์เดียวกันกับ สหกรณ์ที่มีสถานะแตกต่างกัน จึงมีผลกับการบริหารจัดการสหกรณ์ที่มีสภาพแวดล้อมแตกต่างกัน ดังนั้น จึงเห็นว่าแต่ละสหกรณ์ควรมีสติธิในการปกครองตนเอง ด้วยการมีอิสระที่จะคิดตัดสินใจ กำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของกรรมการสหกรณ์เองได้

(3) การกำหนดให้เงินของสหกรณ์นั้น อาจฝากหรือลงทุนได้ตามมาตรา 62 ดังนี้

(1) ฝากในชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น

(2) ฝากในธนาคาร หรือฝากในสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความ

ช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

(3) ชื่อหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(4) ชื่อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

(5) ชื่อหุ้นของชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น

(6) ชื่อหุ้นของสถาบันที่ประกอบธุรกิจอันทำให้เกิดความสะดวหรือส่งเสริมความเจริญแก่กิจการของสหกรณ์โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(7) ฝากหรือลงทุนอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด บทบัญญัติในมาตรานี้ เป็นการจำกัดการลงทุนของสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์ลงทุนในสถาบันการเงิน หรือหลักทรัพย์ที่ไม่มีความเสี่ยง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินของสหกรณ์ได้ เมื่อพิจารณาในแง่ของความเป็นอิสระ การจำกัดการลงทุนย่อมทำให้สหกรณ์เสียความสามารถในการบริหารจัดการเงินทุนของสหกรณ์ แต่ในขณะเดียวกันการจำกัดอิสระนี้เพื่อประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิกที่ไม่ต้องเสี่ยงกับการลงทุนที่ไม่มั่นคงในผลตอบแทน ซึ่งอาจทำให้สหกรณ์ต้องสูญเสียเงินทุนไปกับการลงทุนได้ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในประเทศอื่น เช่น กฎหมายสมาคมสหกรณ์ ค.ศ. 1948 ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซียได้บัญญัติให้สหกรณ์อาจนำเงินไปลงทุนหรือฝากได้ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นชอบเช่นกัน(มาตรา 33)⁴ กฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่น ทรัพย์สินของสหกรณ์การเกษตรซึ่งประกอบธุรกิจประกันภัย ห้ามมิให้นำทรัพย์สินไปลงทุนในทางอื่น นอกจากที่ได้ระบุไว้ในประกาศกระทรวง และในพระราชบัญญัติสมาคมอุตสาหกรรมและเลี้ยงชีพของประเทศอังกฤษ(Industrial and Provident Societies Act 1965) ก็ได้กำหนดข้อจำกัดเรื่องการลงทุนของสมาคมไว้เพื่อการซื้อพันธบัตร หุ้นกู้ หรือการลงทุนอย่างอื่นที่มีหลักประกันเช่นเดียวกัน

มีข้อน่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์และคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ใช้ดุลพินิจในเรื่องนี้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะใน (6) ชื่อหุ้นของสถาบันที่ประกอบธุรกิจที่ให้ความสะดวกหรือส่งเสริมความเจริญแก่สหกรณ์ โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของนายทะเบียนสหกรณ์ว่าสถาบันใดประกอบธุรกิจอันทำให้เกิดความสะดวหรือส่งเสริมสหกรณ์แก่กิจการสหกรณ์

⁴ อาน นคะจัด, คำแปลกฎหมายสมาคมสหกรณ์ ค.ศ. 1948 (กฎหมายเลขที่ 33, ปี ค.ศ. 1948)ของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์) หน้า 13

การพิจารณาอนุญาตให้สหกรณ์ซื้อหุ้นในกิจการที่อำนวยความสะดวกแก่สหกรณ์ เป็นการส่งเสริมกิจการนั้น มากกว่าส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์ เพราะการซื้อหุ้นเป็นการลงทุนรูปแบบหนึ่งของสหกรณ์ การอนุญาตให้สหกรณ์ซื้อหุ้นในสถาบันอื่นโดยไม่คำนึงว่ากิจการดังกล่าวมีความเสี่ยงในการบริหารงานหรือไม่ อาจเป็นการชี้แนะให้สหกรณ์นำเงินไปลงทุนกับกิจการที่มีความเสี่ยงและทำให้เงินทุนของสหกรณ์ต้องสูญเสียไปกับการลงทุนในกิจการนั้น ซึ่งจะมีผลกระทบต่อฐานะการเงินของสหกรณ์ แตกต่างจากการกำหนดให้ลงทุนใน (7) การลงทุนอย่างอื่นที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด ซึ่งกำหนดให้สหกรณ์ฝากหรือลงทุนในกิจการที่ค่อนข้างมั่นคง มีความเสี่ยงน้อยและผลประโยชน์ตอบแทนแน่นอน เห็นได้จากประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เรื่อง ข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ที่กำหนดให้เงินของสหกรณ์อาจฝากหรือลงทุนได้ ดังนี้

- (1) บัตรเงินฝากที่ธนาคารเป็นผู้ออก
- (2) ตั๋วแลกเงินที่ธนาคารเป็นผู้รับรอง
- (3) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่ธนาคารซึ่งมีใช้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ออก
- (4) บัตรเงินฝากหรือใบรับฝากเงินที่ออกโดยบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งสถาบันคุ้มครองเงินฝากประกันชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ย
- (5) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่นิติบุคคลเฉพาะกิจเป็นผู้ออกภายใต้โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- (6) หุ้นกู้ที่มีหลักประกัน หรือหุ้นกู้ไม่ด้อยสิทธิ ที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือตั้งแต่ A- ขึ้นไป
- (7) ฝากหรือลงทุนอย่างอื่นใด นอกจากที่กำหนดไว้ใน (1) ถึง (6) โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

ประกาศดังกล่าว สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการควบคุมกำกับการลงทุนในสหกรณ์ไม่ให้เกิดความเสี่ยงซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ได้ และเปิดช่องทางและโอกาสให้การลงทุนให้กับสหกรณ์ได้มีทางเลือกในการลงทุนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การให้ความเห็นชอบของนายทะเบียนสหกรณ์หรือการกำหนดประเภทหลักทรัพย์ที่จะฝากหรือลงทุนได้ตามประกาศของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เป็นเพียงกรอบในการดำเนินการ แต่การจะนำเงินของสหกรณ์ไปฝากหรือลงทุนในหลักทรัพย์ใดนั้น เป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการดำเนินการที่จะพิจารณาเพื่อผลประโยชน์สูงสุดแก่สหกรณ์ การนำเงินของสหกรณ์ไปลงทุนตามกรอบที่กฎหมายกำหนด หากเกิดความเสียหายขึ้นกับสหกรณ์ เป็นประเด็นปัญหาว่า ถือเป็นความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หรือไม่ และในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการ

สหกรณ์ฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อกำหนดตามประกาศดังกล่าว คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้

การพิจารณาความรับผิดชอบของคณะกรรมการในเรื่องนี้ เห็นว่าเพื่อให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ใช้ความระมัดระวัง รอบคอบในการพิจารณาตัดสินใจนำเงินของสหกรณ์ลงทุนในหลักทรัพย์ นอกจากต้องดำเนินการฟ้องร้องในทางอาญาและทางแพ่งกับกรรมการที่ทำให้สหกรณ์เสียหายแล้ว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสหกรณ์มีประสิทธิภาพ กฎหมายสหกรณ์ควรกำหนดบทลงโทษสำหรับคณะกรรมการดำเนินการที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดให้สหกรณ์ลงทุนในหลักทรัพย์ตามที่กำหนด เพื่อประโยชน์ในการป้องปรามการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ในอีกแง่มุมหนึ่งของการบริหารงานสหกรณ์ภายใต้หลักการสหกรณ์ที่ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่สมาชิก การเปิดกว้างให้สหกรณ์สามารถลงทุนในหลักทรัพย์ของเอกชนได้ อาจเปิดโอกาสให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พิจารณาลงทุนในหลักทรัพย์อื่น โดยคำนึงถึงผลกำไรที่เป็นตัวเงินมากกว่าที่จะนำเงินทุนของสหกรณ์ไปดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกตามหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ดังนั้น จึงเห็นว่าควรกำหนดกรอบการลงทุนในหลักทรัพย์อื่นให้แคบลง โดยยกเลิก มาตรา 62 (7) เพื่อให้สหกรณ์พิจารณาการลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกและสังคมอย่างยั่งยืนมากกว่าการคำนึงถึงผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน

(4) กฎหมายกำหนดให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อตรวจสอบการดำเนินกิจการของสหกรณ์ และเสนอรายงานต่อที่ประชุมใหญ่(มาตรา 53) เจตนารมณ์เพื่อต้องการให้สมาชิกสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์ได้ เพื่อป้องกันปัญหาการดำเนินงานของสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการทุจริต แต่ปัญหาของสหกรณ์ในประเทศไทยคือ สมาชิกสหกรณ์ไม่ให้ความสำคัญและไม่เข้าใจระบบตรวจสอบตัวเอง รวมถึงบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ เพราะไม่มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับสหกรณ์ที่ฝ่าฝืน ไม่จัดให้มีผู้ตรวจสอบกิจการ

มาตรา 53 วรรคสอง บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ จึงเป็นประเด็นปัญหาว่า นอกจากจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการสหกรณ์หรือไม่ หรือเป็นอำนาจของสหกรณ์ที่จะกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบกิจการของแต่ละสหกรณ์ได้ เห็นว่าบทบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นหน้าที่ของสหกรณ์ที่จะต้องแต่งตั้งผู้ตรวจสอบกิจการ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ดังนั้น กฎหมายควรบัญญัติให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ ในการพิจารณาหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบกิจการ และจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการที่เหมาะสมของแต่ละสหกรณ์ และ

หากสหกรณ์ไม่จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการ กฎหมายควรกำหนดบทกำหนดโทษ เพื่อป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมาย

บทบัญญัติการดำเนินงานของสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 ตามที่กล่าวมาข้างต้น เป็นกรณีที่สหกรณ์ประสงค์จะรับฝากเงินจากสมาชิกหรือให้สหกรณ์อื่นกู้ ระเบียบที่กำหนดขึ้นเพื่อการนี้ต้องขอความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ก่อน เมื่อพิจารณาในแง่ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์ ที่สหกรณ์มีอิสระในการคิดและตัดสินใจในการ บริหารงานของสหกรณ์ตามหลักประชาธิปไตย เห็นว่า บทบัญญัติที่ให้อำนาจในการดำเนินงานของ สหกรณ์ แต่ต้องขอความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ก่อน ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของ สหกรณ์ ในการคิดและตัดสินใจ ในการบริหารสหกรณ์ตามระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการ ดำเนินการดังกล่าวได้ผ่านการตัดสินใจจากที่ประชุมใหญ่สหกรณ์แล้ว แม้บทบัญญัติในมาตรา 46 (5) (8) และมาตรา 47 จะไม่มีเจตนาให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการเข้าครอบงำหรือแทรกแซงการ ดำเนินงานของสหกรณ์ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในแง่ความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำของรัฐ เห็นว่า ไม่ควรให้อำนาจนายทะเบียน สหกรณ์ให้ความเห็นชอบในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ที่ได้ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ สหกรณ์แล้ว

4.1.2 ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการควบคุมกำกับในกฎหมายมหาชน

การเรียกร้องความเป็นอิสระของสหกรณ์ ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาที่มาจากการใช้ อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครองระบบสหกรณ์ ตามแนวนโยบายแห่งรัฐ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่รัฐบาลวางแนวทางไว้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและ ส่งเสริมสหกรณ์ แต่สหกรณ์กลับเห็นว่าเจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้อำนาจควบคุม เข้าแทรกแซงการดำเนิน กิจการของสหกรณ์ จนในบางครั้งทำให้สหกรณ์ขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการสหกรณ์ ดังนั้น เมื่อมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ในปี พ.ศ. 2542 บทบัญญัติว่าด้วยเรื่อง การควบคุมสหกรณ์ จึงได้ปรับเปลี่ยนเป็น การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์

อย่างไรก็ตาม แม้จะใช้คำว่า "กำกับดูแลและส่งเสริม" แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาโดยรวม ของกฎหมายทั้งสองฉบับ เห็นว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่แตกต่างกัน ดังนั้น การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ในทางปฏิบัติจึงต้องทำการส่งเสริมและควบคุม พร้อมกันได้ด้วยโดยปริยาย เป็นผลให้สหกรณ์ยังคงรู้สึกถึงการถูกควบคุมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะฉะนั้น ประเด็นเรื่องการควบคุมและส่งเสริมงานสหกรณ์ ควรจะเป็นไปในทิศทางใด ควร มีขอบเขตเพียงใด จึงเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันเรื่อยมา โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการให้สหกรณ์ ยึดหลักช่วยตัวเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยลดบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐในการส่งเสริมสหกรณ์

ลง ให้ทำหน้าที่เพียงเป็นนายทะเบียนผู้รักษาการตามตัวบทกฎหมาย ตรวจสอบระเบียบข้อบังคับของสหกรณ์ไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายเท่านั้น หรือเห็นว่าสหกรณ์ยังไม่อาจพึ่งพาตนเองได้ รัฐต้องเพิ่มมาตรการควบคุมสหกรณ์โดยถือว่ามาตรการที่เป็นอยู่ยังไม่เพียงพอ เนื่องจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของสหกรณ์ยังไม่มีความรู้ ความสามารถในการดำเนินธุรกิจแบบสหกรณ์ ทำให้สหกรณ์ไม่สามารถดำเนินกิจการของตนเองได้ หากไม่ได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากหน่วยงานรัฐ ระบบสหกรณ์ในประเทศไทยอาจล้มสลายไปในที่สุด

ดังนั้น การศึกษาหัวข้อนี้ จึงเป็นการศึกษา วิเคราะห์เรื่องปัญหาอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับดูแลสหกรณ์ในกฎหมายสหกรณ์ ตามแนวความคิดหลักการควบคุมกำกับ ซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่ว่า เจ้าหน้าที่รัฐในฐานะผู้ควบคุมกำกับต้องใช้อำนาจการควบคุมกำกับที่มีอยู่อย่างจำกัดตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่ใช่อำนาจเกินกว่าขอบเขตการควบคุมกำกับที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จนทำให้สหกรณ์ขาดความเป็นอิสระ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 84(9) ที่ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระ ปราศจากการควบคุมของรัฐ จึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายสหกรณ์มีมากเกินไปจนขอบเขตของการควบคุมกำกับ จนทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าครอบงำกิจการได้หรือไม่ สำหรับการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้น ได้แบ่งอำนาจหน้าที่ในการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ออกเป็นส่วน ๆ ตามลักษณะขององค์กรการใช้อำนาจ ดังนี้

ก. คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติไว้ในมาตรา 10 โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายและแนวทางในการพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
- (2) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ
- (3) กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการขยายธุรกิจและกิจการของสหกรณ์รวมทั้งประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาการสหกรณ์
- (4) กำหนดแนวทางในการประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือภาคเอกชน เพื่อให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสหกรณ์
- (5) พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ข้อขัดข้องที่ทำให้นโยบายและแผนการพัฒนาการสหกรณ์ที่ไม่อาจบรรลุเป้าหมาย
- (6) พิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับสหกรณ์ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- (7) มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

เหตุผลในการจัดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ(คพช.) เพื่อต้องการให้มีองค์กรกลาง ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและวางทิศทางการพัฒนาสหกรณ์ให้ชัดเจน โดยให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 10 (1) - (6) แต่การกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คพช. ตาม (7) ที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และได้ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ให้ความเห็นชอบเรื่องอื่น ๆ ตามมาตรา 26 มาตรา 29 มาตรา 38 มาตรา 62 (7) มาตรา 86 (2) มาตรา 101 วรรคสอง มาตรา 110 (10) และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติเป็นที่สุดท้าย เห็นว่า เป็นการให้อำนาจ คพช. ทำหน้าที่เสมือนเป็นศาลในกฎหมายสหกรณ์ ในทางปฏิบัติจึงพบปัญหาการใช้อำนาจของ คพช. โดยเฉพาะการใช้อำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ดังนี้

ก. 1 องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ตามมาตรา 3 พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2553 ประกอบด้วย รัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและส่งเสริมระบบสหกรณ์ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสหกรณ์ในเรื่องการเผยแพร่ หลักการและวิธีการสหกรณ์ให้กับเยาวชน หรือปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการสหกรณ์ในเรื่องการส่งเสริมสินค้าสหกรณ์ เป็นต้น และมีกรรมการที่เป็นตัวแทนจากภาคราชการอื่น ๆ อีก จำนวน 10 คน ผู้จัดการใหญ่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และประธานกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำนวน 2 คน ตัวแทนจากสันนิบาตสหกรณ์ ประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ประเภทละหนึ่งคน ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศหนึ่งคน ซึ่งเป็นสัดส่วนของภาคสหกรณ์ จำนวน 9 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามความเห็นของกรรมการโดยตำแหน่งไม่เกิน 5 คน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นกรรมการและเลขาธิการ

การกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการดังกล่าว เห็นว่า มาจากเหตุผลการจัดตั้งคณะกรรมการชุดนี้เพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ ซึ่งต้องใช้งบประมาณของรัฐ และต้องการความร่วมมือจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อให้นโยบายการพัฒนาสหกรณ์สามารถขับเคลื่อนต่อไปได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทิศทางการพัฒนาสหกรณ์ต้องเป็นไปตามแนวทางที่ทางราชการกำหนด เนื่องจากมาตรา 13 วรรคสาม กำหนดให้การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุม ถือเสียงข้างมาก กรรมการหนึ่งคนให้มีหนึ่งเสียง เมื่อกรรมการเสียงข้างมากเป็นตัวแทนจากหน่วยงานราชการ ดังนั้น นโยบายการพัฒนา ส่งเสริมสหกรณ์ จึงไม่อาจเป็นเสียงสะท้อนที่มาจากตัวแทนของสหกรณ์ได้ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำของภาครัฐแต่กฎหมายสหกรณ์ให้อำนาจคณะกรรมการ

พัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งมีกรรมการส่วนใหญ่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานราชการ เป็นผู้กำหนดนโยบายและชี้้นำการพัฒนาสหกรณ์ เห็นว่า การพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญคงจะเป็นเรื่องยาก

ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ โดยเฉพาะตามมาตรา 26 เป็นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่มีคำสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่หรือประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ (มาตรา 20) คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ให้คณะกรรมการแก้ไขข้อบกพร่อง ให้ระงับการปฏิบัติการบางส่วนที่เป็นเหตุให้สหกรณ์เสียหาย ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง และให้คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ (มาตรา 22) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราว ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์ให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ (มาตรา 24) คำสั่งตั้งสมาชิกเป็นกรรมการแทน กรณีมิได้เลือกตั้งหรือเลือกตั้งกรรมไม่ได้ตามกำหนดเวลา (มาตรา 25) คำสั่งเลิกสหกรณ์ตามมาตรา 71 (มาตรา 72) คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่นายทะเบียนสหกรณ์ (อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์) หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้ออกคำสั่ง การอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามกฎหมายกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง โดยไม่ได้กำหนดขั้นตอนวิธีการ ระยะเวลาในการดำเนินการไว้

การทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ ซึ่งมีองค์ประกอบของกรรมการส่วนใหญ่ เป็นผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการและไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาสหกรณ์โดยตรง เป็นปัญหาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ทั้งเรื่องเวลาในการกำหนดนัดหมายการประชุม ซึ่งไม่อาจประชุมโดยต่อเนื่องได้ ประกอบกับการอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์มีทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่หลากหลาย ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ต้องใช้เวลาในการพิจารณายาวนาน ไม่เป็นผลดีต่อสมาชิกและสหกรณ์ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์

สำหรับการทำหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 10 (1) ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ที่มีองค์ประกอบของกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่มาจากตัวแทนของหน่วยงานราชการมากกว่าตัวแทนของสหกรณ์ เป็นการแสดงให้เห็นว่าสหกรณ์ในประเทศไทย ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในประเทศฟิลิปปินส์ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลร่วมรัฐสภา ที่ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากวุฒิสภา ผู้แทนราษฎรและกรรมการที่มาจากภาคประชาชน และให้อำนาจคณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้กฎ ข้อบังคับตามกฎหมายแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ควรจะปรับลดจำนวนให้มีขนาดเล็กลง และมีสัดส่วนจากตัวแทนของสหกรณ์มากขึ้น มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็น

ทางกฎหมาย เช่นเดียวกับคณะกรรมการตามกฎหมายสหกรณ์ในประเทศฟิลิปปินส์ เพราะการกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่เสนอแนะนโยบายเพื่อให้การพัฒนาสหกรณ์เป็นไปในแนวทางที่ภาครัฐกำหนด เป็นการชี้นำไปสู่การควบคุม บังคับบัญชาให้สหกรณ์ต้องปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนดต่อไป การพัฒนาและส่งเสริมสหกรณ์ ควรเริ่มต้นจากสหกรณ์ที่จะเสนอความเห็นต่อรัฐบาล และเมื่อรัฐบาลเป็นชอบตามหลักการที่นำเสนอ อาจแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการส่งเสริมสนับสนุน ตามแนวทางที่สหกรณ์นำเสนอ เห็นว่า น่าจะเป็นผลดีมากกว่าที่จะให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ขึ้นในกฎหมายสหกรณ์อย่างถาวร และกำหนดนโยบายในการพัฒนา ส่งเสริมสหกรณ์โดยที่ไม่ได้เกิดจากความต้องการของสหกรณ์

ก. 2. การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ซึ่งมาตรา 9 วรรคสาม ให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง คัดเลือกผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ด้านการบริหารสหกรณ์ ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า คณะกรรมการชุดนี้นอกจากจะมีหน้าที่ในการเสนอความเห็นวางนโยบายในการพัฒนาและส่งเสริมสหกรณ์แล้ว ยังมีหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ด้วย ดังนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิควรเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ร่วมด้วย เพราะการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 26 มีทั้งประเด็นข้อกฎหมายและการบริหารงานของสหกรณ์

ก. 3. กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอน ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ มีเพียงประกาศข้อกำหนดของคณะกรรมการอนุกรรมการเพื่อพิจารณาข้ออุทธรณ์ ที่ 1/2543 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การรับเรื่องอุทธรณ์ ที่ประธานคณะอนุกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ประกาศกำหนดให้ผู้ที่จะอุทธรณ์และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องต้องถือปฏิบัติ แต่เนื่องจากประกาศดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติและมาตรการบังคับที่ชัดเจน ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์บางเรื่องต้องใช้เวลาจนถึง 2 ปี เช่น กรณีสหกรณ์จังหวัด รองนายทะเบียนสหกรณ์ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ มีคำสั่ง ลงวันที่ 18 กรกฎาคม 2549 รับผิดชอบแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ ของสหกรณ์ฯ โดยตัดข้อความที่ขัดกับหลักการ วิธีการ อุดมการณ์สหกรณ์ กฎหมาย ระเบียบและคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ออกสหกรณ์ฯ จึงอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ต่อ คพช. ตามหนังสือ ลงวันที่ 14 กันยายน 2549 อ้างว่า การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับที่กำหนดให้การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี กำไรสุทธิส่วนที่เหลืออยู่(ถ้ามี) ให้สมทบเป็นทุนสำรองหรือทุนของสหกรณ์อื่นใดตามที่ประชุมใหญ่กำหนดไม่ขัดกับข้อกฎหมาย การแก้ไขเพิ่มเติมความในข้อบังคับข้อ 68(7) ของสหกรณ์ใช้บังคับกับสมาชิกทุกคนไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสมาชิก คนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะสหกรณ์ย่อมกระทำได้โดยชอบตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 50 และ 43(9) เมื่อสหกรณ์ได้นำข้อบังคับที่

แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว นายทะเบียนสหกรณ์จึงชอบที่จะรับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับให้สหกรณ์ โดยที่ประชุม คพช. ครั้งที่ 3/2551 เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2551 ได้วินิจฉัยข้ออุทธรณ์ของสหกรณ์ฯ มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าอุทธรณ์ของสหกรณ์ฯ ฟังขึ้น ให้เพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ เฉพาะที่ไม่รับจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหกรณ์

กรณีนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่ง ที่ 178/2543 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2543 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 71(3) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542 สั่งเลิกร้านสหกรณ์ด้วยเหตุไม่อาจดำเนินกิจการให้เป็นผลดี หากปล่อยทิ้งไว้อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชวบนการสหกรณ์หรือประโยชน์โดยส่วนรวม สหกรณ์ฯ จึงอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ต่อ คพช. ตามมาตรา 72 แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542 คพช. ได้วินิจฉัยข้ออุทธรณ์ของสหกรณ์ฯ แล้ว มีมติเป็นเอกฉันท์ให้นายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาทบทวนคำสั่ง เนื่องจากอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ร้องนายทะเบียนสหกรณ์ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ มีคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ 872/2544 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2544 มอบหมายให้หัวหน้าสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบงบดุลและรายละเอียดประกอบงบการเงินของร้านสหกรณ์ฯ ดังกล่าว สำหรับปีบัญชีสิ้นสุดวันที่ 31 มีนาคม 2535 -31 มีนาคม 2544 เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องข้ออุทธรณ์ของสหกรณ์ฯ ได้ข้อเท็จจริงว่า ร้านสหกรณ์ ประกอบด้วยสำนักงานใหญ่และมีสาขาอีก 4 สาขา ต่อมาสำนักงานใหญ่ละสาขาที่ 1-3 ได้หยุดดำเนินกิจการตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2539 แต่สาขาที่ 4 ยังดำเนินกิจการปกติเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน และสมาชิกยังต้องการบริการจากร้านสหกรณ์ฯ (สาขาที่ 4) อยู่ และจากการตรวจสอบการดำเนินงาน งบดุล และรายละเอียดประกอบงบการเงินของร้านสหกรณ์ฯ ดังกล่าว เห็นว่า การดำเนินงานของสหกรณ์สามารถอำนวยการประโยชน์แก่ประโยชน์ และมีทุนดำเนินงานเพียงพอที่จะดำเนินกิจการต่อไปได้ ที่ประชุม คพช. ครั้งที่ 3/2545 เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2545 จึงมีมติให้เพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์

สรุปปัญหาการใช้อำนาจกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติในการกำหนดนโยบายแนวทางการพัฒนาสหกรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์เกิดจากองค์ประกอบคณะกรรมการ ที่มีสัดส่วนของผู้แทนหน่วยงานราชการมากกว่าผู้แทนของสหกรณ์ทำให้แผนการพัฒนาสหกรณ์เป็นเสมือนแผนงานของภาคราชการ ไม่มีสภาพบังคับให้สหกรณ์ต้องดำเนินการไปตามแผนงานที่วางไว้ แผนพัฒนาสหกรณ์ที่ผ่านมาจึงไม่มีผลต่อการพัฒนาสหกรณ์เพราะขาดความร่วมมืออย่างจริงจังจากรัฐบาลและจากสหกรณ์ ทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติในเรื่องนี้ล้มเหลว สำหรับการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ

พิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่าไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากกระบวนการในการพิจารณาต้องใช้ระยะเวลา บางเรื่องส่งผลกระทบต่อสิทธิของสมาชิกและสหกรณ์

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง นายทะเบียนสหกรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ควรมีกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม ระยะเวลายาวนานอาจก่อให้เกิดความเสียหายกับสมาชิกและสหกรณ์ได้ การอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ที่สั่งตามกฎหมาย ควรจะได้กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปด้วยความรวดเร็ว ดังนั้น จึงควรปรับโครงสร้างของคณะกรรมการและกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้เหมาะสม

ข. นายทะเบียนสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 บัญญัติให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 16 และอำนาจในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ ตามมาตรา 17- มาตรา 25 นอกจากนี้จากนั้นนายทะเบียนสหกรณ์ยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอีกมากมาย ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ สามารถแบ่งออกเป็น

ข.1 การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง ประกาศ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสหกรณ์ เช่น การออกคำสั่งตามมาตรา 22 การสั่งเลิกสหกรณ์ตามมาตรา 71

ข. 2 การใช้ดุลพินิจในการให้ความเห็นชอบ เช่น เห็นชอบระเบียบให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกัน (มาตรา 47) เห็นชอบการซื้อหุ้น (มาตรา 62(6))

ข. 3 การกำหนดรายการต่าง ๆ ที่สหกรณ์ต้องจัดทำและรายงาน เช่น กำหนดแบบการทำบัญชี (มาตรา 65) กำหนดรายการในงบดุล บัญชีกำไรขาดทุน (มาตรา 66)

ข. 4 รับทราบรายงานต่าง ๆ ของสหกรณ์

ปัญหาอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ในการควบคุม กำกับ ดูแลส่งเสริมสหกรณ์ เกิดจากการใช้อำนาจตามข้อ ข. 1 และ ข. 2 ซึ่งมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ หากนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจในการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ตามกฎหมาย โดยไม่คำนึงถึงความเป็นอิสระตามหลักการสหกรณ์ อาจเป็นการใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงกิจการของสหกรณ์ได้ เช่น

- กรณีรองนายทะเบียนสหกรณ์ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 20 แห่ง พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีคำสั่งที่ 1/2551 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2551 เพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่วิสามัญของสหกรณ์ ในคราวประชุมเมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2551 ระเบียบวาระที่ 2 ที่ได้มีมติให้คณะกรรมการดำเนินการ ชุดที่ 23 ไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหาย จำนวน 582,780 บาท ให้กับสหกรณ์ฯ และให้สหกรณ์ฯ ตัดเป็นค่าใช้จ่ายสหกรณ์ทั้งจำนวน กรณีคณะกรรมการดำเนินการ

ชุดที่ 23 ยอมรับว่ากระทำผิดจริงในการเลิกจ้างเจ้าหน้าที่สหกรณ์ โดยไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับ และระเบียบของสหกรณ์ เป็นเหตุให้ต้องจ่ายค่าชดเชยกับสิทธิประโยชน์อื่นให้กับอดีตพนักงานสหกรณ์ 2 ราย กรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ ชุดที่ 23 จึงอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ตามหนังสือลงวันที่ 5 มกราคม 2552 เนื่องจากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าว

ที่ประชุม คพช. ครั้งที่ 2/2553 วันที่ 29 มีนาคม 2553 ได้วินิจฉัยข้ออุทธรณ์ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ชุดที่ 23 แล้ว มีมติเป็นเอกฉันท์ เห็นว่า คำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ 1/2551 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2551 ไม่ปรากฏข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อพิจารณา อันเป็นเหตุผลในการออกคำสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่วิสามัญของสหกรณ์ดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยรูปแบบและขั้นตอนการออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จึงเพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ 1/2551 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2551

- กรณีนายทะเบียนสหกรณ์ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22(1) แห่ง พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้มีหนังสือขอให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์การเกษตร ปฏิบัติการแก้ไขข้อบกพร่อง ตามวิธีการและระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจาก พบว่าสหกรณ์ได้ขายปุ๋ยเป็นเงินเชื่อให้แก่สหกรณ์อื่น จำนวน 3 ราย มีหนี้คงค้างรวม 20,870,000 บาท มีการทำสัญญาซื้อขายเป็นหลักฐานโดยมีคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ดังกล่าวเป็นผู้ค้ำประกันเท่านั้น สหกรณ์ควรจัดให้มีหลักทรัพย์จำนองเพื่อค้ำประกันซื้อขายปุ๋ย โดยราคาจำนองไม่ควรน้อยกว่าราคาสินค้าที่ได้จำหน่ายไป จึงขอให้สหกรณ์ฯ แก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว ภายใน 30 วันสหกรณ์ฯ จึงอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ต่อ คพช. ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ เนื่องจากขัดต่อสภาพข้อเท็จจริงของการประกอบกิจการของสหกรณ์ เพราะการที่สหกรณ์ขายสินค้าเป็นเงินเชื่อให้กับสหกรณ์อื่น หรือลูกค้าของสหกรณ์โดยการให้บุคคลที่ระบุไว้ในระเบียบของสหกรณ์เป็นผู้ค้ำประกัน โดยมีผู้ค้ำประกันและมีได้ให้สหกรณ์ผู้จำหน่ายหลักทรัพย์จำนองมาค้ำประกันราคาสินค้า ไม่เป็นการขัดต่อระเบียบข้อบังคับ อีกทั้งการขายสินค้าของสหกรณ์ได้ทำสัญญาขายเสร็จเด็ดขาดแล้ว จึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงสัญญาใดๆ อันให้มีผลบังคับย้อนหลังได้

ที่ประชุม คพช. ครั้งที่ 2/2551 เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2551 ได้วินิจฉัยข้ออุทธรณ์ของสหกรณ์ฯ แล้ว มีมติเป็นเอกฉันท์ ให้เพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่สั่งให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการ และระยะเวลาที่กำหนด เนื่องจากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการขายเชื่อสินค้าและผลิตผลของสหกรณ์ เป็นอำนาจของคณะกรรมการดำเนินการฯ ตามระเบียบสหกรณ์ว่าด้วยการให้เชื่อสินค้าและผลิตผลของสหกรณ์ พ.ศ.2545 ข้อ 8 ว่าการให้เชื่อสินค้าหรือผลิตผลของสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการฯ มีอำนาจพิจารณาการให้สินเชื่อได้ โดยให้จัดทำ

หลักประกันอย่างใดอย่างหนึ่ง เพิ่มเติมด้วยก็ได้ การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการก้าวล่วงต่อการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานภายในของสหกรณ์ ซึ่งยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ แต่เป็นความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ตามปกติในการค้าขาย ซึ่งมีได้ชัดต่อระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายสหกรณ์แต่อย่างใด กรณีดังกล่าวจึงยังไม่ถือว่าเป็นข้อบกพร่องของสหกรณ์ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์จะใช้อำนาจสั่งให้สหกรณ์แก้ไขตามมาตรา 22(1) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542

- กรณีรองนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจตามมาตรา 22(4) แห่ง พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 ถอดถอนคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ออกจากตำแหน่งทั้งหมดรวม 15 คน ตามคำสั่งที่ 5/2543 วันที่ 20 ธันวาคม 2543 เนื่องจากทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก รวมค่าเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์จำนวนเงินประมาณ 7.23 ล้านบาท และแม้ว่านายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการฯ แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งให้รายงานผลการแก้ไขด้วยแล้ว แต่คณะกรรมการฯ จงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ไม่ได้รายงานหรือชี้แจงใดๆ อดีตคณะกรรมการดำเนินการ จึงอุทธรณ์คำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ต่อ คพช.โดยอ้างเหตุผลในการอุทธรณ์ว่า ไม่ได้ทำให้สหกรณ์เสื่อมเสียผลประโยชน์ แต่กลับได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจการ

ที่ประชุม คพช.ครั้งที่ 1/2544 วันที่ 1 พฤษภาคม 2544 ได้วินิจฉัยสั่งอุทธรณ์ของอดีตคณะกรรมการฯ แล้ว มีมติเป็นเอกฉันท์ให้ยกอุทธรณ์ของอดีตคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ทั้ง 15 คน เนื่องจากเหตุผลในการอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น ประกอบกับความเสียหายและข้อบกพร่องดังกล่าวข้างต้น นายทะเบียนสหกรณ์ได้เคยมีหนังสือสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ แก้ไขข้อบกพร่อง ตามมาตรา 22(1) แห่ง พ.ร.บ.สหกรณ์ พ.ศ.2542 แล้ว แต่ก็มีได้ปฏิบัติตามหากปล่อยให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ชุดนี้บริหารกิจการต่อไป อาจทำให้สหกรณ์หรือสมาชิกเสื่อมเสียผลประโยชน์มากขึ้น การที่นายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจถอดถอนจึงเป็นการกระทำชอบแล้ว

จากกรณีตัวอย่างข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียว และไม่มีขั้นตอนการพิจารณาที่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ก่อนการใช้อำนาจ ตามมาตรา 22(4) นายทะเบียนสหกรณ์จำเป็นต้องดำเนินการตาม (1) ก่อนหรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในประเทศสหพันธ์รัฐมาเลเซีย (ค.ศ.1948)⁵ ที่ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการออกจาก

⁵ อาบ นคะจัด คำแปล กฎหมายสมาคมสหกรณ์ ค.ศ. 1948 (กฎหมายเลขที่ 33 ค.ศ.1948)ของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย

ตำแหน่งทั้งคณะ นายทะเบียนสหกรณ์ต้องได้ปรึกษาหารือและได้พิจารณา ถ้ามีคำคัดค้านของเจ้าหน้าที่ตั้งปวงของสหกรณ์เกี่ยวกับการออกคำสั่ง (มาตรา 37 เอ) แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์การเกษตรของประเทศญี่ปุ่น พบว่า ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตรวจพบว่า สหกรณ์ฝ่าฝืนกฎหมาย คำสั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกคำสั่งให้สหกรณ์ดำเนินการแก้ไขการที่ผิดนั้น กรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้แก้ไขข้อบกพร่องนั้น ให้พนักงานสั่งให้หยุดธุรกิจทั้งหมด หรือให้สหกรณ์เลือกตั้งกรรมการเจ้าหน้าที่ใหม่ตามเวลาที่กำหนด (มาตรา 95)

ปัญหาการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 22 ตามที่ยกมาเป็นกรณีตัวอย่าง เกิดจากกฎหมายไม่ได้กำหนดเงื่อนไข วิธีพิจารณาก่อนการใช้อำนาจให้ชัดเจน รวมทั้งการมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์ให้รองนายทะเบียนสหกรณ์และพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามมาตรา 22 ทำให้หลักเกณฑ์การใช้อำนาจไม่เป็นไปตามแนวทางเดียวกัน ดังนั้น เพื่อไม่ให้มีปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของนายทะเบียนให้ชัดเจน เป็นขั้นตอนในลักษณะเดียวกับมาตรา 95 ในกฎหมายสหกรณ์ของประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้การใช้อำนาจควบคุมกำกับที่มีผลกระทบต่อฐานะของสหกรณ์มีความชัดเจน สุดท้ายได้มอบอำนาจคืนกลับแก่ที่ประชุมใหญ่ ให้สมาชิกได้พิจารณาตัดสินใจเลือกกรรมการชุดใหม่ ไม่ใช่ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งกรรมการชั่วคราว (มาตรา 24 - 25) มีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่แต่งตั้งโดยที่ประชุมใหญ่สมาชิก ซึ่งเห็นว่าอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าว ขัดกับหลักการสหกรณ์ ข้อที่ 2 สหกรณ์ต้องเป็นองค์การประชาธิปไตยที่มีการควบคุมโดยสมาชิก และสมาชิกต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดและตัดสินใจเรื่องการบริหารงานสหกรณ์ และการให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งกรรมการชั่วคราว เป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเกินกว่าขอบเขตการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ เนื่องจากอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของสมาชิก ที่จะใช้อำนาจในการตัดสินใจเลือกกรรมการตามระบอบประชาธิปไตย รวมถึงนายทะเบียนสหกรณ์ต้องใช้ความระมัดระวังในการออกคำสั่ง เนื่องจากดำเนินการบางอย่าง เป็นอำนาจของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่นายทะเบียนสหกรณ์ไม่อาจก้าวล่วงได้ หากเข้าไปใช้อำนาจสั่งการอาจเป็นการใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพราะมิใช่การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย แต่เป็นความรับผิดชอบในการบริหารกิจการของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่มีต่อสมาชิกและสหกรณ์

ดังนั้น การพิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์ หากมิใช่เรื่องที่กระทำผิดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ควรให้สมาชิกสหกรณ์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนการใช้อำนาจอาจเป็นผลดีมากกว่าการใช้ดุลพินิจโดยฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจมีข้อผิดพลาดในการออกคำสั่งได้ อย่างไรก็ตาม หากกฎหมายค้ำถึงเรื่องความเป็น

อิสระของสหกรณ์ โดยลดบทบาทหน้าที่ในการควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐลง และให้สหกรณ์มีอิสระที่จะดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์แล้ว จำเป็นที่ต้องมีมาตรการในการป้องกันเพื่อมิให้สหกรณ์ดำเนินการนอกขอบวัตถุประสงค์ โดยมาตรการที่สำคัญคือ การกำหนดบทลงโทษสำหรับคณะกรรมการดำเนินการที่จงใจฝ่าฝืนกฎหมายสหกรณ์ เป็นเหตุให้สหกรณ์และสมาชิกได้รับความเสียหาย

ค. รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้ง มีอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 17 – มาตรา 25 ซึ่งเป็นอำนาจที่กฎหมายมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับสหกรณ์ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายจะไม่ไม่ผลกระทบต่อกรดำเนินการดำเนินงานปกติของสหกรณ์ หากการดำเนินงานของสหกรณ์ไม่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ

ส่วนใหญ่ปัญหาการใช้อำนาจควบคุมกำกับสหกรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายสหกรณ์ แต่ส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายการจัดแบ่งส่วนราชการตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ที่แบ่งแยกหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสหกรณ์ โดยให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ทำหน้าที่ส่งเสริมการจัดตั้ง การกำกับดูแลการบริหารงานของสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ทำหน้าที่ให้คำแนะนำด้านการเงินการบัญชี ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ แต่ในขณะที่เดี่ยวก้นนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการมอบหมายสั่งการได้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 16 วรรคสอง “บรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนสหกรณ์อาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้” นายทะเบียนสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ 598/2552 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2552 เรื่องมอบอำนาจให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ และคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ 827/2546 เรื่อง มอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่อาจแบ่งแยกได้ว่า ข้อบกพร่องของสหกรณ์ประเภทใดที่รองนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้มีหน้าที่ดำเนินการสั่งการตามมาตรา 22 และข้อบกพร่องในลักษณะใดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้รับมอบหมายจากนายทะเบียนสหกรณ์ให้ดำเนินการตามมาตรา 22 และสุดท้ายหน่วยงานใดจะเป็นผู้ดูแล รับผิดชอบในการสั่งการให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องทั้งหมดของสหกรณ์

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ของประเทศญี่ปุ่น พบว่า กฎหมายสหกรณ์ การเกษตรของประเทศญี่ปุ่น ในหมวดที่ว่าด้วยการควบคุม กับหมวดการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีความแตกต่างกันในเรื่องการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการควบคุมกำกับดูแลและส่งเสริมกิจการสหกรณ์ เนื่องจากกฎหมายสหกรณ์การเกษตรของประเทศ ญี่ปุ่น ให้อำนาจในการควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ เริ่มต้นที่สมาชิกทำหนังสือร้องขอให้มีการ ตรวจสอบถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยอ้างเหตุผลแสดงความสงสัยในธุรกิจหรือการบัญชีของสหกรณ์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบธุรกิจหรือบัญชีของสหกรณ์ (มาตรา 94 วรรคหนึ่ง) หรือในกรณีที่ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจประสงค์จะดำเนินการตามถอนการทำธุรกิจประกันภัยของสหกรณ์ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องขอฟังความคิดเห็นจากสหภาพจังหวัดก่อนในกรณีที่สหกรณ์นั้นมีแดนไม่ล้ำ เขตจังหวัดออกไป หรือจะต้องฟังข้อคิดเห็นจากสหภาพกลางแห่งชาติหากสหกรณ์นั้นมีแดนล้ำเขต จังหวัด (มาตรา 95.3 วรรคสอง)⁶

บทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของขบวนการสหกรณ์ในประเทศ ญี่ปุ่น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจที่รัฐต้องปรึกษาองค์การสหกรณ์ขั้นสูงไว้ เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจในการกำกับ ดูแล สหกรณ์ และการออกคำสั่งให้สหกรณ์ปฏิบัติการตามกฎหมายเป็นอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์และคณะกรรมการพัฒนาการ สหกรณ์แห่งชาติ ดังนั้น จึงเห็นว่ากฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการ ควบคุมกำกับสหกรณ์ มากกว่าที่จะให้อำนาจในการควบคุมกิจการสหกรณ์เป็นของสมาชิก สหกรณ์ เนื่องจากรัฐยังคงเชื่อว่าสมาชิกสหกรณ์ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะใช้อำนาจที่ประชุม ใหญ่สหกรณ์ ตามแนวทางระบอบประชาธิปไตยในการควบคุมกิจการสหกรณ์ได้ จึงจำเป็นต้องให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรวจสอบและกำกับดูแลสหกรณ์อย่างใกล้ชิด

ง. กองทุนพัฒนาสหกรณ์ กพส. พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 27 ให้ จัดตั้งกองทุนพัฒนาสหกรณ์ขึ้นในกรมส่งเสริมสหกรณ์ เรียกโดยย่อว่า “กพส.” เพื่อเป็นทุนส่งเสริม กิจการสหกรณ์ มีคณะกรรมการบริหาร กพส. ประกอบด้วยอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นประธาน กรรมการ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมส่งเสริม การเกษตร ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานประมง เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการอื่น ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนของสหกรณ์ประเภทละหนึ่งคน และผู้แทนกลุ่มเกษตรกรหนึ่งคน เป็น

⁶ อาน นคะจัด, กฎหมายการเกษตรประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้, หน้า 71

กรรมการ คณะกรรมการบริหาร กฟส. ทำหน้าที่บริหาร กฟส. ตรวจสอบและประเมินผลงานของ สหกรณ์ที่ได้รับการส่งเสริมจาก กฟส. ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงได้ออกระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหาร กองทุนพัฒนาสหกรณ์ พ.ศ. 2550 กำหนดกรอบแนวทางในการให้สหกรณ์กู้ยืมเงิน การชำระหนี้ การผ่อนชำระหนี้ และการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การบริหารหนี้ และการติดตาม เြงรัดหนี้ ที่ผ่านมา กฟส. ได้ให้สหกรณ์กู้ยืมเพื่อสนับสนุนการขยายโอกาสทางธุรกิจของสหกรณ์ สนับสนุนการแก้ไขปัญหา สินค้าเกษตรกรรมตามนโยบายรัฐบาล เช่น โครงการสนับสนุนเงินกู้กองทุนพัฒนาสหกรณ์เพื่อการ เสริมสร้างความมั่นคงของสหกรณ์ขนาดเล็ก เพื่อให้สหกรณ์ขนาดเล็กมีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุน เพื่อลดต้นทุนการผลิตในการประกอบอาชีพการเกษตรแก่สมาชิกสหกรณ์ โครงการแก้ไขปัญหา ใช้หัวดนกในสหกรณ์ผู้เลี้ยงเป็ด เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรผู้เลี้ยงเป็ดปรับระบบการเลี้ยงเป็ดแบบไล่ ฟุ้งเข้าสู่ระบบฟาร์มหรือระบบโรงเรือน โดย กฟส. สนับสนุนเงินกู้แก่สหกรณ์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนใน การทำธุรกิจของสหกรณ์ ดังนั้น สหกรณ์ที่ได้รับการช่วยเหลือ อุดหนุนด้านการเงินจาก กฟส. ๆ จะต้องควบคุม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของสหกรณ์อย่างใกล้ชิดตามระเบียบที่กรม ส่งเสริมสหกรณ์กำหนด ในฐานะที่เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตรวจสอบและเข้า ควบคุมกิจการในกรณีดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามสัญญาเข้าร่วมโครงการ

จากรายงานประจำปี 2553 ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้ประเมินผลการดำเนินงาน ของสหกรณ์ที่กู้เงินจากกองทุนพัฒนาสหกรณ์ พบว่าสหกรณ์เกือบทั้งหมดได้จ่ายเงินคืนให้กับ กองทุนตรงตามวงเงิน ระยะเวลา และอัตราดอกเบี้ย ตามที่ได้ทำสัญญาไว้กับกองทุน มีเพียงส่วน น้อยประมาณร้อยละ 2 ที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญา ถือได้ว่ากองทุนพัฒนาสหกรณ์มีระบบการบริหาร และควบคุมให้สหกรณ์ปฏิบัติตามสัญญาอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ สิ่งที่สำคัญคือ สหกรณ์ ที่นำเงินกองทุนไปใช้ก่อให้เกิดประโยชน์และรายได้ทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสหกรณ์และสมาชิก และเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาสหกรณ์ให้พึ่งตนเองได้ในอนาคต

จะเห็นได้ว่า อำนาจการควบคุมให้สหกรณ์ปฏิบัติตามสัญญาของ กฟส. เป็นการใช้อำนาจตามสัญญาเข้าร่วมโครงการ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อสหกรณ์ยอมรับเข้าร่วมโครงการของรัฐ สหกรณ์ต้องดำเนินการตามระเบียบ วิธีปฏิบัติที่ทางราชการกำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่ รัฐย่อมมีอำนาจควบคุม กิจการของสหกรณ์ให้ปฏิบัติตามสัญญาและเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนด เมื่อพิจารณาความเป็นอิสระตามหลักการสหกรณ์ เห็นว่า สหกรณ์มีอิสระที่จะคิดหรือตัดสินใจ ใน การเข้าร่วมโครงการกับรัฐหรือไม่ เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเข้าไปครอบงำ การใช้ อำนาจในการตัดสินใจของสหกรณ์ในการเข้าร่วมโครงการหรือไม่ แต่เมื่อสหกรณ์ทำสัญญาเข้าร่วม โครงการสหกรณ์ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา

ภายใต้แนวความคิดกฎหมายมหาชน นอกจากกฎหมายจะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ ในฐานะที่รัฐเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและมีอำนาจโดยชอบธรรมในการควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์เพื่อผลประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศแล้ว รัฐยังมีหน้าที่ในบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชนที่มีความเดือดร้อนด้วย สำหรับความช่วยเหลือที่รัฐให้กับประชาชนโดยส่งผ่านมายังสหกรณ์ มักจะดำเนินการในรูปเงินกู้ผ่านกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์นำไปให้สมาชิกสหกรณ์ กู้ เป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพต่อไป หรือในรูปโครงการให้เงินกู้แก่สหกรณ์เพื่อรวบรวมผลผลิตแล้วรัฐรับซื้อในราคาประกัน โดยรูปแบบการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว เริ่มต้นจากรัฐบาลที่ต้องการช่วยเหลือเกษตรกร เช่น

- **โครงการบริหารจัดการลำไย** เพื่อช่วยเหลือผู้ปลูกลำไยในภาคเหนือ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2548 และวันที่ 2 สิงหาคม 2548 อนุมัติให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ยืมเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร จำนวน 1,930 ล้านบาท เพื่อดำเนินการตามมาตรการบริหารจัดการลำไย ปี 2548 โดยคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) มีมติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินมาตรการบริหารจัดการลำไย ในปีพ.ศ. 2548 โดยมีมาตรการดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกลำไย ผ่านสถาบันเกษตรกร โดยการให้สหกรณ์กู้ยืมเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรผ่านกรมส่งเสริมสหกรณ์ ดอกเบี้ยร้อยละ 1 ต่อปี เพื่อดำเนินการกระจายลำไยสดออกนอกแหล่งผลิต ผลักดันการส่งออกลำไยสด การแปรรูปลำไยอบแห้ง แปรรูปลำไยสีทอง ลำไยกระป๋อง โครงการดังกล่าวมีสหกรณ์เข้าร่วมโครงการซื้อลำไยสดเพื่ออบแห้ง จำนวน 68 สหกรณ์ 26 กลุ่มเกษตรกร และมีสหกรณ์ซื้อลำไยแห้งจำนวน 26 สหกรณ์ 13 กลุ่มเกษตรกร ในการดำเนินโครงการรัฐบาลเป็นผู้จัดหา ผู้ซื้อในต่างประเทศให้กับสหกรณ์ แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติสหกรณ์มีสหกรณ์ที่เข้าร่วมโครงการโดยไม่มีความพร้อม ไม่มีประสบการณ์ในการทำลำไยอบแห้ง บางสหกรณ์เข้าร่วมโดยไม่ได้สมัครใจ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐขอความร่วมมือให้เข้าร่วมโครงการ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่โครงการกำหนดได้ ประกอบกับการดำเนินงานของรัฐบาลมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและมีปัญหาในการจัดจำหน่ายให้กับบริษัทในต่างประเทศ เป็นผลให้การจัดการโครงการนี้มีผลขาดทุน ประมาณ 675 ล้านบาท ซึ่งรัฐต้องจัดสรรงบประมาณจากงบกลางเพื่อชดเชยภาระขาดทุนให้กับสหกรณ์ต่อไป

โครงการบริหารจัดการลำไยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 มีปัญหาในการบริหารจัดการเรื่อยมา ทั้งจากปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการทุจริตของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ จนกระทั่งปัจจุบัน การดำเนินโครงการบริหารจัดการลำไย ปี 2553 รัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขผู้เข้าร่วมโครงการกู้ยืมเงินกองทุนช่วยเหลือเกษตรกร ในการจัดซื้อลำไยเพื่อเร่งระบายผลผลิตออกนอกแหล่งผลิต โดยคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการต้องเป็นสหกรณ์ที่จัด

ทะเบียนเป็นนิติบุคคลตาม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หรือกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร หรือวิสาหกิจชุมชนที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2542 หรือ องค์ประกอบส่วนท้องถิ่น สมัครงใจจะดำเนินธุรกิจรวบรวมลำไยสด (ช่อ) เพื่อกระจายผลผลิตภายในประเทศ ไม่มีการทุจริตหรือข้อบกพร่องที่เป็นสาระสำคัญ หรือมีแต่ได้รับการแก้ไขแล้ว มีสถานที่รวบรวมหรือคลังสินค้าตลอดจนมีวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็น มีพนักงานบัญชี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำบัญชี ไม่มีหนี้ค้างชำระเงิน คชก. การกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการดังกล่าว เพื่อให้สหกรณ์มีโอกาสในการคิดและตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ

- โครงการตลาดสินค้าเกษตรภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่⁷ มาจาก ฯพณฯ

นายกรัฐมนตรี มีดำริที่จะจัดตั้งศูนย์แสดงสินค้า โดยให้จัดทำเป็นโครงการนำร่องที่จังหวัดเชียงใหม่ ใช้พื้นที่ประมาณ 400 ไร่ บริเวณมณฑลทหารบกที่ 33 ติดสนามกีฬา 700 ปี จังหวัดเชียงใหม่ กิจกรรมภายในศูนย์แสดงสินค้าประกอบด้วยศูนย์ประชุมนานาชาติ ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยรับผิดชอบ ศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาและกระจายสินค้า (SME) ของกระทรวงอุตสาหกรรม ตลาดสินค้าเกษตรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ จึงเสนอโครงการฯโดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณ หมวดยอดเงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน 314.25 ล้านบาทให้กับสหกรณ์ เพื่อดำเนินการก่อสร้างตลาดกลางและบริหารจัดการ (ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบกลางค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ งบเงินอุดหนุนจำนวน 299.01 ล้านบาท เป็นเงินอุดหนุนค่าก่อสร้างตลาดกลางและจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินงาน 286.70 ล้านบาท เงินอุดหนุนทั่วไปค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 12.25 ล้านบาท) ส่วนพื้นที่ดำเนินการ จำนวน 65 ไร่ ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรภาคเหนือ จำกัด เป็นผู้ขอใช้พื้นที่จากกรมธนารักษ์

การดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรภาคเหนือ จำกัด จังหวัดเชียงใหม่ เป็นผู้เช่าที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ชม. 1745 (ประมาณ 65 ไร่) เป็นระยะเวลา 5 ปี ในอัตราไร่ละ 50 บาท เป็นเงิน 3,250 บาท/ปี (5 ปี) เนื่องจากในปีที่ 1-2 เป็นระยะเวลาก่อสร้าง ส่วนช่วงปีที่ 3-5 เป็นช่วงระยะเวลาดำเนินการ ผลตอบแทนเป็นอย่างไรจะได้ใช้เป็นฐานในการกำหนดอัตราค่าเช่าและค่าธรรมเนียมการต่ออายุสัญญาเช่าในปีถัดไปในอัตราที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับได้ต่อไป

⁷ กรมส่งเสริมสหกรณ์,โครงการจัดตั้งตลาดกลางสินค้าเกษตรภาคเหนือ [ออนไลน์] 6 ตุลาคม 2553 แหล่งที่มา <http://www.cpd.go.th/ewt/spscpd/download>

นอกจากค่าเช่า 50 บาท/ไร่/ปี แล้ว ชุมชนฯต้องชำระค่าธรรมเนียมจัดให้เช่า 312,000 บาท และค่าธรรมเนียมการตรวจแบบอาคารและสิ่งปลูกสร้าง 117,270 บาท พร้อมต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในบันทึกคำยินยอมและเงื่อนไขสัญญาเช่า

- โครงการสนับสนุนสินเชื่อในการจัดหาปุ๋ยเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ปี 2544
มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2542 และ วันที่ 20 มิถุนายน 2543 เห็นชอบโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ปี 2542 และปี 2543 โดยองค์กรเกษตรกรเป็นผู้จัดหา และได้มอบหมายให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดหาปุ๋ยเคมีของสหกรณ์ให้กับสมาชิกสหกรณ์ เพื่อให้จัดหาปุ๋ยเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกสหกรณ์มากขึ้น และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2544 ให้องค์กรเกษตรกรเป็นผู้จัดหาเงินยืม และให้เกษตรกรกู้เงินเพื่อไปจัดซื้อปุ๋ยเคมี ปุ๋ยอินทรีย์ ปุ๋ยชีวภาพ หรือปุ๋ยอื่น ๆ ด้วยตนเอง วัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรมีเงินทุนในการจัดซื้อปุ๋ยที่เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการของตนเอง ทั้งปริมาณ ประเภท และระยะเวลาการใช้ แหล่งเงินทุนมาจากเงินยืมปลอดดอกเบี้ยจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) วงเงิน 640 ล้านบาท เพื่อให้สหกรณ์กู้ยืมสำหรับให้สมาชิกสหกรณ์นำไปซื้อปุ๋ยเคมี ปุ๋ยอินทรีย์ ปุ๋ยชีวภาพและปุ๋ยอื่น ๆ ด้วยตนเอง และขอเงินจ่ายขาดเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายดำเนินการของส่วนราชการ และสหกรณ์ ตามที่จ่ายจริงไม่เกินร้อยละ 1 ของวงเงินดำเนินงาน จำนวน 6.4 ล้านบาท รวมเป็นเงิน 646.6 ล้านบาท

วิธีดำเนินงาน สหกรณ์จะต้องรวบรวมความต้องการใช้ปุ๋ยของสมาชิกสหกรณ์ และจัดทำแผนความต้องการใช้ปุ๋ยพร้อมรายละเอียดโครงการของตนเอง เสนอกรมส่งเสริมสหกรณ์พิจารณาเพื่อขอรับเงินสนับสนุนจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์จะคัดเลือกสหกรณ์เข้าร่วมโครงการ และติดตามให้สหกรณ์ที่กู้ยืมเงินไปใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ไว้ตลอดจนหนี้เพื่อชำระคืนกองทุนฯ รัฐจะให้เงินยืมแก่สหกรณ์ผ่านกรมส่งเสริมสหกรณ์ สำหรับใช้เป็นทุนในการให้เกษตรกรสมาชิกกู้ยืมไปจัดซื้อปุ๋ย โดยสหกรณ์ต้องมีเงินสมทบไม่น้อยกว่า 10 ของเงินที่ได้รับจัดสรร โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์จะจัดสรรเงินให้กับสหกรณ์ตามสัดส่วนของแผนความต้องการปุ๋ยของสหกรณ์กับเงินที่ได้รับ โดยจัดสรรในภาพรวมของแต่ละจังหวัด แล้วโอนเงินไปเบิกจ่ายที่จังหวัด และให้สหกรณ์จังหวัดตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาจัดสรรเงินให้กับสหกรณ์ที่เข้าร่วมโครงการตามความเหมาะสมและจำเป็น

คุณสมบัติของสหกรณ์ที่เข้าร่วมโครงการ

- ต้องเป็นสหกรณ์ที่มีสมาชิกสหกรณ์ประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลักและมีระเบียบหรือข้อบังคับในการให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิก

- มีประวัติการใช้เงินอยู่ในเกณฑ์ดี โดยเฉพาะการใช้เงินยืมและการชำระคืนเงินที่ ยืมจากแหล่งเงินทุนของรัฐ เช่น เงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เงินกองทุนสงเคราะห์ เกษตรกร เงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ ถ้าสหกรณ์มีหนี้ตามวรรคก่อน และเป็นหนี้ผิดสัญญา เป็นหนี้ไม่ เคลื่อนไหว จะไม่พิจารณาจัดสรรให้

- มีการจัดทำบัญชีที่เป็นปัจจุบัน

- เป็นสหกรณ์ที่ปฏิบัติได้ตามเงื่อนไขและหลักการของโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อ ช่วยเหลือเกษตรกร ปี 2542- 2543 และหากสหกรณ์ที่มีหนี้เงินค่าปุ๋ยเคมีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จะไม่ พิจารณาจัดสรรเงิน

- **โครงการสร้างศูนย์รวบรวมนํ้านมดิบ⁸** กรมส่งเสริมสหกรณ์สนับสนุนให้ เกษตรกรรวมตัวกันจัดตั้งสถาบันเกษตรกรในรูปสหกรณ์ เพื่อร่วมกันดำเนินการด้านการผลิต การตลาด และการแปรรูปพร้อมกับการแก้ปัญหาในสหกรณ์ แต่การดำเนินการดังกล่าว สหกรณ์ ประสบปัญหา สหกรณ์ไม่สามารถรับซื้อนํ้านมดิบของสมาชิกสหกรณ์ได้ เนื่องจากไม่มีที่เก็บรวบรวม นํ้านมดิบ สมาชิกสหกรณ์จึงจำเป็นต้องนำนํ้านมดิบไปจำหน่ายให้แก่พ่อค้าคนกลาง ส่งผลให้สมาชิก สหกรณ์ขายนํ้านมดิบได้ในราคาต่ำและถูกเอาเปรียบจากพ่อค้า

เพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น และเพื่อให้สมาชิกสหกรณ์ผู้เลี้ยงโคนมได้รับประโยชน์ สูงสุดจากการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ รัฐสนับสนุนเงินทุนให้แก่สหกรณ์เพื่อลงทุนสร้าง ปัจจัยพื้นฐานในการทำธุรกิจด้านการตลาดให้แก่สหกรณ์ที่ทำธุรกิจด้านโคนม ส่งเสริมด้านการตลาด ให้แก่สหกรณ์ วิธีดำเนินงาน เลือกสหกรณ์ที่ได้ขอรับการสนับสนุนตามหลักเกณฑ์ที่กรมส่งเสริม สหกรณ์กำหนด กรมส่งเสริมสหกรณ์จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับสหกรณ์นำไปดำเนินการก่อสร้าง อุปกรณ์การตลาดที่ขอรับการสนับสนุน สหกรณ์ที่ได้รับการสนับสนุนต้องชำระค่าธรรมเนียมให้กับ กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นรายปี จนครบจำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน

โครงการดังกล่าวจัดทำขึ้นภายใต้แผนงานพัฒนาคุณภาพสินค้าและการจัดการ ผลผลิตของสถาบันเกษตรกร ซึ่งสอดคล้องกับส่วนหนึ่งของกรอบมาตรการด้านนโยบายเพื่อปรับ โครงสร้างภาคเกษตร ซึ่งมีเงื่อนไขให้มีการดำเนินการเพื่อสร้างเครือข่ายให้บริการด้านการตลาดและ กิจกรรมอื่น ที่เกี่ยวข้องเป็นระบบครบวงจร จากการติดตามผลการใช้ประโยชน์ปัจจัยพื้นฐานด้าน การตลาดที่สหกรณ์ได้รับการสนับสนุนจากโครงการพัฒนาคุณภาพสินค้าและการจัดการผลผลิตของ

⁸ ภัฏญา กริตพิงษ์ “การศึกษาเพื่อประเมินผลประสิทธิภาพการบริหารจัดการศูนย์รวบรวมนํ้านมดิบของ สหกรณ์โคนมในจังหวัดนครปฐม ภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร” (เอกสารประกอบการขอ ประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 ว กลุ่มติดตามและประเมินผล กองแผนงาน กรมส่งเสริมสหกรณ์,2547) หน้า 10

สถาบันเกษตรกรภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร พบว่าสหกรณ์ที่ได้รับการสนับสนุนได้ใช้ประโยชน์ปัจจัยพื้นฐานด้านการตลาดเป็นอย่างดี เนื่องมาจากการอุดหนุนจากรัฐตามโครงการนี้มีเงื่อนไขให้สหกรณ์ชำระคืนเงินอุดหนุนทั้งหมด และสหกรณ์ต้องจัดประชุมใหญ่ให้สมาชิกลงมติขอรับการสนับสนุนดังกล่าว เพื่อเป็นการยืนยันว่าเป็นความต้องการของสหกรณ์จริง ๆ มิใช่เป็นความต้องการของคณะกรรมการหรือประธานสหกรณ์

โครงการข้างต้นที่ยกมาเป็นตัวอย่าง เกิดขึ้นจากความช่วยเหลือของรัฐบาลที่ให้กับเกษตรกรที่ประสบปัญหาเงินทุนในการประกอบอาชีพ เนื่องจากโครงการที่รัฐจัดทำขึ้นนี้ ส่วนหนึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากต่างประเทศ เช่น ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank – ADB) กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจพื้นทะเลแห่งญี่ปุ่น (OECF) เพื่อให้การช่วยเหลือในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในเขตชลประทานและแหล่งน้ำธรรมชาติ การพัฒนาคุณภาพสินค้าและการจัดการผลผลิตของสถาบันเกษตรกร ฯลฯ หรือได้รับจัดสรรเงินจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ดังนั้น จึงไม่อาจให้ความช่วยเหลือแก่สหกรณ์โดยเฉพาะเจาะจงได้ อย่างไรก็ตาม แม้ความช่วยเหลือดังกล่าว จะไม่ได้เริ่มต้นจากความต้องการของเกษตรกร แต่วัตถุประสงค์ และรูปแบบการดำเนินโครงการที่รัฐบาลจัดสรรเงินให้กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ฯ กระจายเงินทุนไปยังกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อจ่ายให้กับสหกรณ์ในรูปแบบเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ หรือปลอดดอกเบี้ย เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการประกอบอาชีพ ส่งผลให้สมาชิกสหกรณ์ได้รับประโยชน์จากโครงการต่าง ๆ ได้ไม่มากนัก

เพื่อส่งเสริมให้สหกรณ์เป็นอิสระและพึ่งพาตนเองได้ การดำเนินโครงการทั้งหลายของรัฐ จึงกำหนดให้สหกรณ์สมัครใจเข้าร่วมโครงการ ดังนั้น ตามหลักฐานที่ปรากฏ จึงไม่มีโครงการของรัฐบาลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมาย กำหนดให้สหกรณ์ต้องเข้าร่วมโครงการ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติโครงการบางอย่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจต้องขอความร่วมมือให้สหกรณ์ที่มีศักยภาพในการบริหารจัดการเข้าร่วมโครงการฯ เพื่อให้โครงการของรัฐบาลประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ความช่วยเหลือได้ส่งไปถึงมือเกษตรกรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ได้อย่างทั่วถึง

ดังนั้น จึงเห็นว่า โครงการของรัฐบาลที่จัดขึ้นตามนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรผ่านสหกรณ์นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายสหกรณ์เป็นเพียงผู้ดำเนินการเพื่อให้การบริหารโครงการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ไม่มีอำนาจ สั่งการให้สหกรณ์เข้าร่วมโครงการหรือไม่เข้าร่วมโครงการ สหกรณ์มีอิสระที่จะคิดและตัดสินใจ โดยชี้มติคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ตามระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่า การเข้าร่วมโครงการฯ ของสหกรณ์ บางครั้งอาจเกิดจากการขอความร่วมมือหรือการเชิญชวนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากการคิดและตัดสินใจของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ อาจเกิดจากผลประโยชน์ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

โดยไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของสมาชิกส่วนรวม เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว หลักเกณฑ์ในการเข้าร่วมบางโครงการ จึงกำหนดให้สหกรณ์ต้องขอมติจากที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ เพราะสมาชิกสหกรณ์จะได้ร่วมคิดและตัดสินใจในการเข้าร่วมโครงการ เพื่อประโยชน์แก่สมาชิกสหกรณ์จริง ๆ

4.1.3 ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามแนวความคิดเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

รัฐธรรมนูญให้การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มไว้ในมาตรา 64 คือ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมไม่ว่ารูปแบบใด ๆ การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ดังนั้น กฎหมายสหกรณ์จึงให้เสรีภาพกับประชาชนทุกคนในการรวมกลุ่มกันจัดตั้งสหกรณ์ การจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันจัดตั้งสหกรณ์จะมีได้เฉพาะที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เท่านั้น

โดยทั่วไปกฎหมายสหกรณ์จะบัญญัติเรื่องการจัดตั้งสหกรณ์ไว้กว้าง ๆ รายละเอียดที่เป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละสหกรณ์ กฎหมายจะกำหนดให้เป็นอำนาจของสหกรณ์ที่จะกำหนดไว้ในข้อบังคับ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติเรื่องการจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ไว้ใน มาตรา 33 – มาตรา 42 โดยให้อิสระแก่ทุกคนในการรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ กฎหมายไม่มีกำหนดกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่ยุ่งยากเกินจำเป็น เพื่อกำหนดจัดตั้งสหกรณ์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมการจัดสหกรณ์ โดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดตั้งสหกรณ์ต้องดำเนินการ ดังนี้

- เลือกระเภทของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่จะจัดตั้ง กำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมที่จะจัดขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ทำบัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพร้อมด้วยจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้ว พิจารณากำหนดข้อบังคับของสหกรณ์ที่จะตั้งขึ้น (มาตรา 34)

- การขอจดทะเบียน ให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์พร้อมเอกสารสำเนารายงานการประชุมตามมาตรา 34 แผนดำเนินการตามมาตรา 34 (2) บัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพร้อมลายมือชื่อและจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้ว และข้อบังคับสหกรณ์ (มาตรา 35)

- นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลใด ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการรับจดทะเบียน ในการพิจารณา

คำขอหรือรายการในข้อบังคับของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น ถ้านายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่ารายการดังกล่าวไม่ถูกต้อง หรือยังมิได้ดำเนินการตามมาตรา 34 นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์แก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้องได้ (มาตรา 36)

- กรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนให้แจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์โดยไม่ชักช้า คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์มีสิทธิยื่นคำสั่งไม่รับจดทะเบียนต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติโดยยื่นอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด (มาตรา 38)

นอกจากนี้แล้ว นายทะเบียนสหกรณ์ยังได้ออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2552 เพื่อให้การจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์และบรรดาสมาชิก โดยกำหนดให้บุคคลที่จะขอตั้งสหกรณ์ควรผ่านการฝึกอบรมความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสหกรณ์ หลักและวิธีการสหกรณ์ หลักการช่วยตนเองและการช่วยเหลือกันและกัน การดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ จากเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่น้อยกว่า 5 ชั่วโมง และได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาเอกสารคำขอจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ ข้อกำหนดที่ห้ามไม่ให้นำจดทะเบียนถ้ามีเหตุอันสมควรเชื่อว่าสหกรณ์ที่จัดตั้งมีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษีตามประมวลรัษฎากร การฟอกเงินตามกฎหมายฟอกเงิน แสวงหากำไรหรือผลประโยชน์เฉพาะบุคคลหรือกลุ่มของบุคคลนั้น ใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือสำหรับบุคคลภายนอกหาประโยชน์ ไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการสหกรณ์สากล

บทบัญญัติที่ยกมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติใดที่จำกัดเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์ เพียงแต่การกำหนดกฎเกณฑ์ให้ดำเนินการค่อนข้างละเอียดและยุ่งยากและเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะนายทะเบียนสหกรณ์ใช้ดุลพินิจค่อนข้างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ของประเทศฟิลิปปินส์ ที่กำหนดให้สมาชิกที่เข้าร่วมจัดตั้งสหกรณ์ต้องสำเร็จการสัมมนา Pre – Membership Education Seminar (PMES) จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ในการสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ในประเทศที่กำลังพัฒนากับประเทศที่ขบวนการสหกรณ์เข้มแข็งอย่างประเทศญี่ปุ่นมีกฎเกณฑ์และเงื่อนไขใกล้เคียงกัน จะแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด เช่น ในประเทศญี่ปุ่นไม่มีการกำหนดในเรื่องการให้การศึกษาอบรมเกี่ยวกับหลักและวิธีการสหกรณ์ก่อน กฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น ได้บัญญัติเรื่องคุณสมบัติของสมาชิก โดยให้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกไว้ในข้อบังคับ แต่ต้องเป็นบุคคลผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในแดนที่กำหนดไว้ ประกอบอาชีพตามขอบข่ายอาชีพที่กำหนด ในกรณีที่สหกรณ์ที่ใช้อาชีพเป็นเงื่อนไขรับสมาชิก ห้ามมิให้นิติบุคคลเป็นสมาชิก และได้บัญญัติเรื่องเสรีภาพในการเข้าร่วมว่า ห้ามมิให้สหกรณ์จำกัดจำนวน

ของสมาชิกสหกรณ์นั้น ๆ และห้ามไม่ให้สหกรณ์ปฏิเสธไม่รับผู้สมัคร ผู้มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกได้โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ และห้ามไม่ให้สหกรณ์ใช้เงื่อนไขที่ยากมากกว่าที่ใช้กับผู้ที่เป็นสมาชิกอยู่แล้วในปัจจุบัน (มาตรา 15)⁹

สำหรับประเทศไทยเรื่องเสรีภาพในการจัดตั้งสหกรณ์ไม่มีปัญหา เนื่องจากเป็นนโยบายของรัฐบาลมาตั้งแต่แรกเริ่มแล้วที่จะต้องส่งเสริม สนับสนุนให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ และในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่รัฐจะเป็นฝ่ายเข้าไปให้ความรู้และให้ความช่วยเหลือในจัดทำแผนธุรกิจ จัดทำข้อบังคับให้กับสหกรณ์อยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่มีปัญหาเรื่องการจัดตั้งสหกรณ์ แต่ปัญหาที่พบส่วนใหญ่เกิดจากเมื่อมีการจัดตั้งสหกรณ์แล้ว ปรากฏว่าสหกรณ์ไม่สามารถดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ในข้อบังคับได้ หรือคณะกรรมการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ไม่จัดให้มีการทำบัญชีตามแบบและรายการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด (มาตรา 65) ไม่เรียกประชุมใหญ่ภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสหกรณ์ (มาตรา 54) หรือให้บุคคลอื่นใช้ชื่อสหกรณ์ในการดำเนินกิจการเพื่อหลบเลี่ยงการเสียภาษีนิติบุคคล เป็นต้น เมื่อสหกรณ์ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกำหนด นายทะเบียนสหกรณ์ต้องสั่งเลิกในที่สุด

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ส่งเสริมเสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งเป็นสหกรณ์และกฎหมายให้อิสระแก่สหกรณ์ในการเปิดรับสมาชิก ไม่มีบทบัญญัติใดของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคสำหรับการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งสหกรณ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹อาบ นคะจัด, กฎหมายสหกรณ์การค้าของผู้นับถือศาสนาในประเทศญี่ปุ่น, หน้า 6

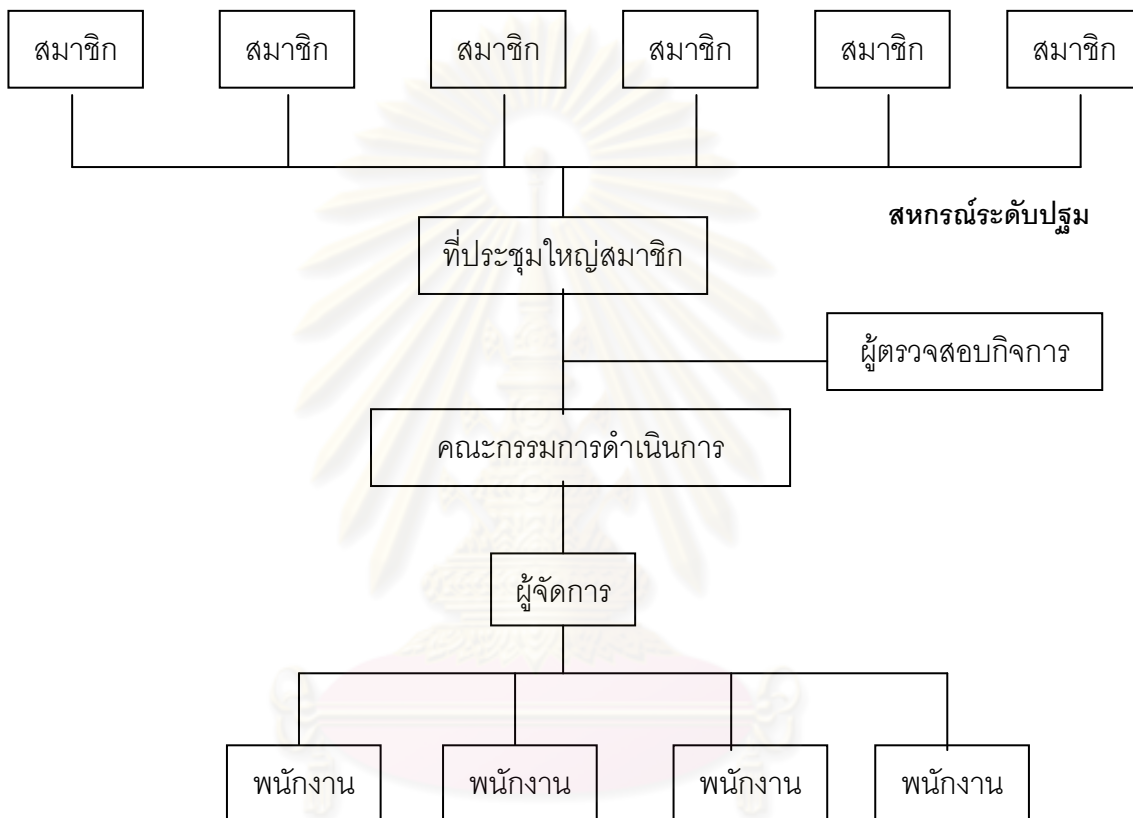
4.2 วิเคราะห์ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้โครงสร้างการจัดองค์กรของสหกรณ์

สหกรณ์ระดับชาติ

ชุมนุมสหกรณ์ แห่งประเทศไทย

สหกรณ์ระดับภูมิภาค

ชุมนุมสหกรณ์จังหวัด



สหกรณ์ในระดับปฐมมีโครงสร้างประกอบด้วย สมาชิกที่เป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะแล้ว รวมตัวกัน อย่างน้อย 10 คน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยวิธีช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และระดมทุนเพื่อดำเนินธุรกิจโดยยึดอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์เป็นแนวปฏิบัติ จัดให้มีการประชุมใหญ่ของสมาชิกสหกรณ์ เพื่อคัดเลือกตัวแทนของสมาชิก เป็นคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ทำหน้าที่บริหารงานของสหกรณ์ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งและข้อบังคับของสหกรณ์ และเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการจัดจ้างฝ่ายจัดการ ซึ่งได้แก่ ผู้จัดการและพนักงานดำรงตำแหน่งหน้าที่ต่างๆ ตามความเหมาะสม เพื่อทำหน้าที่ดำเนินงานต่าง ๆ ของสหกรณ์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหกรณ์ ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างกรรมการและสมาชิกแล้ว

เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการดำเนินการ เพื่อดำเนินการตามความต้องการสมาชิก ๆ ไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปจัดการงานของสหกรณ์ การดำเนินงานของสหกรณ์จะมีคณะกรรมการดำเนินการเป็นผู้กระทำแทนสหกรณ์ สมาชิกมีส่วนผูกพันกับสหกรณ์ในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นและเป็นเจ้าของสหกรณ์ สมาชิกสามารถควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์โดยใช้สิทธิเข้าร่วมประชุมใหญ่ สมาชิกมีความรับผิดชอบจากสหกรณ์ สมาชิกไม่ต้องรับผิดชอบในหนี้สินของสหกรณ์ เว้นแต่สมาชิกรายใดยังส่งชำระค่าหุ้นไม่ครบ สมาชิกหนึ่งคนมีหนึ่งเสียง

สหกรณ์ชั้นปฐมตั้งแต่ 5 สหกรณ์ขึ้นไปมีความประสงค์ร่วมกันดำเนินกิจกรรมเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ จะรวมกันเป็นชุมนุมสหกรณ์ ได้แก่ ชุมชนสหกรณ์ระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศ จัดตั้งขึ้นตามการอำนวยการของกระทรวงพาณิชย์ในภูมิภาคหรือทั่วประเทศที่เป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกัน ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า สหกรณ์มีสมาชิกเป็นเจ้าของบริหารงานโดยตัวแทนสมาชิก คือ คณะกรรมการดำเนินการและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะถูกจัดสรรเป็นทุนสำรองไว้ในสหกรณ์เพื่อประโยชน์ของสมาชิกโดยรวมส่วนที่เหลือจะจัดสรรเพื่อประโยชน์ของสมาชิก

จากโครงสร้างการจัดองค์กรของสหกรณ์ จะเห็นได้ว่าการบริหารงานของสหกรณ์กระทำผ่านกรรมการ โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินกิจการของสหกรณ์ในกิจการอื่นเกี่ยวกับบุคคลภายนอก (มาตรา 51) หมายความว่า ทั้งการบริหารและการจัดการในสหกรณ์ต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการที่เป็นผู้แทนสมาชิกซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ เมื่อกรรมการได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์แล้วจะมีอำนาจดำเนินกิจการของสหกรณ์ได้ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของสหกรณ์ แต่การดำเนินกิจการของคณะกรรมการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของบรรดาสมาชิก เพราะสุดท้ายแล้วอำนาจสูงสุดในการควบคุมกิจการสหกรณ์คือสมาชิก โดยสามารถใช้อำนาจนั้นได้ผ่านทางที่ประชุมใหญ่ในการควบคุมดูแลครอบงำกิจการของสหกรณ์ สมาชิกสามารถใช้สิทธิได้โดยการเข้าร่วมประชุมใหญ่เพื่อพิจารณาเลือกตั้งกรรมการ (มาตรา 50) เลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการ (มาตรา 53) แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหกรณ์ (มาตรา 44) พิจารณานุมัติงบดุล (มาตรา 66,80) พิจารณาจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี (มาตรา 60) รับทราบรายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานของสหกรณ์ (มาตรา 67) ขอตรวจดูรายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานของสหกรณ์ (มาตรา 68) พิจารณาเลิก ควบ สหกรณ์เข้ากัน แยกและการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ (มาตรา 71(3), 90,96 และ 102)

เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายสหกรณ์ไม่ได้ห้ามผู้เป็นกรรมการค้าขายแข่งขันกับสหกรณ์ แต่ในกรณีกรรมการทำให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์ได้ให้อำนาจแก่สหกรณ์ในการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนคืนจากกรรมการได้ มาตรา 21 พระราชบัญญัติ

สหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรณีที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหายถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์ให้นายทะเบียนสหกรณ์ร้องทุกข์แทน ซึ่งต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1169 ที่กำหนดให้กรณีที่บริษัทไม่ฟ้องร้องผู้ถือหุ้นคนหนึ่งคนใดจะเอาคดีนั้นขึ้นมาก็ได้

เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างการบริหารงานของบริษัทจำกัด ซึ่งเป็นองค์กรธุรกิจที่มีการรวมตัวกันและมีวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกันกล่าวคือเริ่มต้นจากผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นปัจเจกชนรวมตัวกันเป็นกลุ่ม มีวัตถุประสงค์เดียวกัน ทำข้อตกลงที่จะดำเนินธุรกิจร่วมกัน ในการบริหารกิจการใช้กรรมการซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่เป็นผู้ดำเนินการ ผู้ถือหุ้นสามารถตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานของกิจการ โดยใช้มติที่ประชุมใหญ่และกฎหมายให้อำนาจสมาชิกในการตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทได้

บริษัทเป็นนิติบุคคลมีตัวตนแยกต่างหากจากผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นผู้ร่วมลงทุนในบริษัท ผู้แทนของบริษัท คือ กรรมการหรือคณะกรรมการบริษัท ซึ่งเลือกโดยผู้ถือหุ้น ในการเลือกกรรมการบริษัท ใช้ระบบเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นหรือผู้ถือหุ้น ดังนั้น การเลือกกรรมการของบริษัทในกรณีทั่วไป ผู้ถือหุ้นที่มีหุ้นในบริษัทเป็นจำนวนมากมักเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการของบริษัท

การบริหารงานบริษัท กรรมการจะต้องบริหารงานบริษัทตามวัตถุประสงค์ ข้อบังคับ และกฎหมาย และอยู่ในความครอบงำการบริหารงานโดยที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมผู้ถือหุ้น การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการบริษัท ต้องใช้ความระมัดระวังอย่างบุคคลผู้มีอาชีพ ตามที่บัญญัติไว้ใน พพ. มาตรา 1168 กรรมการต้องใช้ความเอื้อเฟื้อสอดส่องอย่างบุคคลค้าขายผู้ประกอบด้วย ความระมัดระวัง และมีข้อห้ามกรรมการกระทำการต่าง ๆ ในทางที่จะเป็นการแสวงหาประโยชน์จากบริษัท เช่น ห้ามกรรมการประกอบธุรกิจแข่งขันกับบริษัท หรือเป็นกรรมการบริษัทอื่นที่ประกอบกิจการอันมีสภาพเป็นอย่างเดียวกันและแข่งขันกับกิจการของบริษัท เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากที่ประชุมผู้ถือหุ้น ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนเสียงทั้งหมดของผู้ถือหุ้นที่มาประชุม ในการบริหารงานของบริษัทนั้นผู้ถือหุ้นไม่มีสิทธิที่จะเข้าตัดสินใจหรือแทรกแซงการดำเนินงานของกรรมการ ไม่ว่าจะโดยการให้ความเห็นชอบหรือกระทำอื่นใดที่คล้ายคลึงกัน เพราะถือว่ามีภาระแยกกรรมสิทธิ์ของผู้ถือหุ้นจากการบริการงานของกรรมการ การที่ไม่ได้ให้ผู้ถือหุ้นซึ่งไม่ได้รับตำแหน่งบริหารงานบริษัทเข้าไปดำเนินการหรือยุ่งเกี่ยวกับธุรกิจของบริษัท ก็เพราะผู้ถือหุ้นรับผิดชอบในหนี้สินของบริษัทอย่างจำกัดจำนวนเท่าที่ตนค้างชำระค่าหุ้นที่มีอยู่กับบริษัทเท่านั้น และผู้ถือหุ้นบางคนไม่มีความสามารถหรือความชำนาญเพียงพอที่จะบริหารธุรกิจของ

บริษัทได้ นอกจากนั้นผู้ถือหุ้นมีจำนวนมาก จึงไม่อาจที่จะให้ทุกคนเข้าบริหารงานบริษัทได้ จึงจำเป็นต้องมีผู้แทนเข้าไปดำเนินกิจการของบริษัท

อย่างไรก็ตาม ผู้ถือหุ้นมีสิทธิดูแลครอบงำการบริหารบริษัท เพราะผู้ถือหุ้นมีส่วนได้เสียในบริษัท เนื่องจากได้นำเงินมาลงทุนซื้อหุ้น จึงมีความจำเป็นต้องเข้าควบคุมการบริหารงานของกรรมการบริษัทว่าได้บริหารงานตามวัตถุประสงค์ ข้อบังคับ และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ การดูแลครอบงำอาจทำได้หลายประการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การใช้ที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นเพื่อให้ความเห็นในกิจการต่าง ๆ ของบริษัท การถอดถอนกรรมการ การใช้สิทธิตรวจเอกสารต่าง ๆ ของบริษัท การฟ้องคดี หากผู้ถือหุ้นเห็นว่ากรรมการหรือผู้ถือหุ้นอื่นกระทำการใด ๆ ที่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่กระทำการใด ๆ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้กระทำและมีผลกระทบต่อตน การขอเพิกถอนมติของที่ประชุมบริษัท

เมื่อเปรียบเทียบลักษณะโครงสร้างการจัดองค์กรและบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจสมาชิกในการตรวจสอบควบคุมกิจการของตนเองโดยใช้มติที่ประชุมใหญ่เหมือนกัน แต่หลักการในเรื่องการนับจำนวนเสียงในที่ประชุมต่างกัน สหกรณ์กำหนดให้สมาชิกหนึ่งคนมีหนึ่งเสียงโดยไม่คำนึงถึงจำนวนหุ้นที่นำมาลงในสหกรณ์ ทำให้โอกาสในการได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสหกรณ์ไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนหุ้นแต่อยู่ที่ความไว้เนื้อเชื่อใจของสมาชิกส่วนใหญ่ ทำให้การครอบงำการบริหารงานของสหกรณ์และบริษัทมีความแตกต่างกัน ในสหกรณ์ผู้ที่มีหุ้นน้อยอาจได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาบริหารงานสหกรณ์ได้หากเป็นที่ยอมรับของสมาชิก ซึ่งต่างจากการบริหารงานในบริษัทจำกัดที่ผู้ที่มีหุ้นน้อยย่อมไม่มีโอกาสที่จะได้เป็นกรรมการบริหารบริษัท

สำหรับเรื่องการค้าเนื้องานของสหกรณ์ สหกรณ์สามารถดำเนินงานได้ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ภายใต้การจัดโครงสร้างองค์กรของสหกรณ์ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งการค้าเนื้องานของสหกรณ์จะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งได้ นั้น เห็นว่า สมาชิกสหกรณ์ต้องเข้าใจในหลักการสหกรณ์ การบริหารงานแบบสหกรณ์ แต่เนื่องจากที่ผ่านมาสมาชิกสหกรณ์ยังไม่เข้าใจในหลักและวิธีการสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์จึงต้องกำหนดมาตรการในการให้ความช่วยเหลือการค้าเนื้องานสหกรณ์ โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการเข้าควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ เพื่อเป็นการช่วยเหลือสมาชิก และสอดคล้องการค้าเนื้องานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ให้อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์และเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในขณะเดียวกันมาตรการในการช่วยเหลือ ควบคุมกำกับ ดูแลย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการบริหารกิจการสหกรณ์ด้วย

อย่างไรก็ตาม เห็นว่าหากสมาชิกและคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง ภายใต้การจัดโครงสร้างการจัดองค์กรของสหกรณ์ ที่ให้สมาชิกเป็นผู้เลือก

ตัวแทนเข้าไปบริหารสหกรณ์ตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย สมาชิกสามารถใช้สิทธิในการตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์ได้ ผ่านทางที่ประชุมใหญ่ การจัดองค์กรที่มีระบบการควบคุมภายใน และตรวจสอบที่เข้มแข็ง รวมทั้งมีผู้ตรวจสอบกิจการที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายอาจลดอำนาจในการควบคุมกำกับของเจ้าหน้าที่รัฐลง เพื่อให้สหกรณ์มีอิสระในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

4.3 วิเคราะห์บทกำหนดโทษกับความเป็นอิสระของสหกรณ์

การวิเคราะห์บทกำหนดโทษกับความเป็นอิสระในหัวข้อนี้ เพื่อศึกษาบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ว่ามีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์หรือไม่และการกำหนดบทลงโทษนั้น เหมาะสมกับสภาพความรับผิดชอบของบุคคลที่ทำหน้าที่กรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี กรณีปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ทำให้สหกรณ์เสียหายต้องรับผิดชอบต่อสหกรณ์ โดยจะทำการเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศ และกฎหมายอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียง

แรกเริ่มเดิมที บทบัญญัติพระราชบัญญัติสมาคม แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459 ที่ใช้บังคับกับสหกรณ์ในขณะนั้น ได้กำหนดให้นำความในพระราชบัญญัติ สมาคม พ.ศ. 2457 ว่าด้วยวิธีจัดการของสมาคม ว่าด้วยลักษณะเลิกสมาคม และว่าด้วยการลงโทษสำหรับความผิดนั้นมาใช้บังคับกับสหกรณ์ด้วย เป็นผลให้สหกรณ์ที่ตั้งขึ้นโดยไม่จดทะเบียน ย่อมได้รับโทษตามพระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 และเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับผู้ใดที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ที่ไม่ได้จดทะเบียน ผู้ใดที่รัฐบาลสั่งให้เลิกสหกรณ์แล้วยังฝ่าฝืนเป็นสมาชิก หรือไปเป็นผู้จัดการของสหกรณ์ที่ได้ประกาศให้เลิกแล้ว แต่เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ไม่มีบทกำหนดโทษ จนกระทั่งประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 จึงได้มีบทลงโทษ โดยกำหนดโทษสูงสุดจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท เช่นเดียวกับความผิดโทษในประมวลกฎหมายอาญา เหตุที่กำหนดโทษไว้ต่ำ อาจเป็นเพราะรัฐต้องการส่งเสริม สนับสนุนระบบสหกรณ์ และถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะต้องควบคุม กำกับดูแลให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติตามกฎหมาย

เมื่อเปรียบเทียบกับบทกำหนดโทษของห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท สมาคม และมูลนิธิ ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 พบว่า กฎหมายฉบับนี้กำหนดบทลงโทษไว้สูงกว่ากฎหมายสหกรณ์ เนื่องจากกิจการเหล่านั้นรัฐไม่ได้เข้าไปควบคุมกำกับอย่างใกล้ชิด แต่จะปล่อยให้ เป็นอิสระของแต่ละกิจการที่จะไปบริหารจัดการกิจการของตนเอง การกำหนดโทษขั้นสูงไว้เป็นการป้องกันการกระทำที่จะเป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจ

ของประเทศ หรือก่อให้เกิดปัญหาในทางเศรษฐกิจหรือการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งต่างกับสหกรณ์ที่รัฐให้การควบคุมกิจการสหกรณ์ค่อนข้างเข้มงวด เป็นขั้นตอน ตั้งแต่การจัดตั้งสหกรณ์ การดำเนินกิจการของสหกรณ์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนราชการ การกำหนดโทษเพียงเพื่อป้องปรามผู้ที่ประสงค์จะขัดขวางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย และลงโทษผู้ที่ใช้ชื่อสหกรณ์โดยไม่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมายเท่านั้น

เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บทกำหนดโทษยังคงไว้ในลักษณะเดิม แต่ได้เพิ่มเติมโทษให้หนักขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

- โทษสำหรับผู้ใช้คำว่า “สหกรณ์” หรือ “กลุ่มเกษตรกร” ประกอบกับชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจ โดยมีได้เป็นสหกรณ์ หรือกลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ จากเดิมจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนเป็นจำคุกไม่เกินหกเดือน จากปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทเป็นปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกตั้งแต่วันละห้าร้อยถึงหนึ่งพันบาทจนกว่าจะได้เลิกใช้ (มาตรา 129)

- โทษสำหรับผู้ไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์หรือชุมนุมสหกรณ์ตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ร้องนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายซึ่งสั่งการตามมาตรา 17 หรือไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมกลุ่มเกษตรกรตามคำสั่งของนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรมอบหมายตามมาตรา 128 แล้วแต่กรณี จากเดิมระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทเป็น ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 130)

- โทษสำหรับผู้ขัดขวาง หรือไม่ให้คำชี้แจงแก่นายทะเบียนสหกรณ์ ร้องนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายตามมาตรา 18 หรือขัดขวางหรือไม่ให้คำชี้แจงแก่นายทะเบียน กลุ่มเกษตรกรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรมอบหมายตามมาตรา 124 จากเดิมต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทเป็นต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 131)

- เพิ่มเติมบทบัญญัติในกรณีที่ผู้ใดฝ่าฝืนไม่จัดการรักษาทรัพย์สินของสหกรณ์ หรือไม่ส่งมอบทรัพย์สิน สมุดบัญชี เอกสารและสิ่งอื่นของสหกรณ์ให้แก่ผู้ชำระบัญชีตามมาตรา 78 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท(มาตรา 132)

- เพิ่มเติมบทบัญญัติในกรณีที่ผู้ใดฝ่าฝืนไม่แก้ไขข้อบกพร่องตามที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 22 (1) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 133)

บทกำหนดโทษที่ปรากฏในกฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย ตั้งแต่กฎหมายฉบับแรก มีข้อนำสังเกต คือ กำหนดโทษเฉพาะการกระทำบางประการที่เป็นข้อห้าม และกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายบางข้อเท่านั้น เช่น

- มาตรา 130 เป็นโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ตามมาตรา 17 และมาตรา 128
- มาตรา 131 เป็นโทษสำหรับผู้ที่ยึดขวาง ไม่ปฏิบัติตามมาตรา 18 และมาตรา 124
- มาตรา 132 เป็นโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา 78
- มาตรา 133 เป็นโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนมาตรา 22 (1)

ข้อกำหนดที่เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติอื่น ๆ ที่ไม่มีบทลงโทษ สำหรับผู้ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย

- เช่น
- กรณีสหกรณ์ทำธุรกิจนอกขอบวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ตามมาตรา 46
 - การให้สหกรณ์กู้ยืมเงินโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 46(8)
 - การกู้ยืมหรือการค้ำประกันของสหกรณ์เกินกว่าวงเงินที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นชอบมาตรา 47
 - การไม่ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ตามมาตรา 48
 - การรับเงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินบริจาคจากทางราชการหรือจากบุคคลอื่น โดยไม่ปฏิบัติตามมาตรา 49
 - การไม่แต่งตั้งผู้ตรวจสอบกิจการตาม มาตรา 53
 - การไม่เรียกประชุมใหญ่ภายในกำหนดเวลาและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 54- 59
 - การลงทุนที่ฝ่าฝืน มาตรา 62
 - การไม่พิจารณาจัดทำรายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานของสหกรณ์เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ ตามมาตรา 67
 - การไม่เก็บรักษารายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานของสหกรณ์และงบดุลพร้อมทั้งข้อบังคับ และกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ไว้ที่สำนักงานของสหกรณ์เพื่อให้สมาชิกของตรวจดูได้ ตามมาตรา 68

การกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติตามมาตรา 130-133 นั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายอีกหลายข้อที่ไม่ได้กำหนดโทษไว้ และเมื่อพิจารณาการฝ่าฝืนข้อปฏิบัติที่ต้องรับโทษแล้ว เห็นว่าข้อปฏิบัติดังกล่าว มีขึ้นเพื่อให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายทำหน้าที่กำกับดูแลระบบสหกรณ์ได้ง่ายขึ้น มากกว่าที่จะกำหนดโทษเพื่อเป็นการป้องปรามการกระทำอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ และไม่มีบทกำหนดโทษ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยมิชอบ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ของประเทศญี่ปุ่น พบว่ากฎหมายสหกรณ์การเกษตรญี่ปุ่นได้กำหนดบทลงโทษปรับ แก่กรรมการ กรรมการผู้สอบบัญชี ผู้ชำระบัญชี ในกรณีที่ฝ่าฝืน ละเลย ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายในทุกมาตราที่กำหนดให้สหกรณ์ต้องปฏิบัติ

บทกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดตามกฎหมายสหกรณ์ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์หรือไม่นั้น ในเรื่องนี้เห็นว่า มาตราการในการลงโทษไม่ได้มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามแนวความคิดหลักการสหกรณ์ แต่ในเรื่องการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมกำกับ

สหกรณ์ รัฐต้องชี้แจงนำหน้าระหว่างการทำอำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมกำกับสหกรณ์ หรือจะผ่อนคลายการควบคุมกำกับสหกรณ์ โดยใช้การลงโทษตามกฎหมายเพื่อเป็นมาตรการในการควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการดำเนินงานสหกรณ์ มิให้มีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายและทำให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกและสหกรณ์ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายการเกษตรสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่น พบว่ามีบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องการควบคุมที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการสั่งให้สหกรณ์ ทำรายงานเกี่ยวกับข้อมูลสถิติทั่วไปของสหกรณ์ ตรวจสอบธุรกิจหรือบัญชี มีอำนาจในการสั่งการแก้ไขการกระทำที่ผิดกฎหมาย และในบทกำหนดโทษได้กำหนดโทษปรับอาญา แก่กรรมการ เจ้าหน้าที่ ผู้ชำระบัญชี สหกรณ์ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่จัดทำรายงานดังกล่าว และกำหนดบทลงโทษสำหรับกรรมการที่กระทำเกินขอบอำนาจหน้าที่หรือไม่ทำรายงานหรือหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ

การบัญญัติบทกำหนดโทษในกฎหมายสหกรณ์ของประเทศญี่ปุ่นจะกำหนดให้ทุกการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย จะต้องได้รับโทษปรับตามกฎหมาย ลักษณะการกำหนดบทลงโทษในกฎหมายสหกรณ์การเกษตรของประเทศญี่ปุ่น เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย พบว่ามีลักษณะคล้ายกับ บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 กล่าวคือ มีบทบัญญัติที่ให้กิจการเหล่านั้นกระทำการ หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายจะต้องได้รับโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนนั้น และโทษจะแบ่งเป็นโทษอาญาและโทษปรับ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เห็นว่ามีความแตกต่างกัน ดังนี้

- พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มุ่งส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ จึงให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่งการให้สหกรณ์ดำเนินการตามกฎหมาย มากกว่าที่จะใช้มาตรการในการลงโทษสหกรณ์ เช่น การให้นายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามมาตรา 22 (1) ในทางปฏิบัติเมื่อสหกรณ์ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย สหกรณ์ไม่ว่าเป็นการฝ่าฝืนมาตราใด ๆ นายทะเบียนสหกรณ์จะต้องสั่งการให้แก้ไข เมื่อไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ จึงเข้าลักษณะความผิดตามมาตรา 133 ผู้ใดฝ่าฝืนไม่แก้ไขข้อบกพร่องตามที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 22 (1) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท ดังนั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงไม่ได้กำหนดโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมายในทุก ๆ มาตรา

- บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นโทษทางอาญา การดำเนินกระบวนการพิจารณาต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีขั้นตอนยุ่งยาก เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมักไม่ฟ้องร้องสหกรณ์

- พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดโทษ สำหรับ “ผู้ใด” ดังนั้น จึงหมายรวมถึงทุก ๆ คนที่กระทำผิดตามกฎหมาย โดยไม่แบ่งแยกว่าเป็นฐานความผิดใดเป็นความรับผิดชอบของ กรรมการหรือสหกรณ์หรือสมาชิก

- ไม่มีบทกำหนดโทษที่เกี่ยวกับการตรวจสอบรับรองบุคคล เนื่องจากผู้สอบบัญชีสหกรณ์เป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐและได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ (มาตรา 69)

เมื่อวิเคราะห์ความเป็นอิสระของสหกรณ์กับบทกำหนดโทษตามกฎหมายสหกรณ์ พบว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกฎหมาย ทำหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริมสหกรณ์ ดังนั้น ในบางเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้สหกรณ์ต้อง ดำเนินการตามกฎหมาย ในทางปฏิบัติเมื่อสหกรณ์ไม่กระทำตามกฎหมาย เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ รัฐที่ต้องทำหน้าที่กำกับดูแลให้สหกรณ์ปฏิบัติตามกฎหมาย และด้วยเหตุผลคณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ ยังมีปัญหาเรื่องความรู้ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์และกฎหมายสหกรณ์ การ กำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายสหกรณ์ อาจกระทบต่อการส่งเสริมและพัฒนา สหกรณ์ ที่ส่วนใหญ่ยังไม่เข้มแข็งและไม่มีศักยภาพในการบริหารจัดการสหกรณ์

จึงเห็นว่า หากต้องการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับนโยบายด้านเศรษฐกิจใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9) ที่มีเจตนารมณ์ให้สหกรณ์เป็น อิสระ ปราศจากการครอบงำของรัฐ จำเป็นต้องลดบทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการ ควบคุมกำกับ กิจกรรมสหกรณ์ลงและเพิ่มบทลงโทษสำหรับผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายให้เหมาะสม กับสภาพความผิดและสภาพเศรษฐกิจ โดยเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับ ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 และกฎหมายสหกรณ์ ในประเทศญี่ปุ่นและประเทศฟิลิปปินส์

4.4 วิเคราะห์ความเป็นอิสระของสหกรณ์เปรียบเทียบกับความเป็นอิสระตามกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ

การวิเคราะห์ความเป็นอิสระของสหกรณ์ เปรียบเทียบกับการรวมกลุ่มประเภทอื่น ๆ เพื่อ ดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจในที่นี้ จะพิจารณาเฉพาะในส่วนของการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐใน การควบคุมกำกับ ดูแล การดำเนินกิจการของการรวมกลุ่มและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับ สิทธิประโยชน์เพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่ม และบทกำหนดโทษ เพื่อพิจารณาความเป็นอิสระขององค์กร ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นเปรียบเทียบกับความเป็นอิสระของสหกรณ์

● ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ รวมกลุ่มในรูปแบบ ห้างหุ้นส่วน บริษัท ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของคนตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป เพื่อกระทำกิจการร่วมกัน และประสงค์จะแบ่งปันกำไร อันจะพึงได้ แต่กิจการที่ทำนั้น ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะบริษัทจำกัด เนื่องจากมีรูปแบบการดำเนินการที่ใกล้เคียงกับสหกรณ์ บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ว่าด้วยบริษัทจำกัด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของบริษัทจำกัดที่ภาครัฐได้เข้าไปเกี่ยวข้อง ควบคุมการบริหารงานบริษัทจำกัด ได้แก่

- การจัดตั้งบริษัท รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องเท่าที่จำเป็นเพราะรัฐจะปล่อยให้มีการจัดตั้งโดยไม่ดูแลหรือไม่ส่งเสริมได้ เพื่อคุ้มครองมิให้ประชาชนต้องเสียหาย เช่น การจดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิก่อนจัดตั้งบริษัท (ป.พ.พ. 1099) การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท (ป.พ.พ. 1111)

- การตรวจการงานบริษัท ในกรณีที่มีการบริหารงานบริษัทไปแล้วและอาจมีปัญหาในบริษัททั้งผู้ถือหุ้นและทางการอาจเป็นผู้ดำเนินการให้มีการตรวจการงานบริษัทได้ โดยขอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ เพื่อให้ตั้งผู้ตรวจสอบสภาพการบริหารงานบริษัทได้ (ป.พ.พ. 1215,1219)

- การควบคุมทางบัญชีของบริษัท โดยการกำหนดให้บริษัททำงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนเมื่อครบรอบปีหนึ่งของการทำงานในแต่ละปี (ป.พ.พ. 1196) การทำบัญชีงบดุล งบกำไรขาดทุน และต้องมีผู้สอบบัญชีมาตรวจสอบและนำเสนอขออนุมัติจากที่ประชุมผู้ถือหุ้น (ป.พ.พ. 1197)

- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบริษัท ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของบริษัทที่อาจกระทบถึงสภาพของบริษัทและบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ของบริษัท จะต้องมีการจดทะเบียน (ป.พ.พ.1239,1241,1246,1254,1270)

- การลงโทษทางอาญา การลงโทษทางอาญาเป็นมาตรการที่รัฐใช้ในการดูแลให้บริษัทกระทำการต่าง ๆ ที่ไม่ถูกต้อง โดยกำหนดบทลงโทษในทางอาญาต่อบริษัท กรรมการ ผู้สอบบัญชี ผู้ถือหุ้น และบุคคลอื่น ๆ ซึ่งกระทำการใด ๆ ที่ไม่ถูกต้อง ไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 ดังนี้

1. ความผิดของบริษัท ได้แก่ ความผิดในกรณีใช้ชื่อในดวงตรา ป้ายชื่อ หนังสือบอกกล่าว ไม่ใช่คำว่า “บริษัท” ประกอบชื่อ ต้องระวางโทษปรับ (มาตรา 3,มาตรา 5) ความผิดเกี่ยวกับหุ้น (มาตรา 7 – 9) ความผิดเกี่ยวกับทะเบียนผู้ใดใช้ชื่อ “บริษัท”โดยมิได้เป็นจดทะเบียนบริษัทจำกัด ต้องระวางโทษปรับ (มาตรา 4,มาตรา 6) ความผิดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ของบริษัท (มาตรา 16 17) ความผิดเกี่ยวกับการไม่ทำบัญชีงบดุล ไม่จัดให้มีผู้สอบบัญชีมาตรวจสอบงบดุล

2. กรรมการบริษัทต้องรับผิดชอบในทางอาญาหากได้กระทำการต่าง ๆ อันเป็นความผิดตามกฎหมาย ได้แก่ บริษัทจำกัดไม่ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 28)

ความผิดเกี่ยวกับการแสดงออกซึ่งความเท็จ หรือปกปิดความจริงต่อที่ประชุมใหญ่เกี่ยวกับฐานะการเงินของบริษัท (มาตรา 38)

3. ผู้ถือหุ้นได้รับหรือยอมจะรับประโยชน์เป็นพิเศษสำหรับตนหรือผู้อื่น เพื่อเป็นการตอบแทนในการที่จะลงคะแนนเสียง หรืองดการลงคะแนนเสียงในที่ประชุมใหญ่ของบริษัท ต้องระวางโทษปรับ (มาตรา 30)

4. ผู้สอบบัญชีใดของห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัด รับรองงบดุลหรือบัญชีอื่นใดอันไม่ถูกต้อง หรือทำรายงานเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 31)

5. ผู้ชำระบัญชีของห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัด ไม่ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต้องระวางโทษปรับ (มาตรา 32 -37) เช่น ไม่ทำงบดุล หรือไม่เรียกประชุมใหญ่ ไม่ทำรายงาน ไม่เปิดเผยรายงาน

บรรดาความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวให้อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้ามอบหมาย มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ และเมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบแล้ว ให้คดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ เมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าเสียหายในเวลาที่กำหนด ให้ดำเนินคดีต่อไป

จากบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 แสดงให้เห็นว่ารัฐไม่ได้เข้าไปควบคุมการบริหารงานของบริษัทจำกัด แต่จะปล่อยให้บริษัทจำกัดดำเนินการกันเอง เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องของสัญญาระหว่างบุคคล เช่น สัญญา ระหว่างผู้ถือหุ้น สัญญา ระหว่างผู้ถือหุ้นกับกรรมการบริษัท สัญญา ระหว่างกรรมการบริษัทซึ่งทำแทนบริษัทกับเจ้าหนี้บริษัทมากกว่าจะเป็นเรื่องที่รัฐยอมให้จัดตั้งและต้องมีการควบคุมบริษัท

โดยหลักของกฎหมายเอกชน รัฐจะปล่อยให้เอกชนมีอิสระมากกว่าที่รัฐจะเข้าไปควบคุมกำกับโดยไม่จำเป็น ดังนั้น การจัดตั้งบริษัทจึงเป็นเรื่องของเสรีภาพของเอกชนในการทำสัญญา และเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างชัดเจน บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปควบคุมกำกับบริษัทจึงจำกัดเท่าที่จำเป็น เช่น เพื่อป้องกันการหลีกเลียงภาษี หรือการผูกขาดตัดตอนทางการค้า รัฐจึงต้องให้ดูแลการจดทะเบียนบริษัท การบัญชีของบริษัท เป็นต้น

ในเรื่องความเป็นอิสระ พบความแตกต่างระหว่างการให้อิสระในการบริหารงานของบริษัทจำกัดกับสหกรณ์ที่ชัดเจน กล่าวคือ ในการบริหารงานของบริษัทจำกัดเป็นเรื่องของ

กรรมการที่เลือกโดยผู้ถือหุ้นเป็นผู้ดำเนินการและอยู่ในความครอบงำของผู้ถือหุ้น ราชการจะไม่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับในการบริหารงานของบริษัทแต่อย่างใด ทางราชการจะเข้าไปดูแลบริษัทจำกัดต่อเมื่อมีปัญหาและผู้ถือหุ้นไม่สามารถจัดการได้แล้ว ตามที่บัญญัติไว้ใน ป.พ.พ. มาตรา 1219 แต่สำหรับสหกรณ์กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี เข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์อย่างใกล้ชิด ดังนั้น ในเรื่องความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ อาจกล่าวได้ว่า การรวมตัวกันจัดตั้งเป็นบริษัท ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจนั้น มีความเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐมากกว่าการจัดตั้งเป็นสหกรณ์

อย่างไรก็ตาม การให้เสรีภาพในการดำเนินการแก่บริษัทโดยไม่มี การควบคุมเลย อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้าไปควบคุมดูแลในกรณีทีอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ ลูกจ้าง หรือประโยชน์สาธารณะ โดยกำหนดบทลงโทษไว้เมื่อมีการฝ่าฝืนบทกฎหมาย เพื่อเป็นการป้องกันและป้องปรามการกระทำผิด ทีอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องและเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ

● พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509

พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 ตราขึ้นด้วยเหตุผลที่สมาคมการค้าที่มีอยู่ในขณะนั้นจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่วัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการของสมาคมการค้าแตกต่างกับสมาคมธรรมดา ซึ่งสมาคมการค้าย่อมมีอิทธิพลต่อการค้าและเศรษฐกิจของประเทศ และอาจทำให้เกิดความปั่นป่วนแก่ตลาดการค้าหรือตลาดการเงินทั้งในและนอกประเทศ หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อการครองชีพของประชาชนได้ จึงต้องแยกสมาคมการค้าออกจากสมาคมธรรมดา และวางระเบียบในการจัดตั้ง กำหนดขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ วิธีดำเนินกิจการของสมาคมการค้า อันจะเป็นผลกระทบกระเทือนการค้าเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนกำหนดวิธีการลงโทษสมาคมการค้าเมื่อดำเนินการอันผิดกฎหมาย รวมทั้งสิ่งเลิกสมาคมการค้า

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ การจัดตั้งสมาคม ห้ามมิให้ผู้ประกอบวิสาหกิจตกลงเข้ากันเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจในรูปอื่นใดนอกจากเป็นสมาคมการค้า ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น (มาตรา 6) การจัดตั้งสมาคมตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องมีผู้เริ่มก่อการจัดตั้งไม่น้อยกว่า 3 คน (มาตรา 9) ยื่นคำขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียน หากนายทะเบียนเห็นว่าข้อบังคับที่ขอจดทะเบียนไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่เป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และผู้เริ่มก่อการจัดตั้งเป็นผู้ซึ่งมีความประพฤติดี ให้นายทะเบียนอนุญาตและจดทะเบียนเป็นสมาคมการค้า ให้สมาคมการค้าที่จดทะเบียนแล้วเป็น

นิติบุคคล ห้ามมิให้สมาคมการค้าแบ่งปันผลกำไรหรือรายได้ให้แก่สมาชิก หรือดำเนินการในทาง
การเมือง (มาตรา 23)

การควบคุมสมาคมการค้า

- ให้นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการหรือสมาชิกชี้แจง
ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสมาคมการค้าหรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงาน
การประชุมของสมาคมได้ (มาตรา 24)

- ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสมาคมการค้าได้ ใน
ระหว่างการทำงานของสมาคมการค้า (มาตรา 25)

- การตั้งกรรมการหรือการเปลี่ยนตัวกรรมการสมาคมจะต้องนำไปจดทะเบียนต่อนาย
ทะเบียน ถ้านายทะเบียนเห็นว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการมีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือมีเหตุ
อันควรสงสัยอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือ
ศีลธรรมอันดีของประชาชน นายทะเบียนมีอำนาจไม่รับจดทะเบียนผู้นั้นเป็นกรรมการ (มาตรา 30)

- เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการ กรรมการ สมาชิกของสมาคมการค้า กระทำการใด ๆ
อันอาจเป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศ หรือต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี
ของประชาชน ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการหรือสมาชิคนั้นระงับหรือ
จัดการแก้ไขการกระทำนั้นภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด (มาตรา 32)

- เมื่อสมาคมทำการฝ่าฝืนมาตรา 22 รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้กรรมการทั้งคณะหรือ
รายบุคคลออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 33)

- เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าสมาคมนั้นดำเนินกิจการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออาจ
เป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศหรือต่อความสงบเรียบร้อย หรือด้วยศีลธรรมอันดีของ
ประชาชน ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้สมาคมนั้นแจ้งวันประชุมเพื่อให้พนักงาน
เจ้าหน้าที่เข้าร่วมประชุมด้วย (มาตรา 34)

- ถ้าที่ประชุมของสมาคมการค้ามีมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ เมื่อสมาชิก
คนหนึ่งคนใดหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาล ให้ศาลเพิกถอนมติของที่ประชุมนั้นเสีย (มาตรา 35)

**บทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อกฎหมาย แบ่งเป็น บทกำหนดโทษสำหรับผู้หนึ่ง
ผู้ใดที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย กรรมการ สมาคมการค้า ดังนี้**

- ผู้ใดที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติห้ามผู้ประกอบการวิสาหกิจเข้าร่วมกันในรูปแบบอื่นนอกจาก
เป็นสมาคม หรือห้ามจัดตั้งสมาคมการค้าโดยไม่ได้จดทะเบียนกับนายทะเบียน ต้องระวางโทษจำคุก
ไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 41)

- ผู้ใดเป็นสมาชิกของสมาคมที่มีได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน (มาตรา 42) ผ่าฝืนไม่ตอบคำถามหรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการขอจัดตั้งสมาคมการค้า ไม่ให้ความสะดวกในการให้ความช่วยเหลือในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าปฏิบัติการตรวจสอบในสำนักงาน หรือไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสมาคมการค้า ต้องระวางโทษปรับ(มาตรา 46)

- ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 33 เนื่องจากนายทะเบียนให้กรรมการพ้นจากตำแหน่ง หรือยังขัดขึ้นเป็นกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 52)

- ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 40 ในเรื่องการโอนทรัพย์สินหลังจากชำระบัญชีแล้ว โดยต้องไม่โอนให้กับสมาคมการค้าแต่ให้โอนแก่นิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์สาธารณะนอกจากนั้น ให้ทรัพย์สินที่เหลือตกเป็นของรัฐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

- บทกำหนดโทษสำหรับกรรมการที่ฝ่าฝืนข้อห้ามดำเนินกิจการตามมาตรา 22 หรือกระทำการอันเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของสมาคม (มาตรา 49)ต้องระวางโทษปรับ

- บทกำหนดโทษสำหรับสมาคมที่ไม่ยอมให้สมาชิกตรวจสอบกิจการและทรัพย์สินของสมาคมตามมาตรา 20 (มาตรา 47) ผ่าฝืนข้อห้ามเรื่องการแบ่งปันผลกำไร (มาตรา 48) ผ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 26 ที่ให้จัดทำและเก็บรักษาทะเบียนสมาชิก มาตรา 27 ที่ให้จัดทำงบดุลทุกรอบสิบสองเดือน มาตรา 28 ที่ให้จัดทำรายงานผลการดำเนินการเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ มาตรา 29 ที่กำหนดให้ต้องจัดแจ้งรายงานการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับต่อนายทะเบียนสหกรณ์ หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 30 ไม่จัดแจ้งรายการแต่งตั้งกรรมการสมาคมการค้า (มาตรา 50) ผ่าฝืนบทบัญญัติที่ให้สมาคมที่เลิกตามข้อบังคับ สิ้นกำหนดเวลาที่กำหนด ที่ประชุมมีมติให้เลิก หรือล้มละลายต้องแจ้งให้นายทะเบียนทราบภายใน 30 วันนับแต่เกิดเหตุการณ์นั้น (มาตรา 53) ต้องระวางโทษปรับ

บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียวให้อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ และเมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบแล้ว ให้คดีเป็นอันเลิกกันตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 54/1)

พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมการรวมตัวกันของวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม การเงิน เนื่องจากธุรกิจเหล่านี้มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ หากให้มีการรวมตัวกันโดยไม่มีการควบคุมที่เหมาะสมอาจทำให้เกิดการผูกขาดตัดตอนทางการค้าได้ พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 จึงควบคุมการดำเนินกิจการของสมาคมการค้าโดยกำหนดกิจการที่สมาคมการค้าสามารถดำเนินการได้และ

กำหนดข้อห้ามที่ไม่ให้สมาคมการค้ากระทำการไว้ชัดเจน การฝ่าฝืนบทบัญญัติในเรื่องนี้มีโทษปรับ แต่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมกำกับกิจการของสหกรณ์ อย่างใกล้ชิด ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายในบางเรื่อง จึงไม่มีบทกำหนดโทษ แต่ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ควบคุมกำกับให้สหกรณ์ดำเนินการตามกฎหมาย

จึงอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 ให้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมสำหรับธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม การเงิน โดยจำกัดขอบเขตไว้เพียงเท่าที่การรวมกลุ่มนั้นจะไม่เป็นภัยต่อเศรษฐกิจความมั่นคงของประเทศ ต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีอำนาจเข้าไปควบคุมกำกับหรือแทรกแซงการดำเนินกิจการของสมาคม

● พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547

การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจของหมู่บ้าน การบริหารกองทุนหมู่บ้านภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547 แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

การบริหารจากส่วนกลาง ได้แก่ การกำกับและควบคุมการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ในรูปแบบคณะกรรมการที่เรียกว่า “กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ” หรือ “กทบ.” (มาตรา 16) มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารกองทุนหมู่บ้าน จัดหาเงินทุนของกองทุนหมู่บ้าน กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการเงิน การเก็บรักษาเงิน โดยมีสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ทำหน้าที่สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ

การบริหารภายในหมู่บ้านและชุมชนเมือง มีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมือง มาจากการคัดเลือกโดยสมาชิกในหมู่บ้าน จำนวน 9 -15 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน มีคุณสมบัติตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านและชุมชนเมืองกำหนด (กทบ.) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ คือ บริหารกองทุนหมู่บ้าน ตรวจสอบ กำกับดูแล และจัดสรรดอกผลรายได้หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน ออกประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการบริหารกองทุนหมู่บ้าน พิจารณาเงินกู้ยืมให้แก่สมาชิกตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ทำนิติกรรม สัญญา หรือดำเนินการเกี่ยวกับภาระผูกพันของกองทุนหมู่บ้าน จัดทำบัญชีกองทุนหมู่บ้านตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ทางราชการจะเข้าไปดูแลกองทุนหมู่บ้านในรูปแบบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองในระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและคณะกรรมการระดับอำเภอซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธาน และมีพัฒนาชุมชนอำเภอเป็นที่มงานในการทำหน้าที่สร้างความพร้อม ประเมินหมู่บ้านที่จะขอจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านในแต่ละอำเภอ เพื่อส่งต่อไปให้คณะกรรมการระดับจังหวัด

การรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน เป็นการดำเนินการตามข้อเสนอและกฎเกณฑ์ของรัฐบาล เมื่อประชาชนต้องการเงินทุนเพื่อเป็นแหล่งเงินกู้ไม่เกินวงเงิน 20,000 บาท โดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน เพียงแต่มีผู้ค้ำประกันจำนวน 2 ราย เท่านั้น ซึ่งเงินทุนดังกล่าวเป็นเงินงบประมาณของรัฐเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยที่ต้องการเงินทุนในการประกอบอาชีพและดำรงชีพ รัฐจึงต้องเข้าควบคุมเงินทุนจำนวนดังกล่าว โดยมาตรการทางกฎหมายที่ใช้คือการสั่งระงับการจ่ายเงินและให้ชดใช้เงินคืน และไม่มีบทกำหนดโทษในการดำเนินการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย

การกำกับและควบคุมกองทุนหมู่บ้าน ตามกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ให้เป็นไปตามกฎหมาย และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่เห็นว่ากองทุนฯ ดำเนินการจัดการกองทุนหมู่บ้านในลักษณะที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนหรือกองทุนไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาสั่งระงับการจ่ายเงินของกองทุนหมู่บ้าน หรือให้กองทุนหมู่บ้านชดใช้หรือให้ส่งคืนเงินที่เบิกจ่ายไปแล้ว

จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารกองทุน ค่อนข้างให้อิสระแก่คณะกรรมการกองทุนในการจัดการบริหารกองทุน เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดการสหกรณ์ คณะกรรมการกองทุน มีอิสระในการบริหารจัดการเงินกองทุนมากกว่า เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการตรวจสอบการดำเนินการเงินกองทุนโดยเจ้าหน้าที่รัฐแต่อยู่ในการควบคุม ดูแลของคณะกรรมการ ไม่มีการแต่งตั้งผู้สอบบัญชีเพื่อทำการตรวจสอบการใช้เงินตามกฎหมาย หากพิจารณาเฉพาะการรวมตัวกันเพื่อให้มีแหล่งเงินกู้เพื่อการพัฒนาอาชีพโดยไม่คำนึงถึงความต้องการความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ กองทุนหมู่บ้านให้อิสระในการบริหารเงินกองทุน ค่อนข้างมาก รวมถึงไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญา หากคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านทำให้เงินกองทุนเกิดความเสียหาย สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีอำนาจเพียงระงับการจ่ายเงินและเรียกให้ชำระเงินคืนเท่านั้น

จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายให้อิสระแก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ทางราชการเพียงแต่ให้ความสะดวกในการจัดตั้งเป็นพี่เลี้ยงให้การให้คำแนะนำแก่กองทุนหมู่บ้านในการบริหารจัดการกองทุน

● พระราชบัญญัติวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548

การรวมกลุ่มในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน เป็นกิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้ และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน กิจการที่ร่วมกันจัดตั้งขึ้นภายในชุมชน อาจเป็นในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่ต้องมีการดำเนินการร่วมกัน แต่หัวใจสำคัญอยู่ที่ป็นกิจการของคนในชุมชน

พระราชบัญญัติวิสาหกิจชุมชน ตราขึ้นด้วยเหตุผล ที่เศรษฐกิจชุมชนเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง และโดยที่เศรษฐกิจชุมชนในปัจจุบันยังไม่พร้อมที่จะแข่งขันทางการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ สมควรให้มีการส่งเสริมความรู้ และภูมิปัญญาท้องถิ่น การสร้างรายได้ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การพัฒนาความสามารถในการจัดการ และพัฒนารูปแบบของวิสาหกิจชุมชน อันจะยังผลให้ชุมชนพึ่งพาตนเองได้และพัฒนาาระบบเศรษฐกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็ง ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงมุ่งที่จะส่งเสริมการดำเนินการของวิสาหกิจชุมชน โดยกระทำผ่านคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากกรรมการที่เป็นตัวแทนของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรรมการผู้แทนวิสาหกิจชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการและแผนการพัฒนาและส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชน ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชนเป็นไปอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ ให้ความช่วยเหลือ การสนับสนุน หรือให้คำแนะนำแก่วิสาหกิจชุมชนและเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ให้การส่งเสริมและช่วยเหลือในการขอจดทะเบียนสิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า หรือทรัพย์สินทางปัญญาอื่น ๆ หรือการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของกิจการวิสาหกิจชุมชน สนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาการดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชน

การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กำหนดให้คณะกรรมการจัดให้มีมาตรการในการส่งเสริม และสนับสนุนการพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชนระดับปฐมภูมิ วิสาหกิจที่มีความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้ ส่งเสริมการรวมกันจัดตั้งเป็นเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ในการส่งเสริมให้คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือในการขอจดทะเบียนเครื่องหมายรับรองตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า ให้

ความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อให้ความคุ้มครองแก่สินค้าหรือบริหารของกิจการวิสาหกิจชุมชนนั้น ตามที่เห็นสมควร

เมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พบว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าไปควบคุมการดำเนินกิจการของวิสาหกิจ เนื่องจากการรวมตัวกันเป็นวิสาหกิจชุมชน เป็นเสรีภาพของชุมชนที่จะรวมตัวกัน โดยรัฐไม่จำเป็นต้องไปจัดการใด แต่หากวิสาหกิจใดต้องการขอรับการส่งเสริมอาจต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด หากประชาชนในชุมชนไม่มีความต้องการเรื่องเงินทุน เพียงแต่ต้องการรวมตัวกัน เพื่อให้สินค้าของท้องถิ่นหรือชุมชนได้รับการส่งเสริมและพัฒนาในเชิงพาณิชย์ การรวมตัวกันเป็นวิสาหกิจจะช่วยให้กลุ่มไม่ต้องประสบปัญหาความยุ่งยากในเรื่องการบริหารจัดการ เพราะเป็นการรวมกลุ่มเพื่อวัตถุประสงค์เดียว ไม่มีกิจกรรมที่หลากหลาย ไม่มีกฎเกณฑ์ให้ต้องปฏิบัติตามมากมาย

4.5 วิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9)

แนวความคิดเรื่องข้อกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐให้มีสภาพบังคับมากขึ้น เริ่มปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าไม่ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ แต่ไม่อาจนำไปปฏิบัติได้จริง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยกำหนดให้รัฐบาลก่อนเข้ารับบริหารประเทศต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นการบังคับให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลต้องเป็นไปตามกรอบแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์เมื่อมองทั้งภาพรวมของแนวนโยบายเห็นว่า รัฐธรรมนูญต้องการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจเป็นอิสระ ทั้งสหกรณ์และการรวมกลุ่มเพื่อการประกอบอาชีพวิชาชีพ ซึ่งการรวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพ วิชาชีพ ส่วนใหญ่เป็นการรวมกลุ่มกันในรูปแบบสมาคม ซึ่งเป็นการรวมตัวกันเพื่อส่งเสริมการประกอบวิชาชีพแต่ละประเภท โดยรวมตัวกันเพื่อกระทำกิจการที่ไม่แสวงหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน กฎหมายที่ควบคุมสมาคมจึงมีความแตกต่างจากกฎหมายสหกรณ์ที่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจการร่วมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น ความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของสหกรณ์กับความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของสมาคมหรือการรวมกลุ่มในรูปแบบอื่น จึงแตกต่างกัน แต่ในที่นี้จะศึกษาเฉพาะแนวโน้มการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์เท่านั้น เนื่องจากพบว่า กฎหมายที่ใช้บังคับกับการรวมกลุ่มเพื่อประกอบกิจการทางเศรษฐกิจรูปแบบอื่น ๆ นั้น ได้ให้อิสระในการดำเนินกิจการ โดยให้อำนาจ

เจ้าหน้าที่เข้าไปควบคุมกำกับเท่าที่จำเป็น การกำหนดบทลงโทษเหมาะสมกับสภาพความผิดและสภาพเศรษฐกิจ ต่างกับกฎหมายสหกรณ์ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ที่มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ให้เติบโตและเป็นไปตามแนวทางที่ทางราชการกำหนด มากกว่าที่จะส่งเสริมให้สหกรณ์เป็นอิสระและพึ่งพาตนเองได้ ฉะนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9) ที่ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำของรัฐ ต้องปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์มีอิสระในการบริหารงานและสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักการสหกรณ์ โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมกำกับกิจการของสหกรณ์เท่าที่จำเป็น หรือเมื่อสหกรณ์ร้องขอเท่านั้น

จากโครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์ตามรูปแบบกฎหมายแม่บทโดยทั่วไปพบว่า ส่วนใหญ่ประกอบด้วย

- (1) หลักการสหกรณ์ เป็นบททั่วไปของสหกรณ์
- (2) การควบคุม กำกับ ส่งเสริมสหกรณ์
- (3) การจัดตั้งและจดทะเบียนสหกรณ์
- (4) สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของสมาชิก
- (5) องค์การของสหกรณ์และการดำเนินงานของสหกรณ์
- (6) การเลิกและการชำระบัญชี การควบสหกรณ์ การแยกสหกรณ์
- (7) ชุมชุมสหกรณ์ สหภาพ สันนิบาตสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร
- (8) บทกำหนดโทษ

เมื่อพิจารณาโครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ดังกล่าวข้างต้น เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พบว่า กฎหมายฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ค่อนข้างมาก เพราะนอกจากจะบัญญัติอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ไว้ในหมวด 2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์แล้ว ยังปรากฏอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐและคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ ไว้ในส่วนอื่น ๆ ด้วย จึงทำให้สหกรณ์และผู้ใช้กฎหมายฉบับนี้ เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้ให้อิสระในการดำเนินงานแก่สหกรณ์ แต่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะนายทะเบียนสหกรณ์มีช่องทางที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายเข้าครอบงำกิจการของสหกรณ์ได้ จึงได้มีการกล่าวถึงความเป็นอิสระของสหกรณ์ไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

การแก้ไขปัญหาความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากจะพิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติที่มีผลต่อการดำเนินงานของสหกรณ์แล้ว ยังต้องพิจารณาในส่วนของการดำเนินงานของสหกรณ์ด้วยว่า กฎหมายฉบับนี้มี

บทบัญญัติใดที่จะส่งผลให้การดำเนินงานของสหกรณ์ขาดความเป็นอิสระ รวมถึงมาตรการรองรับ เพื่อป้องกันความเสียหายให้กับสหกรณ์ หากต้องลดบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุม กำกับสหกรณ์ลง โดยจะพิจารณาเฉพาะประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ตาม หลักการสหกรณ์ที่สหกรณ์ต้องสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักการสหกรณ์ และเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระจากการครอบงำของรัฐ ดังนี้

1. การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์

1.1 ควรปรับปรุงอำนาจและองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า วัตถุประสงค์เริ่มต้นของการมีคณะกรรมการชุดนี้ เพื่อการเสนอความเห็นใน เรื่องการพัฒนาระบบสหกรณ์ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแก่รัฐบาล องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการบริหารระดับสูงของส่วนราชการที่ไม่ได้ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสหกรณ์โดยตรง ตัวแทนจากธนาคารของรัฐ ตัวแทนจากสหกรณ์ และ ผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งจากกรรมการโดยตำแหน่ง สัดส่วนของกรรมการจึงเป็นส่วนของบุคคลที่มาจาก ภาครัฐมากกว่าภาคสหกรณ์ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

ผลงานของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติที่ผ่านมาคือ การวางแผนการ พัฒนาสหกรณ์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546 – 2549) โดยนำข้อสรุปผลงานวิจัยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ที่ ชี้ให้เห็นสถานการณ์ในการดำเนินงานของสหกรณ์ขั้นปฐมที่เป็นปัญหาของสหกรณ์ คือ สมาชิก ส่วนใหญ่ไม่มีศักยภาพและความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าของและผู้ควบคุมสหกรณ์ สมาชิกขาดความภักดีที่จะสนับสนุนและอุดหนุนธุรกิจสหกรณ์ มักเป็นลักษณะของการเป็นผู้ร่วม ใช้ฟรี (free rider) สมาชิกไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการเลือกกรรมการดำเนินงานที่เป็นคนดี มักคำนึงถึงพรรคพวกของตน หรือผลประโยชน์ต่างตอบแทน สืบเนื่องจากหลักการประชาธิปไตยที่ เปิดโอกาสให้สมาชิกผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสหกรณ์ ทำให้ คณะกรรมการดำเนินการส่วนมากขาดศักยภาพและความพร้อม ปัญหาด้านเงินทุนในสหกรณ์ที่ เป็นอยู่ ส่วนหนึ่งเกิดจาก สหกรณ์ยังขาดความเชื่อมโยงที่จะใช้ประโยชน์จากเงินทุนภายใน ขบวนการที่จะเอื้อประโยชน์แก่สมาชิกสหกรณ์และการพัฒนาขบวนการ ปัญหากฎหมายที่ สหกรณ์ขั้นปฐมยังถูกจำกัดการดำเนินธุรกิจบางประเภท จึงพบสหกรณ์ต้องทำธุรกิจผิดกฎหมาย สหกรณ์แต่เมื่อไม่มีมาตรการลงโทษจึงกลายเป็นตัวอย่างที่สหกรณ์อื่นนำไปใช้ รวมถึง พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บางมาตราเข้าใจไม่ตรงกัน หรือมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ด้วย เหตุผลดังกล่าวได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาสหกรณ์ในส่วนของแผนการปรับปรุงและ/หรือแก้ไข กฎหมายสหกรณ์ โดยวางแนวทางในการปรับปรุงและ/หรือแก้ไขโครงสร้างพระราชบัญญัติสหกรณ์

พ.ศ.2542 ให้เป็นกฎหมายที่ถ่ายทอดความเข้าใจและเชื้อต่อการดำเนินงานและพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป¹⁰

ต่อมาแผนพัฒนาสหกรณ์ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550 – 2554 ได้ประเมินผลการดำเนินการจากแผนฉบับก่อน ปรากฏว่าในส่วนของยุทธศาสตร์การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ยังมีได้ดำเนินการตามแนวทางที่วางไว้ในแผนฯ ฉบับที่ 1 ในแผนฯ ฉบับที่ 2 ได้กำหนดยุทธศาสตร์พัฒนาขีดความสามารถให้สหกรณ์เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ มีธรรมาภิบาล โดยกำหนดแนวทางในการแก้ไขกฎหมาย ข้อบังคับ คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ และประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาสหกรณ์และรณรงค์ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสหกรณ์อย่างเหมาะสม

เห็นได้ว่าแผนพัฒนากฎหมายสหกรณ์ฉบับก่อนยังไม่ได้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ยังไม่ปรากฏผลชัดเจนว่ากฎหมายสหกรณ์มาตราใดที่เข้าใจยากและมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติและจะมีแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขอย่างไรเพื่อกำจัดข้อจำกัดเหล่านั้น ปรากฏว่า แผนพัฒนาสหกรณ์ฉบับที่ 2 ไม่ได้วางแนวทางในการปัญหากฎหมายสหกรณ์ต่อเนื่องจากฉบับแรก กลับวางแผนพัฒนากฎหมายสหกรณ์โดยไปดำเนินการในเรื่องการแก้ไขข้อบังคับสหกรณ์ให้เหมาะสม สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาสหกรณ์ จึงเห็นว่าการวางแผนพัฒนาสหกรณ์ทั้ง 2 ฉบับ โดยเฉพาะการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ไม่ได้เชื่อมโยงกัน เพื่อให้การพัฒนาสหกรณ์เป็นไปอย่างต่อเนื่อง สำเร็จผลตามที่วางแผนงานไว้ และที่สำคัญรัฐบาลไม่ได้นำแผนพัฒนาสหกรณ์ไปเป็นแผนงานของรัฐบาลเพื่อใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสหกรณ์ต่อไป และการวางแผนพัฒนาสหกรณ์ที่ผ่านมาไม่ได้กล่าวถึงความเป็นอิสระของสหกรณ์แต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและพัฒนากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ปรากฏว่า ได้กำหนดแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนและพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้เป็นกฎหมายที่สนับสนุนและควบคุมดูแลการดำเนินงานของกลุ่มต่าง ๆ ภาคประชาชนหรือของชุมชน ควรมีการปรับปรุงให้ครอบคลุมและรับรองสถานะทางกฎหมายของกลุ่มออมทรัพย์ ซึ่งการพิจารณาควรนำพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พิจารณาควบคู่ด้วย เพื่อลดความขัดแย้งและปรับปรุงให้มีความคล่องตัวและเป็นการส่งเสริมการออมภาคประชาชนให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวทางการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ตามแผนการพัฒนาสหกรณ์และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และไม่

¹⁰ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ, แผนพัฒนาสหกรณ์ฉบับที่ 1

เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 84 (9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ

ท้ายที่สุดแล้ว เห็นว่าการพัฒนาสหกรณ์ไปในทิศทางโดยอมขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละชุดที่ได้เข้ามาบริหารประเทศ ระบบสหกรณ์ในประเทศไทยจึงโอนเอนไปตามนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาของรัฐบาล จากข้อสังเกตข้างต้นจึงเป็นประเด็นปัญหาว่าคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติควรทำหน้าที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ต่อคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เนื่องจากในข้อเท็จจริงแผนพัฒนาสหกรณ์ไม่ได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริม พัฒนาสหกรณ์แต่อย่างใด

นอกจากอำนาจในการวางแผนพัฒนาสหกรณ์ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติยังมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งในทางปฏิบัติ พบว่า การอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ต้องใช้ระยะเวลาอันเนื่องมาจากเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นข้าราชการบริหารระดับสูงของแต่ละส่วนราชการ มีนายทะเบียนสหกรณ์เป็นเลขานุการคณะ จึงไม่เป็นผลดีต่อการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ หากต้องการทบทวนคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์และต้องการให้มีคนกลางตัดสิน ควรเป็นคณะกรรมการที่เป็นคนกลางซึ่งไม่มีส่วนในการทำคำสั่งมาร่วมพิจารณาด้วย และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์โดยเฉพาะมาตรา 26 นั้น มีทั้งประเด็นเรื่องการบริหารงานของสหกรณ์ ประเด็นข้อกฎหมาย การแต่งตั้งกรรมการ ต้องครอบคลุมทุกสาขาวิชา เพื่อช่วยให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นประโยชน์ต่อสหกรณ์มากที่สุด จึงควรปรับลดจำนวนของตัวแทนภาครัฐที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาและส่งเสริมสหกรณ์ให้มีจำนวนน้อยลง และปรับเพิ่มในส่วนตัวแทนสหกรณ์ที่มีส่วนได้เสียเพิ่มขึ้น สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าผู้ทรงคุณวุฒินั้นต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านใด เช่น ด้านเกษตรศาสตร์ ด้านการเงินการธนาคาร เศรษฐศาสตร์ หรือด้านนิติศาสตร์ เป็นต้น

เมื่อแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติโดยมีองค์ประกอบของกรรมการชุดใหม่ที่ให้ความสำคัญกับภาคสหกรณ์และผู้ทรงคุณวุฒิที่หลากหลายมากขึ้น อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ในกรณีให้คำวินิจฉัย ปัญหาการตีความข้อบังคับของสหกรณ์ควรให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการชุดนี้ด้วย

ดังนั้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ดังนี้ “ให้ยกเลิกมาตรา 9 ให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ประกอบด้วย รัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นกรรมการ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน ประธานกรรมการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ ระดับประเทศประเภทละหนึ่งคน ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศหนึ่งคน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง คัดเลือกผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านเกษตรศาสตร์ ด้านการเงินการธนาคารหรือด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านสหกรณ์และด้านนิติศาสตร์ อย่างละ 1 คน เป็นกรรมการ และให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ

1.2 นอกจากเรื่ององค์ประชุมที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 13 และอำนาจในการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการตามมาตรา 14 แล้ว ไม่มีการกำหนดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติไว้ ทำให้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ คณะอนุกรรมการเพื่อ พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ จึงออกข้อกำหนด เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การรับเรื่องอุทธรณ์ โดยกำหนดผู้มี สิทธิอุทธรณ์และระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ และให้ส่งคำอุทธรณ์โดยไม่ ชักช้า ซึ่งก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้ชัดเจน ทำให้กระบวนการพิจารณาของ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติบางกรณียาวนานกว่า 2 ปี ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

เพื่อให้กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปโดยรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็น ประโยชน์แก่สหกรณ์ ควรกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ชัดเจนโดยเทียบเคียงกับ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45 การพิจารณาอุทธรณ์ต้องไม่ ชักช้าและต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

ดังนั้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ดังนี้ “ให้ยกเลิกมาตรา 10 และมาตรา 26 ให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

มาตรา 10 คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาสหกรณ์ เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระของสหกรณ์
- (2) พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 24

และมาตรา 25

(2) กำกับดูแล ให้คำวินิจฉัยกรณีสหกรณ์มีปัญหาการตีความข้อบังคับ และกำกับ ดูแล การออกกฎ ระเบียบ ของสหกรณ์ให้ถูกต้องเป็นไปตามหลักและวิธีการสหกรณ์

(3) กำกับดูแลการออกกฎ ระเบียบ คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์มิให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและหลักการสหกรณ์

(4) ออกกฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

1.3. ปรับปรุงแก้ไขอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์ในการสั่งการตามมาตรา 22 (4) อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้สหกรณ์ปฏิบัติตามมาตรา 22 เป็นอำนาจควบคุมกำกับ เพื่อให้นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการให้สหกรณ์ปฏิบัติตามคำสั่งได้ หากพบว่าคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์ หรือสมาชิก โดยนายทะเบียนสหกรณ์สามารถสั่งการให้สหกรณ์ ดำเนินการได้ตั้งแต่ (1) ให้แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการที่กำหนด (2) ให้ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องนั้น (3) ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง หรือ (4) ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อบกพร่องของสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งกรรมการ

ปัญหาการใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 22 (4) เนื่องจากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ การถอดถอนคณะกรรมการดำเนินการไม่ว่าจะเป็นกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการกระทำผิดกฎหมาย หรือในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินงานมีข้อบกพร่องทางการเงินการบัญชีก่อให้เกิดความเสียหายแต่สหกรณ์อย่างร้ายแรง ควรให้อยู่ในอำนาจของที่ประชุมใหญ่ มากกว่าที่จะเป็นอำนาจฝ่ายเดียวของนายทะเบียนสหกรณ์ที่จะพิจารณาให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์การเกษตรของประเทศไทย มาตรา 95 ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการแก้ไขกระทำที่ผิดกฎหมายในลักษณะเดียวกับมาตรา 22 แต่อำนาจสูงสุดของพนักงานเจ้าหน้าที่คือให้เลือกตั้งกรรมการเจ้าหน้าที่ใหม่ ไม่ได้สั่งให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งและตั้งกรรมการชั่วคราว อย่างในกฎหมายของไทย

เห็นว่าเพื่อให้เป็นไปตามหลักการสหกรณ์ ในเรื่องการควบคุมโดยสมาชิกตามระบอบประชาธิปไตย ควรให้นายทะเบียนสหกรณ์จัดให้มีประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อพิจารณาถอดถอนกรรมการออกทั้งคณะ เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ เมื่อจะถอดถอนกรรมการควรจะเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ และเมื่อที่ประชุมใหญ่มีมติถอดถอนแล้ว ให้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ในคราวเดียวกัน หากเกิดปัญหาในกรณีนี้ การอุทธรณ์มติของที่ประชุมใหญ่ต้องอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลตามวิธีพิจารณาความแพ่ง

ดังนั้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนี้

“ให้ยกเลิกมาตรา 22(4) มาตรา 24 และให้เพิ่มเติมข้อความต่อไปนี้ เป็นมาตรา 22/1

มาตรา 22/1 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีเจตนา ดำเนินงาน โดยทุจริต หรือกระทำการใด ๆ ทำให้สหกรณ์เสียหายอย่างร้ายแรง ปกปิดข้อความจริงอันควรแจ้ง แก่สมาชิก นายทะเบียนสหกรณ์ หรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายนี้ ซึ่งข้อความจริงนั้นมีผลกระทบต่อ การดำเนินงานและฐานะการเงินของสหกรณ์อย่างมีสาระสำคัญ ให้นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ผู้กระทำความผิดพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ และให้นายทะเบียน สหกรณ์จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญ เพื่อให้ที่ประชุมใหญ่พิจารณาให้คณะกรรมการพ้นจาก ตำแหน่งทั้งคณะ

กรณีที่ประชุมมีมติให้คณะกรรมการดำเนินการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะให้ เลือกตั้งสมาชิกสหกรณ์เป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างลง ข้อกำหนดในการเลือกตั้งให้เป็นไป ตามบทบัญญัติในมาตรา 50

2. การดำเนินงานของสหกรณ์

2.1 ควรปรับปรุงมาตรา 46 ขอบเขตอำนาจกระทำการของสหกรณ์เพื่อปฏิบัติให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ตาม (5) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิก หรือสหกรณ์อื่นหรือสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งมีสมาชิกของสมาคมนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็น สมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนาย ทะเบียนสหกรณ์ (8) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนาย ทะเบียนสหกรณ์

บทบัญญัติในมาตรา 46 เป็นเรื่องที่ถูกหมายให้อำนาจสหกรณ์ดำเนินการได้ ข้อ กำหนดการรับฝากเงินหรือให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน ควรเป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุม คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กฎหมายไม่จำเป็นต้องกำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์ให้ความ เห็นชอบระเบียบดังกล่าว เนื่องจากระเบียบของสหกรณ์ต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หากมตินั้นขัดหรือแย้งกับกฎหมาย นายทะเบียน สหกรณ์สามารถสั่งเพิกถอนมติได้ตามมาตรา 20 ดังนั้น จึงเห็นว่า เพื่อให้สหกรณ์มีอิสระในการ ดำเนินงาน สหกรณ์สามารถดำเนินการกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขการรับฝากเงิน และให้สหกรณ์อื่น กู้ยืมเงินได้ หากไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

ในเรื่องนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ ต่างให้อำนาจในการดำเนินธุรกิจแก่สหกรณ์ได้ทุกประเภทไม่มีข้อจำกัด ทั้งธุรกิจประกันภัย ธนาคาร เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถให้สหกรณ์ดำเนินธุรกิจประกันภัยและ

ธนาคารได้ ดังนั้น ในขณะนี้เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพื่อให้อิสระแก่สหกรณ์ ดังนี้

“ให้ยกเลิกมาตรา 46 (5) และ (8) และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้

(5) รับฝากเงินจากสมาชิกและสหกรณ์อื่น

(8) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน

2.2 ควรปรับปรุงมาตรา 47 การกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกันของสหกรณ์ จะต้องจำกัดอยู่ภายในวงเงินที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นชอบ เห็นว่าเรื่องนี้ เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ที่จะพิจารณาอนุมัติวงเงินกู้ยืม และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีอำนาจที่จะพิจารณาภายใต้กรอบวงเงินซึ่งที่ประชุมใหญ่อนุมัติ นายทะเบียนสหกรณ์ไม่ควรมีอำนาจในการกำหนดวงเงินกู้ยืมเพราะการจำกัดวงเงินกู้ยืม เสมือนการจำกัดการบริหารการเงินของสหกรณ์

เมื่อพิจารณาในแง่ของความเป็นอิสระของสหกรณ์ อำนาจการบริหารเงินทุนของสหกรณ์ ควรอยู่ในอำนาจของที่ประชุมใหญ่ สหกรณ์ควรสร้างศักยภาพในการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ได้อย่างเต็มที่ และถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างสมาชิก อย่างไรก็ตาม การจำกัดวงเงินการกู้ยืมและค้ำประกันเพื่อเป็นการป้องกันมิให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ก่อหนี้เกินศักยภาพของสหกรณ์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ได้ บทบัญญัติในมาตรานี้จึงเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น

การแก้ไขกฎหมายสหกรณ์เพื่อให้สหกรณ์เป็นอิสระ ปราศจากการควบคุมของรัฐ จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายโดยลดบทบาทการกำกับควบคุมของเจ้าหน้าที่ลง และในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการยับยั้งการใช้อำนาจกระทำการของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่อาจเกินขอบเขต การกำหนดวงเงินกู้ยืมและการค้ำประกันจึงควรเป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ และเพื่อให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับการก่อหนี้ที่อาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงกับสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์จึงจำเป็นต้องกำหนดบทลงโทษสำหรับคณะกรรมการดำเนินการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ดังนั้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนี้ “ให้ยกเลิกมาตรา 47 และให้เพิ่มเติมข้อความต่อไปนี้

“**มาตรา 47** การกำหนดวงเงินกู้ยืมหรือการค้ำประกันของสหกรณ์ ให้เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่”

2.3 ควรปรับปรุงมาตรา 53 ให้มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ และให้นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ

การกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการและคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบกิจการให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ โดยให้กำหนดไว้ในข้อบังคับ เนื่องจากผู้ตรวจสอบกิจการเป็นภาระของสหกรณ์ที่ต้องจ่ายค่าตอบแทน และขึ้นอยู่กับการศึกษาตามความเหมาะสมของสหกรณ์ที่จะเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการจำนวนเท่าใด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับฐานะทางการเงินและศักยภาพของแต่ละสหกรณ์

ดังนั้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนี้ “ให้ยกเลิกมาตรา 53 วรรคสอง และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้

“มาตรา 53 วรรคสอง ให้สหกรณ์กำหนดคุณสมบัติ จำนวนของผู้ตรวจสอบกิจการไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์”

2.4 ควรปรับปรุงมาตรา 62 เงินของสหกรณ์นั้น สหกรณ์อาจฝากหรือลงทุนได้ดังต่อไปนี้ (6) ชื่อหุ้นของสถาบันที่ประกอบธุรกิจอื่นทำให้เกิดความเสียหายหรือส่งเสริมความเจริญของสหกรณ์โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ (7) ฝากหรือลงทุนอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด

ตามที่ได้วิเคราะห์ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์ในหัวข้อ 4.1.1 ความเป็นอิสระและพึ่งพาตนเอง ในส่วนของกฎหมายที่กำหนดให้เงินของสหกรณ์อาจฝากหรือลงทุนได้ ตามมาตรา 62 (6) (7) ว่า เป็นปัญหาในทางปฏิบัติและอาจทำให้คณะกรรมการดำเนินงานสหกรณ์ลงทุนในหลักทรัพย์อื่น ๆ ของเอกชน โดยคำนึงถึงผลตอบแทนจากการลงทุนมากกว่าการนำเงินไปลงทุนในกิจการที่ประโยชน์แก่สหกรณ์และสมาชิก

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในต่างประเทศเห็นว่า มีการกำหนดการฝากและลงทุนไว้เช่นกัน แต่เป็นการกำหนดกรอบการลงทุนในหลักทรัพย์ที่ไม่มีความเสี่ยงและไม่ต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งแตกต่างกับมาตรา 62 ที่กำหนดเงื่อนไขการลงทุนไว้ส่วนหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์และคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ดังนั้น เพื่อให้สหกรณ์เป็นอิสระในเรื่องการบริหารจัดการเงินทุนของสหกรณ์ควรให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กฎหมายควรกำหนดกรอบการลงทุนกว้าง ๆ และการลงทุนนั้น ต้องไม่มีความเสี่ยง เพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการลงทุน และให้ขณะเดียวกันไม่ควรกำหนดให้สหกรณ์ลงทุนในหลักทรัพย์ของเอกชน เพื่อหวังผลกำไรจากการลงทุน เพราะสหกรณ์ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรจากการลงทุน

ดังนั้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนี้ “ให้ยกเลิกมาตรา 62 (6) (7) และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“(6) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่ธนาคารเป็นผู้ออก

3. **ควรปรับปรุงมาตรา 69 วรรคหนึ่ง** ให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งผู้สอบบัญชีเพื่อตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ เนื่องจากเห็นว่ากรณีที่กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งผู้สอบบัญชีให้กับสหกรณ์นั้น เป็นไปตามนโยบายในการส่งเสริม สนับสนุนระบบสหกรณ์ตามรัฐธรรมนูญ แต่หากสหกรณ์เลือกที่จะไม่ขอรับความช่วยเหลือ หรือไม่พึ่งพารัฐ ก็ควรเป็นอิสระของสหกรณ์ที่จะทำได้ ดังนั้น เพื่อให้สหกรณ์เป็นอิสระในเรื่องนี้ ควรปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สหกรณ์สามารถเลือกตั้งผู้สอบบัญชีสหกรณ์ได้จากที่ประชุมใหญ่ โดยนายทะเบียนสหกรณ์ไม่ต้องแต่งตั้งผู้สอบบัญชีให้กับสหกรณ์

หากรัฐอ้างว่ายังมีความจำเป็นต้องควบคุมการตรวจสอบบัญชีของผู้สอบบัญชี เห็นว่าการให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการกำกับดูแลสหกรณ์ ตามมาตรา 17 - มาตรา 19 นั้นเพียงพอแล้ว ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการเข้าไปตรวจสอบรายการบัญชีของสหกรณ์ สำหรับมาตรการในการป้องกัน ความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้สอบบัญชี ควรใช้มาตรการในการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้สอบบัญชีที่กระทำโดยทุจริต ปกปิดข้อความจริงหรือทำรายการการตรวจสอบบัญชีเป็นเท็จ แต่กรณีที่สหกรณ์ไม่มีศักยภาพในการเลือกตั้งผู้สอบบัญชี นายทะเบียนสหกรณ์จะแต่งตั้งผู้สอบบัญชีให้เช่นเดิม

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในบางประเทศที่ยกมาเป็นตัวอย่าง ไม่มีประเทศใดให้หน่วยงานราชการทำหน้าที่เป็นผู้สอบบัญชีสหกรณ์ ในประเทศฟิลิปปินส์ ผู้สอบบัญชีของสหกรณ์เป็นผู้สอบบัญชีอิสระ ในประเทศญี่ปุ่นเลือกกรรมการเป็นผู้สอบบัญชี แต่ในประเทศไทยสหกรณ์ยังไม่อาจพึ่งพาตนเองได้ โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตรที่รัฐยังต้องให้การอุดหนุนช่วยเหลือเงินทุนกู้ยืม เพื่อให้สหกรณ์ใช้เป็นทุนให้สมาชิกกู้ยืม เพื่อนำไปเป็นทุนในการประกอบอาชีพของสมาชิกต่อไป รัฐจึงจำเป็นต้องให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าไปตรวจสอบการใช้เงินกู้ของสหกรณ์ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ดังนั้น ในสหกรณ์การเกษตรซึ่งต้องพึ่งพาเงินทุนจากรัฐบาล หรือเข้าร่วมโครงการให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาล จำเป็นต้องได้รับการตรวจสอบอย่างใกล้ชิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ สหกรณ์ประเภทนี้ จำเป็นที่รัฐต้องแต่งตั้งผู้สอบบัญชีเข้าไปตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณของรัฐด้วย

การให้อิสระแก่สหกรณ์ในการเลือกผู้สอบบัญชี จึงจำกัดอยู่เฉพาะสหกรณ์ที่สามารถพึ่งพาตนเองได้เท่านั้น ดังนั้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนี้ “ให้ยกเลิกมาตรา 69 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“การตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้สอบบัญชีจากผู้สอบบัญชีที่ได้รับใบอนุญาตซึ่งออกโดยนายทะเบียนสหกรณ์ หรือให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งผู้สอบบัญชีในกรณีที่ประชุมใหญ่มีมติให้นายทะเบียนแต่งตั้งผู้สอบบัญชี

การตรวจสอบบัญชีนั้น ให้ปฏิบัติตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไป และตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

4. เพิ่มฐานความผิดและบทกำหนดโทษ สำหรับกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หรือผู้ที่ตั้งใจฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ที่อาจทำให้สหกรณ์ได้รับความเสียหาย ได้แก่

- กรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 48 ไม่ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

- กรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 65 ไม่จัดให้มีการจัดทำบัญชีตามแบบและรายการที่ นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้ถูกต้องตามความเป็นจริง เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ใน ต่างประเทศพบว่า กฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นและประเทศฟิลิปปินส์ ได้บัญญัติบทกำหนดโทษ สำหรับผู้ไม่ทำรายงานหรือทำรายงานเท็จไว้เช่นกัน

- กรณีฝ่าฝืนมาตรา 70 วรรคสอง ไม่แจ้งให้นายทะเบียนสหกรณ์ทราบเมื่อสหกรณ์มี เหตุต้องเลิกตามกฎหมาย

- กรณีผู้สอบบัญชีรับรองบุคคล หรือบัญชีอื่นใดของสหกรณ์หรือทำรายงานเป็นเท็จ

- กรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่สั่งตาม มาตรา 22 (2) (3) หรือ(4)

ดังนั้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนี้ “ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็น มาตรา 133/ 1 มาตรา 133/2 มาตรา 133/3 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

มาตรา 133/1 กรรมการของสหกรณ์ผู้ใดดำเนินกิจการผิดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ หรือกระทำการโดยทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” (เทียบเคียงบทกำหนดโทษในพระราชบัญญัติ กำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ พ.ศ. 2499)

มาตรา 133/2 กรรมการของสหกรณ์ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 48 มาตรา 65 และ มาตรา 70 วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินคนละ 10,000 บาท เว้นแต่ กรรมการผู้ใดจะพิสูจน์ได้ว่ามิได้ตั้งใจฝ่าฝืนกฎหมาย

มาตรา 133/3 ผู้สอบบัญชีของสหกรณ์ได้รับรองบุคคล หรือบัญชีอื่นใดไม่ถูกต้อง หรือ ทำรายงานเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 133/4 กรรมการของสหกรณ์ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายทะเบียน สหกรณ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 22 (2) (3)หรือ (4) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินคนละ 10,000 บาท

5. **ปรับปรุงมาตรการในการกำหนดโทษ** กรณีโทษปรับสถานเดียวให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ เพื่อให้การบังคับใช้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ดังนั้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนี้ “ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็น มาตรา 133/4 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

“**มาตรา 133/4** บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษสถานเดียวให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ และเมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบแล้ว ให้คดีเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถ้าผู้กระทำผิดไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระค่าปรับในเวลาที่กำหนดให้ดำเนินคดีต่อไป

การเสนอความเห็นเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็นเพียงข้อเสนอแนะในส่วนที่เห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์ และตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำของภาครัฐ ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของสหกรณ์ ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์เท่านั้น แต่เนื่องจากสหกรณ์ในประเทศไทยยังไม่อาจพึ่งพาตนเองได้ รัฐต้องให้การส่งเสริม สนับสนุนกิจการสหกรณ์ และให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกสหกรณ์ โดยการจัดทำโครงการช่วยเหลือเกษตรกร ทั้งการให้เงินกู้เพื่อให้สหกรณ์นำไปให้สมาชิกกู้ต่อ การให้เงินกู้ยืมเพื่อจัดทำโครงการรวมรวมผลผลิตทางการเกษตรของสมาชิก ซึ่งการให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลตามโครงการดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ไม่ได้เริ่มต้นจากสหกรณ์ แต่สหกรณ์จำยอมต้องเข้าร่วมโครงการเพื่อต้องการช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์ที่เดือดร้อน ทำให้สหกรณ์ต้องประสบปัญหาขาดทุนจากการเข้าร่วมโครงการ

เมื่อพิจารณาอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายสหกรณ์ พบว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อครอบงำกิจการของสหกรณ์ได้ เพียงแต่อำนาจกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ในบางเรื่อง เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ใช้บังคับกับการรวมกลุ่มรูปแบบอื่น ๆ และกฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้อำนาจแก่นายทะเบียนสหกรณ์เกินกว่าความจำเป็นในการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์และไม่สอดคล้องกับหลักการสหกรณ์ ดังนั้น จึงต้องเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับแนวความคิดหลักการสหกรณ์ที่ว่า

ด้วยความเป็นอิสระและพึ่งพาตนเองของสหกรณ์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระปราศจากการควบคุมของรัฐ

แต่จากการศึกษาปัญหาสหกรณ์ในประเทศไทย ส่วนใหญ่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดจากความไม่เข้าใจในหลักและวิธีการสหกรณ์ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่รัฐ สหกรณ์ และสมาชิก ปัญหาความเป็นอิสระของสหกรณ์ในประเทศไทย จึงไม่อาจแก้ไขได้ด้วยการใช้มาตรการทางกฎหมายเพียงอย่างเดียว ปัจจัยสำคัญของปัญหาสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์ภาคการเกษตรยังคงอยู่ที่สมาชิกสหกรณ์ที่ยังไม่เข้าใจหลักและวิธีการสหกรณ์อย่างถ่องแท้ ไม่เข้าใจสิทธิและหน้าที่ของการเป็นสมาชิก รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายสหกรณ์ยังคงมีทัศนคติต่อสหกรณ์ในฐานะเป็นองค์กรอยู่ภายใต้การควบคุม บังคับบัญชา ไม่ได้กำกับดูแล ส่งเสริมและพัฒนาให้สหกรณ์เป็นอิสระ รวมถึงรัฐบาลที่ยังไม่มีแนวทางในการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ โดยมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

ดังนั้น ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9) ในที่นี้ เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ที่ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระปราศจากการครอบงำของภาครัฐ เห็นว่านอกจากการแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ภาครัฐต้องมีนโยบายในการส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยต้องให้ความรู้เรื่องหลักและวิธีการสหกรณ์ควบคู่ไปกับการให้การศึกษาเรื่องระบอบประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเองในฐานะสมาชิกของสหกรณ์ ซึ่งสมาชิกทุกคนต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการบริหารกิจการสหกรณ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

สหกรณ์เป็นองค์กรที่รวมบุคคลที่มีฐานะอ่อนแอทางเศรษฐกิจ โดยความสมัครใจของตนเอง เพื่อประกอบธุรกิจร่วมกัน ตามหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยถือหลักความเสมอภาค เพื่อกำจัดการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของคนกลางในด้านต่าง ๆ และยกระดับความเป็นอยู่ของตนและสังคมให้ดีขึ้น ในประเทศไทยรัฐได้นำสหกรณ์เข้ามาตั้งแต่เมื่อครั้งยังปกครองระบอบในสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ด้วยหวังว่าสหกรณ์จะช่วยเหลือราษฎรที่ประสบปัญหาหนี้สิน และไม่มีเงินทุนในการประกอบอาชีพ จะได้มีแหล่งเงินทุนเป็นของตนเอง โดยในระยะแรกของการจัดตั้งสหกรณ์ รัฐได้ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนด้านเงินทุนและบุคลากร เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจอันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกได้

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว ในการร่างรัฐธรรมนูญและวางเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ได้มีความพยายามในการวางแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการส่งเสริม พัฒนาเศรษฐกิจ แต่ด้วยในเวลานั้นความเข้าใจในหลักการสหกรณ์ยังไม่ชัดเจน และอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทำให้รัฐบาลเกรงว่า หลักการของสหกรณ์จะทำให้ประเทศเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองแบบคอมมิวนิสต์ เป็นผลให้เค้าโครงการเศรษฐกิจที่ใช้ระบบสหกรณ์เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจชุมชนไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติมีการส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์เรื่อยมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ และได้บัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบกิจการกรรมและการสหกรณ์ (มาตรา 69) ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ๆ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ จะบัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์เสมอมา จนกระทั่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9) ได้บัญญัติแนวนโยบายในเรื่องนี้แตกต่างไปจากเดิม โดยให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระและการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ตลอดจนทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ เจตนารมณ์ของแนวนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ต้องการให้รัฐส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครองระบบสหกรณ์เป็นความ ต้องการให้รัฐส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองให้สหกรณ์เป็นอิสระ ทำให้ต้องทำการศึกษาว่า กฎหมายสหกรณ์ที่ใช้บังคับอยู่ขณะนี้ มีบทบัญญัติใดที่ขัดต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ หรือให้

อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปครอบงำ หรือแทรกแซงกิจการของสหกรณ์ เพื่อจะได้ทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสม สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่วางไว้

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยเลือกที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามแนวความคิดระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งทุกคนมีเสรีภาพในการประกอบกิจการและเคารพในหลักกรรมสิทธิ์ รัฐจะทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับกิจการของเอกชนเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่จุดอ่อนของระบบเศรษฐกิจแบบนี้ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจมาก หากระบบตลาดและการแข่งขันไม่เท่าเทียมกัน รัฐบาลจึงต้องมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมหรือแทรกแซงการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจของเอกชนเพื่อให้การแข่งขันเป็นธรรม และหนึ่งในมาตรการนั้นคือให้การส่งเสริม สนับสนุนด้านเงินทุนหรือการช่วยเหลืออื่น ๆ ที่จำเป็นแก่ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอ่อนแอ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และใช้มาตรการในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อกำหนดทิศทาง การพัฒนาเศรษฐกิจและกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

การพัฒนาและส่งเสริมสหกรณ์เป็นหนึ่งในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ ที่รัฐมีความพยายามในการส่งเสริม สนับสนุนให้สหกรณ์เป็นองค์การที่เป็นแหล่งเงินทุนของประชาชน และมีศักยภาพในการแข่งขันกับธุรกิจอื่น สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในเบื้องต้นให้กับเกษตรกรได้ รัฐจึงให้การส่งเสริม สนับสนุนด้านเงินทุน กำหนดทิศทางการพัฒนาสหกรณ์ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยในระยะแรกของการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 4 (พ.ศ.2505 -2524) ได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาสหกรณ์ ให้การส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือในการจัดตั้งสหกรณ์ โดยยึดหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหกรณ์ ให้สหกรณ์เป็นส่วนหนึ่งของสถาบันเกษตรกรที่รัฐต้องให้การส่งเสริม สนับสนุนเช่นเดียวกับกลุ่มเกษตรกร กลุ่มธุรกิจการเกษตรอื่น ๆ เพื่อให้การรวมกลุ่มประเภทต่าง ๆ ได้พัฒนาขึ้นเป็นระบบสหกรณ์ในที่สุด สามารถอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกร รวมถึงส่งเสริมการให้สินเชื่อการเกษตรและสร้างแรงจูงใจให้มีการรวมกลุ่มกันมากยิ่งขึ้น แต่หลังจากนั้นตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เป็นต้นไป (ตั้งแต่ พ.ศ. 2525 - 2549) การส่งเสริมและพัฒนาพัฒนาสหกรณ์ก็ไม่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างชัดเจน การส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์เป็นเรื่องของหน่วยงานราชการที่ต้องปฏิบัติไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการเมืองในแต่ละยุคสมัย ทำให้การพัฒนาสหกรณ์ไม่มีทิศทางและแนวทางการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

จนกระทั่งประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในประเทศไทยหลายประการ รวมถึงแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่ต้องการให้มีสภาพบังคับมากขึ้น จึงได้เปลี่ยนจากคำว่า “รัฐพึง...” เป็น “รัฐต้อง..” ในมาตรา 85 จึงบัญญัติ

ให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์อีกครั้งในปี พ.ศ. 2542 ด้วยเหตุผลมีบทบัญญัติบางประการไม่เอื้อต่อการพัฒนาสหกรณ์ให้ทันต่อสภาพการณ์ในปัจจุบันที่ต้องมีการแข่งขันกับธุรกิจอื่น การแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้กล่าวกันว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในวงการสหกรณ์ เนื่องจากได้กำหนดให้สหกรณ์มีเพียงประเภทเดียวคือ สหกรณ์จำกัด และได้จัดให้มีองค์การกลางขึ้นมาหนึ่งคณะ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นรูปธรรม สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ ประชาชน และราชการ กำหนดให้มีกองทุนพัฒนาสหกรณ์ เพื่อสนับสนุนกิจการสหกรณ์ โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แก้ไขเรื่องการควบคุมสหกรณ์เป็นการกำกับ ส่งเสริมสหกรณ์ กำหนดและแยกแยะอำนาจหน้าที่นายทะเบียนสหกรณ์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มีบทบัญญัติว่าด้วยการควบคุมกิจการ ทำให้สหกรณ์ขนาดเล็กสามารถรวบรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่เพื่อศักยภาพในการดำเนินงานและการแข่งขันกับธุรกิจอื่นได้ จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้ ต้องการส่งเสริมและคุ้มครองระบบสหกรณ์ ให้มีศักยภาพในการดำเนินกิจการได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ในส่วนของอำนาจการควบคุมกำกับสหกรณ์ กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ลดบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับสหกรณ์ลง กลับให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล และส่งเสริมสหกรณ์มากยิ่งขึ้น

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 84 (9) ให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครองระบบสหกรณ์ และการรวมกลุ่ม การประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพ ตลอดจนการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้สหกรณ์เป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำของภาครัฐ แต่ในปี พ.ศ. 2553 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553) และเมื่อพิจารณาการยกร่างแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าว พบว่า สาเหตุของการแก้ไขกฎหมายไม่ได้มาจาก แนวนโยบายแห่งรัฐที่แตกต่างไปจากเดิมที่ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของสหกรณ์ ตามที่แนวนโยบายที่วางในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

การไปสู่จุดมุ่งหมายเพื่อให้สหกรณ์เป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือแทรกแซงจากรัฐ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ใช้บังคับกับสหกรณ์ต้องเอื้อต่อการส่งเสริมให้สหกรณ์เป็นอิสระ สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักการสหกรณ์ ซึ่งการพิจารณาว่ากฎหมายสหกรณ์ได้ให้อิสระแก่สหกรณ์หรือไม่นั้น พิจารณาได้จากหลายมุมมอง ทั้งความเป็นอิสระตามหลักการสหกรณ์ ความเป็นอิสระตามแนวความคิดกฎหมายมหาชน ความเป็นอิสระตามแนวความคิดกฎหมายเอกชน หรือความเป็นอิสระตามแนวความคิดเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

จากหลักการสหกรณ์สากลขององค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ ICA โดยเฉพาะหลักการข้อที่ 4 การพึ่งตนเองและความเป็นอิสระ หมายถึง สหกรณ์ต้องมีอิสระในการคิดและตัดสินใจในดำเนินธุรกิจของตนเอง การขอรับความช่วยเหลือจากรัฐหรือหน่วยงานใด ต้องไม่ทำให้สหกรณ์ต้องสูญเสียหลักการควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย ดังนั้น กฎหมายสหกรณ์ต้องให้อิสระในการดำเนินงานแก่สหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เป็นอิสระและพึ่งพาตนเองได้ตามหลักการสหกรณ์ รัฐต้องไม่เข้าไปครอบงำหรือแทรกแซงการดำเนินกิจการของสหกรณ์ หรือทำให้สมาชิกสหกรณ์ไม่สามารถควบคุมสหกรณ์ตามระบอบประชาธิปไตยได้

ในมุมมองของกฎหมายมหาชน ซึ่งพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ รัฐมีอำนาจในการควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ แต่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ โดยมีขอบเขตจำกัด เนื่องจากสหกรณ์เป็นองค์การเอกชนที่มีความสามารถในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีอิสระภายใต้กฎหมาย อำนาจการควบคุมกำกับตามกฎหมายมีขึ้น เพื่อมิให้การดำเนินงานของสหกรณ์เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและเพื่อประโยชน์ของประเทศ โดยการใช้อำนาจควบคุมกำกับของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องไม่เข้าไปครอบงำหรือแทรกแซงกิจการของสหกรณ์ จนทำให้สหกรณ์ขาดความเป็นอิสระ

แนวความคิดการใช้อำนาจควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดขึ้นเนื่องจากการจัดตั้งและดำเนินงานของสหกรณ์ในประเทศไทย ต้องได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากรัฐ ทั้งในฐานะที่รัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนเงินทุนแก่สหกรณ์และในฐานะที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐที่ต้องคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป กฎหมายสหกรณ์จึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการกำกับดูแล กิจการของสหกรณ์มาตั้งแต่เริ่มต้นจัดตั้งสหกรณ์ โดยเฉพาะการให้อำนาจแก่นายทะเบียนสหกรณ์ในการควบคุม ดูแลเรื่องเงินทุนของสหกรณ์อย่างใกล้ชิด ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานของสหกรณ์

ความเป็นอิสระของสหกรณ์ในมุมมองของกฎหมายเอกชน สหกรณ์เป็นองค์กรของประชาชน จึงมีเสรีภาพในการดำเนินกิจการใดก็ได้ตราบเท่าที่ไม่มีกฎหมายห้าม และเมื่อพิจารณาตามโครงสร้างระบบการบริหารงานของสหกรณ์เปรียบเทียบกับกรรวมกลุ่มการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจรูปแบบอื่น ๆ พบว่า สหกรณ์สามารถบริหารจัดการตนเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากสหกรณ์จัดตั้งขึ้นและดำเนินงานโดยสมาชิกที่มีความรู้ เข้าใจหลักและวิธีการสหกรณ์ เพราะโครงสร้างการจัดองค์การของสหกรณ์คิดขึ้น เพื่อให้สมาชิกสามารถควบคุมตนเองได้โดยระบอบประชาธิปไตย

เมื่อเปรียบเทียบกับความเป็นอิสระของสหกรณ์ในกฎหมายสหกรณ์ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฟิลิปปินส์ พบว่า กฎหมายสหกรณ์ในประเทศดังกล่าว ต่างให้อำนาจในการดำเนินธุรกิจแก่สหกรณ์ทุกอย่างโดยไม่มีข้อจำกัด สหกรณ์มีอิสระที่จะเลือกดำเนินธุรกิจได้ตามวัตถุประสงค์ กฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นให้อำนาจประกอบกิจการแก่สหกรณ์การเกษตรในการทำธุรกิจประกันภัย ซึ่งต้องมีทุนดำเนินงานสูงและอาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ ฉะนั้น เฉพาะธุรกิจประกันภัย รัฐจึงออกกฎเกณฑ์ในการควบคุมเป็นพิเศษ และกำหนดโทษของคณะกรรมการดำเนินการไว้เพื่อป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย แต่สำหรับประเทศไทย การดำเนินธุรกิจของสหกรณ์จำกัดอยู่เพียงธุรกิจ ให้กู้ยืมเงิน รับฝากเงิน ซื้และขายสินค้า เป็นต้น แต่การดำเนินงานของสหกรณ์ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างใกล้ชิด บทลงโทษในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีขึ้นเพื่อป้องกันการกระทำที่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมากกว่าที่จะเป็นการลงโทษคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

สรุปผลจากการศึกษากฎหมายสหกรณ์ในต่างประเทศและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจรูปแบบอื่น ๆ พบว่า หากต้องการให้สหกรณ์มีอิสระจากการครอบงำจากรัฐ นอกจากกฎหมายต้องให้อิสระแก่สหกรณ์ในการดำเนินกิจการของตนเอง และควบคุมกันเองตามหลักประชาธิปไตย และต้องลดบทบาทหน้าที่ในการควบคุมกำกับสหกรณ์ลง ในขณะเดียวกัน เมื่อสหกรณ์มีอิสระในการดำเนินงาน ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของเจ้าหน้าที่รัฐ กฎหมายต้องกำหนดบทบาทกำหนดโทษสำหรับกรรมการผู้ทุจริต ผ่าฝืนกฎหมาย รวมถึงผู้สอบบัญชีที่รายงานผลการตรวจสอบเป็นเท็จ เพื่อป้องกันมิให้กรรมการใช้อำนาจดำเนินกิจการของสหกรณ์เกินขอบวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือมีเจตนาทุจริต ใช้สหกรณ์เพื่อหลีกเลี่ยงภาษี

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ พบว่ากฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย มีบทกำหนดโทษต่ำไม่ครอบคลุมกับทุกลักษณะความผิด และให้อำนาจในการควบคุมกำกับแก่เจ้าหน้าที่รัฐมาก องค์การขั้นสูงของสหกรณ์ไม่มีบทบาทในการกำกับดูแลสหกรณ์ขั้นปฐม

ดังนั้น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สหกรณ์มีความเป็นอิสระ เป็นไปตามเจตนารมณ์ มาตรา 84 (9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระปราศจากการครอบงำของรัฐ เห็นควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ดังนี้

(1) ปรับปรุงอำนาจและองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ โดยให้มีกรรมการที่เป็นตัวแทนจากสหกรณ์มากกว่ากรรมการที่เป็นส่วนราชการ ให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ออกกฎ

ระเทียบ เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ กำกับดูแล ให้คำวินิจฉัยกรณีสหกรณ์มีปัญหาการตีความ ข้อบังคับ ออกกฎ ระเทียบ ของสหกรณ์ให้ถูกต้องเป็นไปตามหลักและวิธีการสหกรณ์ และกำหนด แผนงานในการส่งเสริมความเป็นอิสระของสหกรณ์

(2) ให้อำนาจการถอดถอนคณะกรรมการทั้งคณะเป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่

(3) ยกเลิกอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ที่ต้องให้ความเห็นชอบระเทียบว่าด้วยการรับ ฝากเงินและให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินตามมาตรา 46 (5) และ (8)

(4) ยกเลิกมาตรา 47 อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการเห็นชอบวงเงินกู้ยืมหรือการ คำประกันของสหกรณ์ และให้เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่”

(5) ยกเลิกมาตรา 53 อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ ที่จะพิจารณากำหนดคุณสมบัติและจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการของ สหกรณ์

(6) ยกเลิกอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ ในการกำหนดสถาบันที่สหกรณ์จะลงทุนได้ตาม มาตรา 62 (6) และยกเลิกอำนาจคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ในการให้ความเห็นชอบการลงทุนของ สหกรณ์ตาม (7) โดยให้สหกรณ์สามารถลงทุนในตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่ธนาคารเป็นผู้ออกได้

(7) ยกเลิกอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการแต่งตั้งผู้สอบบัญชี ตามมาตรา 69 ให้เป็น อำนาจของที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ที่จะพิจารณาแต่งตั้งผู้สอบบัญชีจากผู้สอบบัญชีที่ได้รับ ใบอนุญาตจากนายทะเบียนสหกรณ์ และในกรณีสหกรณ์ยังไม่มีศักยภาพในการเลือกตั้งผู้สอบบัญชี เองได้ ให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งผู้สอบบัญชีสหกรณ์ให้

(9) ให้เพิ่มบทกำหนดโทษ สำหรับกรรมการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชีที่กระทำฝ่าฝืน กฎหมาย

(10) ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายมีอำนาจเรียกเก็บรับ สำหรับ ความผิดที่ไม่มีโทษทางอาญา เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การเสนอแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ตามที่กล่าวมา ข้างต้น เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ เพราะความเป็นอิสระของ สหกรณ์ หมายถึงสหกรณ์ต้องมีความสามารถในการดำเนินกิจการของตนเองและสามารถพึ่งพา ตนเองได้ โดยไม่ถูกครอบงำหรือแทรกแซงจากอำนาจอื่นใดนอกจากสมาชิกสหกรณ์เอง ดังนั้น การ ปรับปรุงกฎหมายโดยลดอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ลง และให้อำนาจการ ตัดสินใจในการบริหารกิจการสหกรณ์เป็นของสมาชิก โดยใช้มติที่ประชุมใหญ่ จะเป็นการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระได้ตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 84 (9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ข้อเสนอแนะ

ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9) มีเจตนารมณ์เพื่อให้สหกรณ์มีอิสระ ปราศจากการครอบงำจากรัฐ ดังนั้น จึงไม่ได้หมายถึงสหกรณ์หนึ่งสหกรณ์ใดเป็นอิสระ แต่หมายถึงทั้งขบวนการสหกรณ์ต้องเป็นอิสระจากการครอบงำของรัฐ โดยสหกรณ์แต่ละสหกรณ์ต้องเป็นอิสระและพึ่งพาตนเองได้ สามารถรวมตัวกันเป็นขบวนการเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพารัฐ สหกรณ์ชั้นสูงสามารถช่วยเหลือสหกรณ์ชั้นปทุมได้ทั้งเรื่องเงินทุน การบริหารจัดการอื่น ๆ ของสหกรณ์ แต่ในขณะนี้สหกรณ์ในประเทศไทยไม่เป็นเช่นนั้น เมื่อกล่าวถึงสหกรณ์ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน จะพบว่ามีเพียงสหกรณ์หนึ่งเดียวเท่านั้น จะไม่พบการรวมกันเป็นขบวนการที่สามารถพึ่งพาตัวเองและมีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจได้

การศึกษาวិชาญกฎหมายสหกรณ์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นำเสนอแนวทางในการแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เป็นอิสระสอดคล้องกับแนวนโยบายเศรษฐกิจในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9) ที่ให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชน เพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า แนวนโยบายแห่งรัฐที่วางไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเพียงกรอบนโยบายกว้าง ๆ ที่รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ สามารถหยิบเอามาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมหรือไม่ก็ได้ ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน ก็ไม่ได้หยิบยกเอาเรื่องการพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นอิสระมาเป็นนโยบายของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามเมื่อได้กำหนดเป็นแนวนโยบายไว้แล้ว ประชาชนอาจมีการเรียกร้องให้มีรัฐบาลดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ได้ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่จะได้ทำการศึกษากันต่อไปว่า หากประชาชนเรียกร้องให้มีการดำเนินการตาม มาตรา 84 (9) กระบวนการต้องเป็นอย่างไร

การส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ ที่ผ่านมานอกจากเป็นไปตามกรอบอำนาจที่ให้ไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แล้ว พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ให้อำนาจกรมส่งเสริมสหกรณ์มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมเผยแพร่ หลักและวิธีการสหกรณ์ ดำเนินการตามกฎหมายสหกรณ์ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ให้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีภารกิจตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง วางและพัฒนาระบบบัญชีให้เหมาะสมกับธุรกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ให้คำปรึกษาแนะนำด้านการบริหารการเงินและบัญชีแก่สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร

ในทางปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎกระทรวงดังกล่าว บางเรื่องมีความใกล้เคียงกันจนแยกไม่ออก เช่น อำนาจในการส่งเสริม การจัดตั้งและการดำเนินธุรกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์ การเพิ่มขีดความสามารถในด้านการบริหารการจัดการการดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ กับอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารการเงินการบัญชีของสหกรณ์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งอำนาจดังกล่าวหากสหกรณ์มีความเข้มแข็งและมีคณะกรรมการดำเนินการมีศักยภาพในการบริหารงานสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐควรลดบทบาทในการเข้าไปควบคุมกำกับกิจการของสหกรณ์ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ควรศึกษาต่อไปว่า หน่วยงานราชการทั้ง 2 กรมมีความจำเป็นหรือไม่ หากสหกรณ์สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยไม่ต้องขอรับความช่วยเหลือจากรัฐอีกแล้ว

รวมถึงควรมีการศึกษาแนวโน้มการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์โดยแยกตามประเภทสหกรณ์เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น เพราะเมื่อกฎหมายให้อิสระแก่สหกรณ์และลดบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐลง จะทำให้สหกรณ์ที่มีคณะกรรมการดำเนินการเข้มแข็ง ฐานะการเงินมั่นคง สามารถดำเนินกิจการสหกรณ์ได้โดยไม่ต้องขอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีทุนหมุนเวียนเพิ่มมากขึ้น และจำเป็นต้องได้รับการกำกับควบคุมในระดับที่เหมาะสม และมีมาตรฐานเดียวกับสถาบันการเงินอื่น ๆ การใช้มาตรฐานในควบคุมกำกับเช่นเดียวกับสหกรณ์ภาคการเกษตรอาจไม่ใช่วิธีการส่งเสริมที่เหมาะสม แต่ในขณะเดียวกันสหกรณ์ที่คณะกรรมการดำเนินการไม่มีความรู้ ความเข้าใจในหลักและวิธีการสหกรณ์ มีปัญหาขาดเงินทุนดำเนินงาน สหกรณ์ยังต้องขอรับความช่วยเหลือจากรัฐ สหกรณ์เหล่านี้รัฐต้องเข้าไปส่งเสริมและให้การสนับสนุนเพิ่มเติม ความแตกต่างของสหกรณ์ดังกล่าวจะทำให้การแยกประเภทสหกรณ์ได้ชัดเจนตามสภาพความเป็นจริง จึงเห็นว่า การแยกกฎหมายสหกรณ์เพื่อการควบคุมกำกับและส่งเสริมที่เหมาะสมกับสภาพของสหกรณ์ โดยให้แต่ละหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการหลักของสหกรณ์เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลสหกรณ์จะเป็นผลดีแก่สหกรณ์มากกว่าที่จะส่งเสริม สนับสนุนสหกรณ์ที่แตกต่างกันภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กัญญา กรีติพงษ์, การศึกษาเพื่อประเมินผลประสิทธิภาพการบริหารจัดการศูนย์รวบรวมน้ำนมดิบของสหกรณ์โคนมในจังหวัดนครปฐม ภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร,

กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2547

กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ภาพพิมพ์, 2543

กุลพล พลวัน, รายงานวิจัย ประกอบร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ...ประเด็นเสรีภาพ

ทางวิชาการ, กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2542

เกษตรและสหกรณ์,กระทรวง, 50 ปีของสหกรณ์ในประเทศไทย, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สหกรณ์

ขายส่งแห่งประเทศไทย, 2510

คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีแถลงต่อสภา วันจันทร์

ที่ 29 ธันวาคม 2551 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2551

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม,สำนักงาน, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แห่งชาติ (ออนไลน์), 2548 แหล่งที่มา <http://www.nesdb.go.th/Default.aspx>

จุฑาทิพย์ ภัทราวาทและคณะ, แนวทางพัฒนาเครือข่ายกลุ่ม/องค์กรประชาชนในพื้นที่จังหวัด.

กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549.

จุฑาทิพย์ ภัทราวาท, แนวคิด ค่านิยม หลักและวิธีการสหกรณ์ (ออนไลน์) 6 ตุลาคม 2553,

แหล่งที่มา <http://www.cai.ku.ac.th/article.html>

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ความคิดสหกรณ์ของปรีดี พนมยงค์กับการสร้างสรรค์สังคมไทย

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรศาสตร์, 2530

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย คำบรรยาย ณ มหาวิทยาลัยโตเกียวและ

มหาวิทยาลัยโตเกียว กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530

ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด, รวมกฎหมายและสิทธิพิเศษเกี่ยวกับสหกรณ์

ออมทรัพย์, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พิมพ์อักษร, 2539

เชิญ บำรุงวงศ์, คำบรรยายกฎหมายสหกรณ์สิบเรื่อง โดย ฮานส์ เอ็ช มังก์เนอร์, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์

เพาเวอร์พอยท์, 2525.

โชคชัย สุทธาเวช, สหกรณ์ไทยการปฏิรูปและทิศทางในยุคใหม่, นครปฐม : กองทุนรวมพันธ

สิวายะโรจน์, 2544.

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, ธุรกิจชุมชน : เส้นทางที่เป็นไปได้, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุน

การวิจัย, 2544

ดำริห์ บุรณะนนท์, ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม,
2545

เดชชาติ วงศ์โกมลเศรษฐ์ รัฐธรรมนูญนานาชาติ กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2516.

ดวงเดือน สุเทพพร, การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจในเขตของกฎหมายมหาชน.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2546.

เดือน บุนนาค, ท่านปรีดีบุรุษอาวุโสผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
สามัคคีธรรม, 2517

ตรวจบัญชีสหกรณ์, กรม, ข้อมูลประเภทสถานะของสหกรณ์ (ออนไลน์) ,2553, แหล่งที่มา
<http://www.cad.go.th>

ถวิล เลิศประเสริฐ, วิสาหกิจสหกรณ์, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2523.

ธีรวัฒน์ ขวัญใจ, สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(พ.ศ. 2540), วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549

ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, ธุรกิจชุมชน: เส้นทางที่เป็นไปได้, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุน
การวิจัย, 2542

นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่องแนวทางในการส่งเสริมการดำเนินการขององค์กร
พัฒนาเอกชน : ศึกษาเฉพาะกรณีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา,
กรุงเทพฯ : มูลนิธิอาสาสมัครและภาคีความร่วมมือเพื่อสนับสนุนการพัฒนา, 2541

นิรมล สุธรรมกิจ, สังคมกับเศรษฐกิจ กรณีศึกษาประเทศไทย พ.ศ. 2500 -2545, กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551

บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2538

บัณฑิต จันทรโรจนกิจ, ชีวประวัติของธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ.2475 – 2520, กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2520

ประดิษฐ์ มัชฌิมา, การสหกรณ์ในไทยและต่างประเทศ, (ม.ป.ท.:ม.ป.พ.) ,2550

ประมุข วิทยานนท์, การสหกรณ์, กรุงเทพฯ : สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2519

ประเสริฐ จรรยาสุภาพ, เอกสารคำสอนการสหกรณ์ : เชียงใหม่:มหาวิทยาลัยแม่โจ้, 2545

ปิยะวดี สิงห์สุรีย์, ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย เล่มที่ 2 กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุน
สนับสนุนการวิจัย, 2546

ปรีชา สุวรรณทัต และทรงพล พนาวงศ์, คำอธิบายพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542

- พรรณพร สิ้นสวัสดิ์, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน ,2540
- พลุ สัตถาภรณ์, การบริหารงานสหกรณ์, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2533
- พิศิษฐ์ กันธทิพย์, มติทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537
- ไพจิตร เอื้อทวีกุล, การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ, นนทบุรี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2529
- แพรวพรรณ ศรีอนันต์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับสิทธิและเสรีภาพของ
นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549
- ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร, การจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2540 มาตรา 29 : ศึกษาเฉพาะกรณีการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจใน
การตรากฎหมายจำกัดสิทธิและ เสรีภาพ, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, ภาควิชา
นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545
- มังกร ชัยพันธุ์, สหกรณ์เบื้องต้น คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์:
โรงพิมพ์คุรุสภา, 2529
- มานิตย์ กมลเวช, สหกรณ์เปรียบเทียบ, นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ,2525
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน , 2546
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540,
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2544.
- วรัญญู พุทธรักษา, การศึกษาเปรียบเทียบลักษณะทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของหมู่บ้านที่
มีการบริหารกองทุนหมู่บ้านระดับชั้นต่าง ๆ : กรณีศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทรา. วิทยานิพนธ์
เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- วัลลภ ลำพาย, ปัญหาและกระบวนการนำนโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ
กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2540
- วิจัยและพัฒนา, สำนัก, รายงานวิจัย ความเป็นอิสระขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550 กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2551
- วิทยา เชียงกุล, หยุดวิกฤติซ้ำซากด้วยระบบสหกรณ์, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์,
2550
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง, รวมบทความ 60 ปี
ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, 209-219. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ส่งเสริมสหกรณ์, กรม ประมวลระเบียบ คำสั่ง คำแนะนำ และหนังสือเวียนเกี่ยวกับสหกรณ์และ
กลุ่มเกษตรกร, กรุงเทพฯ 2548

ส่งเสริมสหกรณ์, กรม, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสหกรณ์ (ออนไลน์), 2553 แหล่งที่มา :

http://www.cpd.go.th/web_cpd/cpd_Allabout.html

ส่งเสริมสหกรณ์, กรม, โครงการจัดตั้งตลาดกลางสินค้าเกษตรภาคเหนือ (ออนไลน์), 2553

แหล่งที่มา : <http://www.cpd.go.th/ewt/spscpd/download>

สยมพร โยธาสุมทร, การบริหารสังคมด้วยสหกรณ์ในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์ปริญญาโท
 บัณฑิต, สาขาการบริหารสังคม คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548

สุรพล นิตไกรพจน์, ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ, วารสาร
 นิติศาสตร์ ปีที่ 21 ฉบับที่ 3

สวัสดิ์ เอกทัศน์, หลักสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และวิเคราะห์การบริหารงานสหกรณ์หาทุนในประเทศไทย,
 กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ประพาสตัน, 2504

เสรี พงศ์พิศ, ฐานคิดจากแผนแม่บทสวัสดิภาพสังคม, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์พลังปัญญา, 2548

เสาวนีย์ อัครโรจน์, บริษัทเอกชนจำกัด การศึกษากฎหมายในความรับผิดชอบของกระทรวง
พาณิชย์ บทบาทด้านการกำกับดูแลบริการพาณิชย์ : บทบาทในด้านการล้มละลายของ
บริษัทและบทบาทอื่นของการทรวงพาณิชย์, กรุงเทพฯ : กระทรวงพาณิชย์ 2542

อภิชน จันทเสน, มาตรการต่าง ๆ ของรัฐในการควบคุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจ, วารสารกฎหมาย
 จุฬาลงกรณ์ ฉบับพิเศษ 2549 หน้า 465 - 478

อุดม เขยกิจวงศ์และนคร วิโรจน์, หลักและวิธีการสหกรณ์, กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2525

อุทัย ชูธรรมขจร, การพัฒนาเศรษฐกิจ, กรุงเทพฯ : กรมฝึกหัดครู, 2520

อาบ นคะจัด, กฎหมายการเกษตรประเทศญี่ปุ่นและประเทศสาธารณรัฐเกาหลี, กรุงเทพฯ :
 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2538

อาบ นคะจัด, คำแปลกฎหมายสมาคมสหกรณ์ของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย ค.ศ. 1948
และกฎฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 175 ว่าด้วยการส่งเสริมขบวนการสหกรณ์และ
กฎกระทรวง ฉบับที่ 23 ออกตามความในกฎฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 175 ของ
ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ม.ป.ป.

อาบ นคะจัด, คำแปลกฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น, กรุงเทพฯ :
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544

อาบ นคะจัด, คำอธิบายกฎหมายสหกรณ์ในฐานะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการสหกรณ์และสถาบัน
เกษตร, กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ม.ป.ป.

อาบ นคะจัด, คำอธิบายกฎหมายสหกรณ์พร้อมการวิเคราะห์เชิงนิติศาสตร์ประยุกต์และเชิง
เศรษฐศาสตร์ประยุกต์, คณะเศรษฐศาสตร์: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ภาษาอังกฤษ

Online Library of Jaromay laurente Pamaos law office (online) Available from :

<http://www.jlp-law.com/library/article> [6 September 2010]

International Co-operative Alliance, Statement on the Co-operative Identity (online)

Available from : <http://www.ica.coo/al-ica/> [6 September 2010]

The UK State Law Database, Industrial and Provident Societies Act 1965 (online)

Available from : <http://www.statutelaw.gov.uk/content.aspx> [6 September 2010]



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Republic of the Philippines
 Congress of the Philippines
 Metro Manila
 Fourteenth Congress
 Second Regular Session
 Begun and held in Metro Manila, on Monday,
 the twenty-eighth day of July, two
 thousand eight.

Republic Act No. 9520

February 17, 2009

AN ACT AMENDING THE COOPERATIVE
 CODE OF THE PHILIPPINES TO BE KNOWN
 AS THE "PHILIPPINE
 COOPERATIVE CODE OF 2008"

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the Philippines in
 Congress assembled::

SECTION 1. Articles 1, 2, 3, 4 and 5 of Chapter 1 on General Concepts and Principles
 of Republic Act No. 6938, otherwise known as the "Cooperative Code of the Philippines,"
 are hereby amended to read as follows:

CHAPTER I
GENERAL CONCEPTS AND PRINCIPLES

ART. 1. Title. - This Act shall be known as the "Philippine Cooperative Code of 2008".

ART. 2. Declaration of Policy.- It is the declared policy of the State to foster the creation
 and growth of cooperatives as a practical vehicle for promoting self-reliance and
 harnessing people power towards the attainment of economic development and social
 justice. The State shall encourage the private sector to undertake the actual formation
 and organization of cooperatives and shall create an atmosphere that is conducive to the
 growth and development of these cooperatives.

Toward this end, the Government and all its branches, subdivisions, instrumentalities and agencies shall ensure the provision of technical guidance, financial assistance and other services to enable said cooperatives to develop into viable and responsive economic enterprises and thereby bring about a strong cooperative movement that is free from any conditions that might infringe upon the autonomy or organizational integrity of cooperatives.

Further, the State recognizes the principle of subsidiarity under which the cooperative sector will initiate and regulate within its own ranks the promotion and organization, training and research, audit and support services relative to cooperatives with government assistance where necessary.

ART. 3. General Concepts. - A cooperative is an autonomous and duly registered association of persons, with a common bond of interest, who have voluntarily joined together to achieve their social, economic, and cultural needs and aspirations by making equitable contributions to the capital required, patronizing their products and services and accepting a fair share of the risks and benefits of the undertaking in accordance with universally accepted cooperative principles.

ART. 4. Cooperative Principles. - Every cooperative shall conduct its affairs in accordance with Filipino culture, good values and experience and the universally accepted principles of cooperation which include, but are not limited to, the following:

(1) Voluntary and Open Membership - Cooperatives are voluntary organizations, open to all persons able to use their services and willing to accept the responsibilities of membership, without gender, social, racial, cultural, political or religious discrimination.

(2) Democratic Member Control - Cooperatives are democratic organizations that are controlled by their members who actively participate in setting their policies and making decisions. Men and women serving as elected representatives, directors or officers are accountable to the membership. In primary cooperatives, members have equal voting rights of one-member, one-vote. Cooperatives at other levels are organized in the same democratic manner.

(3) Member Economic Participation - Members contribute equitably to, and democratically control, the capital of their cooperatives. At least part of that capital is the common property of the cooperative. They shall receive limited compensation or limited interest, if any, on capital subscribed and paid as a condition of membership. Members allocate surpluses for any or all of the following purposes: developing the cooperative by setting up reserves, part of which should at least be indivisible; benefitting members in proportion to their partonage of the cooperative's bubsiness; and, supporting other activities approved by the membership.

(4) Autonomy and Independence - Cooperatives are autonomous, self-help organizations controlled by their members. If they enter into agreements with other organizations, including government, or raise capital from external sources, they shall do so on terms that ensure democratic control of their members and maintain their cooperative autonomy.

(5) Education, Training and Information - Cooperatives shall provide education and training for their members, elected and appointed representatives, managers, and employees, so that they can contribute effectively and efficiently to the development of their cooperatives.

(6) Cooperation Among Cooperatives - Cooperatives serve their members most effectively and strengthen the cooperative movement by working together through local, national, regional and international structures.

(7) Concern for Community - Cooperatives work for the sustainable development of their communities through policies approved by their members.

ART. 6. Purposes of Cooperatives. – A cooperative may be organized and registered for any or all of the following purposes:

- (1) To encourage thrift and savings mobilization among the members;
- (2) To generate funds and extend credit to the members for productive and provident purposes;
- (3) To encourage among members systematic production and marketing;
- (4) To provide goods and services and other requirements to the members;
- (5) To develop expertise and skills among its members;
- (6) To acquire lands and provide housing benefits for the members;

- (7) To insure against losses of the members;
- (8) To promote and advance the economic, social and educational status of the members;
- (9) To establish, own, lease or operate cooperative banks, cooperative wholesale and retail complexes, insurance and agricultural/industrial processing enterprises, and public markets;
- (10) To coordinate and facilitate the activities of cooperatives;
- (11) To advocate for the cause of the cooperative movements;
- (12) To ensure the viability of cooperatives through the utilization of new technologies;
- (13) To encourage and promote self-help or self-employment as an engine for economic growth and poverty alleviation; and
- (14) To undertake any and all other activities for the effective and efficient implementation of the provisions of this Code.

ART. 7. Objectives and Goals of a Cooperative. – The primary objective of every cooperative is to help improve the quality of life of its members. Towards this end, the cooperative shall aim to:

- (a) Provide goods and services to its members to enable them to attain increased income, savings, investments, productivity, and purchasing power, and promote among themselves equitable distribution of net surplus through maximum utilization of economies of scale, cost-sharing and risk-sharing;
- (b) Provide optimum social and economic benefits to its members;
- (c) Teach them efficient ways of doing things in a cooperative manner;
- (d) Propagate cooperative practices and new ideas in business and management;
- (e) Allow the lower income and less privileged groups to increase their ownership in the wealth of the nation; and
- (f) Cooperate with the government, other cooperatives and people-oriented organizations to further the attainment of any of the foregoing objectives.

ART. 10. Organizing a Primary Cooperative. – Fifteen (15) or more natural persons who are Filipino citizens, of legal age, having a common bond of interest and are actually residing or working in the intended area of operation, may organize a primary

cooperative under this Code: *Provided*, That a prospective member of a primary cooperative must have completed a Pre-Membership Education Seminar (PMES).

Any newly organized primary cooperative may be registered as multipurpose cooperative only after compliance with the minimum requirements for multipurpose cooperatives to be set by the Authority. A single-purpose cooperative may transform into a multipurpose or may create subsidiaries only after at least two (2) years of operations.

ART. 24. Functions of a Federation of Cooperatives. – A federation of cooperatives shall undertake the following functions:

(a) To carry on any cooperative enterprise authorized under Article 6 that complements augments, or supplements but does not conflict, complete with, nor supplant the business or economic activities of its members;

(b) To carry on, encourage, and assist educational and advisory work relating to its member cooperatives;

(c) To render services designed to encourage simplicity, efficiency, and economy in the conduct of the business of its member cooperatives and to facilitate the implementation of their bookkeeping, accounting, and other systems and procedures;

(d) To print, publish, and circulate any newspaper or other publication in the interest of its member cooperatives and enterprises;

(e) To coordinate and facilitate the activities of its member cooperatives;(f) To enter into joint ventures with national or international cooperatives of other countries in the manufacture and sale of products and/or services in the Philippines and abroad; and

(g) To perform such other functions as may be necessary to attain its objectives.

A federation of cooperatives may be registered by carrying out the formalities for registration of a cooperative.

Registered cooperatives may organize a federation according to the type of business activity engaged in by the cooperatives.

ART. 45. Liability of Directors, Officers and Committee Members. – Directors, officers and committee members, who are willfully and knowingly vote for or assent to patently unlawful acts or who are guilty of gross negligence or bad faith in directing the affairs of

the cooperative or acquire any personal or pecuniary interest in conflict with their duty as such directors, officers or committee members shall be liable jointly and severally for all damages or profits resulting therefrom to the cooperative, members, and other persons.

When a director, officer or committee member attempts to acquire or acquires, in violation of his duty, any interest or equity adverse to the cooperative in respect to any matter which has been reposed in him in confidence, he shall, as a trustee for the cooperative, be liable for damages and shall be accountable for double the profits which otherwise would have accrued to the cooperative.

ART. 60. Tax Treatment of Cooperative. - Duly registered cooperatives under this Code which do not transact any business with non-members or the general public shall not be subject to any taxes and fees imposed under the internal revenue laws and other tax laws. Cooperatives not falling under this article shall be governed by the succeeding section.

ART.61 Tax and Other Exemptions. Cooperatives transacting business with both members and non-members shall not be subjected to tax on their transactions with members. In relation to this, the transactions of members with the cooperative shall not be subject to any taxes and fees, including not limited to final taxes on members' deposits and documentary tax. Notwithstanding the provisions of any law or regulation to the contrary, such cooperatives dealing with nonmembers shall enjoy the following tax exemptions:

(1) Cooperatives with accumulated reserves and undivided net savings of not more than Ten million pesos (P10,000,000.00) shall be exempt from all national, city, provincial, municipal or barangay taxes of whatever name and nature. Such cooperatives shall be exempt from customs duties, advance sales or compensating taxes on their importation of machineries, equipment and spare parts used by them and which are not available locally a certified by the department of trade and industry (DTI). All tax free importations shall not be sold nor the beneficial ownership thereof be transferred to any person until

after five (5) years, otherwise, the cooperative and the transferee or assignee shall be solidarily liable to pay twice the amount of the imposed tax and / or duties.

(2) Cooperatives with accumulated reserves and divided net savings of more than Ten million pesos (P10,000,000.00) shall pay the following taxes at the full rate:

(a) Income Tax - On the amount allocated for interest on capitals: *Provided*, That the same tax is not consequently imposed on interest individually received by members: *Provided*, further, That cooperatives regardless of classification, are exempt income tax from the date of registration with the Authority;

(b) Value-Added Tax – On transactions with non-members: *Provided, however*, That cooperatives duly registered with the Authority; are exempt from the payment of value-added tax; subject to Section 109, sub-sections L, M and N of Republic Act No. 9337, the National Internal Revenue Code, as amended: *Provided*, That the exempt transaction under Section 109 (L) shall include sales made by cooperatives duly registered with the Authority organized and operated by its member to undertake the production and processing of raw materials or of goods produced by its members into finished or process products for sale by the cooperative to its members and non-members: *Provided, further*, That any processed product or its derivative arising from the raw materials produced by its members, sold in then name and for the account of the cooperative: *Provided, finally*, That at least twenty-five *per centum* (25%) of the net income of the cooperatives is returned to the members in the form of interest and/or patronage refunds;

(c) All other taxes unless otherwise provided herein; and

(d) Donations to charitable, research and educational institutions and reinvestment to socioeconomic projects within the area of operation of the cooperative may be tax deductible.

(3) All cooperatives, regardless of the amount of accumulated reserves and undivided net savings shall be exempt from payment of local taxes and taxes on transactions with banks and insurance companies: *Provided*, That all sales or services rendered for non-members shall be subject to the applicable percentage taxes sales made by producers, marketing or service cooperatives: *Provided further*, That nothing in this article shall preclude the examination of the books of accounts or other accounting records of the

cooperative by duly authorized internal revenue officers for internal revenue tax purposes only, after previous authorization by the Authority.

(4) In areas where there are no available notaries public, the judge, exercising his *ex officio* capacity as notary public, shall render service, free of charge, to any person or group of persons requiring the administration of oath or the acknowledgment of articles of cooperation and instruments of loan from cooperatives not exceeding Five Hundred Thousand Pesos (P500,000.00).

(5) Any register of deeds shall accept for registration, free of charge, any instrument relative to a loan made under this Code which does not exceed Two Hundred Fifty Thousand Pesos (P250,000.00) or the deeds of title of any property acquired by the cooperative or any paper or document drawn in connection with any action brought by the cooperative or with any court judgment rendered in its favor or any instrument relative to a bond of any accountable officer of a cooperative for the faithful performance of his duties and obligations.

(6) Cooperatives shall be exempt from the payment of all court and sheriff's fees payable to the Philippine Government for and in connection with all actions brought under this Code, or where such actions is brought by the Authority before the court, to enforce the payment of obligations contracted in favor of the cooperative.

(7) All cooperatives shall be exempt from putting up a bond for bringing an appeal against the decision of an inferior court or for seeking to set aside any third party claim: *Provided*, That a certification of the Authority showing that the net assets of the cooperative are in excess of the amount of the bond required by the court in similar cases shall be accepted by the court as a sufficient bond.

(8) Any security issued by cooperatives shall be exempt from the provisions of the Securities Act provided such security shall not be speculative.

ART.78. Investment of Capital. - A cooperative may invest its capital in any of the following:

- (a) In shares or debentures or securities of any other cooperative;
- (b) In any reputable bank in the locality, or any cooperative;
- (c) In securities issued or guaranteed by the Government;
- (d) In real state primarily for the use of the cooperative or its members; or

(e) In any other manner authorized in the bylaws.

ART. 138. Joint Congressional Oversight Committee on Cooperative (JCOCC). – There is hereby created a Joint Congressional Oversight Committee composed of the Chairman of the Senate Committee on Cooperatives and the Chairman of the House Committee on Cooperatives Development, with four (4) members each from both Houses. The said members shall be duly appointed by the Senate President and the Speaker of the House of Representatives from the members of the respective committee based on the proportional representation of the parties or coalition therein.

The Joint Oversight Committee shall review and approve the implementing rules and regulations of this Code and monitor its proper implementation.

The annual appropriate for the oversight committee shall be charged to the budget of both Houses of Congress in the General Appropriations Act (GAA)."

ART. 139. Implementing Rules and Regulations. – The Authority shall issue rules and regulations to implement those provisions of this Code which expressly call for the issuance thereof. This paragraph shall not apply to those cases wherein a specific provision of this Code expressly designates particular government agencies which shall issue the regulations called for by any provision of this Code.

ART. 140. Penal Provisions. – The following acts or omissions affecting cooperatives are hereby prohibited:

(1) The use of the word 'cooperative' by any person or of persons or organizations, unless duly registered as a cooperative under this Code except as provided for under Article 130 hereof. In case of violation, the individual or individuals concerned, or in the case of an organization, its officers and directors shall, upon conviction, each suffer the penalty of imprisonment of not less than two (2) years nor more than five (5) years and a fine not exceeding Twenty thousand pesos (P20,000.00) or both at the discretion of the court;

The Authority may motu proprio, initiate complaints for violations of this provision.

(2) Any person who willfully attempts in any manner to evade or defeat tax in violation of the provisions of Articles 60 and 61 of this Code shall in addition thereof, be punished by a fine of not less than Thirty thousand pesos (P30,000.00) but not more than One hundred thousand pesos (P100,000.00) and suffer imprisonment of not less than two (2) years but not more than four (4) years: Provided, That the conviction or acquittal obtained under this Article shall not be a bar to the filing of a civil suit for the collection of taxes;

(3) Direct or indirect violation or circumvention of the provisions of Articles 60 and 61 of this Code committed by any public official or employee of any bureau, office or agency of the government that deprives, diminishes or in any manner hinders or restricts any duly registered cooperative from the full enjoyment of the exemption from the payment of the taxes, fees and charges enumerated therein, shall upon conviction, suffer a penalty of not less than one (1) year but not more than five (5) years imprisonment or a fine in the amount of not less than Five thousand pesos (P5,000.00) or both at the discretion of the court and shall further be disqualified to hold any other office;

(4) Direct or indirect interference or intervention by any public official or employee into the internal affairs of a cooperative of which he is not a member, such as, but not limited to, the following:

(a) Influencing the election or appointment of officers, directors, committee members and employees through public or private endorsement or campaign for or against any person or group of persons;

(b) Requiring prior clearances for any policy or decision within the cooperative;

(c) Requesting or demanding for the creation of positions or organizational units, or recommending any person for appointment, transfer, or removal from his position; or

(d) Any other acts inimical or adverse to the autonomy and independence of cooperatives.

(5) A director, officer or committee member who violated the provisions of Article 45 on the Liability of Directors, Officers and Committee Members, Article 48 on the Disloyalty of a Director, and Article 49 on the Illegal Use of Confidential Information shall upon conviction suffer a fine of not less than Five hundred thousand pesos (P500,000.00) nor

more than Five hundred thousand pesos (P500,000.00) or imprisonment of not less than five (5) years but not more than ten (10) years or both at the court's discretion;

(6) The following are considered offenses punishable by a penalty of imprisonment of not less than one (1) year nor more than five (5) years or a fine of not more than Fifty thousand pesos (P50,000.00) or both at the discretion of the court:

(a) Omission or refusal to furnish any information, report or other document that is required under this Code;

(b) Providing information, reports or other documents to the Authority that are required under this Code which the person knows to be false or misleading;

(c) Omission or refusal to keep a book or register under this Code or to make the required entry therein;

(d) Making an entry required under this Code in a book or register, which the person knows to be false or misleading;

(e) Hindering an authorized person from making an inspection, audit, examination or investigation required under this Code;

(f) Failure to comply with an order or written instructions issued or given by the Authority;

(g) Violation of the provisions regarding transactions with a restricted party; and

(h) Abetting, counseling, allowing, authorizing or commanding another person to commit an offense punishable by this Code: *Provided*, That in case the violator is a cooperative or juridical person, the penalty shall be imposed on its directors and officers.

(7) Any violation of any provision of this Code for which no penalty is imposed shall be punished by imprisonment of not less than six (6) months nor more than one (1) year and a fine of not less than One thousand pesos (P1,000.00), or both at the discretion of the court.

In case of violation of any provision of this Code, the individual or individuals, and in the case of organizations or government agencies, its officers, and directors shall, upon conviction by a Court, each suffer a penalty of not less than two (2) years but not more than five (5) years imprisonment or a fine in the amount of not less than Twenty thousand pesos (P20,000.00), or both at the discretion of the court. In the case of a public official or employee, the offender shall upon conviction, suffer the accessory penalty of temporary absolute disqualification.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวเอื้ออารีย์ จิตต์ตรง เกิดเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2511 ที่จังหวัดนครศรีธรรมราช สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง คณะบริหารธุรกิจ (การบัญชี) ในปี พ.ศ. 2533 เข้ารับราชการในตำแหน่งนักวิชาการตรวจสอบบัญชี กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปี พ.ศ. 2542 สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้รับประกาศเนติบัณฑิตไทย ในปี พ.ศ. 2548 และเข้าศึกษาต่อในระดับปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี พ.ศ. 2551 ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์



ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย