

ปัญหาการพัฒนาสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทย



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2558
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CO-OPERATIVE DEVELOPMENT PROBLEMS IN THAILAND'S LEGAL SYSTEM

Mr. Poom Chantachum



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 2015

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาการพัฒนาสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทย

โดย

นายภูมิ จันทชุม

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.สวัสดี แสงบางปลา)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์จุฑาทิพย์ ภัทราวาท)

ภูมิ จันทขุม : ปัญหาการพัฒนาสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทย (CO-OPERATIVE DEVELOPMENT PROBLEMS IN THAILAND'S LEGAL SYSTEM) อ.ที่ปริกษาวิทยานิพนธ์
 หลัก: ผศ. ดร.เอื้ออารีย์ อัจจะนิล, 214 หน้า.

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์การศึกษาเพื่อสำรวจความหมาย แนวคิด องค์ประกอบ ความ
 เป็นมา เป้าหมายและทิศทางในอนาคตของการสหกรณ์ รวมไปถึงบทบาทและความสำคัญของ
 กฎหมายต่อการพัฒนาสหกรณ์ นำไปสู่การวิเคราะห์บริบทของกฎหมายสหกรณ์ไทยในปัจจุบันว่ามี
 ปัญหา อุปสรรค หรือช่องว่างอย่างไรต่อการพัฒนาการสหกรณ์ไทย เพื่อเสนอแนวทางของมาตรการ
 ในกฎหมายสหกรณ์ไทยที่เหมาะสมต่อการพัฒนาสหกรณ์ตามทิศทางและบทบาทข้างต้น ผ่านการ
 ทำการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากสื่อและ
 สิ่งพิมพ์ต่างๆ ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ

ผลการศึกษาพบว่า กฎหมายสหกรณ์มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้สหกรณ์พัฒนาได้
 ตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์ (Cooperative Identities) โดยเฉพาะหลักการสหกรณ์ (Cooperative
 Principles) โดยมีแนวทางต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคน องค์กร และเครือข่ายความร่วมมือ
 ระหว่างสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายสหกรณ์ไทยยังมี
 ช่องว่างซึ่งไม่สนับสนุนการศึกษาด้านสหกรณ์ ไม่สนับสนุนการปกครองตนเองและอิสระของสหกรณ์ และ
 ไม่สนับสนุนการรวมตัวของสหกรณ์ให้เกิดความเข้มแข็ง แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย
 สหกรณ์ต่างประเทศที่กำหนดสาระสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นเอาไว้ในกฎหมายเพื่อจัด
 ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์

จากผลการศึกษา เสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ไทย โดยอย่างน้อยประกอบไป
 ด้วย (1) เป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวที่บทบัญญัติสำหรับสหกรณ์แต่ละประเภท (2) มีการ
 บัญญัติอัตลักษณ์และโครงสร้างที่สำคัญต่าง ๆ ของสหกรณ์เอาไว้ (3) กำหนดมาตรการที่ได้สัดส่วนซึ่ง
 สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์สำหรับสมาชิกสหกรณ์ สหกรณ์ชั้นปฐม และสหกรณ์ชั้นสูง และ (4) มี
 มาตรการเพื่อถ่ายโอนอำนาจกำกับและส่งเสริมสหกรณ์จากภาครัฐไปสู่ขบวนการสหกรณ์

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2558

ลายมือชื่อนิสิต

ลายมือชื่อ อ.ที่ปริกษาหลัก

5586017834 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: COOPERATIVE LAW / COOPERATIVE DEVELOPMENT / COOPERATIVE / PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY

POOM CHANTACHUM: CO- OPERATIVE DEVELOPMENT PROBLEMS IN THAILAND'S LEGAL SYSTEM. ADVISOR: ASST. PROF. AUA-AREE ENGCHANIL, Ph.D., 214 pp.

This study aims to explore meaning, concept, elements, history, goal and the future direction of the cooperative. There are also role and importance of the law for the cooperatives development. The study analyzed problems, obstacles or gaps of cooperative law in Thailand (Thai Cooperative Law) that effected the development of the Thai cooperative, and offered legal measures suit the Thai cooperative development according to such direction above through Documentary Research Methodology, by gathering information from the media and various publications. Both in Thailand and abroad.

The study found that cooperative law has played an important role in supporting the cooperative development follow Cooperative Identities, especially Cooperative Principles, in different ways related to people, organization and network of cooperatives. However, The Cooperative Act. B.E 2542 (Thai Cooperative Law) has some issues that does not support Cooperative Education, Independence of Cooperative and Efficiency of Cooperative Network. These are different from the provisions of foreign Cooperative Laws that define the essential provision of cooperative to settle relationship between the state and the cooperative movement.

Based on the major findings, it was recommended that Thai Cooperative Law should be changed. This law at least includes (1) a single law with provisions for each type of cooperative (2) Cooperative Identities and important structure of cooperatives (3) The proportional legal measures supporting cooperative members, primary cooperatives and higher level cooperatives development. (4) Legal measures for transferring the promoting and governing power of the state to the cooperative sector.

Field of Study: Laws

Student's Signature

Academic Year: 2015

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จได้ ผู้ศึกษาได้รับความอนุเคราะห์จากบุคคลต่าง ๆ หลายประการ

ขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล ที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษา ทั้งให้ความรู้ คำแนะนำ และกำลังใจซึ่งมีคุณค่าต่อผู้ศึกษาจนสามารถจัดทำวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ต้นจนสำเร็จได้โดยเรียบร้อย

ขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร. สวัสดิ์ แสงบางปลา และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญวงศ์สวัสดิ์กุล ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านให้ความรู้ และคำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้ความรู้อันเป็นประโยชน์ต่อการเรียนการศึกษาด้านนิติศาสตร์และวิชาสหกรณ์

ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์จุฑาทิพย์ ภัทธราวาท ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งกรุณาให้ผู้ศึกษาเข้าเป็นเจ้าหน้าที่วิจัย ภายใต้ชุดโครงการวิจัยการขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม ระยะที่ 7-8 อันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ของผู้ศึกษา

ขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม ผู้จุดประกายการศึกษากฎหมายกับสังคมและการวิจัยทางนิติศาสตร์ นำมาสู่การทำงานและการศึกษาสหกรณ์ในบริบทของกฎหมายมหาชน

ขอขอบคุณ นายเจนวิทย์ อภิชัยนันท์ ผู้จัดการทั่วไป ร้านสหกรณ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำกัด และ นางสาวสายสุดา ศรีอุไร อดีตผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ทั้งสองคอยสนับสนุนให้ผู้ศึกษาทำงานและจัดทำวิทยานิพนธ์ไปพร้อม ๆ กันได้โดยราบรื่น รวมถึงให้ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวสหกรณ์

ขอขอบคุณ นางสาววิศรา สุรเดช ที่สนับสนุนความรู้การจัดทำวิทยานิพนธ์ด้วยโปรแกรม EndNote X7 นายฉัตรชัย จันทระเสนา นายเกริกเกียรติ รัตนวรรณ นายไกรพล อรัญรัตน์ และนางสาวพิรยา กุลทอง รวมไปถึงเพื่อน ๆ พี่ ๆ น้อง ๆ ซึ่งไม่อาจกล่าวถึงได้หมดสำหรับความช่วยเหลือต่าง ๆ และกำลังใจที่ดีเสมอมา

ท้ายที่สุด ขอขอบคุณครอบครัว ได้แก่ ร้อยตรีเสรี จันทชุม บิดา นางจันทร์ศรี จันทชุม มารดา และนายกานต์ จันทชุม พี่ชาย ที่สนับสนุนผู้ศึกษามาตลอด

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฅ
สารบัญรูปภาพ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.4 สมมติฐานการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
1.7 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา.....	6
1.8 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	7
1.9 โครงสร้างการนำเสนอของวิทยานิพนธ์.....	9
บทที่ 2 กฎหมายสหกรณ์ที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์.....	11
2.1 การพัฒนาสหกรณ์ต้องคำนึงถึงอัตลักษณ์สหกรณ์.....	11
2.1.1 นิยามของสหกรณ์.....	12
2.1.2 คุณค่าสหกรณ์.....	14
2.1.3 อัตลักษณ์ที่สำคัญ : หลักการสหกรณ์.....	15
2.2 กฎหมายสหกรณ์ที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของสหกรณ์.....	19

2.2.1	บทนำ : กฎหมายสหกรณ์เริ่มต้นโดยภาครัฐ	20
2.2.2	ลักษณะและเนื้อหาของกฎหมายสหกรณ์	23
2.2.3	องค์การสหกรณ์ตามกฎหมายสหกรณ์	27
2.3	กฎหมายสหกรณ์ภายใต้แนวทางการพัฒนาการสหกรณ์สากล	29
2.3.1	คำแนะนำที่ 193 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เรื่องการส่งเสริมสหกรณ์ พ.ศ. 2545	29
2.3.2	พิมพ์เขียวเพื่อทศวรรษสหกรณ์	32
2.3.3	ข้อตกลงบาห์ลี เรื่อง บทบาทของสหกรณ์ในการพัฒนาที่ยั่งยืน	34
2.4	กฎหมายสหกรณ์ภายใต้แนวทางการพัฒนาการสหกรณ์ของประเทศไทย	36
2.4.1	วาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์	36
2.4.2	แผนพัฒนาการสหกรณ์ ฉบับที่ 3	41
2.4.3	การขับเคลื่อนพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม	43
2.5	กฎหมายสหกรณ์ที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์	49
2.5.1	แนวคิดทางกฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์	49
2.5.2	การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพเพื่อการพัฒนาสหกรณ์	58
บทที่ 3	สหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ไทย	62
3.1	บทนำ : ภาพรวมของสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทย	63
3.1.1	การรับรองและส่งเสริมสหกรณ์ในรัฐธรรมนูญ	63
3.1.2	สหกรณ์ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติและกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสหกรณ์	69
3.2	สหกรณ์ขั้นปฐม : สหกรณ์	75
3.2.1	ชนิดและประเภทของสหกรณ์ตามกฎหมาย	76
3.2.2	การจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์	84
3.2.3	อำนาจกระทำการ	87

3.2.4 บุคคลผู้เป็นสมาชิกสหกรณ์	89
3.3 สหกรณ์ชั้นมัธยมและองค์การชั้นสูงสุด	90
3.3.1 สหกรณ์ชั้นมัธยม : ชุมนุมสหกรณ์	90
3.3.2 องค์การชั้นสูงสุด : สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย	92
3.4 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์	94
3.4.1 การกำกับสหกรณ์ชั้นปฐม	94
3.4.2 การกำกับชุมนุมสหกรณ์และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย	97
3.4.3 การส่งเสริมการสหกรณ์	98
บทที่ 4 สรุปสหกรณ์ภายใต้ตัวอย่างกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ	101
4.1 สรุปกฎหมายสหกรณ์สาธารณรัฐสิงคโปร์	102
4.1.1 สหกรณ์ชั้นปฐม : สหกรณ์และสหกรณ์การเงิน	103
4.1.2 สหกรณ์ชั้นมัธยมและองค์การสูงสุด	103
4.1.3 สมาชิกสหกรณ์	104
4.2 สรุปกฎหมายสหกรณ์สาธารณรัฐฟิลิปปินส์	105
4.2.1 นโยบายและแนวคิดทั่วไป	105
4.2.2 สหกรณ์ชั้นปฐม : การกำหนดสหกรณ์หลายประเภทในกฎหมาย	106
4.2.3 สหกรณ์ชั้นมัธยมและองค์การชั้นสูงสุด : สหพันธ์และสหภาพสหกรณ์	110
4.2.4 สมาชิกสหกรณ์	112
4.2.5 บทบัญญัติเฉพาะสหกรณ์บางประเภท	113
4.3 สรุปกฎหมายสหกรณ์ประเทศญี่ปุ่น	116
4.3.1 สหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์การเกษตร	117
4.3.2 สหกรณ์กฎหมายสหกรณ์วิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง	122
4.4 สรุปกฎหมายสหกรณ์สาธารณรัฐเกาหลี	128

4.4.1	รัฐบัญญัติกรอบงานสหกรณ์.....	129
4.4.2	รัฐบัญญัติสหกรณ์วิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง.....	133
4.4.3	รัฐบัญญัติสหกรณ์ผู้บริโภค.....	136
4.4.4	รัฐบัญญัติสหกรณ์เครดิตชุมชน.....	139
4.4.5	รัฐบัญญัติการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาาร่วมกัน.....	141
4.4.6	รัฐบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนสหกรณ์การวิจัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรม.....	142
4.5	ข้อสังเกตเบื้องต้นระหว่างกฎหมายสหกรณ์ไทยและกฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศ.....	143
4.5.1	ความเป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน.....	143
4.5.2	รูปแบบการตรากฎหมายสหกรณ์.....	145
4.5.3	นโยบายของรัฐต่อขบวนการสหกรณ์.....	146
4.5.4	สหกรณ์ขึ้นปฐม.....	148
4.5.5	เครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์.....	150
บทที่ 5	บทวิเคราะห์กฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์ไทย.....	154
5.1	บทบัญญัติที่สนับสนุนให้สมาชิกมีส่วนร่วมกับสหกรณ์ผ่านการให้การศึกษาด้านสหกรณ์... ..	156
5.1.1	ปัญหาการกำหนดบทบัญญัติการศึกษาด้านสหกรณ์ไว้ไม่เพียงพอ.....	158
5.1.2	ขอบเขตการเสนอบทบัญญัติการศึกษาด้านสหกรณ์เพื่อสนับสนุนให้สมาชิกมีส่วนร่วมกับสหกรณ์.....	162
5.1.3	มาตรการทางกฎหมายที่อาจเป็นไปได้ซึ่งสนับสนุนการศึกษาด้านสหกรณ์.....	166
5.2	บทบัญญัติเกี่ยวกับประเภทของสหกรณ์.....	171
5.2.1	ปัญหาความไม่เพียงพอของบทบัญญัติเกี่ยวกับประเภทของสหกรณ์.....	171
5.2.2	ขอบเขตการเสนอบทบัญญัติเกี่ยวกับประเภทของสหกรณ์.....	176
5.2.3	มาตรการทางกฎหมายที่อาจเป็นไปได้ซึ่งสนับสนุนสหกรณ์ที่มีประเภทแตกต่างกัน.....	183
5.3	บทบัญญัติเกี่ยวกับเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์.....	188

5.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์.....	189
5.3.2 ขอบเขตการเสนอบทบัญญัติเกี่ยวกับเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์	192
5.3.3 มาตรการทางกฎหมายที่อาจเป็นไปได้ซึ่งสนับสนุนเครือข่ายความร่วมมือระหว่าง สหกรณ์	194
5.4 ข้อเสนอมาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์.....	197
บทที่ 6 สรุปและเสนอแนะ.....	200
6.1 สรุป.....	200
6.2 ข้อเสนอแนะ	204
รายการอ้างอิง.....	208
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	214



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ความเชื่อมโยงระหว่างหลักการสหกรณ์สากลครั้งที่ 3 กับหลักการสหกรณ์อื่น	18
ตารางที่ 2 บทบัญญัติเกี่ยวกับสหกรณ์ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ระหว่าง พ.ศ. 2557- พ.ศ. 2559	66
ตารางที่ 3 โครงสร้างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542.....	74
ตารางที่ 4 จำนวนสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์การเกษตร ประจำปี 2557	77
ตารางที่ 5 มูลค่าการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์การเกษตรปี 2557	78
ตารางที่ 6 จำนวนสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ร้านค้า ประจำปี 2557	80
ตารางที่ 7 จำนวนสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์บริการ ประจำปี 2557	81
ตารางที่ 8 จำนวนสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ ประจำปี 2557	83

สารบัญรูปร่าง

	หน้า
รูปที่ 1 กรอบคิดการศึกษาวินิพนธ์	10
รูปที่ 2 ขอบเขตการนำเสนอกฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์	11
รูปที่ 3 กรอบการพัฒนาระบบคุณค่าและการค้าที่เป็นธรรม (VN & F Platform)	47
รูปที่ 4 กรอบการวิเคราะห์บริบทเชิงเปรียบเทียบระหว่างธุรกิจฐานสังคมและองค์กรธุรกิจในระบบเศรษฐกิจ	48
รูปที่ 5 ขอบเขตการนำเสนอสหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ไทย	62
รูปที่ 6 ขอบเขตตัวอย่างกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ.....	101
รูปที่ 7 ขอบเขตการวิเคราะห์ปัญหาการพัฒนาสหกรณ์ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 155	
รูปที่ 8 ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542	189
รูปที่ 9 กฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสหกรณ์ตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์	207

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สหกรณ์ (Cooperative) เป็นองค์การทางธุรกิจและสังคมของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังที่ “องค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ” (International Co-operative Alliance : ICA) นิยามความหมายของสหกรณ์ไว้ว่า

*A co-operative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social, and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically-controlled enterprise.*¹

สหกรณ์เป็นองค์การอิสระของบุคคลซึ่งรวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อสนองความต้องการอันจำเป็น และมีจุดมุ่งหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจ พื้นฐาน สังคม และวัฒนธรรม ผ่านวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของร่วมกันและควบคุมตามหลักประชาธิปไตย

นอกจากนิยามข้างต้นแล้ว สหกรณ์ยังมีลักษณะเฉพาะซึ่งแสดงออกผ่านอุดมการณ์ สหกรณ์ที่เชื่อว่า “การช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์จะนำไปสู่การ กินดี อยู่ดี มีความเป็นธรรมและสันติสุขในสังคม” สมาชิกยังต้องยึดถือคุณค่าสหกรณ์ อาจเรียกว่า ค่านิยมทางสหกรณ์ (Co-operative Value) อันมีความสำคัญทั้งในการรวมกลุ่มของบุคคลเป็น สหกรณ์และการปฏิบัติตนของสมาชิก สหกรณ์ยังดำเนินการภายใต้ หลักการสหกรณ์ซึ่งเป็นหลักการ สากลอันเป็นที่ยอมรับทั่วไปอีกด้วย

สหกรณ์เป็นวิธีที่ได้รับการยอมรับเพื่อการแก้ปัญหาเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมของ กลุ่มคนที่มีปัญหาดังกล่าวร่วมกันจากทั่วโลก พัฒนาคุณภาพชีวิต ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความ เป็นธรรมให้แก่สมาชิก ดังนั้น 18 ตุลาคม พ.ศ. 2553 ที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติได้ประกาศให้ปี พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) เป็นปีสากลว่าด้วยสหกรณ์ (International Year of Co-operatives : IYC) พร้อมกับคำขวัญที่ว่า “วิสาหกิจสหกรณ์สร้างโลกที่ดีกว่า” (Co-operative Enterprise build a

¹ International Co-operative Alliance, "Co-Operative Identity, Value & Principle," [Online] Accessed: 15 August 2014. Available from: <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles>

better world) มุ่งเน้นการส่งเสริมสหกรณ์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะผลกระทบของสหกรณ์ต่อการลดความยากจน การจ้างงาน และการบูรณาการสังคม²

สหกรณ์เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก พิจารณาการเกิดขึ้นของสหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ เป็น 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง ประชาชนรวมกลุ่มกันเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่อยู่ร่วมกันของพวกเขาด้วยตั้งอยู่บนคุณค่าและหลักการสหกรณ์จนประสบความสำเร็จ และแผ่ขยายไปยังประชาชนหมู่อื่นในประเทศนั้น ๆ จนได้รับการรับจากภาครัฐในที่สุด และ กรณีที่สอง ภาครัฐของประเทศหนึ่ง ๆ เห็นถึงคุณค่าและประโยชน์ของสหกรณ์ จึงกำหนดเป็นนโยบายส่งเสริมให้สหกรณ์เกิดในประเทศของตน หวังให้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน

จากลักษณะการเกิดขึ้นของสหกรณ์ทั้งสองกรณี และการยอมรับของรัฐในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐและกฎหมายต่าง ๆ ที่บังคับใช้กับสหกรณ์ หากรัฐเพียงแต่ยอมรับการมีอยู่ของสหกรณ์ กฎหมายก็เพียงรองรับให้สหกรณ์มีสถานะเป็นนิติบุคคล สหกรณ์ในกฎหมายเช่นนี้ย่อมมีความเป็นอิสระภายใต้แนวคิดของกฎหมายเอกชน เต็มโตได้อย่างอิสระดังเช่นองค์กรเอกชนรูปแบบอื่น

หากรัฐต้องการมั่นใจได้ว่าการสหกรณ์ในประเทศของตนจะเติบโตและแผ่ขยายออกไปได้อย่างมั่นคง ต้องกำหนดมาตรการบางอย่างในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ซึ่งได้แก่มาตรการในการส่งเสริมการสหกรณ์และมาตรการในการควบคุมหรือกำกับสหกรณ์ มาตรการเหล่านี้ปรากฏออกมาในรูปของ 1) บทบัญญัติกำหนดให้สหกรณ์และสมาชิกของสหกรณ์กระทำการหรือห้ามกระทำการอย่างอย่างหนึ่ง 2) กำหนดให้ประโยชน์บางอย่างแก่สหกรณ์ในฐานะนิติบุคคล เช่น การได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล และ 3) กำหนดให้รัฐสามารถดำเนินความสัมพันธ์กับสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ด้วยอำนาจที่เหนือกว่าอีกประการหนึ่ง

การกำหนดกฎหมายดังกล่าวนี้มีข้อดีสำหรับสหกรณ์ในประเทศกำลังพัฒนา เพราะกฎหมายสหกรณ์จะมีส่วนช่วยให้การสหกรณ์ในประเทศนั้นพัฒนาไปได้อย่างมั่นคงตามคุณค่าและหลักการสหกรณ์ ทั้งยังวางกรอบ กติกาต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสหกรณ์และป้องกันผู้อื่นที่อาจจะได้รับความเสียหายจากกระบวนการสหกรณ์ด้วย

หากพิจารณาจากความหมายของสหกรณ์แล้วเป็นเรื่องที่จำเป็นจะต้องเกิดและเจริญเติบโตด้วยแรงขับเคลื่อนจากภาคประชาชนผู้เป็นสมาชิกของสหกรณ์นั้น ๆ เป็นหลักแล้ว การที่

² Division for Social Policy and Development, "About the International Year of Cooperatives," [Online] Accessed: 15 August 2014. Available from: <http://social.un.org/coopsyear/about-iyco.html>

รัฐเข้าไปมีความสัมพันธ์กับสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ในลักษณะข้างต้นนั้น รัฐต้องวางตนให้อยู่ในบทบาทของผู้ส่งเสริมและตรวจสอบไปตามธรรมชาติของสหกรณ์ มิฉะนั้น ย่อมเป็นการไม่เคารพต่อหลักการปกครองตัวเองและความเป็นอิสระของสหกรณ์ ย่อมส่งผลให้การสหกรณ์ในประเทศนั้นๆ ไม่อาจจะเติบโตอย่างเข้มแข็งได้ด้วยสหกรณ์เอง

สำหรับประเทศไทย การสหกรณ์ในประเทศไทยเริ่มมาจากรัฐเช่นกัน โดยตราเป็นพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2549 และภายหลังก็ได้เปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยเป็นกฎหมายฉบับเดียวใช้กับทุกสหกรณ์ ทำให้มีลักษณะบทบัญญัติกว้าง ครอบคลุมทุกลักษณะประเภทสหกรณ์ นอกจากนี้ ภาครัฐยังมองกฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นจึงพยายามสร้างมาตรการต่าง ๆ โดยอ้างเหตุผลในการส่งเสริมและคุ้มครองสหกรณ์ ทั้งป้องกันผลกระทบจากการดำเนินกิจกรรมของสหกรณ์ อันจะมีต่อภาคส่วนอื่นๆ ของสังคมโดยถือเป็นประโยชน์สาธารณะประการหนึ่ง

หากแต่เมื่อรัฐเข้ามามีความสัมพันธ์กับสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ใกล้ชิดเกินไป ย่อมกระทบกับการสหกรณ์ในประเทศไทยด้วย ที่แท้จริงเป็นกิจกรรมในภาคเอกชน ต้องการให้สมาชิกปกครองกันเอง ในขณะที่การสหกรณ์ในประเทศไทยเติบโตไปเรื่อยๆ ตามสภาพสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งในและนอกประเทศ แต่กฎหมายกลับมีวัตถุประสงค์คงเดิม ไม่ตรงกับความเป็นจริงในปัจจุบัน

ดังนั้น กฎหมายสหกรณ์ไทยมีบทบาทอย่างสำคัญต่อการพัฒนาสหกรณ์ไทย ทำให้เกิดคำถามที่จำต้องศึกษาอย่างเป็นระบบเพื่อค้นหาคำตอบใหม่ว่า “กฎหมายสหกรณ์ในเรื่องการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ซึ่งสนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์ไทยควรมีเนื้อหาอย่างไร”

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

(1) เพื่อสำรวจความหมาย แนวคิด องค์ประกอบ ความเป็นมา เป้าหมายและทิศทางในอนาคตของการสหกรณ์ รวมไปถึงบทบาทและความสำคัญของกฎหมายต่อการพัฒนาสหกรณ์

(2) เพื่อสำรวจและวิเคราะห์เกี่ยวกับคำแนะนำเกี่ยวกับการตรากฎหมายสหกรณ์ในทางสากล ตลอดจนตัวอย่างบทบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ของรัฐต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี

(3) เพื่อสำรวจบทบาทและความสำคัญของกฎหมายสหกรณ์ต่อการพัฒนาสหกรณ์ในประเทศไทย ตลอดจนวิเคราะห์บริบทของกฎหมายสหกรณ์ไทยในปัจจุบันว่ามีปัญหา อุปสรรคหรือช่องว่างอย่างไรต่อการพัฒนาการสหกรณ์ไทยตามหลักการสหกรณ์

(4) เพื่อเสนอแนวทางของมาตรการตามกฎหมายสหกรณ์ไทยที่เหมาะสมต่อการพัฒนาสหกรณ์ตามหลักสหกรณ์และสอดคล้องกับทิศทางของการสหกรณ์สากล

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีขอบเขตการศึกษาจำกัดอยู่เฉพาะการศึกษากฎหมายใน 2 เรื่อง ได้แก่ การศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นประการหนึ่ง กับแนวคิดในการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์อีกประการหนึ่ง โดยธรรมชาติของกฎหมายสหกรณ์มีทั้งความเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนในตัวเอง การศึกษาจึงจำกัดอยู่ในขอบเขตของกฎหมายมหาชนเรื่องการประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน

กฎหมายที่ทำการศึกษา คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 โดยศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์ตามกฎหมายดังกล่าวตามเวลาที่เรียกว่าเป็นช่วงชีวิตของสหกรณ์ ได้แก่ ก่อนจัดตั้งสหกรณ์ ระหว่างการดำเนินงานของสหกรณ์ และ ใน 2 กรณี คือ ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับสมาชิกของสหกรณ์ และ ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับสหกรณ์

เนื่องกฎหมายที่ศึกษาดำเนินขึ้นสำหรับการสหกรณ์โดยเฉพาะ จึงได้ศึกษาถึงการสหกรณ์ด้วย โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีผู้ศึกษาสาระสำคัญเกี่ยวกับสหกรณ์สองประการคือ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการสหกรณ์ และทิศทางของการสหกรณ์สากล

สำหรับแนวทางของกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐต่างประเทศ มุ่งศึกษาตามลำดับดังนี้

(1) ในบริบทระหว่างประเทศ ผู้เขียนจะศึกษา Cooperative legislation เพื่อพิจารณาแนวทางการตรากฎหมายสหกรณ์ที่องค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศได้แนะนำเอาไว้

(2) ในบริบทต่างประเทศ ผู้เขียนจะศึกษากฎหมายสหกรณ์ของประเทศต่างๆ ภายใต้อัฒกณ์การเป็นประเทศที่ระบอบการปกครองเป็นประชาธิปไตยและมีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ดังนี้

- 1) ศึกษากฎหมายสหกรณ์ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ เนื่องจาก เป็นประเทศในอาเซียนแล้ว ยังเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาการสหกรณ์ด้วย
- 2) ศึกษากฎหมายสหกรณ์ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เนื่องจาก เป็นประเทศในอาเซียนและมีการพัฒนาการสหกรณ์มายาวนาน ตลอดจนเพิ่งมีการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์เมื่อ พ.ศ. 2551
- 3) ศึกษากลุ่มกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น เนื่องจาก เป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จด้านการสหกรณ์ ตลอดจนมีกฎหมายสหกรณ์สำหรับสหกรณ์เฉพาะประเภท
- 4) ศึกษากลุ่มกฎหมายสหกรณ์ของสาธารณรัฐเกาหลี เนื่องจาก เป็นประเทศที่เพิ่งตรากฎหมายสหกรณ์ขึ้นบังคับใช้ใหม่เมื่อช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2555 ประกอบกับเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีพัฒนาการทางกฎหมายสหกรณ์สำหรับสหกรณ์เฉพาะประเภทเช่นกัน

1.4 สมมติฐานการศึกษา

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ควรมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาสมาชิกและสหกรณ์ให้พึ่งตนเองได้ตามหลักการสหกรณ์ แต่บทบัญญัติในบางเรื่องเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐและขบวนการสหกรณ์ยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตามแนวทางข้างต้น ดังนั้น ควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ให้มีทิศทางที่ส่งเสริมให้ขบวนการสหกรณ์พัฒนาตัวเองตามหลักการสหกรณ์มากขึ้น สอดคล้องกับระบบกฎหมายไทยและทิศทางของการสหกรณ์สากล

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ทำการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ทั้งเอกสารภาษาไทยและต่างประเทศ จากตำราทางวิชาการ หนังสือ วารสาร สิ่งพิมพ์ บทความ ตั๋วบทกฎหมาย คำพิพากษา ความเห็นของนักวิชาการ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลทางสถิติ และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนฐานข้อมูลบนเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาจัดให้เป็นระบบสำหรับการศึกษาวิเคราะห์ และจัดทำข้อสรุปและข้อเสนอที่เหมาะสมที่สุด

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) มีความรู้และเข้าใจเกี่ยวกับการสหกรณ์เพิ่มขึ้น ตลอดจนเข้าใจบทบาทและความสำคัญของกฎหมายต่อการพัฒนาสหกรณ์ ตลอดจนระดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับขบวนการสหกรณ์ที่เหมาะสม

(2) ทราบถึงแนวทางของกฎหมายสหกรณ์ในระดับระหว่างประเทศและต่างประเทศ ที่สนับสนุนการพัฒนาการสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์

(3) ได้ข้อเสนอมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์

(4) เป็นแนวทางสำหรับการศึกษาเพื่อปฏิรูปกฎหมายที่เหมาะสมต่อการพัฒนาการสหกรณ์ไทยต่อไป

1.7 คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

(1) **ขบวนการสหกรณ์** ในวิทยานิพนธ์นี้จะประกอบไปด้วย สหกรณ์และองค์การของสหกรณ์ รวมถึงสมาชิกสหกรณ์และนักสหกรณ์ แต่จะไม่รวมถึงองค์กร หน่วยงาน กลุ่มบุคคล หรือ บุคคลของรัฐที่มีส่วนร่วมในการสหกรณ์

(2) **ภาครัฐ** ในวิทยานิพนธ์นี้หมายถึงจะหมายถึงองค์กร หน่วยงาน กลุ่มบุคคล หรือ บุคคลผู้ใช้อำนาจรัฐในการมีความสัมพันธ์อย่างใดกับขบวนการสหกรณ์

(3) **กฎหมายสหกรณ์** หมายถึง กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ที่มีบทบัญญัติรับรองการดำเนินงานกิจกรรมของสหกรณ์ตั้งแต่การจัดตั้งจนถึงการสิ้นสุดของสหกรณ์

(4) **รูปแบบการตรากฎหมายสหกรณ์** ได้แก่ ขอบเขตของชนิด หรือ ประเภท ของสหกรณ์ที่กฎหมายที่ใช้รับรองการดำเนินงานสหกรณ์ ประกอบด้วย

1) **กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว** รูปแบบการตรากฎหมายสหกรณ์ที่บังคับใช้ในรัฐ ๆ หนึ่งเพียงฉบับเดียวซึ่งรับรองการดำเนินงานกิจกรรมของสหกรณ์ทุกชนิดทุกประเภท

2) **กฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการ** รูปแบบการตรากฎหมายสหกรณ์ที่บังคับใช้ในรัฐ ๆ หนึ่ง โดยจำกัดการรับรองการดำเนินงานกิจกรรมของสหกรณ์ชนิดใดหรือประเภทใดประเภทหนึ่งเท่านั้น โดยปกติแล้วจะมีกฎหมายสหกรณ์มากกว่าหนึ่งฉบับใช้บังคับพร้อมกันตามแต่จำนวนชนิดหรือประเภทของสหกรณ์ในรัฐ ๆ นั้น

1.8 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษารวบรวมวรรณกรรมเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ นับตั้งแต่ประเทศมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายสหกรณ์จากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เป็นพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จำนวน 5 เรื่อง มีสาระสำคัญ ดังนี้

เรื่องที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2544–2545 เชิญ บำรุงวงศ์ เสนอบทความ “กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ : ข้อจำกัดของกฎหมายปัจจุบันและแนวทางแก้ไข” มีข้อเสนอใน 2 ประการที่สำคัญ ได้แก่ (1) ข้อเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 มาตรา 15 - 16 มาตรา 27 - 32 มาตรา 41 มาตรา 46 หมวด 8 และหมวด 9 และ

(2) ข้อเสนอให้ศึกษาเพิ่มเติมในประเด็น จะปรับปรุงโครงสร้างและเนื้อหาของกฎหมายสหกรณ์ให้เหมาะสมได้อย่างไร สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยควรเป็นกฎหมายหรือไม่ และควรมีบทบัญญัติว่าด้วย “กลุ่มเตรียมสหกรณ์” หรือ “องค์กรช่วยเหลือตนเองทางเศรษฐกิจ” ไว้ในกฎหมายเดียวกันหรือแยกไว้ในกฎหมายคนละฉบับ

การศึกษาข้างต้นเป็นฐานสำคัญในการศึกษาต่อยอดในเรื่องการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์อย่างเป็นระบบ จึงนำมาสู่การศึกษาการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์เพื่อการพัฒนาสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

เรื่องที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2553 เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง ศึกษา “ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9)” มีข้อเสนอ คือ (1) ให้เพิ่มความเป็นอิสระให้แก่สหกรณ์พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หลายประการ กล่าวโดยสรุปคือการเพิ่มเติมกฎหมาย และการแก้ไขกฎหมาย ได้แก่ มาตรา 9 - 10 มาตรา 24 มาตรา 46 - 47 มาตรา 53 มาตรา 62 มาตรา 69 และ เพิ่มฐานความผิดและบทกำหนดโทษซึ่งเป็นเรื่องทางอาญา และ (2) เสนอแนะให้ศึกษาการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 84(9) ในกรณีที่ประชาชนเรียกร้อง การศึกษาความจำเป็นของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เมื่อขบวนการสหกรณ์สามารถพึ่งตนเองได้ และไม่ต้องขอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ และศึกษาแนวโน้มการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์โดยแยกตามประเภทสหกรณ์

วิทยานิพนธ์ฉบับดังกล่าวได้วางรากฐานการศึกษาให้แก่วิทยานิพนธ์ของผู้ศึกษาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์เอาไว้โดยยึดโยงกับหลักการสหกรณ์ข้อที่ 4 คือ การปกครองตนเองและความเป็นอิสระ (Autonomy and Independence) แต่ในการศึกษานี้มุ่งพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์ที่สอดคล้องกับความมุ่งหมายที่แท้จริงของกฎหมายสหกรณ์ในการพัฒนาการสหกรณ์

เรื่องที่ 3 เมื่อพ.ศ. 2556 คัมภีร์ นับแสง ศึกษา “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย สหกรณ์ในประเทศไทย” เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองในการกำกับดูแลการสหกรณ์ในประเทศไทยใน 3 เรื่อง ได้แก่

(1) ปัญหาทางกฎหมายในการออกกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการ กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548 โดยเสนอให้กำหนดวัตถุประสงค์ในการ ดำเนินกิจกรรมของสหกรณ์แต่ละประเภทไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

(2) ปัญหาทางกฎหมายในการออกระเบียบของนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการจัด ตั้งทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2552 และระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการจัดตั้งสหกรณ์ ประเภทสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. 2548 โดยเสนอให้ยกเลิกระเบียบดังกล่าวและมอบหมายให้ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นผู้ส่งเสริมการให้การศึกษาอบรมแทนหน่วยงานภาครัฐ

(3) ปัญหาการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และตรวจสอบการใช้อำนาจของ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ และเสนอให้แก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ให้มี คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ

วิทยานิพนธ์ฉบับดังกล่าวมุ่งศึกษาไปในบริบทของกฎหมายมหาชนในเรื่องการใช้อำนาจของภาครัฐกำกับดูแลการสหกรณ์เช่นเดียวกับผู้ศึกษา โดยเน้นกฎและคำสั่งทางปกครอง แต่ วิทยานิพนธ์ของผู้ศึกษามุ่งศึกษาทั้งการใช้อำนาจในการกำกับดูแลและการส่งเสริมการสหกรณ์อันเป็น ความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์ไทยซึ่งมิได้จำกัดอยู่ตัวบุคคลที่เรียกว่า สหกรณ์เท่านั้น แต่รวมไปถึงสมาชิกสหกรณ์ด้วย โดยเน้นการค้นหาแนวคิดทางกฎหมายที่สอดคล้องกับ ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์เพื่อการพัฒนาสหกรณ์

เรื่องที่ 4 เมื่อ พ.ศ. 2556 ธนวิวิท งามวงศ์น้อย ศึกษา “ปัญหาและอุปสรรคทาง กฎหมายในการดำเนินกิจการสหกรณ์ : ศึกษากรณีการดำเนินกิจการของสหกรณ์การเกษตร” ใน 2 ประเด็น ได้แก่

(1) ปัญหาการช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์การเกษตร โดยมีข้อเสนอให้เพิ่มเติม บทบัญญัติในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในส่วนของการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีที่เหลือจาก การจัดสรรเป็นทุนสำรองสหกรณ์และบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นทุนเรื้อรังแก่สมาชิก เสนอให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางของสหกรณ์การเกษตรในแต่ละจังหวัดและในระดับประเทศเพื่อ เชื่อมโยงเครือข่ายสหกรณ์เพื่อให้คำแนะนำ ให้การศึกษาอบรมทางสหกรณ์และประสานงานต่างๆ

(2) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งและการบริหารกิจการสหกรณ์การเกษตร โดยเสนอให้กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้มีการจัดตั้งเตรียมกลุ่มสหกรณ์ขึ้นทดลองดำเนินงานก่อนจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ การเสนอให้แก่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 50 วรรค 1 โดยให้ที่ประชุมใหญ่สหกรณ์เลือกคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ไม่เกิน 15 คน และเลือกคนประธานคณะกรรมการคนหนึ่งจากบรรดาคณะกรรมการที่ได้รับเลือกนั้น เสนอให้มีการปรับปรุงหมวดหมู่ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ขึ้นใหม่ให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และเสนอให้แก้ไขมาตรา 46 ให้สหกรณ์มีอำนาจในการถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ทำนิติกรรม ดำเนินคดี และกระทำการที่จำเป็นให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ โดยการพิจารณาให้ความเห็นชอบของนายทะเบียนสหกรณ์

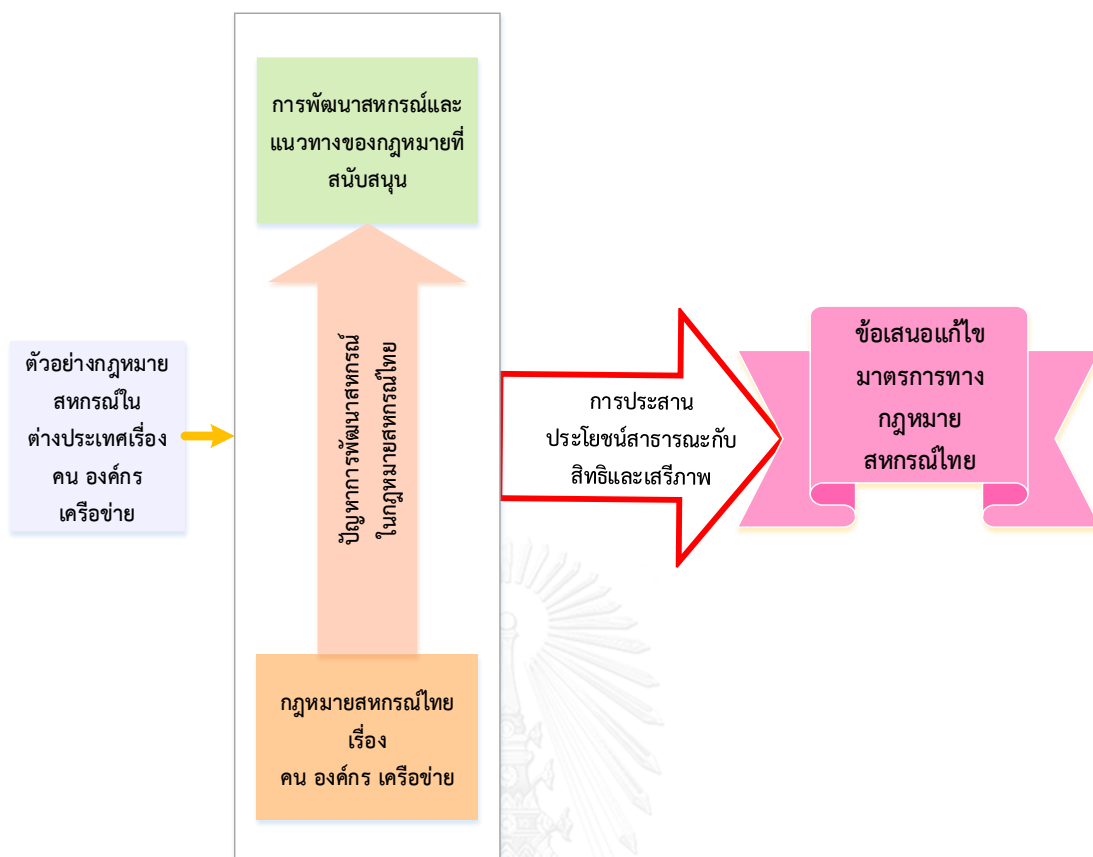
วิทยานิพนธ์ของผู้ศึกษามุ่งพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์ในบริบทของกฎหมายมหาชน แตกต่างจากวิทยานิพนธ์ข้างต้น ที่มุ่งเน้นการศึกษาในแนวทางของกฎหมายเอกชน

เรื่องที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2556 เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และคณะ เสนอผลการวิจัยเรื่อง “โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542” และได้ผลการศึกษา 2 ประการ คือ (1) เสนอให้มีการแก้ไข มาตรา 9 – 11 มาตรา 13 – 14 มาตรา 17 มาตรา 21 มาตรา 26 มาตรา 30 มาตรา 38 มาตรา 41 มาตรา 46 มาตรา 50 มาตรา 53 มาตรา 72 และมาตรา 97 และ (2) เสนอให้มีการศึกษาเชิงลึกโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศถึงการแยกกฎหมายสหกรณ์ออกเป็นหลายฉบับตามประเภทของสหกรณ์ที่สำคัญ เห็นได้ว่าการวิจัยครอบคลุมกฎหมายสหกรณ์ไทย และเป็นรากฐานให้แก่การศึกษาครั้งนี้ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์ต่อไป

จากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ทั้ง 5 เรื่องแสดงให้เห็นว่า กฎหมายสหกรณ์ฉบับปัจจุบันยังมีประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์ที่จะต้องพิจารณาให้ครอบคลุมและอยู่ในบริบทของกฎหมายมหาชนซึ่งจะเป็นการศึกษาของผู้เขียนในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

1.9 โครงสร้างการนำเสนอของวิทยานิพนธ์

การนำเสนอวิทยานิพนธ์ครั้งนี้เป็นไปตามกรอบคิดสำคัญ 4 ประการตามสาระสำคัญของพื้นฐานของสหกรณ์และทิศทางการสหกรณ์ในอนาคต ครอบคลุมระดับสากลและต่างประเทศ ไทย และข้อเสนอของผู้เขียน สามารถแสดงออกมาเป็นภาพและแนวทางการนำเสนอ ดังนี้



รูปที่ 1 กรอบคิดการศึกษาวិทยานิพนธ์

ส่วนที่ 1 การพัฒนาสหกรณ์และแนวทางของกฎหมายที่สนับสนุน กล่าวถึงสาระสำคัญพื้นฐานของสหกรณ์ แนวทางการพัฒนาสหกรณ์ ตลอดจนกฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนา ดังกล่าวว่าเป็นไร โดยกล่าวในบทที่ 2

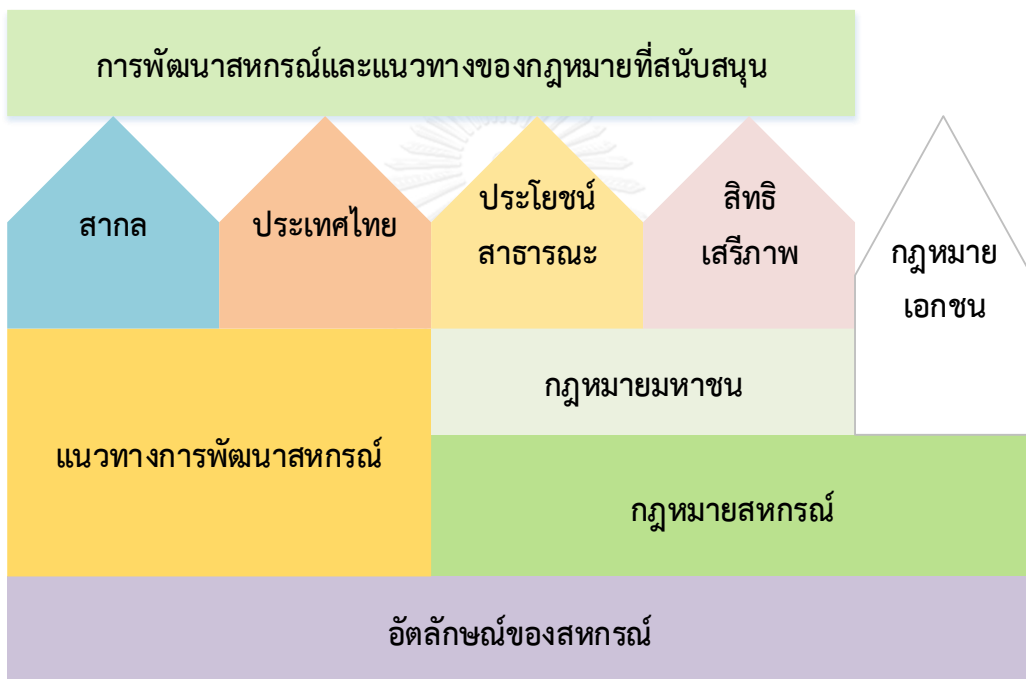
ส่วนที่ 2 กฎหมายสหกรณ์เกี่ยวกับคน องค์กร เครือข่าย ศึกษากฎหมายปัจจุบันว่ากล่าวถึงคนซึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ องค์กรสหกรณ์ และเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ใน สาระสำคัญอย่างไรบ้าง รวมทั้งเปรียบเทียบในสาระสำคัญ โดยกล่าวถึงกฎหมายสหกรณ์ไทยใน บทที่ 3 ตัวอย่างตัวอย่างกฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศและการเปรียบเทียบกฎหมายในบทที่ 4

ส่วนที่ 3 มาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุน วิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสมาชิก สหกรณ์ องค์กรสหกรณ์ และเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แล้วประสานประโยชน์สาธารณะของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพของขบวนการสหกรณ์เพื่อ เสนอมาตรการตามกฎหมายสหกรณ์ไทยที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์ในบทที่ 5

บทที่ 2

กฎหมายสหกรณ์ที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์

กฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์ที่ผู้ศึกษาได้อธิบายในบทนี้จึงหมายถึงกฎหมายเฉพาะสำหรับองค์การสหกรณ์ ที่มักเรียกกันว่า “กฎหมายสหกรณ์” และเนื่องจากเป็นวิทยานิพนธ์ที่ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับสหกรณ์ ดังนั้นจึงมุ่งพิจารณาบทบาทของภาครัฐในกฎหมายดังกล่าวที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์ มีแนวทางการนำเสนอตามรูป



รูปที่ 2 ขอบเขตการนำเสนอกฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์

2.1. การพัฒนาสหกรณ์ต้องคำนึงถึงอัตลักษณ์สหกรณ์

สหกรณ์เป็นองค์การที่แตกต่างกับองค์กรเอกชนรูปแบบอื่น ๆ โดยทั่วไป ในขณะที่เอกชน เช่น ห้างหุ้นส่วน บริษัท มุ่งแสวงหากำไรเป็นที่ตั้ง หรือเอกชนบางประเภท เช่น มูลนิธิ หรือ สมาคม ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร แต่อาจเน้นการทำดำเนินการเพื่อสังคม วัตถุประสงค์ของสหกรณ์กลับมีทั้ง การแสวงหากำไร และ การพัฒนาสมาชิกในเรื่อง ๆ อื่น ถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ทางสังคม

ดังนั้น ก่อนพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายสำหรับสหกรณ์จึงสมควรพิจารณาถึงสาระสำคัญต่าง ๆ ของสหกรณ์อันหมายถึง **อัตลักษณ์ของสหกรณ์ (Cooperative Identity)** ประกอบด้วย

2.1.1 นิยามของสหกรณ์

รากฐานความคิดการสหกรณ์ที่สำคัญมาจาก โรเบิร์ต โอเวน โดยแนวคิดเรื่องการสหกรณ์อาจจัดเป็นส่วนหนึ่งของลัทธิสังคมนิยมยูโทเปียซึ่งเสนอให้มนุษย์ช่วยเหลือซึ่งกันและกันให้มากขึ้น คำนึงถึงคนยากไร้ คำนึงถึงสังคมส่วนรวมมากขึ้น นักคิดจากสำนักนี้เน้นการร่วมมือมากกว่าการแข่งขัน ทั้งยังสนับสนุนให้รัฐเข้าเกี่ยวข้องในทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เช่น การวางกติกาด่างต่าง ๆ¹ แม้ว่า โรเบิร์ต โอเวน จะได้รับการยกย่องเป็นบิดาแห่งการสหกรณ์โลกก็ตาม แต่ในหัวข้อดังกล่าวนี้ ผู้เขียนได้พิจารณาร้อยเรียงความคิดของนักคิดบางท่านประกอบเข้าไปด้วย

(1) **โรเบิร์ต โอเวน** เชื่อว่า ปัญหาของโลกเกิดขึ้นจากการความไม่รู้ของมนุษย์ ถ้ามีการฝึกอบรมให้คนมีเหตุผล จัดการให้เกิดการประกอบอาชีพที่สุจริต เอาใจใส่มนุษย์ ย่อมให้มนุษย์มีประสิทธิภาพและผลิตได้มากขึ้น เขาเสนอให้จัดตั้งหมู่บ้านสหกรณ์ผู้ผลิตเพื่อแก้ปัญหาการว่างงาน มีหลักการสำคัญคือ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ร่วมกันผลิต และใช้ชีวิตร่วมกัน จัดสวัสดิการต่าง ๆ ในลักษณะเป็นส่วนรวมของหมู่บ้าน เช่น โรงครัว จัดการศึกษาตั้งแต่วัยเด็ก มีคณะกรรมการบริหารหมู่บ้าน นอกจากนี้ เขายังเสนอให้ยกเลิกระบบกำไร โดยให้แลกเปลี่ยนกันตามมูลค่าของการผลิต จัดตั้งร้านแลกเปลี่ยนขึ้นในรูปสหกรณ์ให้สมาชิกนำผลผลิตของตนมาแลกเปลี่ยนเพื่อกำจัดพ่อค้าคนกลาง แม้ว่า แนวคิดเรื่องร้านแลกเปลี่ยนของเขาจะไม่สำเร็จ แต่ต่อมาพวกผู้นำแห่งรอชเดลก็ได้ปรับปรุงแนวคิดเรื่องกำไร หากมีกำไรจากการขายก็คืนสมาชิกไป²

(2) **ชาร์ล ฟุรีเอ** เสนอแนวคิดเรื่อง “ฟาลังสแตร์” เป็นองค์การจากประชาชนโดยสมัครใจ มีลักษณะเป็นหมู่บ้านหรือโรงแรมสหกรณ์ขนาดเล็ก เน้นการผลิตและบริโภคภายในตนเอง หากขาดเหลือ จึงนำมาแลกเปลี่ยนกับ ฟาลังสแตร์อื่น ๆ มีการจัดให้ทั้งนายทุนและผู้ใช้แรงงานเป็นเจ้าของกิจการร่วมกัน ทุกคนได้ส่วนแบ่ง และร่วมกันบริหาร เพราะเขาเชื่อว่าทำให้มีความรู้สึกเป็นเจ้าของ จะสร้างการพัฒนาที่รวดเร็ว หลักการที่สำคัญของ ฟาลังสแตร์ คือ การให้คน ๆ หนึ่งมี

¹ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555), หน้า 59.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 72-75.

ประโยชน์หลายประการ ทั้งนายทุน กรรมการผู้บริหาร และผู้บริโภครวมกัน เพื่อลดความขัดแย้งให้เหลือเพียงข้อขัดแย้งในจิตใจของบุคคล³

(3) หลุยส์ บลังค์ เสนอให้มีการตั้งโรงงานซึ่งมีลักษณะเป็นสหกรณ์ผู้ผลิตในแต่ละสาขา แล้วยืมเงินทุนจากภาครัฐ มีการปกครองกันเองภายในโรงงานโดยเน้นการเป็นประชาธิปไตย รัฐตั้งผู้จัดการโรงงานให้ มีการแบ่งกำไรออกเป็น การแบ่งกันระหว่างสมาชิก การแบ่งช่วยเหลือคนชราและผู้ป่วยในสังคม และการแบ่งเพื่อซื้อเครื่องมือการผลิต เขามองว่าการแทรกแซงของรัฐเป็นไปเพื่อป้องกันการบุคคลขาดโอกาสในการประกอบอาชีพ สรุปได้ว่า โรงงานนี้เป็นสหกรณ์ผู้ผลิตที่ตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจและได้รับความช่วยเหลือบางอย่างจากรัฐในตอนเริ่มต้นโดยที่รัฐไม่ได้เข้าไปเป็นเจ้าของกิจการ⁴

แนวความคิดของนักคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสหกรณ์ ทำให้เห็นว่า สหกรณ์เป็นองค์การที่มุ่งหวังพัฒนาประชาชนทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม โดยตั้งอยู่บนความสมัครใจของพวกเขาซึ่งเต็มใจเข้าร่วมกันเพื่อช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นประชาธิปไตย และไม่ได้พึ่งพารัฐตลอดไป นอกจากนี้ การศึกษาและฝึกอบรมก็นับเป็นหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่ง เป็นก้าวแรกของการดำเนินการสหกรณ์ แนวความคิดเหล่านี้ได้รับการพัฒนาต่อไป กลายเป็นรูปเป็นร่างของสหกรณ์ในปัจจุบัน

การให้ความหมายคำว่า “สหกรณ์” มีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด แม้ว่าจะตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานอย่างเดียวกันก็ตาม แต่เนื่องจากการสหกรณ์เป็นกิจกรรมที่เป็นสากล ผู้ศึกษาจึงเลือกการนิยามคำว่า “สหกรณ์” โดยองค์กรกลางเป็นของของบรรดาสหกรณ์ทั่วโลกซึ่งมีสมาชิกเป็นสหกรณ์ขั้นสูงสุดของแต่ละประเทศ องค์กรกลางนี้คือ “องค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ” (International Co-operative Alliance : ICA) โดยองค์กรดังกล่าวให้ความหมายของสหกรณ์ไว้ดังนี้

A co-operative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social, and

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 76-78.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80-84.

cultural needs and aspirations through a jointly- owned and democratically-controlled enterprise. ⁵

สหกรณ์เป็นองค์การอิสระของบุคคลซึ่งรวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อสนองความต้องการอันจำเป็น และมีจุดมุ่งหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจ พื้นฐาน สังคม และวัฒนธรรม ผ่านวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของร่วมกันและควบคุม ตามหลักประชาธิปไตย

2.1.2 คุณค่าสหกรณ์

คุณค่าสหกรณ์ (Cooperative Values) อาจเรียกได้อีกอย่างว่า ค่านิยมสหกรณ์ องค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศกำหนดคุณค่าสหกรณ์ไว้ว่า

Co-operatives are based on the values of self-help, self-responsibility, democracy, equality, equity and solidarity. In the tradition of their founders, co-operative members believe in the ethical values of honesty, openness, social responsibility and caring for others. ⁶

สหกรณ์ตั้งอยู่บนฐานแห่งคุณค่าของการช่วยเหลือตนเอง ความรับผิดชอบต่อตนเอง ความเป็นประชาธิปไตย ความเสมอภาค ความเที่ยงธรรม และความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในประเพณีของผู้ก่อการ สมาชิกสหกรณ์เชื่อมั่น ในคุณค่าทางจริยธรรมแห่งความซื่อสัตย์ ความเปิดเผย ความรับผิดชอบต่อสังคม และความเอื้ออาทรต่อผู้อื่น

จากความข้างต้น อาจพิจารณาแบ่งออกเป็น⁷ **คุณค่าสหกรณ์พื้นฐาน** ได้แก่ การช่วยเหลือตนเอง การรับผิดชอบต่อตนเอง ความเป็นประชาธิปไตย ความเสมอภาค ความเที่ยงธรรม และความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และ **คุณค่าสหกรณ์ทางจริยธรรม** ได้แก่ ความซื่อสัตย์ ความเปิดเผย ความรับผิดชอบต่อสังคม และความเอื้ออาทร

⁵ International Cooperative Alliance, "Cooperative Identity, Value & Principles," [Online] Accessed: 30 October 2014. Available from: <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles>

⁶ Ibid.

⁷ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, *ประมวลสาระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ หน่วยที่ 1-7*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556), หน้า 1-29 ถึง 21-31.

2.1.3 อัตลักษณ์ที่สำคัญ : หลักการสหกรณ์

หลักการสหกรณ์สากลเป็นหนึ่งในอัตลักษณ์ของสหกรณ์ดังที่ได้พิจารณาไปแล้ว แต่ด้วยหลักการสหกรณ์สากลมีเนื้อหา และความสำคัญต่อการพัฒนาสหกรณ์อย่างเป็นรูปธรรม ผู้ศึกษา จึงแยกหลักการสหกรณ์มาพิจารณาเป็นหัวข้อต่างหาก โดย ICA นิยามหลักการสหกรณ์ไว้ว่า

The co-operative principles are guidelines by which co-operatives put their values into practice.⁸

สำหรับประเทศไทย ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยคุณค่าสหกรณ์ อุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ ข้อ 3 ให้ความหมายคำว่า หลักการสหกรณ์ คือ แนวทางที่สหกรณ์ยึดถือ ปฏิบัติเพื่อให้คุณค่าสหกรณ์เกิดผลเป็นรูปธรรม หลักการสหกรณ์ประกอบด้วยหลัก 7 ประการ มีรายละเอียดเป็นภาษาอังกฤษโดย ICA⁹ และการแปลเป็นภาษาไทยตามประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยคุณค่าสหกรณ์ อุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ ประกาศ ณ วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2552 ดังนี้

(1) การเป็นสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง

Co-operatives are voluntary organisations, open to all persons able to use their services and willing to accept the responsibilities of membership, without gender, social, racial, political or religious discrimination.

สหกรณ์เป็นองค์การที่ถูกจัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจ เปิดกว้างให้กับทุกคนที่สามารถใช้บริการของสหกรณ์และจะยอมรับหน้าที่รับผิดชอบของสมาชิก โดยปราศจากข้อแบ่งแยกทางด้านเพศ สังคม เชื้อชาติ การเมือง หรือศาสนา

(2) การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย

Co-operatives are democratic organisations controlled by their members, who actively participate in setting their policies and making decisions. Men and women serving as elected representatives are accountable to the membership. In primary co-operatives members have equal voting rights (one member, one

⁸ International Cooperative Alliance, "Cooperative Identity, Value & Principles."

⁹ International Co-operative Alliance, "Co-Operative Identity, Value & Principle."

vote) and co-operatives at other levels are also organised in a democratic manner.

สหกรณ์เป็นองค์การประชาธิปไตยที่ถูกควบคุมโดยสมาชิก ผู้ซึ่งมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและทำการตัดสินใจ ทั้งชายและหญิงผู้ถูกเลือกเป็นตัวแทนของสหกรณ์สามารถถูกตรวจสอบได้โดยสมาชิก ในสหกรณ์ชั้นปฐม สมาชิกทุกคนต่างมีสิทธิเลือกตั้งเท่าเทียมกัน (หนึ่งคนหนึ่งเสียง) และสหกรณ์ในชั้นอื่น ๆ ก็มีวิธีปฏิบัติทางประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน

(3) การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจโดยสมาชิก

Members contribute equitably to, and democratically control, the capital of their co-operative. At least part of that capital is usually the common property of the co-operative. Members usually receive limited compensation, if any, on capital subscribed as a condition of membership. Members allocate surpluses for any or all of the following purposes: developing their co-operative, possibly by setting up reserves, part of which at least would be indivisible; benefiting members in proportion to their transactions with the co-operative; and supporting other activities approved by the membership.

สมาชิกมีส่วนร่วมในสิทธิที่เท่าเทียมกันตามวิธีการทางประชาธิปไตยในการควบคุมทุนในสหกรณ์ของตน อย่างน้อยที่สุด ส่วนหนึ่งของทุนก้อนนั้น จะเป็นทรัพย์สินร่วมกันในสหกรณ์ สมาชิกจะได้รับผลตอบแทนที่จำกัดในทุนใด ๆ ก็ตามที่ได้จ่ายไปในเงื่อนไขของการเป็นสมาชิก สมาชิกจะจัดสรรเงินส่วนเกินไปบางส่วนหรือทั้งหมดเพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาสหกรณ์ของตน เป็นไปได้ที่จะมีการจัดตั้งทุนสำรองซึ่งในที่สุดแล้วจะไม่สามารถในมาแบ่งปันกันได้ โดยจ่ายให้สมาชิกตามสัดส่วนของปริมาณธุรกิจที่ทำกับสหกรณ์ และสนับสนุนกิจกรรมที่ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิก

(4) การปกครองตนเองและความเป็นอิสระ

Co-operatives are autonomous, self-help organisations controlled by their members. If they enter into agreements with other organisations, including governments, or raise capital from external sources, they do so on terms that ensure democratic control by their members and maintain their co-operative autonomy.

สหกรณ์เป็นองค์การที่มีความเป็นอิสระ และเป็นองค์การที่มีการช่วยตนเอง ซึ่งถูกควบคุมโดยสมาชิก ถ้าสหกรณ์มีการทำสัญญา หรือกระทำความตกลงกับหน่วยงานอื่นรวมถึงรัฐบาล หรือมีการจัดหาเงินทุนจากแหล่งภายนอก สหกรณ์นั้นได้กระทำโดยอิสระ และกระทำภายใต้เงื่อนไขที่ว่าสหกรณ์ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมตามหลักประชาธิปไตยและการปกครองตนเองของสหกรณ์ยังคงถูกรักษาไว้

(5) การศึกษา ฝึกอบรม และสารสนเทศ

Co-operatives provide education and training for their members, elected representatives, managers, and employees so they can contribute effectively to the development of their co-operatives. They inform the general public - particularly young people and opinion leaders - about the nature and benefits of co-operation.

สหกรณ์ให้การศึกษา และฝึกอบรมกับสมาชิกของสหกรณ์ ตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้ง ผู้จัดการและลูกจ้าง ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีส่วนช่วยที่จะพัฒนาสหกรณ์ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยการบอกกล่าวแก่มวลชนทั่วไป โดยเฉพาะคนหนุ่มสาวและผู้นำทางความคิดของชุมชน เกี่ยวกับลักษณะที่เป็นประโยชน์ของการร่วมมือกัน

(6) การร่วมมือกันระหว่างสหกรณ์

Co-operatives serve their members most effectively and strengthen the co-operative movement by working together through local, national, regional and international structures.

สหกรณ์ให้บริการสมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด และทำให้สหกรณ์เข้มแข็งด้วยการทำงานร่วมกันผ่านโครงสร้างระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ

(7) การเอื้ออาทรต่อชุมชน

Co-operatives work for the sustainable development of their communities through policies approved by their members.

สหกรณ์มีบทบาทที่จะกระทำในการสนับสนุนพัฒนาชุมชนตามนโยบายที่เกิดจากความเห็นชอบของเหล่าสมาชิก

เนื่องจากหลักการสหกรณ์สากลได้รับการปรับปรุง 3 ครั้ง ทั้งมีหลักการสหกรณ์ลักษณะอื่น ๆ อีก ผู้ศึกษาจึงจัดกลุ่มหลักสหกรณ์ ดังตาราง

ตารางที่ 1 ความเชื่อมโยงระหว่างหลักการสหกรณ์สากลครั้งที่ 3 กับหลักการสหกรณ์อื่น

หลักการสหกรณ์สากลครั้งที่ 3 (พ.ศ. 2538)	หลักการสหกรณ์ใน พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542 ¹⁰	หลักการสหกรณ์สากลครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2509)	หลักการสหกรณ์สากล ครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2480)	หลักการสหกรณ์รอตเตล คริสตศวรรษที่ 19	หลักสหกรณ์ทั่วไป
การเปิดสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง	การรวมกันเป็นคณะบุคคลโดยสมัครใจ การเปิดรับสมาชิกไม่จำกัด	การเปิดรับสมาชิกทั่วไปและด้วยใจสมัคร	หลักการเปิดรับสมาชิกทั่วไป หลักการเป็นกลางทางการเมืองและศาสนา	การเปิดรับสมาชิกทั่วไป การเป็นกลางทางการเมืองและศาสนา	หลักว่าด้วยการรับสมาชิก หลักว่าด้วยเสรีภาพ
การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย	การจัดการและการควบคุมโดยหลักประชาธิปไตย	การควบคุมแบบประชาธิปไตย	<u>หลักการควบคุมแบบประชาธิปไตย</u>	หลักการควบคุมแบบประชาธิปไตย (หนึ่งคนหนึ่งเสียง)	หลักว่าด้วยความเสมอภาค
การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของสมาชิก	การส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิก การเป็นเจ้าของและลูกค้าจากบุคคลเดียวกัน การมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ การแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินการ การกำหนดไม่ให้นำเงินทุนสำรองมาแบ่งปันกัน	การจำกัดดอกเบี้ยเงิน การจัดสรรเงินส่วนเกินอย่างเที่ยงธรรม	หลักการเฉลี่ยคืนผลกำไรตามส่วนแห่งธุรกิจที่ทำกับสหกรณ์ หลักการจำกัดดอกเบี้ยที่ให้แก่เงินทุน (ทุนเรือนหุ้น)	การเฉลี่ยคืนส่วนเกินตามส่วนแห่งการซื้อ	หลักว่าด้วยการรวมทุน หลักว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์
การปกครองตนเองและเป็นอิสระ	การช่วยตนเองโดยรวมกันเป็นหมู่คณะ	การควบคุมแบบประชาธิปไตย	หลักการเป็นกลางทางการเมืองและศาสนา	การเป็นกลางทางการเมืองและศาสนา	หลักว่าด้วยเสรีภาพ

¹⁰ อานันตะจิตต์, คำอธิบายกฎหมายสหกรณ์ พร้อมการวิเคราะห์เชิงนิติศาสตร์ประยุกต์และเชิงเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ (ม.ป.ท.: ม.ป.พ., ม.ป.ป.), หน้า 32.

หลักการสหกรณ์ สากลครั้งที่ 3 (พ.ศ. 2538)	หลักการสหกรณ์ ใน พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542 ¹⁰	หลักการสหกรณ์ สากลครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2509)	หลักการสหกรณ์ สากล ครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2480)	หลักการสหกรณ์ รอกเซล คริสต์ทศวรรษที่ 19	หลักสหกรณ์ ทั่วไป
	การมีอำนาจ ดำเนินการได้ด้วย ตนเอง				หลักว่าด้วยการ ช่วยเหลือ ตนเอง และ ช่วยเหลือซึ่งกัน และกัน
การศึกษา การ ฝึกอบรม และ ข่าวสาร	การให้การศึกษา (แก่สมาชิกและ บุคคลทั่วไป) ให้ มากยิ่งขึ้น	การศึกษาทาง สหกรณ์	หลักการส่งเสริม การศึกษา(ในหมู่ สมาชิก)	ส่งเสริมการศึกษา	หลักว่าด้วยการ สงเคราะห์ ส่วนรวม
ความร่วมมือ ระหว่างสหกรณ์		ความร่วมมือ ระหว่างสหกรณ์			หลักว่าด้วยการ สงเคราะห์ ส่วนรวม
ความเอื้ออาทร ต่อชุมชน		การส่งเสริม การศึกษาอบรม ทางสหกรณ์	หลักการส่งเสริม การศึกษา(ในหมู่ สมาชิก)	ส่งเสริมการศึกษา	หลักว่าด้วยการ สงเคราะห์ ส่วนรวม
			หลักการค้าเป็นเงิน สด (และในราคา ตลาด)	การทำการค้าด้วย เงินสด	

หมายเหตุ : ในหลักการสหกรณ์สากล ครั้งที่ 1 หลักที่ขีดเส้นใต้
เรียกว่า หลักมูลฐาน ทุกสหกรณ์จะต้องปฏิบัติตาม เพราะบ่งชี้ถึงคุณลักษณะ
สหกรณ์ ส่วนที่เหลือ เรียกว่า หลักประกอบ สหกรณ์จะปฏิบัติหรือไม่ ขึ้นอยู่กับ
ความจำเป็นและความเหมาะสม

จากตาราง แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของหลักสหกรณ์ที่มีความมั่นคง ต่อเนื่องมา
อย่างยาวนาน ผู้ศึกษาเห็นว่า หลักการสหกรณ์สากล (ปรับปรุงครั้งที่ 3 พ.ศ. 2538) เป็นหลักการ
สหกรณ์ที่ความชัดเจนเพียงพอที่จะนำไปใช้เป็นฐานอ้างอิงในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับ
สหกรณ์ รวมไปถึงเป็นฐานสำคัญที่ไม่อาจละเลยได้ในการพิพากษากฎหมายสหกรณ์ต่อไป

2.2 กฎหมายสหกรณ์ที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของสหกรณ์

ความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์กับกฎหมาย หลายครั้งเกิดข้อถกเถียงว่า จำเป็น
หรือไม่ อย่างไร ที่ต้องมีกฎหมายสำหรับสหกรณ์เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากแนวทาง
ของคำแนะนำระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ เช่น คำแนะนำที่ 193 ขององค์การแรงงาน
ระหว่างประเทศ เรื่อง การส่งเสริมสหกรณ์

แนวทางที่น่าสนใจอีกประการคือ แนวทางการตรากฎหมายสหกรณ์ (Guideline for Cooperative Legislation) โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และมีการปรับปรุงครั้งที่ 3 เมื่อ พ.ศ. 2555 (ค.ศ. 2012) ซึ่งเป็นปีสากลแห่งการสหกรณ์ ด้วยความประสงค์หนึ่งที่ต้องการกระตุ้นให้รัฐบาลและผู้กำกับดูแลทั้งหลายจัดตั้งนโยบาย กฎหมาย กฎระเบียบที่สนับสนุนการจัดตั้งและการเติบโตของสหกรณ์

คำแนะนำดังกล่าวไม่ได้เป็นสูตรสำเร็จให้ปฏิบัติตาม องค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่ได้นำเสนอรูปแบบกฎหมายสำเร็จ เพราะทำให้เกิดการลอกเลียนแบบผู้ร่างกฎหมายไม่ได้มีการปรับใช้ให้เข้ากับบริบทของประเทศตน คำแนะนำจึงเป็นเพียงกำหนดเรื่องที่จะปรากฏอยู่ในกฎหมายสหกรณ์ และยังมีทางเลือกอื่น ๆ ให้แก่ผู้ออกกฎหมายของประเทศต่างมีช่องว่างให้ปรับให้เหมาะสมกับประเทศได้

2.2.1 บทนำ : กฎหมายสหกรณ์เริ่มต้นโดยภาครัฐ

“สหกรณ์” เป็นเรื่องราวที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดด้วยตัวของบุคคลที่เข้าร่วมอยู่ในฐานะของสมาชิก อาจกล่าวได้ว่า “สหกรณ์เป็นองค์กรของสมาชิก โดยสมาชิก และเพื่อสมาชิก” ก็ย่อมได้ แต่เนื่องจากสหกรณ์เป็นส่วนหนึ่งของสังคมเช่นกัน และสหกรณ์ก็ไม่ได้ดำเนินกิจกรรมกับสมาชิกเท่านั้น แต่บางครั้งรวมถึงบุคคลผู้ไม่ใช่สมาชิกด้วย เมื่อประกอบกับกิจกรรมบางอย่างของสหกรณ์ เช่น กิจกรรมด้านการเงินซึ่งเป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อประชาชนเป็นวงกว้าง ดังนั้นเอง รัฐในฐานะผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะทั้งปวงจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะเข้ามาปฏิบัติสัมพันธ์กับสหกรณ์ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์โดยทั่วไปขึ้นอยู่กับทัศนคติของรัฐบาลและสหกรณ์ที่มีต่อกัน พิจารณาได้จากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์เศรษฐกิจและสังคม และแนวคิดทางการเมืองเกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐนั้น ๆ เอง

ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์อาจพิจารณาจากสถานะของประเทศ¹¹ สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว สหกรณ์สามารถพึ่งตนเองได้ รัฐบาลก็ให้ความช่วยเหลือโดยการกำหนดมาตรการทางเศรษฐกิจการเกษตรและการตลาดที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานสหกรณ์

ส่วนประเทศที่กำลังพัฒนา สหกรณ์ในประเทศเหล่านี้มักไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ และเมื่อรัฐต้องการใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์จึงมีความใกล้ชิดกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว กล่าวคือ การริเริ่มและ

¹¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายสหกรณ์และกระบวนการทางการเมือง หน่วยที่ 1-7 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553), หน้า 1-34 57' 31-40.

การช่วยเหลือสหกรณ์นั้นมาจากรัฐบาล ทั้งทางตรงและทางอ้อมตั้งแต่การส่งเสริมและการเผยแพร่ การจัดตั้งและการจดทะเบียน การให้คำแนะนำ การส่งเสริมการดำเนินงานสหกรณ์ การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน การตลาด ตลอดจนการพัฒนากำลังคน

ดังนั้น บทบาทของรัฐบาลที่มีต่อสหกรณ์จะมากขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก อาจได้แก่ ระดับการพัฒนาประเทศ, นโยบายของรัฐบาล และความต้องการของรัฐบาลในการแทรกแซงสหกรณ์ และปัจจัยภายใน ได้แก่ ระดับการพัฒนาของสหกรณ์, การศึกษา และฐานะทางเศรษฐกิจของสมาชิก

ตามแนวทางของฟรานซ์ ซี เฮล์ม (Franz C. Helm) ที่กล่าวถึงบทบาทของรัฐบาลที่มีต่อสหกรณ์ ส่งผลต่อนโยบายพื้นฐานที่รัฐจะนำมาใช้กับสหกรณ์ได้ 4 รูปแบบ ได้แก่¹²

รูปแบบที่ 1 เนื่องจากรัฐไม่ได้ให้ความสนใจกิจกรรมสหกรณ์เป็นพิเศษ ดังนั้น รัฐเพียงตรากฎหมายในเรื่องการจดทะเบียนรับรองให้สหกรณ์มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชน

รูปแบบที่ 2 รัฐให้ความสนใจในการพัฒนาสหกรณ์ รัฐจึงให้เครื่องมือที่จำเป็น ให้ความช่วยเหลือ สร้างความจูงใจในรูปแบบนโยบายการเงิน เศรษฐกิจ และการเกษตร โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ ช่วยเหลือสหกรณ์ในการจัดตั้งและการดำเนินงาน มาตรการนี้อาจกำหนดทั้งการส่งเสริมเผยแพร่สหกรณ์ งานวิจัยเกี่ยวกับสหกรณ์ การฝึกอบรม สิทธิพิเศษต่าง ๆ เช่น สิทธิทางภาษี เงินอุดหนุน สินเชื่อราคาถูก ดอกเบี้ยเงินฝากสูง อย่างไรก็ตาม รัฐจะไม่เข้าควบคุมสหกรณ์ทั้งในทางตรง และทางอ้อม ไม่แทรกแซงการจัดการของสหกรณ์ เพียงแต่ส่งเสริมเท่านั้น ดังนั้นนโยบายลักษณะนี้จึงไม่ทำให้ความคิดริเริ่มและความรับผิดชอบของสหกรณ์ลดลง

รูปแบบที่ 3 รัฐให้ความสนใจกิจกรรมสหกรณ์มากขึ้น รัฐจึงเข้าไปมีบทบาทอย่างจริงจังในการจัดตั้งและควบคุมสหกรณ์ อาจมีหน่วยงานของรัฐเพื่อรับผิดชอบ ผลคือ สหกรณ์ริเริ่มโดยรัฐ มีใช้ประชาชน แต่เป็นเพราะรัฐคิดว่าประชาชนมีความต้องการ หน่วยงานของรัฐอาจเข้าเกี่ยวข้องในสามลักษณะการส่งเสริม ให้ข้อมูลข่าวสาร การศึกษาอบรม จัดตั้งสหกรณ์ ควบคุมและตรวจบัญชี จดทะเบียนดำเนินงาน ชำระบัญชี รวมถึงตัดสินใจด้านการจัดการ เช่น กำหนดวงเงินกู้ยืม การลงทุนต่าง เป็นต้น

รูปแบบที่ 4 รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องทั้งกระบวนการ รัฐจะมีส่วนกีดกันธุรกิจรูปแบบอื่น เพื่อผลประโยชน์ของสหกรณ์ ในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีหรือผสม มักนำมาตรการลักษณะดังกล่าวไปใช้เป็นการชั่วคราวและเลิกไปเมื่อสหกรณ์มีความสามารถเลี้ยงตนเองได้ มาตรการ

¹² เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-36 ถึง 31-39.

ที่ใช้ได้แก่ การให้สหกรณ์ผูกขาดด้านการตลาดหรือสินเชื่อ การจัดให้มีสถาบันการตลาด การจัดหา การให้สินเชื่อระดับสูงขึ้นไป การให้ความช่วยเหลือทางด้านเงินทุนในลักษณะของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นส่วนร่วมกับสหกรณ์ขั้นปฐม

สำหรับรูปแบบที่ 1-2 มักพบในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส เดนมาร์ก อเมริกา ญี่ปุ่น ส่วนรูปแบบที่ 3 รัฐให้การสนับสนุนอย่างใกล้ชิด แบบที่ 4 รัฐเกือบเข้าดำเนินการเอง แทนสหกรณ์ ดังนั้น ความสัมพันธ์ที่เป็นลักษณะของการที่รัฐเข้าช่วยเหลือสหกรณ์ย่อมมีข้อพึงระวังซึ่งอาจส่งผลเสียต่อสหกรณ์เองหลายประการ ได้แก่¹³

- 1) สมาชิกจะรู้สึกว่าเขาเป็นสมาชิกสหกรณ์เพื่อรับการช่วยเหลือจากภาครัฐ ไม่ใช่เพราะต้องการช่วยเหลือตนเองหรือซึ่งกันและกันในหมู่สมาชิก ทำให้ภักดีต่อสหกรณ์ได้ยาก และบางกรณีสหกรณ์อาจไม่รู้คุณค่าของการช่วยเหลือจากรัฐบาล
- 2) การที่รัฐใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยไม่คำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของสมาชิก ทั้งๆ ที่เป็นผู้ต้องรับผิดชอบในการตัดสินใจต่อนโยบายของรัฐบาล ทำให้บางครั้งสหกรณ์ย่อมประสบปัญหาภาวะขาดทุนหรือล้มเหลว ยิ่งเน้นย้ำถึงภาพพจน์ของสหกรณ์ในสายตาของสมาชิกว่าเป็นเพียงหน่วยงานของรัฐ มิใช่ของตน
- 3) การเร่งรัดพัฒนาสหกรณ์มากเกินไปมีผลต่อขบวนการสหกรณ์เป็นอย่างมาก เพราะสมาชิกอาจไม่เข้าใจหลักการสหกรณ์ในข้อที่สมาชิกต้องช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
- 4) ในกรณีที่สหกรณ์ต้องดำเนินการให้รัฐบาล ทั้งๆ ที่ขาดความพร้อมด้านเจ้าหน้าที่ เงินทุน วัสดุอุปกรณ์ การจัดการ สถานการณ์เช่นนี้ทำให้สมาชิกและรัฐบาลไม่พึงพอใจต่อการดำเนินงานของสหกรณ์

ดังนั้น การสนับสนุนสหกรณ์อย่างจริงจังของรัฐบาลจำเป็นในประเทศกำลังพัฒนา แต่มีข้อสังเกตบางประการก่อนที่รัฐจะตัดสินใจให้การสนับสนุนที่สำคัญคือ¹⁴

- 1) สนับสนุนหลักการช่วยเหลือตนเองในกิจการของสหกรณ์เท่าที่จะเป็นไปได้มากกว่าเข้าไปดำเนินการแทน
- 2) การให้ความช่วยเหลือควรมีเงื่อนไข

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-40.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน

- 3) ควบคุมเท่าที่จำเป็น เช่น เพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสียทรัพยากรหายาก เพื่อประสานงานกิจการสหกรณ์ภายใต้ขอบเขตแผนงานทางเศรษฐกิจ

จากรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและขบวนการสหกรณ์ย่อมส่งผลต่อการกำหนดตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การสหกรณ์ว่า ควรมีเนื้อหาไปในทิศทางอย่างไร จะเป็นกฎหมายเพียงแต่รับรองให้สหกรณ์มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชนแยกไปจากมวลสมาชิก เป็นกฎหมายที่มีมาตรการสนับสนุนแก่สหกรณ์ เป็นกฎหมายที่อนุญาตให้รัฐเข้าแทรกแซงกิจกรรมสหกรณ์เพื่อสนับสนุนสหกรณ์โดยเฉพาะ รวมทั้งควบคุมป้องกันมิให้สหกรณ์ดำเนินการในทางที่ก่อความเสียหายต่อขบวนการสหกรณ์นั่นเองและสังคม หรือเป็นกฎหมายที่มอบสิทธิประโยชน์ เอกสิทธิ์ต่าง ๆ ให้สหกรณ์

2.2.2 ลักษณะและเนื้อหาของกฎหมายสหกรณ์

ข้อคิดในการตรากฎหมายสหกรณ์ย่อมเกี่ยวข้องกับหลักการสหกรณ์เป็นเบื้องต้นซึ่งได้รับการยอมรับว่าอาจอยู่ในคำนำและคำนิยามในกฎหมายสหกรณ์ได้ ทั้งในรูปของการกล่าวชื่อหรือการอ้างอิงถึง โดยไม่ต้องเป็นศัพท์ทางกฎหมาย เพราะจะจำกัดการปรับใช้กฎหมาย การเคารพหลักดังกล่าวเกิดยากในความเป็นจริง และยังจำกัดการปกครองตนเองของสหกรณ์ ดังนั้น สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการที่หลักการได้รับการยอมรับในทางปฏิบัติ¹⁵ สำหรับข้อคิดอื่น ๆ บางประการเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ ผู้ศึกษาได้เลือกนำเรื่องราวเกี่ยวกับ ลักษณะ และเนื้อหา มาพิจารณา ได้แก่¹⁶

2.2.2.1 ลักษณะความเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน

กฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับเพื่อสนองนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับขบวนการสหกรณ์ ดังนั้น ลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ที่สำคัญประการแรก คือ ต้องพิจารณาก่อนว่า กฎหมายสหกรณ์ควรมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชน¹⁷

ลักษณะที่ 1 กฎหมายเอกชน หากรัฐเพียงแต่รับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของสหกรณ์ เพื่อพัฒนากรรมของพวกเขາอย่าง เป็นอิสระแล้ว ย่อมเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายเอกชน ทั้งนี้ ในบริบทของสิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตย และหลักนิติธรรม กฎหมายเอกชนเป็นตัวเลือกที่มี

¹⁵ Hagen Henry, *Guidelines for Cooperative Legislation*, 3rd ed. (Geneva: International Labour Office, 2012), p. 67.

¹⁶ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา, *รายงานฉบับสุดท้าย โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542* (ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 31-35.

¹⁷ Hagen Henry, *Guidelines for Cooperative Legislation*, p. 56.

เหตุผล เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้ประสงค์มีความสัมพันธ์ในกิจกรรมของสหกรณ์เป็นพิเศษ ไม่ต้องการเข้าควบคุมการดำเนินการของสหกรณ์ที่แตกต่างจากเอกชนทั่วไป

ลักษณะที่ 2 กฎหมายมหาชน หากรัฐต้องการมีความสัมพันธ์กับอย่างใกล้ชิด ไม่ว่าจะในทางส่งเสริม ตรวจสอบ ควบคุม หรือ กำกับดูแลสหกรณ์ โดยรัฐมีเหตุผลบางประการที่ดำเนินการเช่นนั้น คือ¹⁸

- 1) เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินไปตามหลักการสหกรณ์
- 2) รัฐย่อมสามารถให้ความช่วยเหลือแก่สหกรณ์ได้ เช่น การให้เงินสนับสนุน การแนะนำอาชีพ
- 3) การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้เลี้ยงให้สหกรณ์สามารถดำเนินการเองได้
- 4) การวางแผนทางให้สหกรณ์ดำเนินการได้ด้วยตนเอง สร้างทุนของตนเอง
- 5) รัฐต้องการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจและสังคม

จากเหตุผลข้างต้น กฎหมายที่ปรากฏย่อมสะท้อนถึงการใช้อำนาจของรัฐที่มีเหนือสหกรณ์ผ่านการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ กรณีเช่นนี้ย่อมเกี่ยวข้องสัมพันธ์อยู่กับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายปกครอง รัฐสามารถกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งและผู้มีอำนาจกำกับดูแล นอกจากนี้อาจมีอำนาจส่งเสริมเพื่อกำหนดกฎระเบียบเพิ่มเติมเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้าง การดำเนินงาน และการเลิกสหกรณ์

2.2.2.2 รูปแบบการตรากฎหมายสหกรณ์

รัฐหนึ่ง ๆ จะมีกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวหรือกฎหมายสหกรณ์หลายฉบับ¹⁹ ย่อมคำนึงถึงสภาพกว้างของสหกรณ์ ซึ่งมีความแตกต่างทั้งด้านกิจกรรม ความต้องการพื้นฐานของสมาชิก สถานะการพัฒนา ขนาด ความซับซ้อน เป้าหมาย และความสัมพันธ์กับหน่วย/องค์กรอื่น ๆ การพิจารณาว่า จะตรากฎหมายใช้บังคับเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะส่งผลต่อเนื้อหาของกฎหมาย เช่น การกำหนดผู้รักษาการกฎหมาย การแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง²⁰

¹⁸ เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง, "ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9)" (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553), หน้า 76.

¹⁹ คำว่ากฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวมีความหมายอย่างเดียวกับคำว่า รูปแบบการกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว และคำว่ากฎหมายสหกรณ์หลายฉบับเป็นเรียกรวมรูปแบบการตรากฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการในประเทศหนึ่ง ๆ

²⁰ Hagen Henry, *Guidelines for Cooperative Legislation*, pp. 59-60.

รูปแบบการตรากฎหมายสหกรณ์ขึ้นใช้บังคับ ในกรณีที่รัฐตัดสินใจดำเนินกิจกรรมสหกรณ์ภายใต้กฎหมายแยกออกมาเป็นเอกเทศ โดยมีได้นำกฎหมายหรือกฎหมายพาณิชย์มาปรับใช้ หรือเพิ่มเติมไปจากบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น ได้แก่²¹

รูปแบบที่ 1 กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว การเลือกตราออกเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวใช้บังคับแก่ทุกสหกรณ์ ทำให้สหกรณ์ทุกประเภทอยู่ใต้มาตรฐานอย่างเดียวกัน เป็นระบบระเบียบอย่างเดียวกัน นอกจากนี้ยังเป็นผลดีต่อการบริหาร โดยเฉพาะตัวหน่วยงานทางภาครัฐผู้บังคับใช้กฎหมาย หากจำเป็นก็สามารถสร้างบทบัญญัติสำหรับสหกรณ์เฉพาะประเภทขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากจำเป็นต้องใช้กฎหมายเพียงฉบับเดียวแก่สหกรณ์ทุกประเภท บทบัญญัติจะต้องกว้าง และครอบคลุมกรณีต่างๆ ผู้บังคับใช้กฎหมายจำต้องออกกฎเพิ่มเติมจำนวนมาก และความกว้างของบทบัญญัติก็ส่งผลให้เกิดการตีความที่อาจคลาดเคลื่อนได้ง่าย ต้องตีความกันบ่อย

รูปแบบที่ 2 กฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการ กรณีที่เลือกตรากฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการ ตัวบทกฎหมายย่อมจะตอบสนองต่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ประเภทนั้นๆ บทบัญญัติจึงชัดเจนและครบถ้วน ทำให้ความจำเป็นในการตีความหรือออกกฎเพิ่มเติมเกิดขึ้นได้น้อย นอกจากนี้ยังสามารถใช้ลักษณะดังกล่าวในการแยกสหกรณ์ที่รัฐยังคงต้องการอุปถัมภ์ ออกจากสหกรณ์ที่เข้มแข็งในระดับที่พึ่งพาตนเองได้แล้ว

ทั้งนี้ รูปแบบดังกล่าวทำให้เกิดหน่วยงานที่เหมาะสมกับแต่ละสหกรณ์แตกต่างกันตามความถนัดของหน่วยงานกับวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ เกิดมาตรฐานการดูแลสหกรณ์ที่ยังต้องอยู่ในขบวนการเดียวกันแตกต่างกัน ส่งผลให้ความเอกภาพของสหกรณ์ก็จะเป็นไปได้ยากขึ้น²²

สำหรับกฎหมายสหกรณ์ที่ปรากฏอยู่ทั่วโลกมีตั้งแต่กฎหมายหลายฉบับไปจนถึงการไม่มีกฎหมายสหกรณ์เป็นการเฉพาะเลย สำหรับแนวโน้มของกฎหมายมีลักษณะเป็น **“กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว”** ด้วยเหตุผลว่า²³

- 1) กฎหมายฉบับเดียว (อาจมีบทบัญญัติสำหรับสหกรณ์เฉพาะประเภท) เป็นการประกันความเป็นอิสระของสหกรณ์ได้ดีที่สุด เนื่องจากสหกรณ์ที่

²¹ เชิญ บำรุงวงศ์, "กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ : ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข," ใน รายงาน โครงการประสานเพื่อพัฒนารอบแนวคิดสำหรับชุดโครงการวิจัยด้านสหกรณ์ (เล่มที่ 2) บทความทางวิชาการด้านสหกรณ์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2544), หน้า VI-32 ถึง VI-33.

²² Hagen Henry, *Guidelines for Cooperative Legislation*, pp. 59-60.

²³ Ibid.

อำนาจในการออกกฎสำหรับการกำกับตนเองเป็นการภายในได้ตาม
ข้อบังคับของสหกรณ์ เนื่องจากระดับของเนื้อหาในกฎหมายฉบับเดียว
ซึ่งมีลักษณะเป็นการทั่วไปย่อมน้อยกว่ากฎหมายหลายฉบับ และมี
รายละเอียดของระบบราชการมีไม่มาก

- 2) กฎหมายเดียวหลีกเลี่ยงการกระจายตัวของขบวนการสหกรณ์ที่อาจ
เกิดขึ้นจากการจัดตั้ง การกำกับดูแล หรือจากนโยบายโดยหน่วยงานรัฐ
ที่แตกต่างกัน อีกทั้งสร้างความสอดคล้องระหว่างการมุ่งเน้นการพัฒนา
การมุ่งเน้นสมาชิก และเป้าหมายการพึ่งตนเองของสหกรณ์
- 3) กฎหมายฉบับเดียวช่วยสร้างความมั่นคงทางกฎหมายให้แก่ผู้ต้องติดต่
กับสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์หลายฉบับอาจจำเป็นในกรณีที่ต้องการสนองความต้องการของ
บุคคลผู้มิได้เป็นสมาชิกสหกรณ์ในแนวทางของสหกรณ์ โดยเฉพาะวัตถุประสงค์กิจกรรมของเศรษฐกิจ
ฐานสังคม เช่นเดียวกับการรองรับสหกรณ์ขนาดเล็กเป็นพิเศษ

2.2.2.3 ขอบเขต ภาษา และโครงสร้างเนื้อหาของกฎหมายสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ คือ เครื่องมือชนิดหนึ่งในการพัฒนาสหกรณ์ เพราะกิจการ
สหกรณ์ได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมผ่านการพัฒนามนุษย์ทั้งใน
ระดับบุคคล ครอบครัว และชุมชน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้รัฐจำเป็นต้องใช้อำนาจตามระบบ
กฎหมายมหาชนเข้าไปใกล้ชิดกับสหกรณ์อย่างมากในช่วงแรก ทั้งการส่งเสริมและการกำกับสหกรณ์
เพื่อให้สหกรณ์มั่นคงและพัฒนาตนเองเพื่อแข่งขันกับเอกชนรายอื่น ๆ ได้ จากนั้นจึงลดบทบาทลง
เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองและความเป็นอิสระของสหกรณ์

เนื่องจากสหกรณ์มีความซับซ้อนและสาระสำคัญหลากหลายระดับ จึงต้องลำดับ
ว่า สาระใดควรอยู่ในระดับกฎหมาย สาระใดควรอยู่ในระดับกฎที่รองลงไป หรือเรื่องใดควรให้
สหกรณ์สามารถตัดสินใจกำหนดได้เอง เพื่อให้ได้กฎหมายที่มีความยืดหยุ่นอย่างพอเหมาะ และ
ประกันความเป็นอิสระในการดำเนินการของสหกรณ์ ดังนั้น สาระสำคัญในระดับกฎหมายควรเป็น
เรื่องที่เกิดกว่าความสามารถของสหกรณ์จะตัดสินใจดำเนินการและรับผิดชอบได้ด้วยตัวของ
ตัวเอง หรือเป็นเรื่องกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งยังต้องคำนึงถึงความชัดเจนเพื่อป้องกันการ
อาศัยช่องว่างของกฎหมายตีความให้เกิดประโยชน์ในทางที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย
สหกรณ์ด้วย และเนื่องด้วยกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับการสหกรณ์มีความรู้ความเข้าใจแตกต่างกันมาก

กฎหมายจึงควรเข้าใจง่ายโดยไม่ต้องพึ่งพาเอกสารอื่นใดเพื่อประกอบการตีความจนเกินไป สอดคล้องกับวิถีประจำวันของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมาย

กฎหมายยังเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะมีการเรียงลำดับบทบัญญัติต่าง ๆ ให้เห็นภาพของการสหกรณ์ อาจบัญญัติเกี่ยวกับการนิยามความหมายของคำสำคัญต่าง ๆ การจัดตั้งสหกรณ์และการจดทะเบียนสหกรณ์ สิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของสมาชิก ทรัพย์สินและทุนของสหกรณ์ การสอบบัญชี การระงับข้อพิพาท การจัดตั้งสหกรณ์ชั้นสูง อำนาจของภาครัฐในการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และบทเบ็ดเตล็ด เช่น การไม่นำกฎหมายบางเรื่อง (บริษัทหรือแรงงาน เป็นต้น) มาใช้ในเรื่องสหกรณ์ หรือการกำหนดโทษทางอาญา²⁴

2.2.3 องค์การสหกรณ์ตามกฎหมายสหกรณ์

(1) สหกรณ์ชั้นปฐม

แนวทางการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์แบ่งออกเป็นกรจดทะเบียนกึ่งอัตโนมัติ (quasi-automatic registration) การจดทะเบียนย่อมสำเร็จเมื่อสหกรณ์ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมาย กับการจดทะเบียนโดยการอนุญาตของนายทะเบียนภายใต้ข้อสังเกตที่สำคัญคือ อำนาจในการอนุญาตให้จดทะเบียนเป็นสหกรณ์จะต้องถูกจำกัดโดยเคร่งครัดภายใต้กฎหมาย²⁵

หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการรับจดทะเบียนสหกรณ์ซึ่งเป็นองค์การในภาคเอกชนควรเป็นหน่วยงานเดียวที่สามารถรับจดทะเบียนสหกรณ์ได้ทุกรูปแบบ เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ และได้รับความร่วมมือจากขบวนการสหกรณ์ในการรับจดทะเบียน

สำหรับสมาชิกสหกรณ์อาจมีได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล อย่างไรก็ตามในการตรากฎหมายสหกรณ์หลายครั้งมักไม่อนุญาตให้สหกรณ์ชั้นปฐมมีสมาชิกเป็นนิติบุคคล ด้วยเหตุว่านิติบุคคลที่เกิดขึ้นจากการรวมทุนอาจมีความขัดแย้งกับสหกรณ์ที่เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร และนิติบุคคลเหล่านี้อาจครอบงำบุคคลธรรมดาผู้เป็นสมาชิกสหกรณ์ได้ ดังนั้น หลักการสหกรณ์ที่ 1 อาจถูกจำกัดไม่รับนิติบุคคลเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ หรืออาจมีการจำกัดสิทธิในการออกเสียงไม่ให้มากกว่าสมาชิกผู้เป็นบุคคลธรรมดา²⁶

²⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ หน้าที่ 1-7, หน้า 4-6 ถึง 4-11.

²⁵ Hagen Henry, *Guidelines for Cooperative Legislation*, p. 68.

²⁶ *Ibid.*, pp. 71-72.

ในการรับผู้เยาว์เป็นสมาชิกสหกรณ์เป็นข้อยกเว้นของกฎหมายแพ่ง การเข้าร่วมสหกรณ์ของผู้เยาว์จำเป็นต้องศึกษาถึงผลกระทบต่าง ๆ ทางลบ ทั้งในมิติของความรับผิดชอบต่อสหกรณ์ ความรับผิดชอบทางกฎหมาย สิทธิในการออกเสียง เป็นต้น ดังนั้น จึงจำกัดไม่ให้ผู้เยาว์เป็นผู้ควบคุมสหกรณ์ (สิทธิในการออกเสียง และการเป็นกรรมการดำเนินการ) ยกเว้นแต่ในเรื่องสหกรณ์โรงเรียนหรือสหกรณ์นักเรียน/นักศึกษา (student cooperatives)

(2) โครงสร้างสหกรณ์อย่างง่าย

เพื่อให้สหกรณ์พัฒนาได้รวดเร็ว กฎหมายในอดีตอาจมีการกำหนด "กลุ่มเตรียมสหกรณ์" (pre-cooperatives) มีลักษณะโครงสร้างที่ง่ายกว่าสหกรณ์ แต่ว่า การสนับสนุนจากภายนอกที่เพิ่มขึ้น นำไปสู่ความไม่เป็นอิสระ อีกรังการสนับสนุนเหล่านั้นยังมีการควบคุมตามมาด้วย ซึ่งส่งผลเสียต่อรัฐบาลในหลายประเทศในฐานะผู้ส่งเสริมกลุ่มเตรียมสหกรณ์ ตลอดจนปัญหาเรื่องการให้สถานะทางกฎหมายชั่วคราวแก่กลุ่มเหล่านั้นซึ่งสร้างความสับสนให้แก่องค์กรอื่นที่ต้องเข้ามามีนิติสัมพันธ์ด้วย อย่างไรก็ตาม การมีบทบัญญัติสำหรับองค์กรที่รูปแบบซับซ้อนน้อยสหกรณ์ก็มีความสำคัญ แต่ต้องยอมรับในความแตกต่างขององค์กรนี้ โดยมีการปรับกระบวนการต่าง ๆ ให้ง่าย อาจลดความเข้มข้นของกฎระเบียบ การสอบบัญชี และการบริหารภายในองค์กรนี้²⁷

(3) การรวมกันในแนวดิ่งและแนวระดับของสหกรณ์

เสรีภาพในการสมาคมรวมถึงสิทธิของสหกรณ์ในการรวมกันทั้งแนวดิ่งและแนวระดับเป็นสหภาพ สหพันธ์ สมาพันธ์ หรือองค์กรชั้นสูงสุด ฯลฯ การเข้าร่วมกันช่วยให้สหกรณ์รักษาความเป็นอิสระและสร้างรายได้เปรียบในขนาดทางเศรษฐกิจได้ สำหรับการรวมตัวในทุกกระดับของแนวดิ่งมีลักษณะเป็นพีระมิดที่ค้ำถึงผลประโยชน์ของสมาชิกในระดับฐานราก ทั้งนี้ กฎหมายสหกรณ์จะต้องกำหนดรูปแบบทางกฎหมายขององค์กรระดับต่าง ๆ และระเบียบกิจกรรมที่องค์กรเหล่านั้นกระทำได้ โดยสิทธิและหน้าที่ขององค์กรสหกรณ์ในระดับสูงขึ้นไป รวมถึง²⁸

- 1) เป็นตัวแทนของสหกรณ์สมาชิกในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ
- 2) ส่งเสริมการศึกษาและการฝึกอบรม ให้บริการเกี่ยวกับข้อเสนอแนะ บริการการเงินและเศรษฐกิจ ตลอดจนการวิจัยและพัฒนา
- 3) การพัฒนาของความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์ กระบวนการอนุญาโตตุลาการ และการการควบคุมและการตรวจสอบ

²⁷ Ibid., pp. 99.

²⁸ Ibid., pp. 100-101.

4) การเผยแพร่กฎหมายสหกรณ์

2.3 กฎหมายสหกรณ์ภายใต้แนวทางการพัฒนาการสหกรณ์สากล

การพัฒนาสหกรณ์สามารถพิจารณาได้ในหลากหลายมิติ ทั้งในมิติของการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ และการดำเนินกิจกรรมทางสังคม นอกจากนี้ยังพิจารณาได้ในมิติของความแตกต่างทางสภาพสังคม ภูมิศาสตร์ และประวัติศาสตร์ รวมไปถึงบุคคลผู้เกี่ยวข้องด้วย ผู้ศึกษาได้พิจารณาแนวทางในการพัฒนาสหกรณ์ในระดับสากล และแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ของประเทศไทย โดยลำดับหัวข้อ ดังนี้

- 1) **แนวทางการพัฒนาสหกรณ์ในระดับสากล** ได้แก่ คำแนะนำที่ 193 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เรื่องการส่งเสริมสหกรณ์ พิมพ์เขียวเพื่อทศวรรษสหกรณ์ และ ข้อตกลงบาห์ลี เรื่อง บทบาทของสหกรณ์ในการพัฒนาที่ยั่งยืน
- 2) **แนวทางการพัฒนาสหกรณ์ในประเทศไทย** ได้แก่ วาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์ และแผนพัฒนาการสหกรณ์ ฉบับที่ 3 และการวิจัยการขับเคลื่อนการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม

รายละเอียดของแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ในระดับสากลมีดังนี้

2.3.1 คำแนะนำที่ 193 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เรื่องการส่งเสริมสหกรณ์ พ.ศ. 2545

คำแนะนำดังกล่าวถือเป็นกรอบคิดสำคัญสำหรับสหกรณ์ในคริสต์ศตวรรษที่ 21 โดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 90 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2545 รับรองเรื่องดังกล่าวในรูปของคำแนะนำ ใช้กับสหกรณ์ทุกประเภทและทุกรูปแบบ ผู้ศึกษาสรุปสาระในเรื่องการส่งเสริมสหกรณ์ โดยเฉพาะบทบาทของรัฐ ดังนี้²⁹

(1) บทบาทของรัฐในการส่งเสริมสหกรณ์

รัฐต้องตระหนักว่า การส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งให้แก่สหกรณ์ต้องอยู่บนฐานของคุณค่าสหกรณ์พื้นฐาน คุณค่าสหกรณ์ทางจริยธรรม และหลักการสหกรณ์สากล โดย

²⁹ International Labour Organization, "R193 - Promotion of Cooperatives Recommendation, 2002 (No. 193)," [Online] Accessed: 22 March 2015. Available from: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R193 และ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, "คำแนะนำที่ 193 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เรื่องการส่งเสริมสหกรณ์ พ.ศ. 2545" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 22 มีนาคม 2558. แหล่งที่มา: http://www.cai.ku.ac.th/article/ILO_cai.pdf

ส่งเสริมศักยภาพของสหกรณ์อย่างไม่คำนึงถึงระดับการพัฒนาสหกรณ์ แต่เป็นไปเพื่อสหกรณ์และสมาชิก ผ่านการสร้างกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งมีความยั่งยืน เพิ่มสรรถนะของสหกรณ์และทรัพยากรมนุษย์ในด้านต่าง ๆ ผ่านการศึกษา เพิ่มการออมและการลงทุน

(2) กรอบนโยบายและบทบาทของรัฐบาล

(2.1) รัฐบาลควรให้การสนับสนุนทางนโยบายและกฎหมายที่มีความเป็นไปตามธรรมชาติของสหกรณ์ตามแนวทางของคุณค่า และหลักการสหกรณ์ โดยทำให้จัดตั้งทางสถาบันต่าง ๆ เป็นไปโดยง่าย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการลงทุนสำรองซึ่งส่วนหนึ่งแบ่งแยกมิได้ เพื่อความมั่นคงของสหกรณ์ มีการตรวจสอบสหกรณ์ตามธรรมชาติและหน้าที่ของสหกรณ์ซึ่งคำนึงถึงการปกครองตนเองของสหกรณ์ เป็นไปตามกฎหมาย และส่งเสริมการพัฒนาสหกรณ์ในฐานะที่เป็นวิสาหกิจปกครองตนเอง

(2.2) คุณค่าและหลักการสหกรณ์ควรได้รับความสำคัญเป็นเสาหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมประการหนึ่งของชาติ นอกจากนี้ สหกรณ์ควรได้รับการปฏิบัติตามตามกฎหมายและอื่น ๆ ไม่น้อยกว่าองค์กรอื่น ๆ รัฐบาลควรนำมาตรการที่เหมาะสมมาใช้แก่สหกรณ์ให้บรรลุผลลัพธ์ทางสังคมโดยเฉพาะตลอดจนนโยบายสาธารณะ โดยมาตรการเหล่านี้อาจรวมถึงประโยชน์ทางภาษี เงินกู้ เงินให้เปล่า เป็นต้น และควรพิจารณาบทบาทของสตรีในขบวนการสหกรณ์ทั้งในระดับผู้นำสหกรณ์และการบริหารจัดการ

(2.3) นโยบายระดับชาติควรเน้นในเรื่องการส่งเสริมการศึกษาหลักการสหกรณ์และการปฏิบัติ ทักษะการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ การฝึกอบรม การเข้าถึงสารสนเทศ การอำนวยความสะดวกให้สหกรณ์เข้าถึงสินเชื่อและตลาด การปรับปรุงสถิติทางสหกรณ์เพื่อการปรับนโยบายการพัฒนา การดำเนินการตามกฎหมายแรงงาน

(2.4) รัฐบาลควรสนับสนุนบทบาทของสหกรณ์ในเรื่องการแปลงกิจกรรมเพื่อความอยู่รอดเป็นงานที่ได้รับความคุ้มครอง สามารถบูรณาการเข้าเศรษฐกิจกระแสหลักได้

(3) การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเพื่อการส่งเสริมสหกรณ์

(3.1) ประเทศสมาชิกควรจัดทำกฎหมายสหกรณ์เป็นการเฉพาะซึ่งเป็นไปตามแนวทางของคุณค่าและหลักการสหกรณ์ มีการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีการปรึกษาองค์กรทั้งหลายของสหกรณ์ องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้างในการยกเว้นและทบทวนกฎหมายสหกรณ์

(3.2) รัฐบาลควรให้สหกรณ์เข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้คำปรึกษาการวิจัยและการจัดการ การเข้าถึงแหล่งทุน-เงินทุน บริการด้านบัญชี-

การสอบบัญชี สารสนเทศ เทคโนโลยี-นวัตกรรม กฎหมาย-ภาษี หรืออื่น ๆ ที่เห็นว่าเหมาะสม โดยองค์กรสหกรณ์เองก็ควรมีส่วนร่วมทางด้านองค์กรและการจัดการในบริการเหล่านี้ ตลอดจนการสนับสนุนทางการเงิน

(3.3) รัฐบาลควรอำนวยความสะดวกแก่สหกรณ์ให้เข้าบริการทางการเงินตามความเหมาะสม อาจได้แก่ เงินกู้ ปรับปรุงการบริหารงานเพื่อให้ยอดต้นทุนของเงินกู้ อำนวยความสะดวกระบบการเงินที่เป็นอิสระสำหรับสหกรณ์ รวมถึงสหกรณ์ออมทรัพย์ ธนาคารสหกรณ์ สหกรณ์ประกันภัย และอำนวยความสะดวกเป็นพิเศษแก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาส

(4) แนวทางการตรากฎหมายสหกรณ์

(4.1) ประเทศสมาชิกควรปรับใช้กฎหมายและระเบียบเฉพาะสำหรับสหกรณ์ซึ่งสอดคล้องกับคุณค่าสหกรณ์และหลักการที่กำหนดไว้ มีการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบดังกล่าวตามความเหมาะสม นอกจากนี้ รัฐบาลควรปรึกษาองค์กรสหกรณ์เช่นเดียวกับองค์กรนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง ในการกำหนดและการแก้ไขกฎหมายนโยบายและกฎระเบียบที่ใช้บังคับกับสหกรณ์

(4.2) รัฐบาลควรมีนโยบายสนับสนุนและกรอบกฎหมายที่สอดคล้องกับธรรมชาติและการทำงานของสหกรณ์ เป็นไปตามแนวทางของคุณค่าและหลักการสหกรณ์ โดย

- 1) สร้างสถาบันที่มีวัตถุประสงค์ช่วยให้การจัดตั้งและจดทะเบียนของสหกรณ์เป็นไปอย่างรวดเร็ว ง่าย ค่าใช้จ่ายไม่สูง และมีประสิทธิภาพ
- 2) ส่งเสริมนโยบายที่มุ่งให้มีทุนสำรองของสหกรณ์ ทุนดังกล่าวนี้อย่างน้อยต้องแบ่งมิได้ และเป็นทุนเพื่อความมั่นคงของสหกรณ์
- 3) สร้างมาตรการกำกับดูแลสหกรณ์ที่เหมาะสมกับธรรมชาติและและการทำงานของสหกรณ์ ทั้งเคารพในความเป็นอิสระของสหกรณ์ เป็นไปตามกฎหมายและการปฏิบัติและไม่ด้อยไปกว่าวิสาหกิจหรือองค์กรทางสังคมอื่น ๆ
- 4) อำนวยความสะดวกในการเป็นสมาชิกของสหกรณ์ในโครงสร้างของสหกรณ์ (ชุมนุมสหกรณ์) เพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิกสหกรณ์
- 5) ส่งเสริมการพัฒนาของสหกรณ์เป็นองค์กรอิสระและจัดการด้วยตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่สหกรณ์มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการหรือจัดบริการใดซึ่งไม่มีองค์กรดำเนินการอยู่

(4) ในกรณีที่เหมาะสม รัฐบาลอาจใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและสินเชื่อของสหกรณ์ มาตรการดังกล่าวควรจะเป็น:

- 1) ให้เงินกู้ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกทางการเงินอื่น
- 2) การลดความซับซ้อนของขั้นตอนการบริหาร แก้ไขความไม่เพียงพอของสินทรัพย์สหกรณ์ และลดค่าใช้จ่ายของการทำธุรกรรมเงินกู้
- 3) การอำนวยความสะดวกในระบบการปกครองตนเองของเงินทุนสำหรับสหกรณ์ รวมทั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิต ธนาคารสหกรณ์ และสหกรณ์ประกันภัย และ
- 4) บทบัญญัติพิเศษสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

(5) สำหรับการส่งเสริมขบวนการสหกรณ์ รัฐบาลควรส่งเสริมในแง่ของเงินที่เอื้อต่อการพัฒนาและเชื่อมโยงทางด้านเทคนิค การพาณิชย์ และการเงินระหว่างสหกรณ์ทุกรูปแบบ เพื่ออำนวยความสะดวกการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ตลอดจนการแบ่งปันความเสี่ยงและผลประโยชน์ร่วมกัน

2.3.2 พิมพ์เขียวเพื่อทศวรรษสหกรณ์

สหประชาชาติประกาศให้ พ.ศ. 2555 เป็นปีสากลว่าด้วยสหกรณ์ และกำหนดให้ พ.ศ. 2554 – 2563³⁰ เป็นทศวรรษแห่งสหกรณ์ ต่อมา วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2555 สมัชชาใหญ่ ICA ได้ออก “Blueprint for A Co-operative Decade”³¹ หรือ “พิมพ์เขียวเพื่อทศวรรษสหกรณ์”³² กำหนด “วิสัยทัศน์ 2020” ว่า³³

- 1) เป็นรูปแบบธุรกิจสหกรณ์จะเป็นที่ยอมรับว่าเป็นผู้นำความยั่งยืนในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
- 2) ประชาชนนิยมรูปแบบสหกรณ์
- 3) เป็นวิสาหกิจที่มีการเติบโตเร็วที่สุด

³⁰ กรมส่งเสริมสหกรณ์, "ทศวรรษแห่งสหกรณ์" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 16 สิงหาคม 2557. แหล่งที่มา:

<http://www.cpd.go.th/intra/download/data2555/IRNewsletter/newsnov.pdf>

³¹ Cliff Mills and Will Davies, *Blueprint for a Co-Operative Decade* (Switzerland: International Co-operative Alliance, 2013).

³² มีผู้แปลว่า “พิมพ์เขียวเรื่องทศวรรษแห่งสหกรณ์” แต่ผู้เขียนเลือกแปลความเองว่า “พิมพ์เขียวเพื่อทศวรรษสหกรณ์” เพราะเห็นว่าจะสื่อความมุ่งหมายของพิมพ์เขียวเองที่เป็นกลยุทธ์นำสู่ พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020)

³³ Cliff Mills and Will Davies, *Blueprint for a Co-Operative Decade*, p. 3.

ข้อสรุปของพิมพ์เขียวเพื่อทศวรรษสหกรณ์ ประกอบไปด้วยกลยุทธ์ที่เป็นทิศทางอันชัดเจนสำหรับสหกรณ์ทั่วโลกซึ่งมี 5 ประการ ดังนี้

(1) การมีส่วนร่วม (Participation)

ตัวอย่างแนวทางเพื่อดำเนินการให้เกิดการมีส่วนร่วม เช่น การนำวิธีการใหม่ ๆ มาดึงดูดให้คนเข้ามาเป็นสมาชิกสหกรณ์ การสานสัมพันธ์ระหว่างผู้คนผ่านสื่อทางสังคม การตรวจสอบอุปสรรคที่มีต่อความเป็นประชาธิปไตยในสหกรณ์ ความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ทั่วโลกเพื่อสร้างผลกระทบต่อสังคมในช่องทางต่าง ๆ³⁴

(2) ความยั่งยืน (Sustainability)

การทำสหกรณ์เกิดความยั่งยืน อาจพิจารณาจากหลายประการ สิ่งสำคัญคือการศึกษและการแสดงหลักฐานที่บ่งบอกถึงผลกระทบทางบวกหรือคุณค่าของสหกรณ์ที่มีต่อสังคม ผ่านการคิดค้นนวัตกรรมทางบัญชีสำหรับสหกรณ์โดยเฉพาะ การฝึกปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยและธุรกิจสหกรณ์ในระยะยาว การสร้างเครือข่ายทางธุรกิจ การนำเทคโนโลยีมาใช้รวมทั้งการสนับสนุนจากภาครัฐ³⁵

(3) อัตลักษณ์ (Identity)

สหกรณ์จำเป็นต้องศึกษาและขยายความ “หลักการซึ่งไม่อาจลดลงได้” ผ่านวิธีการต่าง ๆ เพื่อยืนยันว่าเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำที่สุดที่จะเรียกองค์การใด ๆ ว่า สหกรณ์ อันเป็นองค์การที่มีความแตกต่าง และชี้ให้เห็นถึงความสามารถในการสร้างความยั่งยืนให้กับสังคม เช่น การจัดทำคำแนะนำเพื่อประโยชน์ต่อการประยุกต์สู่กฎหมาย และเป็นแนวทางการใช้ดุลพินิจของผู้กำกับดูแล การทำความเข้าใจกับคนรุ่นใหม่ถึงอัตลักษณ์ของสหกรณ์ การสร้างเรื่องราวของสหกรณ์ที่แตกต่างและส่งผลอันมีคุณค่าต่อสังคมซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาวะเปราะบางที่เฉพาะสำหรับสหกรณ์ การสอดแทรกเนื้อหาเกี่ยวกับสหกรณ์ในหลักสูตรการศึกษาทุกระดับ การสร้างสถาบันทางการศึกษาเพื่อวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับสหกรณ์โดยเฉพาะ³⁶

(4) กรอบทางกฎหมาย (Legal Framework)

แนวทางเกี่ยวกับกรอบทางกฎหมายที่สำคัญ คือ การคุ้มครอง “หลักการซึ่งไม่อาจลดลงได้” อันแสดงถึงอัตลักษณ์ของสหกรณ์ เรื่องดังกล่าวเป็นพื้นฐานเพื่อให้สหกรณ์ได้รับการ

³⁴ Ibid., p. 12.

³⁵ Ibid., p. 18.

³⁶ Ibid., pp. 23-24.

ปฏิบัติแตกต่างไปจากองค์การอื่นในระบบกฎหมายของประเทศ ทั้งนี้เพราะสหกรณ์สามารถสร้างประโยชน์ประโยชน์ต่อสังคม และยังเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับการได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นสหกรณ์ ยกตัวอย่างการปฏิบัติที่แตกต่าง เช่น การปฏิบัติทางการคลังหรือการกำกับดูแลที่ต่างกัน ให้แก่สหกรณ์ ผ่านมาตรการที่สำคัญ ๆ เกี่ยวกับ การจัดความช่วยเหลือให้แก่นายทะเบียนและผู้กำกับดูแล ผ่านการสร้างเครือข่ายระหว่างประเทศสำหรับนายทะเบียนและผู้กำกับดูแล และการพัฒนาแนวทางในเรื่องวิธีการปรับใช้หลักการสหกรณ์ การเตรียมความช่วยเหลือให้แก่สมาชิกรัฐสภาแห่งชาติ ผู้บัญญัติกฎหมายและผู้กำหนดนโยบาย ผ่านการศึกษาเปรียบเทียบทางกฎหมายที่นำไปใช้กับสหกรณ์ ในประเทศต่าง ๆ การประเมินกฎหมายระดับชาติ และขอบเขตที่บังคับใช้และการสนับสนุนของสหกรณ์ การเผยแพร่หลักฐานต่อสาธารณะเพื่อสนับสนุนข้อพิสูจน์สำหรับการปฏิบัติที่เหมาะสมของสหกรณ์ในกฎหมาย ในประเทศที่แตกต่างกัน รวมถึงระยะที่แตกต่างกันของการพัฒนาเศรษฐกิจ เป็นต้น³⁷

(5) ทุน (Capital)

วิธีที่อาจทำให้บรรลุผลมีหลายวิธี อาจเริ่มจากการส่งเสริมและกระตุ้นให้เกิดการระดมทุนจากสมาชิกปัจจุบัน นอกจากนี้ยังมีปัจจัยภายนอกที่สำคัญทั้งการสร้างตราสารทางการเงินที่มีคุณสมบัติตรงกับธุรกิจของสหกรณ์ การสร้างสถาบันทางการเงินซึ่งเป็นตัวกลางในการรวบรวมสหกรณ์ที่มีทั้งธุรกิจขนาดใหญ่และขนาดเล็กและต้องการเงินทุน การสร้างกองทุนเพื่อพัฒนาสหกรณ์ การค้าระหว่างสหกรณ์ในระดับระหว่างประเทศ รวมไปถึงการวิจัยและพัฒนาเพื่อการปรับเปลี่ยนทัศนคติและการระดมทุน³⁸

2.3.3 ข้อตกลงบาหลี่ เรื่อง บทบาทของสหกรณ์ในการพัฒนาที่ยั่งยืน

แนวทางการพัฒนาสหกรณ์ช่วงทศวรรษแห่งการสหกรณ์ (พ.ศ. 2554 – พ.ศ. 2563) ยังมีแนวทางในระดับสากลที่น่าสนใจอีกประการหนึ่งคือ ข้อ ข้อตกลงบาหลี่ เรื่อง "บทบาทของสหกรณ์ในการพัฒนาอย่างยั่งยืน" (THE BALI RESOLUTION on the “Role of Co-operatives in Sustainable Development”)³⁹ เกิดขึ้นในการประชุมสหกรณ์ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกครั้งที่ 8 โดยตัวแทนของ ICA ภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกและขบวนการสหกรณ์มาประชุมกันซึ่งเป็นการประชุมใน

³⁷ Ibid., p. 30.

³⁸ Ibid., p. 34.

³⁹ International Cooperative Alliance - Asia and Pacific, "The Bali Resolution," [Online]

ระหว่างการประชุมระดับภูมิภาคครั้งที่ 11 ของ ICA เอเชียและแปซิฟิก (ICA-AP) ระหว่างวันที่ 16-19 กันยายน พ.ศ. 2557 ที่บาห์ลี สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ในการประชุมดังกล่าว ก่อให้เกิดแนวทางที่สำคัญ 2 ประการ คือ นโยบายของรัฐที่พึงประสงค์ และการแนวทางแก้ไขด้วยจิตวิญญาณของความร่วมมือ (spirit of co-operation) ดังนี้⁴⁰

(1) นโยบายของรัฐที่พึงประสงค์

(1.1) ตระหนักถึงเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและความสำคัญของการวางตำแหน่งสหกรณ์ในวาระการพัฒนาทั่วโลกภายหลัง ค.ศ. 2015

(1.2) ยืนยันถึงการประกาศอัตลักษณ์สหกรณ์ระหว่างประเทศและการส่งเสริมเรื่องดังกล่าวทั้งในทฤษฎีและการปฏิบัติในทุกระดับของการศึกษาและฝึกอบรมทางสหกรณ์

(1.3) ตระหนักถึงความสำคัญของพิมพ์เขียวสำหรับทศวรรษสหกรณ์และประเด็นที่เป็นตัวชี้วัดในการพัฒนาสหกรณ์ในศตวรรษที่ 21 และในการบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืน ในขณะที่สื่อสารความเอื้ออาทรของสหกรณ์ต่อชุมชน

(1.4) ส่งเสริมวิสาหกิจสหกรณ์ในการดำเนินธุรกิจบนพื้นฐานของจริยธรรมและคุณค่า รวมทั้งบทบาทของขบวนการสหกรณ์ระดับโลกในการส่งเสริมเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

(1.5) ซาบซึ้งในคุณค่าโดยธรรมชาติของวิสาหกิจสหกรณ์ในการบูรณาการสตรีเยาวชนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม และในสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันสำหรับทุกคน

(1.6) ตระหนักถึงความไม่เพียงพอของกฎหมาย นโยบาย และสภาพแวดล้อมด้านการกำกับดูแลสำหรับสหกรณ์ และข้อจำกัดในการก่อให้เกิดศักยภาพที่สมบูรณ์ของวิสาหกิจที่มีประชาชนเป็นฐานในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

(2) แนวทางแก้ไขด้วยจิตวิญญาณของความร่วมมือ

(2.1) ประเมินการมีส่วนร่วมของสหกรณ์ พร้อมทั้งเพิ่มการวิจัยสหกรณ์และความรู้โดยการรวบรวมและจัดการข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสหกรณ์และรักษาขอบเขตของการสนับสนุนรัฐบาลและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ

⁴⁰ จุฑาทิพย์ ภัทราวาท, "นโยบายรัฐกับการสหกรณ์," ใน *คนสหกรณ์*, จุฑาทิพย์ ภัทราวาท, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: ฟรี-วัน, 2558), หน้า 12.

(2.2) ลงทุนในเทคโนโลยี การศึกษา และการฝึกอบรมสำหรับสมาชิก พนักงาน และกรรมการดำเนินการ เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วม ให้บริการ และความสามารถในการการแข่งขันของ วิสาหกิจสหกรณ์ โดยตระหนักถึงธรรมชาติที่ยั่งยืนของสหกรณ์ตามธรรมชาติ

(2.3.) เริ่มต้นกิจกรรมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นที่การบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืนและประชาธิปไตย ผ่านการเพิ่มการมีส่วนร่วมของสมาชิก ให้ความสำคัญกับสตรี เยาวชน และผู้ด้อยโอกาสอื่น ๆ มากขึ้น ในขณะที่ตระหนักถึงความจำเป็นและแรงบันดาลใจทาง สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม

(2.4) เรียกร้องให้รัฐบาลระดับชาติ หน่วยงานระหว่างประเทศ และผู้มีส่วนได้ ส่วนเสียอื่น ๆ รับรู้ที่สหกรณ์เป็นตัวแทนที่สำคัญของภาคประชาชน และทำงานร่วมกับขบวนการ สหกรณ์ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับโลกในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยให้คำมั่น ว่าจะสนับสนุน บูรณาการทรัพยากร และการใช้กลยุทธ์ร่วมในการพัฒนาสหกรณ์ในภาคที่สำคัญ สำหรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่นพลังงานสะอาดทะเล / ทรัพยากรทะเล ฯลฯ

(2.5) ขบวนการสหกรณ์เรียกร้องให้รัฐบาลของพวกเขาปรับปรุงกฎหมาย สหกรณ์และนโยบายให้สอดคล้องกับความหมายที่ยอมรับในระดับสากล ความหมายและขอบเขตของ วิสาหกิจสหกรณ์ ที่จะเข้าร่วมกับขบวนการสหกรณ์ทั่วโลกในฐานะพันธมิตรที่สำคัญ

(2.6) ทำงานอย่างใกล้ชิดกับองค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ เพื่อ ระบุการตอบสนองของสหกรณ์ต่อเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนแต่ละเรื่อง เพื่อนำไปใช้โดย ประชาคมระหว่างประเทศ และสร้างบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการสหกรณ์ที่จะมีบทบาทมากขึ้นใน การตระหนักถึงเป้าหมายที่นำมาปรับใช้

2.4 กฎหมายสหกรณ์ภายใต้แนวทางการพัฒนาการสหกรณ์ของประเทศไทย

ผู้ศึกษาได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 2.3 แล้วว่า แนวทางการพัฒนาสหกรณ์ที่ได้ศึกษาแบ่ง ออกเป็นสองระดับ ดังนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกแนวทางการพัฒนาสหกรณ์

2.4.1 วาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์

วาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์เป็นข้อเสนอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อผลักดันให้วิธีการสหกรณ์แพร่ขยายในหมู่ประชาชนทั่วไป ให้ใช้วิธีการ สหกรณ์เป็นวิถีชีวิตในการแก้ไขและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จากการศึกษาทำให้เห็นความจำเป็น ในการผลักดันการสหกรณ์ให้เป็นวาระแห่งชาติ เพราะสหกรณ์ได้รับการยอมรับให้เป็นกลไกสำคัญทั้ง ระดับรัฐธรรมนูญและนโยบายของรัฐบาลเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศ ทั้งในสังคมเมืองและชนบท

เป็นเครื่องมือสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่บนพื้นฐานของการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สนับสนุนระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้สหกรณ์ยังมีเป็นสากล เป็นที่ยอมรับในสังคมโลกทั่วไป⁴¹

วาระแห่งชาติด้านสหกรณ์เป็นวาระระดับชาติ ได้รับการประกาศด้วยมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2555 และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ แผนงาน และตัวชี้วัดที่กำหนดไว้ ดังนี้ จึงกล่าวได้ว่า วาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์เป็นเครื่องมือสำคัญอีกประการหนึ่งของรัฐบาลและหน่วยงานฝ่ายปกครองทั้งหลายในการเข้ามามีความสัมพันธ์กับขบวนการสหกรณ์ มีสาระสำคัญประกอบไปด้วย 5 ยุทธศาสตร์ 13 กลยุทธ์ และ 23 แผนงาน สรุปรายละเอียดตามยุทธศาสตร์ ดังนี้

2.4.1.1 สร้างและพัฒนาระบบการเรียนรู้และทักษะการสหกรณ์สู่วิถีชีวิตของประชาชนในชาติ

ส่วนสำคัญในการทำให้ประชาชนเข้าถึงสหกรณ์ประการคือ การศึกษา ตามยุทธศาสตร์ดังกล่าวประกอบไปด้วย 2 กลยุทธ์แบ่งแยกตามเกณฑ์ใน-นอกระบบการศึกษา ดังนี้

(1) ผลักดันการจัดการเรียนรู้และทักษะการสหกรณ์สู่วิถีประชาชนในระบบการศึกษา

กลยุทธ์ดังกล่าวมุ่งเน้นการปลูกฝังค่านิยมสหกรณ์และพัฒนาทักษะให้เด็กผ่านระบบการศึกษา ให้เขาสามารถใช้สหกรณ์เป็นส่วนหนึ่งของชีวิตได้ มีหน่วยงานรับผิดชอบหลักคือกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ภายใต้กลยุทธ์ดังกล่าวมีแผนงานที่ต้องดำเนินการ 3 แผนงาน คือ⁴² การกำหนดการเรียนรู้การสหกรณ์เข้าสู่ระบบการศึกษา การจัดกิจกรรมเพื่อสร้างทักษะเรื่องการสหกรณ์ และการสนับสนุนการจัดการเรียนรู้เรื่องการสหกรณ์เพื่อความยั่งยืนในสถานศึกษา

(2) สร้างและผลักดันการจัดการเรียนรู้และทักษะการสหกรณ์สู่วิถีชีวิตประชาชนนอกระบบการศึกษา

กลยุทธ์ดังกล่าวจึงเน้นไปที่กลุ่มเป้าหมาย 4 กลุ่ม ได้แก่ บุคคลในขบวนการสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกร ผู้นำชุมชน/กลุ่มองค์กรต่าง ๆ เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ/องค์กรปกครอง

⁴¹ กรมส่งเสริมสหกรณ์, วาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์ (ม.ป.ท.: 2555), หน้า 2-4.

⁴² เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-46.

ส่วนท้องถิ่น/ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป โดยอาศัยการยกระดับการเรียนรู้การสหกรณ์ให้กลุ่มต่าง ๆ พร้อมทั้งสนับสนุนการจัดการเรียนรู้การสหกรณ์อย่างยั่งยืนผ่านศูนย์การเรียนรู้การสหกรณ์ที่เน้นการปฏิบัติให้แก่ชุมชนในลักษณะการพัฒนาแบบสามประสาน คือ บ้าน-วัด-โรงเรียน นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ชุมชนใช้วิธีการสหกรณ์ในการแก้ปัญหาและพัฒนาด้วย

องค์กรหลักในการดำเนินการแบ่งออกเป็นสองระยะ คือ ระยะแรก กรมส่งเสริมสหกรณ์ร่วมกับสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และในอนาคตให้สันนิบาตสหกรณ์เป็นองค์กรหลักที่มีบทบาท

แผนงานที่ระบุไว้เพื่อดำเนินการตามกลยุทธ์ดังกล่าวมี 5 แผนงาน ได้แก่⁴³ การยกระดับการเรียนรู้การสหกรณ์ในขบวนการสหกรณ์ การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการสหกรณ์สู่หน่วยงานภาครัฐและเอกชน การถ่ายทอดความรู้การสหกรณ์สู่ผู้นำชุมชน องค์กรประชาชน การเผยแพร่ความรู้การสหกรณ์สู่ประชาชน ให้มีความรู้เพิ่มมากขึ้น และการสร้างและสนับสนุนการจัดการเรียนรู้การสหกรณ์เพื่อความความยั่งยืนนอกระบบการศึกษา เพื่อให้การเผยแพร่เรื่องสหกรณ์มีมาตรฐาน เป็นระบบ และยั่งยืน

2.4.1.2 สนับสนุนและพัฒนากลุ่มของประชาชนด้วยวิธีการสหกรณ์ให้เป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ยุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นกระบวนการต่อเนื่องจากยุทธศาสตร์แรก เมื่อส่งเสริมการศึกษาแล้วก็เป็นส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มของประชาชน ให้เกิดความเข้มแข็งในระดับฐานรากของสังคม สามารถพึ่งตนเองได้อย่างพอเพียง และสอดคล้องไปกับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของท้องถิ่น เพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนที่มีร่วมกันของประชาชน ทั้งนี้ยุทธศาสตร์ดังกล่าวประกอบไปด้วย 2 กลยุทธ์ ดังนี้

(1) สร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน โดยใช้วิธีการสหกรณ์เป็นแนวทางในการดำเนินงาน

กลยุทธ์ดังกล่าวเน้นการส่งเสริมกลุ่มประชาชนในพื้นที่ อาจเป็นกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น ให้สามารถพัฒนาไปในแนวทางของสหกรณ์ที่เหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสหกรณ์ นั้นหมายถึงอาจยังอยู่ภายใต้การดูแลจากกฎหมายเดิม

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 47-50.

(หากมี) ก็ได้⁴⁴ แผนงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่⁴⁵ การถ่ายทอดความรู้ด้านการสหกรณ์แก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐระดับตำบลและผู้นำชุมชน และการขับเคลื่อนวิธีการสหกรณ์สู่ชุมชน

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ระบบสหกรณ์เป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

กลยุทธ์นี้มุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นหน่วยงานหลักในบูรณาการภารกิจการส่งเสริมกลุ่มของประชาชนทางเศรษฐกิจและสังคม และการให้การศึกษาอบรมทางสหกรณ์ ทั้งนี้เพราะเป็นองค์กรรัฐที่ใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ จึงเหมาะสมต่อการเป็นหน่วยงานหลักที่จะส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในท้องถิ่น โดยมีแผนงานส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ระบบสหกรณ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม⁴⁶

2.4.1.3 เพิ่มศักยภาพการเชื่อมโยงเครือข่ายระบบการผลิต การตลาด และการเงินของสหกรณ์

เนื่องจากระบบสหกรณ์เป็นกลไกทางเศรษฐกิจที่สำคัญประการหนึ่งในประเทศไทย หากพิจารณาองค์การตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จะพบว่า มีการดำเนินการครอบคลุมธุรกิจ 5 ประเภท ได้แก่ ธุรกิจ ธุรกิจการให้สินเชื่อ ธุรกิจจัดหาสินค้ามาจำหน่าย ธุรกิจรวบรวมผลผลิต/แปรรูป และธุรกิจการให้บริการ ดังนั้น การส่งเสริมให้สหกรณ์สร้างเครือข่ายเชื่อมโยงกันทั้งทางด้านการผลิต การตลาด และการเงินของสหกรณ์อย่างเป็นระบบ ย่อมสามารถเพิ่มขีดความสามารถของธุรกิจในด้านต่าง ๆ รวมถึงก่อประโยชน์ให้แก่มวลสมาชิกมากขึ้นด้วยกลยุทธ์ต่อไปนี้

- 1) **สร้างเครือข่ายกลุ่มผู้ผลิตสินค้าคุณภาพเพื่อยกระดับสินค้าสหกรณ์ให้ได้มาตรฐาน** โดยดำเนินการโดยการประสานเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัจจัยการผลิต “พัฒนาเป็นกลุ่มผู้ผลิตคุณภาพ” ที่ผลิตสินค้ามีมาตรฐาน และได้ตามความต้องการของตลาด
- 2) **สร้างเครือข่ายการตลาดสินค้าสหกรณ์** ผ่านแผนงานที่สำคัญภายใต้กลยุทธ์ดังกล่าวได้แก่ การสร้างตราสินค้าสหกรณ์และการสร้างศูนย์กลางการค้าสินค้าสหกรณ์

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

- 3) **เชื่อมโยงเครือข่ายทางการเงินสหกรณ์** ดำเนินการโดยการจัดตั้ง ศูนย์กลางทางการเงินของสหกรณ์ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ การเงินของขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย

2.4.1.4 สนับสนุนแผนพัฒนาการสหกรณ์ให้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็ง ของขบวนการสหกรณ์

แผนงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสหกรณ์ในประเทศไทยที่สำคัญคือ แผนพัฒนา การสหกรณ์ โดยคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2545 โดย ปัจจุบัน (พ.ศ. 2559) มีแผนพัฒนาทั้งสิ้น 3 ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2545-2549) ฉบับที่ 2

(พ.ศ. 2550 - 2554) และฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2555-2559) อย่างไรก็ตามจากผลการ ดำเนินงานที่ผ่านมา ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จตามแผนดังกล่าวดังที่คาดหวังไว้ ทั้งยังมีเรื่องของ งบประมาณจากภาครัฐที่ไม่เพียงพอและต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องทำให้แผนพัฒนานี้ได้รับการให้ ความสำคัญและนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อเป็นเครื่องมือสร้างความเข้มแข็งในขบวนการสหกรณ์ ภาครัฐจึงมีบทบาทสำคัญในการผลักดันแผนพัฒนาการสหกรณ์ไปสู่การปฏิบัติจึงเป็นกลยุทธ์สำคัญใน ยุทธศาสตร์นี้ โดยมีผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและขบวนการสหกรณ์เข้าร่วม⁴⁷

2.4.1.5 ปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐ ขบวนการสหกรณ์และปรับปรุงกฎหมาย สหกรณ์ ให้เอื้อต่อการพัฒนา

การพัฒนาการสหกรณ์ในประเทศไทยจำเป็นต้องคำนึงถึงส่วนของภาคสหกรณ์ และส่วนของภาครัฐผู้ทำหน้าที่ส่งเสริมและกำกับสหกรณ์ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวจึงกำหนดกลยุทธ์เพื่อ เพิ่มประสิทธิภาพของภาคส่วนต่าง ๆ ให้สามารถดูแลสหกรณ์ได้ดียิ่งขึ้น 5 ประการ นอกจากนี้ ยัง จำเป็นต้องพิจารณากฎหมายที่ใช้กับสหกรณ์ว่ามีส่วนใดที่สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข อย่างไร ดังมี รายละเอียดสำคัญคือ⁴⁸

- 1) **การปฏิรูปโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับงานส่งเสริม สหกรณ์** ผ่านการกำหนดนโยบายสหกรณ์ที่ครอบคลุมสหกรณ์ทุก ประเภทไว้ในยุทธศาสตร์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การสร้างความ ร่วมมือระหว่างภาครัฐที่มีภารกิจตรงกับสหกรณ์แต่ละประเภท ยกเว้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสหกรณ์ให้เป็นระดับกระทรวง

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-25.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 62-66.

- 2) ปฏิรูปโครงสร้างสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย โดยให้เป็นสหภาพสหกรณ์แห่งชาติ เพื่อให้เป็นผู้นำขบวนการสหกรณ์ที่เข้มแข็ง เป็นเอกภาพ
- 3) ปรับปรุงโครงสร้างชุมนุมสหกรณ์และสหกรณ์ เพื่อให้มีรูปแบบที่เหมาะสมและเป็นสถาบันที่เข้มแข็ง
- 4) ปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ ให้เอื้อต่อการส่งเสริมและพัฒนาการสหกรณ์ ภายใต้หลักการ อุดมการณ์และวิธีการสหกรณ์ ให้เหมาะสมกับสหกรณ์แต่ละประเภท ให้เป็นกฎหมายที่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงและเกิดประโยชน์ต่อสมาชิก
- 5) พัฒนาและปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสหกรณ์ ให้เอื้อต่อการพัฒนาและส่งเสริมสหกรณ์ ไม่ซ้ำซ้อนหนุนเสริมกันได้ และมีความชัดเจน

2.4.2 แผนพัฒนาการสหกรณ์ ฉบับที่ 3

ปัจจุบันแผนพัฒนาการสหกรณ์ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2555-2559) มุ่งเน้นให้เกิดการพัฒนาที่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตามวิสัยทัศน์ คือ “การสหกรณ์เป็นกลไกหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิก” ภายใต้พันธกิจ “มุ่งสร้างระบบสหกรณ์ที่มีคุณค่า จาก การดำเนินที่เป็นเลิศ มีผลสัมฤทธิ์สูง ก้าวหน้า และเป็นประโยชน์ต่อสมาชิก และสังคม” มีเป้าประสงค์ 5 ประการคือ คนศรัทธาและเชื่อมั่นในคุณค่าสหกรณ์ ผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีคุณสมบัติที่พึงประสงค์ สหกรณ์มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง สร้างระบบการผลิตการค้าอย่างเที่ยงธรรม และปรับกลไกและโครงสร้างของระบบการเงินสหกรณ์ไปในทิศทางที่เกื้อหนุนการพึ่งพาตนเอง⁴⁹ มีการดำเนินการผ่านยุทธศาสตร์ 4 ประการ เพื่อขับเคลื่อนแผนพัฒนาการสหกรณ์ ไปสู่การปฏิบัติ⁵⁰

2.4.2.1 การสร้างความเข้มแข็งให้แก่สหกรณ์

หมายถึง การสร้างความเข้มแข็งให้แก่สหกรณ์ในด้านการบริหารและการปลูกฝังอุดมการณ์และค่านิยมสหกรณ์ให้แก่ผู้เกี่ยวข้อง มียุทธศาสตร์ย่อย 2 ประการ

⁴⁹ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ, แผนพัฒนาการสหกรณ์ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2555-2559) (นนทบุรี: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด สาขา 4, 2555), หน้า 74-75.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101-107.

(1) การปลูกฝังอุดมการณ์และค่านิยมสหกรณ์ให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง มีแผนงานที่เกี่ยวข้อง 4 แผนงาน คือ พัฒนาระบบและกลไกการสร้างคุณค่าสหกรณ์และปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง พัฒนาการประชาสัมพันธ์เผยแพร่คุณค่าสหกรณ์และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เร่งรัดกิจกรรมที่ปลูกฝังอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ และการผลักดันให้สหกรณ์ใช้มาตรฐานการบริหารในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบสหกรณ์

(2) การบริหารจัดการขบวนการสหกรณ์ มีแผนงานที่เกี่ยวข้อง 7 แผนงาน ได้แก่ ผลักดันให้สหกรณ์ใช้การบริหารความเสี่ยง พัฒนากลไกการประกันและลดความเสี่ยงทางการเงิน พัฒนาตัวแบบสหกรณ์ที่ดีและปรับโครงสร้างการบริหารสหกรณ์ พัฒนาแนวปฏิบัติสหกรณ์ที่ใสสะอาดและจูงใจให้บุคลากรถือปฏิบัติ ส่งเสริมการบริหารจัดการสหกรณ์ตามเกณฑ์คุณภาพ จัดระบบกลไกการพัฒนาผู้นำและผู้ที่เกี่ยวข้อง และการใช้ระบบคุณธรรมในการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

2.4.2.2 การสร้างและขยายเครือข่ายงานการสหกรณ์

โดยให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาช่วยเหลือกัน มียุทธศาสตร์ย่อย 2 ประการ

(1) การสร้างและขยายเครือข่ายงานการสหกรณ์ ครอบคลุมแผนงานย่อย 7 ประการ ได้แก่ พัฒนาระบบเครือข่ายความร่วมมือในการเชื่อมร้อยห่วงโซ่คุณค่าและโซ่อุปทาน ส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ในทุกระดับและทุกประเภทให้เป็นไปในทิศทางเดียวกับแผนพัฒนาการสหกรณ์ฉบับที่ 3 จัดระบบการส่งเสริมเครือข่ายธุรกิจสหกรณ์ เชื่อมโยงให้เกิดการสนับสนุนด้านการเงินของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ส่งเสริมสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยและชุมนุมสหกรณ์ให้เป็นองค์นำการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบสหกรณ์ เร่งรัดการสร้างกิจกรรมร่วมของเครือข่ายสหกรณ์ และส่งเสริมการเชื่อมโยงธุรกิจการเงินระหว่างสหกรณ์จดทะเบียนกับกลุ่มเกษตรกรและสหกรณ์ภาคประชาชนที่มีได้จดทะเบียนสหกรณ์

(2) การสร้างและพัฒนาสมรรถนะผู้นำและบุคลากรเครือข่ายงานการสหกรณ์ ประกอบด้วย 4 แผนงาน คือ การพัฒนาผู้นำสหกรณ์ที่มีคุณค่า เร่งรัดนำระบบสมรรถนะและความ เป็นมืออาชีพมาใช้ สร้างและปลูกฝังจิตสาธารณะแก่บุคลากร ปรับกระบวนการทัศน์เจ้าหน้าที่ภาครัฐและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการสร้างผู้นำสหกรณ์

2.4.2.3 การสร้างการยอมรับการสหกรณ์

การสหกรณ์มีจุดแข็งในฐานะที่เป็นสหกรณ์ที่ได้เปรียบในการดำเนินธุรกิจ ให้ ความรู้ความเข้าใจแก่ทุกภาคส่วน และส่งเสริมกิจกรรมสมาชิกสัมพันธ์ โดยมียุทธศาสตร์ย่อย 2 ประการ ดังนี้

(1) การสร้างการยอมรับการสหกรณ์ มีแผนงานที่เกี่ยวข้อง 2 แผนงาน คือ กำหนดมาตรฐานการจัดตั้งสหกรณ์ที่เอื้อต่อการเป็นองค์การพึ่งพาตนเอง และส่งเสริมสหกรณ์ให้มีความรับผิดชอบต่อสังคม

(2) การประชาสัมพันธ์และการสมาชิกสัมพันธ์ มีแผนงานที่เกี่ยวข้อง 7 แผนงาน คือ ส่งเสริมให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการบริหาร พัฒนาระบบและกลไกการสนับสนุน/เกื้อหนุน การพึ่งตนเองและบริหารจัดการลูกค้าสัมพันธ์ เพิ่มช่องทางแก่สมาชิกให้มีส่วนร่วม ส่งเสริมให้สหกรณ์ทุกแห่งมีแผนการณรงคืให้สมาชิกออมเงิน พัฒนาผลิตภัณฑ์และตราผลิตภัณฑ์ให้ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับ ประชาสัมพันธ์เชิงรุก และส่งเสริมสมรรถนะการให้บริการของบุคลากร

2.4.2.4 การขยายงานการสหกรณ์ให้ครอบคลุมสังคมไทย

ยุทธศาสตร์ดังกล่าวมีลักษณะมุ่งเน้นให้การสหกรณ์ก้าวหน้า เป็นยุทธศาสตร์เชิงรุก ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ย่อย 2 ประการ ดังนี้

(1) การขยายงานการสหกรณ์ มีแผนงานที่เกี่ยวข้อง 4 แผนงาน คือ ส่งเสริมสหกรณ์ให้เป็นผู้ประกอบการที่ดี ส่งเสริมระบบสนับสนุนสหกรณ์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมการเปิดตลาดใหม่สำหรับสินค้าและบริการสหกรณ์ รวมทั้งเพิ่มคุณภาพและสวัสดิการแก่สมาชิก

(2) การสนับสนุนการขยายงานการสหกรณ์ มีแผนงานเกี่ยวข้อง 4 แผนงาน ได้แก่ แก้ไขกฎหมาย ขอบบังคับ คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ และประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นไปทิศทางเดียวกับแผนพัฒนาการสหกรณ์ เร่งรัดปรับปรุงงาน (ให้บริการของสหกรณ์) พัฒนาเทคโนโลยีต่อเนื่อง และพัฒนาระบบสารสนเทศสหกรณ์แม่ข่าย

2.4.3 การขับเคลื่อนพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม

แนวทางการพัฒนาการสหกรณ์ในประเทศไทยที่ผู้ศึกษาฯก้ขึ้นพิจารณาอีกประการ คือ การวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับสหกรณ์ โดยมีชุดโครงการวิจัยเรื่องนี้ ชื่อว่า “การขับเคลื่อนพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม”

การพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรมคือชุดโครงการวิจัยด้านและพัฒนาเกี่ยวกับการสหกรณ์ในประเทศไทย ดำเนินการโดยสถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงาน

ภายใต้ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาการสหกรณ์ ฉบับที่ 1 โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติและความร่วมมือของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์⁵¹

ชุดโครงการวิจัยดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในหลายชุดโครงการวิจัยภายใต้กรอบแนวทางการดำเนินงาน ชุดโครงการวิจัยด้านสหกรณ์ มีระยะการดำเนินการตั้งแต่ พ.ศ. 2543-2559

โดยมีงานวิจัยภายใต้กรอบดังกล่าว ได้แก่ โครงการวรรณกรรมปริทัศน์งานวิจัยและวิทยานิพนธ์ด้านสหกรณ์ พ.ศ. 2533-2543 โครงการประสานงานเพื่อพัฒนารอบแนวคิดสำหรับชุดโครงการวิจัยด้านสหกรณ์ (พ.ศ. 2544 – 2545) ชุดโครงการวิจัย “แนวทางการพัฒนาเครือข่าย/กลุ่มองค์กรประชาชนในพื้นที่จังหวัด 9 จังหวัด” (พ.ศ. 2546 – 2548) ชุดโครงการวิจัย “การพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในพื้นที่ 36 จังหวัด” (พ.ศ. 2548 -2551) และชุดโครงการวิจัย “การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม” ที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2551 โดยปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) อยู่ในช่วงของระยะที่ 8

กรอบแนวทางการดำเนินงานดังกล่าวได้กำหนด ultimate goal ซึ่งกำหนดไว้สำหรับปีแห่งการเฉลิมฉลอง 100 ปี การสหกรณ์ไทย ในปี พ.ศ. 2559 ว่า⁵² “คนในสังคมมีจิตวิญญาณสหกรณ์ ร่วมมือกันพัฒนาประเทศ” บนความเชื่อมั่นว่า

“หากคนในสังคมได้มีโอกาสเรียนรู้ร่วมกันในการพัฒนาตนเองให้มีสมรรถนะ และมีโอกาสเข้าไปขับเคลื่อนการดำเนินงานในกลุ่ม/องค์กร/สหกรณ์ ในทิศทางสร้างสรรค์คุณค่าและการสร้างมูลค่าเพิ่มในการประกอบอาชีพและการดำเนินชีวิต โดยยึดมั่นบนหลักการพึ่งพาและร่วมมือกัน ก็จะเป็นหนทางหนึ่งในการพัฒนาประเทศ”⁵³

ภายใต้ชุดโครงการดังกล่าว มีพบสิ่งที่เรียกว่า “กฎหมายใหม่ของการสหกรณ์ไทย”⁵⁴ แสดงให้เห็นถึงบรรยากาศที่คนไทยเชื่อมั่นในสหกรณ์ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จนนำไปสู่การสมัครเป็นสมาชิกและใช้สินค้าของสหกรณ์ สหกรณ์มีความเข้มแข็ง มีธรรมาภิบาล มีผู้นำที่ขับเคลื่อน

⁵¹ สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์, "เกี่ยวกับเรา" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 28 ตุลาคม 2558. แหล่งที่มา: http://www.cai.ku.ac.th/cai/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=2

⁵² สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์, 14 ปี การสร้างสรรค์งานวิจัย ชุดโครงการวิจัย : การพัฒนาสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม (กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์, 2557), หน้า 63.

⁵³ เรื่องเดียวกัน

⁵⁴ จุฑาทิพย์ ภัทราวาท และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการ "การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม" (กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552), หน้า 99.

สหกรณ์ตามอัตลักษณ์ของการช่วยเหลือตนเอง สร้างเครือข่ายธุรกิจสหกรณ์ตามแนวทางการค้าที่เป็นธรรม และมีระบบการเงินที่หมุนเวียนและเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกสหกรณ์ นอกจากนี้ ยังค้นพบข้อจำกัดในการพัฒนาตามแนวทางระบบสหกรณ์ที่มีคุณค่าและการค้าที่เป็นธรรม คือ คนขาดความเชื่อมั่นในสหกรณ์ คนในขบวนการสหกรณ์ยังขาดจิตวิญญาณสหกรณ์รวมทั้งการบริหารแบบองค์รวม ยังมองกันว่า สหกรณ์เป็นเครื่องมือของรัฐ รวมทั้งระบบการศึกษาฝึกอบรมที่ไม่สอดคล้องกับสหกรณ์นำไปใช้ปฏิบัติได้ไม่เหมาะสม⁵⁵

การวิจัยภายใต้ชุดโครงการดังกล่าว ได้ก่อผลในทางพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยหลายประการ ในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาได้เลือกองค์ความรู้จากงานวิจัยมาพิจารณา 2 เรื่อง ได้แก่ กรอบการพัฒนาระบบคุณค่าและการค้าที่เป็นธรรม และตัวแบบธุรกิจฐานสังคม

2.4.3.1 กรอบการพัฒนา ระบบคุณค่าและการค้าที่เป็นธรรม

องค์ประกอบของชุดความรู้ “กรอบการพัฒนา ระบบคุณค่าและการค้าที่เป็นธรรม (VN & F Platform)” ประกอบด้วยเสาหลักการเรียนรู้และพัฒนาใน 3 มิติ⁵⁶

(1) การสร้างผู้นำเชิงคุณค่า โดยมีเป้าหมายในการเพิ่มสมรรถนะให้แก่ผู้นำสหกรณ์และผู้เกี่ยวข้อง ให้สามารถบูรณาการ บริหารจัดการเพื่อสร้างผลผลิตที่เหมาะสม อาศัยกระบวนการการสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงใน 4 มิติ (ถูกนำไปกำหนดเป็นยุทธศาสตร์หลัก ภายใต้แผนพัฒนาการสหกรณ์ ฉบับที่ 2) ประกอบด้วย⁵⁷

- 1) มิติด้านอุดมการณ์/คุณค่า เป็นผู้มีจิตสำนึกพึ่งพาและร่วมมือ คุณธรรม จริยธรรม จิตสาธารณะ
- 2) มิติด้านกระบวนการทัศน์ (วิธิตด) เป็นผู้ที่มีความสำคัญกับการเปลี่ยนแปลงในเชิงพลวัต มีความคิดริเริ่มและทำงานอย่างเป็นระบบ มีแบบแผนและมององค์รวม

⁵⁵ จุฑาทิพย์ ภัทราวาท และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการ "การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม" (กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553), หน้า 85-86.

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86-88.

⁵⁷ สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์, 14 ปี การสร้างสรรคงานวิจัย ชุดโครงการวิจัย : การพัฒนาสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม, หน้า 13.

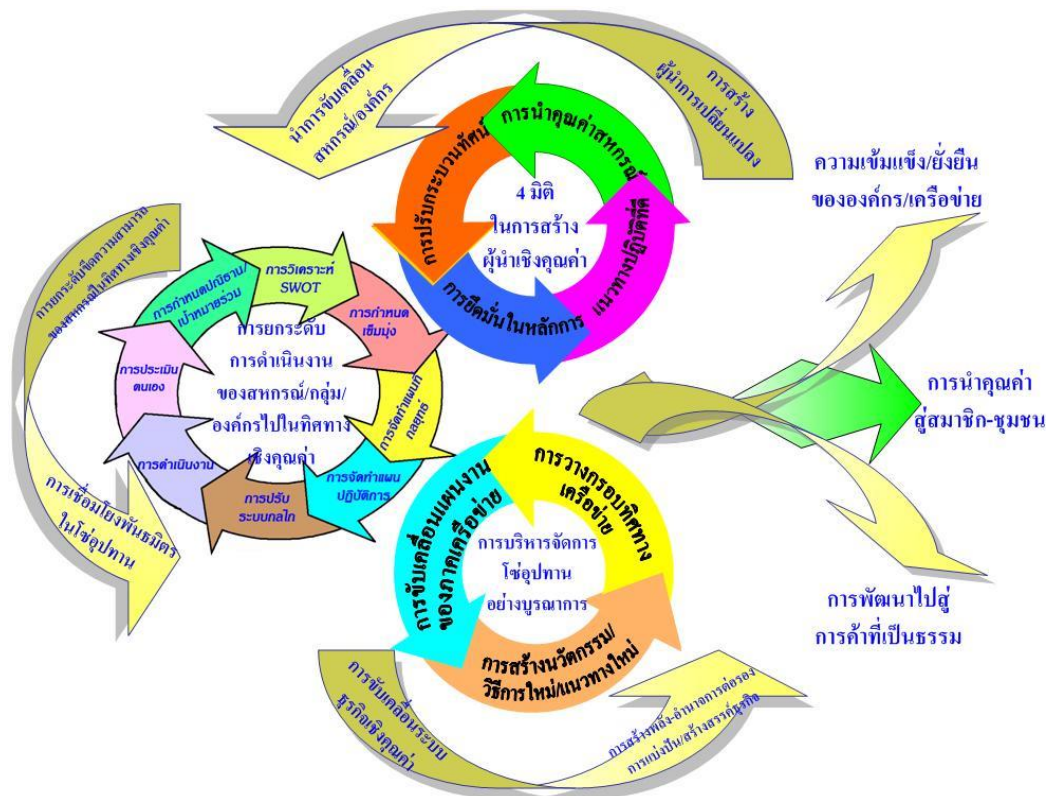
- 3) มิติด้านหลักการ เป็นผู้ที่ให้ความสำคัญกับการสร้างการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานขององค์กร ตระหนักในความสำคัญของกรอบแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี (ธรรมาภิบาล)
- 4) มิติด้านแนวปฏิบัติที่ดี เป็นผู้ที่ยึดมั่นและประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน ไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม

(2) การยกระดับสหกรณ์ในทิศทางเชิงคุณค่า เพื่อยกระดับสหกรณ์ในแนวทางการเป็นธุรกิจฐานสังคม สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับธุรกิจฐานสังคม ผู้ศึกษาได้แยกไปกล่าวในหัวข้อต่อไป

(3) การบริหารจัดการโซ่อุปทานอย่างบูรณาการ คือ การเชื่อมโยงพันธมิตรทางธุรกิจเข้าสู่ความร่วมมือทางธุรกิจในด้านข้อมูลข่าวสาร ผลิตภัณฑ์ การเงิน และนวัตกรรม/ความรู้ โดยพันธมิตรจะร่วมกันดำเนินกิจกรรมตลอดโซ่อุปทานของผลิตภัณฑ์ซึ่งอาจเป็นสินค้าหรือบริการ (ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ) ในแนวทางของการสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่มเพื่อบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ร่วมกัน ทั้งนี้มีกระบวนการในการจัดความสัมพันธ์ประกอบด้วย⁵⁸ เครือข่ายอุปทานในระดับการผลิต พันธมิตรธุรกิจในกิจกรรมการหาปัจจัยการผลิต การผลิต และโลจิสติกส์ และเครือข่ายกระจายสินค้าสำหรับการกระจายผลผลิตในช่องทางการตลาด

ทั้งนี้ กรอบการพัฒนาระบบคุณค่าและการค้าที่เป็นธรรมอาจพิจารณาความเชื่อมโยง ความสัมพันธ์ได้ ดังรูป

⁵⁸ จุฑาทิพย์ ภัทราวาท และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการ "การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม ระยะที่ 7" (กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์, 2558), หน้า 26.



รูปที่ 3 กรอบการพัฒนาาระบบคุณค่าและการค้าที่เป็นธรรม (VN & F Platform)

ที่มา : จุฑาทิพย์ ภัทธราวาท และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการ "การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม ระยะที่ 5" (กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2555), หน้า 11.

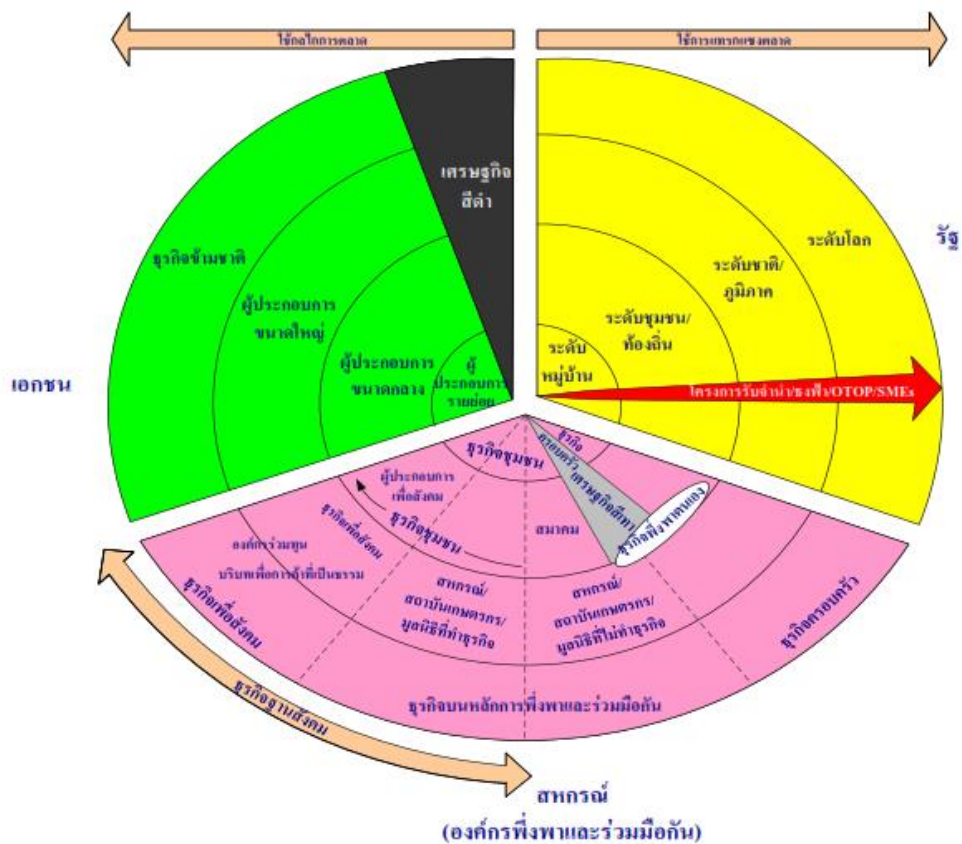
2.4.3.2 ตัวแบบธุรกิจฐานสังคม

ธุรกิจฐานสังคมเป็นข้อค้นพบจากการวิจัยชุดโครงการการขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม ระยะที่ 5 มีความหมายว่า⁵⁹

องค์การธุรกิจที่เกิดจากความร่วมมือของภาคีที่เป็นเจ้าของร่วมกัน ดำเนินธุรกิจโดยใช้กลไกตลาดและการบริหารจัดการโซ่อุปทานในธุรกิจ เพื่อการบรรลุเป้าหมาย ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน และที่สำคัญต้องไม่เป็นองค์กรที่รับเงินทุนเพื่อการ แทรกแซงกลไกตลาดในระบบแข่งขัน

⁵⁹ จุฑาทิพย์ ภัทธราวาท และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการ "การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม ระยะที่ 5" (กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2555), หน้า 95.

คุณลักษณะของธุรกิจฐานสังคม มี 5 ประการ ได้แก่ เป็นธุรกิจที่ดำเนินการการบนหลักการพึ่งพาและร่วมมือกันของภาคี มีกรอบการทำงานอย่างมีแบบแผนเพื่อการบรรลุเป้าหมายร่วม มีการนำนวัตกรรมด้านการบริหารจัดการมาใช้ในธุรกิจ ดำเนินธุรกิจภายใต้กลไกการตลาดเพื่อการบรรลุเป้าหมายทั้งเศรษฐกิจและสังคมพัฒนาสู่ระบบการค้าที่เป็นธรรม และไม่เป็นองค์กรรับทุนจากภายนอกจนขัดต่อการเป็นองค์กรอิสระ⁶⁰ ดังนั้น ธุรกิจฐานสังคมจึงแตกต่างไปจากภาครัฐที่อาศัยการแทรกแซงกลไกตลาดเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ และผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ดำเนินการตามกลไกตลาดเพื่อแสวงหากำไรสูงสุด ดังรูป



รูปที่ 4 กรอบการวิเคราะห์บริบทเชิงเปรียบเทียบระหว่างธุรกิจฐานสังคมและองค์กรธุรกิจในระบบเศรษฐกิจ

ที่มา : จุฑาทิพย์ ภัทธราวัต และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการ "การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม ระยะที่ 5", หน้า 96.

⁶⁰ สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์, 14 ปี การสร้างสรรคงานวิจัย ชุดโครงการวิจัย : การพัฒนาสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม, หน้า 19.

แนวทางการขับเคลื่อนตัวแบบธุรกิจฐานสังคมเพื่อตอบสนองแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 อยู่ภายใต้ประเด็นเชิงยุทธศาสตร์ 3 ประการ ได้แก่⁶¹

- 1) การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ มุ่งเน้นการให้ประชาชนขับเคลื่อนเศรษฐกิจบนฐานการพึ่งพาตนเองสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน
- 2) การพัฒนาด้านสังคม มุ่งเน้นการสร้างความเท่าเทียมกันของบุคคลและการสร้างสังคมความรู้ เพื่อให้คนไทยมีภูมิคุ้มกัน
- 3) การพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อม มุ่งเน้นการใส่ใจและให้ความสำคัญในด้านดังกล่าวตั้งแต่กระบวนการต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำของโซ่อุปทาน เพื่อให้เกิดความยั่งยืน

2.5 กฎหมายสหกรณ์ที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์

เนื่องจากกฎหมายสหกรณ์ คือ รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับขบวนการสหกรณ์ ดังนั้น การสร้างสมดุลระหว่างคู่ความสัมพันธ์นั้นคือ ภาครัฐ และขบวนการสหกรณ์ ภายใต้อัตลักษณ์ของสหกรณ์จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง

2.5.1 แนวคิดทางกฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์

จากอัตลักษณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของสหกรณ์ซึ่งเป็นองค์การอิสระและปกครองตนเอง ในขณะที่ภาครัฐอาจมีนโยบายต่อสหกรณ์ได้หลากหลาย โดยเฉพาะในแนวทางที่รัฐต้องการใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาพร้อมไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ประชาชน รัฐจึงต้องเข้ามาเกี่ยวข้องการขบวนการสหกรณ์ เช่นนี้ก็มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดการมีความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายในรูปของกฎหมาย

กฎหมายข้างต้นจะต้องสร้างสมดุลในความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐผู้ใช้อำนาจมหาชนและขบวนการสหกรณ์ที่เป็นเอกชน หากเราพิจารณาว่ากฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในสถานะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่าแล้ว กฎหมายลักษณะนี้ย่อมเป็นกฎหมายมหาชน และกฎหมายมหาชนจะมีการอย่างหนึ่งคือ การสร้างสมดุลอย่างระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพ⁶² ทั้งนี้ก็เพราะการใช้อำนาจของรัฐย่อมกระทบสิทธิและเสรีภาพของเอกชนนั่นเอง หัวข้อนี้ได้

⁶¹ จุฑาทิพย์ ภัทราวาท และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการ "การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม ระยะที่ 5", หน้า 97-98.

⁶² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี (2538), หน้า 356.

พิจารณาถึงแนวคิดทางกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนแนวทางการประสานทั้งสองสิ่งเข้าไว้ในกฎหมายเรื่องหนึ่ง ๆ

2.5.1.1 แนวคิดทางกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

(1) ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายคำว่า สิทธิ และ เสรีภาพ ไว้ กล่าวคือ สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม หรือ อำนาจกระทำการใด ๆ ได้อย่างอิสระ โดยได้รับการรับรองจากกฎหมาย และ เสรีภาพ หมายถึง ความสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนา โดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง

รัฐที่ยึดถือเสรีประชาธิปไตยย่อมให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ จึงมีการคุ้มครองเอาไว้ในกฎหมายสูงสุด เช่น รัฐธรรมนูญ⁶³ สำหรับสิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น “สิทธิตามกฎหมายมหาชน” หมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองแต่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การใช้อำนาจนี้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องไม่ยอมให้บุคคลใดแทรกแซงการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน และยังทำให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการได้ด้วย⁶⁴

ส่วนเสรีภาพเป็นอำนาจในการกำหนดตัวเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด อันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง เสรีภาพไม่ก่อให้เกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นใดเพื่อกระทำการอย่างใด ๆ แต่การที่บุคคลหนึ่งมีเสรีภาพย่อมทำให้ผู้อื่นมีหน้าที่ไม่เข้ามาแทรกแซงการใช้เสรีภาพเช่นนั้น⁶⁵

(2) ความมุ่งหวังของสิทธิและเสรีภาพ

แม้ว่าในอดีตสิทธิและเสรีภาพมีความประสงค์เพื่อป้องกันการกระทำจากรัฐ แต่ปัจจุบันก็มีการกีดกันมากขึ้น สิทธิและเสรีภาพจึงเรียกร้องให้รัฐใช้อำนาจมหาชนที่ตนมีอย่างเสมอภาค เพื่อป้องกันการแทรกแซง ขัดขวาง จากอำนาจมหาชนหรือเอกชนอื่น (เช่น บุคคลที่ 3) เพื่อให้เกิดความมั่นคงหรือหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพต่อประชาชน โดยรัฐต้องกระทำการตามความมุ่งหวังของสิทธินั้น ๆ ซึ่งอาจเป็นการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียด

⁶³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 347-348.

⁶⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2555), หน้า 49.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 51-52.

การดำเนินการให้สิทธิและเสรีภาพนั้นมีผลได้จริงในทางปฏิบัติ อีกทั้งยังคุ้มครองสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงของฝ่ายนิติบัญญัติและสร้างกระบวนการทางศาลเพื่อช่วยให้สิทธิและเสรีภาพสามารถใช้บังคับได้จริง⁶⁶

(3) ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพ

อาจพิจารณาได้ 3 กรณี คือ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ศีลธรรมอันดีของประชาชน และรัฐธรรมนูญ⁶⁷ โดยหลักแล้ว สิทธิและเสรีภาพก่อผลผูกพันอย่างต่อเนื่องแต่เฉพาะรัฐ มิได้ล่วงไปถึงปัจเจกบุคคล แต่เนื่องจากรัฐต้องผูกพันคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนทุก ๆ คน ดังนั้น บุคคลใดก็ไม่อาจใช้สิทธิและเสรีภาพของตนในทางแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพที่ผู้อื่นมีอยู่ได้

สำหรับศีลธรรมอันดีของประชาชนอาจกล่าวได้ว่าเป็นขอบเขตหนึ่งของกฎหมายภายในต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150⁶⁸ โดย Duerings⁶⁹ เห็นว่า ศีลธรรมอันดีของประชาชนขึ้นอยู่กับสำนักทางศีลธรรมของประชาชนในสังคมนั้น ๆ ทั้งนี้ อาจใช้ทัศนะของคนส่วนใหญ่เพื่อพิจารณาว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพในกรณีหนึ่ง ๆ เป็นการละเมิดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ อย่างไร

นอกจากนี้ อุกฤษ มงคลนาวิน เห็นว่า⁷⁰ ศีลธรรมอันดีของประชาชนหมายถึง ทัศนะโดยทั่วทางจริยธรรมของสังคม การใด ๆ ที่ขัดกับศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมเป็นหน้าที่ของศาลที่จะวินิจฉัย โดยพิจารณาภายใต้ทัศนะของประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม และในบางกรณีก็ทำได้ยาก นอกจากนี้หลักศีลธรรมอันดีโดยทั่วไปมีความหมายคล้ายกับหลักความสงบเรียบร้อย จนทำให้การพิจารณาโดยถ่วงแท้แล้ว การอันใดที่ขัดกับศีลธรรมอันดีของประชาชนย่อมกระทบถึงความสงบเรียบร้อยด้วยเช่นกัน

การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยเหตุที่ทำให้เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ คือ กรณีที่ใช้สิทธิและเสรีภาพใดขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่ง

⁶⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-60.

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 215-226.

⁶⁸ มาตรา 150 การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ

⁶⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 218.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน

ห้ามแก้ไขเปลี่ยนแปลง ตัวอย่างเช่น กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 ที่กำหนดให้ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

(4) เหตุผลในการจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพ

อาจแบ่งออกเป็น 3 เรื่อง ดังนี้⁷¹

(4.1) เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น แนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติที่มนุษย์มีเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ทำให้ไม่มีใครที่มีอำนาจสร้างความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือเสรีภาพของบุคคลอื่น ๆ ได้ เรื่องนี้เป็นการคุ้มครองเสรีภาพแก่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และเมื่อรัฐเกิดขึ้นแล้วก็ให้ความคุ้มครองเช่นกันผ่านกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

(4.2) เพื่อการดำรงอยู่และความสามารถในการทำหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลและหน้าที่ในการป้องกันการรุกรานจากต่างประเทศ ดังนั้น รัฐจำเป็นต้องมีความมั่นคงเพื่อให้สามารถอยู่รอดได้อย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดการเกิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อการข้างต้น และในปัจจุบันรัฐมีภาระหน้าที่มากขึ้นทำให้มีความชอบธรรมในการจำกัดมากขึ้น

(4.3) เพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ ความสงบเรียบร้อยของประชาชนจัดได้ว่า เป็นประโยชน์โดยทั่วไปของสังคม ตามแนวคิดของทฤษฎีสัญญาประชาคม สังคมที่สงบเรียบร้อยเป็นภาวะที่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ย่อมเป็นการสมควรที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่ความสงบเรียบร้อยของสังคม

2.5.1.2 แนวคิดทางกฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะ เป็นวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการดำเนินงานของรัฐ ซึ่งเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ วัตถุประสงค์เช่นนี้เองจัดว่าเป็นใจความสำคัญของกฎหมายมหาชน และทำให้แตกต่างไปจากกฎหมายเอกชน⁷²

(1) ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่ตอบสนองความต้องการร่วมกันของคนส่วนใหญ่ที่ไม่ใช่ผู้ดำเนินการนั้น ๆ เอง โดยรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้แทนของประชาชนที่ได้แสดงเจตนารมณ์

⁷¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 204-215.

⁷² บวรศักดิ์ อรรถมนเณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 333-334.

ร่วมกัน หมายถึงการกำหนดสิ่งที่เป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งพิจารณาขอบเขตประโยชน์สาธารณะจากเนื้อหาซึ่งอิงอยู่กับค่านิยมต่าง ๆ เวลาหรือยุคสมัย และ สถานที่ นอกจากนี้ ศาลซึ่งพิจารณาและตีความบทกฎหมายก็เป็นผู้ชี้ถึงประโยชน์สาธารณะได้เช่นกัน ส่งผลให้ฝ่ายปกครองมีหน้าต้องสนองประโยชน์สาธารณะ เพราะประโยชน์สาธารณะ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นกฎหมายแล้ว) ก่อให้เกิดภาระหน้าที่ซึ่งเป็นที่มาแห่งอำนาจของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองจึงมิได้เกิดสิทธิในการเลือกปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ ทั้งนี้ สามารถพิจารณาแบ่งประโยชน์สาธารณะเป็น ประโยชน์สาธารณะโดยทั่วไป และประโยชน์สาธารณะเฉพาะด้าน⁷³

- 1) **ประโยชน์สาธารณะโดยทั่วไป** คือ ประโยชน์โดยรวมของรัฐเอง หรือ ประโยชน์ร่วมของสังคม จำแนกเป็น ประโยชน์สาธารณะในทางข้อเท็จจริง และ ประโยชน์สาธารณะโดยแท้ สำหรับประโยชน์สาธารณะโดยแท้อาจกล่าวได้ว่า เป็นประโยชน์ของสังคมซึ่งมีอยู่ความประสงค์เพื่อให้สังคมตั้งอยู่ได้อย่างสงบเรียบร้อย การรักษาศักดิ์ศรีหรือเกียรติยศของคน การอำนวยความสะดวกให้บุคคลใช้สิทธิของตนได้ตามปกติหรือก่อนนิติสัมพันธ์ต่อกันได้ การสนับสนุนด้านการศึกษา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม
- 2) **ประโยชน์สาธารณะเฉพาะด้าน** ได้แก่ ประโยชน์หลายฝ่ายอันเป็นประโยชน์เฉพาะเรื่องของท้องถิ่นหนึ่ง ๆ และ ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องในทางข้อเท็จจริงซึ่งเป็นประโยชน์ของกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่ง ๆ

(2) การใช้ประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชน

อาจพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ⁷⁴

(2.1) **ในฐานะที่เป็นขอบเขตที่กว้างที่สุดของกฎหมายมหาชน** เป็นการสร้างความชัดเจนถึงสิ่งที่ฝ่ายปกครองทำได้ หรือทำไม่ได้ ด้วยเหตุเช่นว่านี้ ทำให้การกระทำการต่าง ๆ โดยใช้อำนาจมหาชนของรัฐเป็นไปเพื่อตอบสนองประโยชน์สาธารณะเท่านั้น สิ่งที่ไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ ก็ไม่ใช่เรื่องในขอบเขตของกฎหมายมหาชนที่รัฐจะดำเนินการได้ด้วยอำนาจมหาชนที่ตนมี

⁷³ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 211-213.

⁷⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, หน้า 342-347.

แนวคิดในกฎหมายมหาชนที่สำคัญหลายเรื่องต่างมีประโยชน์สาธารณะเป็นส่วนประกอบ เช่น ทฤษฎีบริการสาธารณะ ทฤษฎีสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(2.2) ในฐานะที่เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองและการกระทำทางปกครอง โดยศาลจะเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการของรัฐและหน่วยงานของรัฐ ก่อผลสำคัญในทางกฎหมายมหาชน ได้แก่

- 1) การใช้อำนาจเพื่อประโยชน์อันมิใช่ประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นการผิดวัตถุประสงค์ และศาลย่อมพิพากษาให้เพิกถอนการดังกล่าว
- 2) การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะถือเป็นหน้าที่ที่ต้องทำ หากไม่ดำเนินการ ศาลถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในบางสถานการณ์ที่แม้ไม่มีกฎหมาย หรือมีกฎหมายแต่กฎหมายไม่เพียงพอ ก็ยังเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองนั่นเองที่จะต้องดำเนินการที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะไว้ แม้จะขัดต่อกฎหมายที่มีอยู่
- 3) การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองตัดสินใจในเรื่องเรื่องใด หากได้นำเอา “ประโยชน์สาธารณะ” มาใช้ตัดสิน ย่อมชอบด้วยกฎหมาย
- 4) กรณีที่ฝ่ายปกครองดำเนินเพื่อประโยชน์สาธารณะประการหนึ่งแต่ไปขัดกับประโยชน์สาธารณะอีกประการหนึ่ง หากฝ่ายปกครองไม่แสดงให้เห็นความพยายามในการประสานประโยชน์ทั้งสองให้ดี ศาลย่อมเพิกถอนการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครองซึ่งไปกระทบกับประโยชน์สาธารณะอื่นที่มีอยู่ก่อน

ด้วยเหตุนี้ กิจการบางอย่างอาจจะมีประโยชน์สาธารณะเกี่ยวข้องมากกว่าหนึ่งเรื่อง และหากประโยชน์สาธารณะเหล่านั้นขัดแย้งกันเอง การตัดสินใจจะกระทำโดยการชั่งน้ำหนักผลร้ายที่จะเกิดขึ้นจากการได้รับประโยชน์สาธารณะแต่ละอย่าง และอาจลำดับคุณค่าได้ว่าเมื่อคำนึงถึงปริมาณบุคคลผู้ได้รับประโยชน์แล้ว ประโยชน์สาธารณะโดยทั่วไป อยู่สูงกว่าประโยชน์เฉพาะด้าน และประโยชน์ปัจเจกบุคคลตามลำดับ ท้ายที่สุด ประโยชน์สาธารณะทั่วไปโดยแท้จะไม่ขัดแย้งกับประโยชน์ของปัจเจกชน ทั้งนี้ก็เพราะ เจเนอรัลวอร์คของรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องเดียวกันกับของบุคคลนั่นเอง ดังนั้น หากพิจารณาว่า สิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องที่ทุก ๆ คนในสังคมต้องได้รับการคุ้มครองอยู่แล้ว เช่นนี้ สิทธิและเสรีภาพย่อมเป็นสิ่งคาดหวังของคนในสังคม และเป็นสิ่งที่ต้องการ

เหมือน ๆ กัน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของทุก ๆ คนจึงเป็น “ประโยชน์สาธารณะ” ประการหนึ่งเช่นกัน⁷⁵

2.5.1.3 หลักความได้สัดส่วนเพื่อการประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพ

เนื่องจากประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพ เป็นถ้อยคำที่ปรากฏในระบบกฎหมายมหาชน การประสานทั้งสองสิ่งเข้าด้วยกัน จำต้องอาศัยหลักการทางกฎหมายมหาชนมาพิจารณา เหตุที่ต้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะก็เพราะว่า ในมุมมองของกฎหมายมหาชนนั้น จะต้องสร้างสมดุลระหว่างสิ่งที่ขัดแย้งและสวนทางกันโดยธรรมชาติ คือ ประโยชน์สาธารณะ กับ สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน

หากคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากเกินไป กฎหมายที่เกิดขึ้นก็ย่อมมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจจนกลายเป็นอภิสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายย่อมลดลง ส่งผลให้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนได้รับการกระทบมากขึ้นจนกระทั่งไม่เหลือสิทธิและเสรีภาพอยู่อีก หากคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากเกินไป เท่ากับว่าไปให้ความสำคัญกับรัฐเท่ากับเอกชน ประโยชน์สาธารณะมีค่าเท่ากับประโยชน์ส่วนตัวของคนแต่ละคนซึ่งทำให้การดำเนินการเพื่อให้บรรลุประโยชน์สาธารณะเป็นไปได้ยาก หรือเป็นไปได้ยาก หรือต้องมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงมาก⁷⁶

ดังนั้น กฎหมายมหาชนต้องทำหน้าที่สร้างสมดุลให้กับประโยชน์สาธารณะที่รัฐรับผิดชอบกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยพิจารณาถึงเหตุผล ความจำเป็น วิธีการ และประสิทธิภาพของฝ่ายปกครอง ควบคู่กับสัดส่วนความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย กระบวนการเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ดังกล่าวนี้เรียกว่า “การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพ” หมายถึง **แนวทางหรือวิธีการที่ทำให้ความเสียหายจากการถูกกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนโดยรัฐเกิดขึ้นน้อยที่สุด ในขณะที่รัฐสามารถดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้สูงสุด⁷⁷** มีหลักสำคัญ คือ **หลักความได้สัดส่วน** เป็นหลักที่ทำให้การตรากฎหมายสามารถประสานหรือสร้างสมดุลให้กับประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพที่ขัดแย้งกันสามารถดำเนินไปด้วยกันได้

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 347.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 331-332.

⁷⁷ พันวิชัย โรจนตันติ, "การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย"

สำหรับหลักความได้สัดส่วน วรตну วิจาระนันท์ ได้ศึกษาในประเด็น “หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย” การศึกษานี้ช่วยให้ทราบได้ว่า ประเทศไทยมีการเรียกขานคำว่าหลักความได้สัดส่วนต่างกันออกไป ทั้ง “หลักความได้สัดส่วน” หรือ “หลักความสมควรแก่เหตุ” หรือ “หลักห้ามมิให้ทำเกินกว่าเหตุ” เป็นต้น⁷⁸

หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่มีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติว่า

“...การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้...” และ มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่า “...การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้...”

คำว่า “เท่าที่จำเป็น” นี้เองที่แสดงถึงหลักความได้สัดส่วนซึ่งถูกนำมาใช้ประกอบกับหลักการอื่น ๆ เพื่อเป็นเงื่อนไขในข้อยกเว้นให้รัฐตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

สำหรับความหมายของหลักความได้สัดส่วน มีสาระสำคัญเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระดับรัฐธรรมนูญซึ่งมีพื้นฐานมาจากความยุติธรรม เป็นหลักพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจ ผู้ใช้อำนาจถูกบังคับให้ต้องกระทำการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ย่อย 3 ประการ⁷⁹

(1) หลักความสัมฤทธิ์ผล

หลักความสัมฤทธิ์ผลหรือหลักความเหมาะสมหมายความว่า มาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายต้องสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้นได้ กล่าวได้ว่า หลักความเหมาะสมเปรียบได้กับสามัญสำนึกของคนธรรมดาทั่วไป มาตรการใดที่

⁷⁸ วรตनु วิจาระนันท์, "หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย" (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า 7.

⁷⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 284-285.

ดำเนินการไม่ก่อผลตามที่กฎหมายนั้นประสงค์ หรือก่อผลตรงกันข้าม ย่อมเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสม สันนิษฐานว่า ผู้ที่นำมามาตรการเช่นนี้มาใช้ อาจเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ⁸⁰

ในระบบกฎหมายเยอรมันแนวคำพิพากษาของต่าง ๆ ของศาลรัฐธรรมนูญ เยอรมันอาจพิจารณาขอบเขตการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกรณีการบัญญัติกฎหมายของอำนาจนิติบัญญัติโดยอำนาจตุลาการประการหนึ่งคือ มาตรการที่ไม่เหมาะสมคือมาตรการที่ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือแต่บางส่วน⁸¹

(2) หลักความจำเป็น

มาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นต้องเป็นมาตรการที่จำเป็น ในกรณีที่มีเพียงมาตรการเดียวก็ไม่ต้องพิจารณาหลักเกณฑ์เรื่องนี้ แต่หากมีมาตรการหลายอย่างที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเลือกมาตรการที่กระทบกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดมาบัญญัติ ทั้งนี้เป็นไปความคิดรากฐานที่ว่า “ในระหว่างสิ่งเลวร้ายสองสิ่งที่ต้องเลือก บุคคลควรเลือกสิ่งทีเลวร้ายน้อยที่สุด”⁸²

ในระบบกฎหมายเยอรมัน กรณีที่มีมาตรการที่ก่อประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลต่างกัน เช่น เกิดประโยชน์กับบุคคลกลุ่มหนึ่งในขณะที่ก่อผลกระทบต่อประโยชน์ของคนอีกกลุ่มหนึ่ง ศาลจะต้องพิจารณาผลกระทบของคนอีกกลุ่มหนึ่งในระดับที่สำคัญกว่า ดังนี้ มาตรการใดที่จำเป็นมากที่สุด คือ มาตรการที่ก่อผลกระทบน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับอย่างเท่าเทียมกัน⁸³

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

มาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะบัญญัติเป็นกฎหมายต้องผ่านการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับกับประโยชน์ของเอกชน (สิทธิและเสรีภาพ) ที่ต้องเสียไปจากการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว จากการดำเนินการตามมาตรนั้นจะได้รับประโยชน์สาธารณะมากที่สุด และกระทบกับสิทธิและเสรีภาพอย่างน้อยที่สุดเช่นกัน

สำหรับหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ผู้ศึกษาเห็นว่า ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีข้อพิจารณาเรื่องหนึ่งที่เคยนำมาใช้ตรวจสอบการกระทำทางปกครองให้ได้สัดส่วนในเรื่องที่เกี่ยวข้องสังคม เศรษฐกิจ การเงิน เพราะหลักดังกล่าวคอยสร้างสมดุลให้กับการทำบัญชี

⁸⁰ วรตну วิจาระนันท์, "หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย," หน้า 74.

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 22.

⁸² เรื่องเดียวกัน, หน้า 78.

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26.

ต้นทุน ผลประโยชน์ว่า ประโยชน์ที่จะได้รับ คำนวณค่ากับการลงทุนหรือไม่ อย่างไร นั่นคือ หลักการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์กับผลเสีย โดยศาลใช้พิจารณาว่า มาตรการใดของฝ่ายปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ คือมาตรการที่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือสร้างค่าใช้จ่าย หรือเกิดผลกระทบทางการเงินและความเสียหายทางสังคมไม่เกินขอบเขต เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากการดำเนินการตามมาตราเช่นว่านั้น⁸⁴

จากหลักเกณฑ์ย่อยทั้งสามประการของหลักความได้สัดส่วนทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญไทยในหลักความได้สัดส่วนมาใช้ตรวจสอบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามกฎหมายต่าง ๆ และเนื่องจากหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการย่อยของหลักนิติรัฐซึ่งระบบกฎหมายไทยยอมรับว่าเป็นหลักการระดับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ถึงจะไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร องค์การต่าง ๆ ก็ย่อมต้องยึดโยงอยู่กับหลักความได้สัดส่วน

2.5.2 การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพเพื่อการพัฒนาสหกรณ์

ในการพัฒนาสหกรณ์ด้วยกฎหมาย จุดเริ่มต้นคือ การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ ดังนั้น วิธีคิดในการตรากฎหมายที่เหมาะสม ย่อมจะช่วยให้เกิดกฎหมายที่เอื้อต่อการพัฒนาสหกรณ์ไปในทางที่ควรจะเป็น หัวข้อนี้จึงได้ทำการสรุปแนวทางการใช้หลักความได้สัดส่วนเพื่อการดำเนินวิทยานิพนธ์ของผู้ศึกษาต่อไป

โดยปกติแล้ว แนวทางการตรวจสอบมาตรการของฝ่ายปกครองตามหลักความได้สัดส่วน อาจพิจารณาด้วยการดำเนินการตาม 4 ขั้นตอน ได้แก่⁸⁵

(1) การค้นหาวัตถุประสงค์ของการดำเนินการ อาจพิจารณาได้จากตัวมาตรการว่าทำไปเพื่ออะไร หรือจากบริบทหรือสิ่งแวดล้อม หรือจากข้อเท็จจริงที่เป็นต้นเหตุของมาตรการดังกล่าว

(2) การวิเคราะห์ว่า เป็นมาตรการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือไม่ หรือก็คือการนำหลักความเหมาะสมมาพิจารณาปรับใช้ว่า ในทางภาวะวิสัย มาตรการเช่นนั้นทำให้ภาครัฐสามารถบรรลุผลที่ต้องการได้

(3) การวิเคราะห์ว่า มาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นมาตรการที่จำเป็นหรือไม่ ในข้อนี้ เป็นการพิจารณาตามหลักความจำเป็นในกรณีที่มาตราที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 44-48.

⁸⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป (กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์, 2554), หน้า 58-62.

(4) การวิเคราะห์ว่า มาตรการที่อาจบรรลุวัตถุประสงค์และจำเป็นดังกล่าว มีความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ ตามหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เพื่อตรวจสอบว่ามาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นนั้นสร้างประโยชน์สาธารณะมากกว่าผลกระทบต่อประโยชน์ของปัจเจกชน

นอกจากนี้ ในกรณีของระบบกฎหมายเยอรมัน ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้นำหลักความได้สัดส่วนมาใช้ในการตรวจสอบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายเพื่อจำกัดการใช้สิทธิขั้นพื้นฐาน มีขั้นตอนในการตรวจสอบ ดังนี้⁸⁶

- 1) ตรวจสอบขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครองซึ่งก็คือสิ่งที่กฎหมายจะต้องให้ความคุ้มครอง
- 2) คำนวณว่าขอบเขตหรือความเป็นไปได้ในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น ๆ
- 3) ดำเนินการตรวจสอบว่าการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานว่า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ อย่างไร

จากแนวทางการตรวจสอบด้วยหลักความได้สัดส่วนทั้งสองแนวทางซึ่งมีรายละเอียดของขั้นตอนในการตรวจสอบต่างกันเล็กน้อย คือ ขั้นตอนก่อนที่ดำเนินการตามหลักของความได้สัดส่วน ผู้ศึกษาจึงเสนอขั้นตอนการประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิและเสรีภาพด้วยหลักความได้สัดส่วนสำหรับการออกกฎหมายในเรื่องหนึ่ง ๆ เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินวิทยานิพนธ์ของผู้ศึกษาต่อไป ดังนี้

(1) การค้นหาวัตถุประสงค์ของกฎหมายและประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับ

(1.1) เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายย่อมผูกพันอยู่กับประโยชน์ที่ทั้งฝ่ายรัฐและฝ่ายเอกชนจะได้รับ .ในกรณีของกฎหมายสหกรณ์ เป้าหมายสำคัญที่สุดคือการมุ่งให้สหกรณ์เป็นองค์การที่ดำเนินกิจกรรมทั้งปวงตามคุณค่าสหกรณ์และหลักการสหกรณ์ เพื่อให้สมาชิกบรรลุความต้องการร่วมกัน ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม กรณีเช่นนี้ย่อมเป็นประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่ายถือเป็นประโยชน์สาธารณะโดยแท้

(1.2) ในการออกกฎหมายเรื่องหนึ่ง ๆ ยังจำเป็นต้องคำนึงถึงความต้องการประโยชน์ที่แตกต่างกันของทั้งภาครัฐและขบวนการสหกรณ์ ย่อมเป็นธรรมดาว่า ขบวนการสหกรณ์ต้องการความเป็นอิสระให้มาก เพื่อดำเนินกิจกรรมทั้งทางเศรษฐกิจและทางสังคม ในขณะที่ด้วยกันภาครัฐเองต้องการให้ขบวนการสหกรณ์สามารถเกิด เติบโต และเจริญรุ่งเรืองได้อย่างดี จึงพยายามเข้ามาดูแลสหกรณ์ในด้านต่าง ๆ อีกทั้งยังป้องกันมิให้ขบวนการสหกรณ์ดำเนินกิจกรรมในทางที่เกิด

⁸⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 280-282.

ความเสียหายแก่ภาคส่วนอื่น ๆ เช่น ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ซึ่งย่อมกระทบกับความเป็นอิสระของสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ และยิ่งอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์บางเรื่องที่สหกรณ์ควรได้รับ และเป็นเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่สหกรณ์พึงมี ในกรณีเช่นนี้ ก็จะเป็นเรื่องของการค้นหาประโยชน์ของแต่ละฝ่าย

(2) การกำหนดขอบเขตของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อทราบประโยชน์ของแต่ละฝ่ายที่จะได้รับ ขั้นตอนต่อไปย่อมการค้นหาสิทธิและเสรีภาพ ขอบเขตการได้รับคุ้มครอง และขอบเขตในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ต่าง ๆ ของสหกรณ์

(3) การวิเคราะห์ตามหลักความได้สัดส่วน

จากวัตถุประสงค์และขอบเขตในสองข้อแรกย่อมเป็นกรอบเบื้องต้นที่จะนำมาสู่การพิจารณามาตรการไล่เรียงไปจากหลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ตามลำดับ เพื่อให้ได้มาตรการที่เหมาะสมจะเป็นกฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์ ทั้งนี้ จากการศึกษา สามารถสรุปหลักย่อยของหลักความได้สัดส่วน ดังนี้

(3.1) หลักความเหมาะสม สรุปได้ว่า มาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ อาจมีมากกว่าหนึ่งมาตรการ และมาตรการที่ไม่เหมาะสม คือ มาตรการที่ดำเนินการแล้วไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้แม้เพียงบางส่วนก็ตาม หรือให้ผลตรงกันข้ามกับวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เป็นไป

(3.2) หลักความจำเป็น สรุปได้ว่า มาตรการที่เหมาะสม และ กระทบสิทธิและเสรีภาพหรือก่อภาระแก่ประชาชนน้อยที่สุด หากมีเพียงมาตรการเดียวที่เหมาะสม ไม่จำเป็นต้องพิจารณาตามหลักความจำเป็นอีก

(3.3) มาตรการที่ได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ สรุปได้ว่า มาตรการที่เหมาะสม จำเป็น และก่อประโยชน์สาธารณะได้มากกว่าสิทธิและเสรีภาพที่ต้องถูกกระทบ

จากการศึกษา ทำให้เห็นว่า กฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายอีกเรื่องหนึ่งที่มีมิติในการพิจารณาทั้งข้อเท็จจริงอันเป็นที่มาของกฎหมายและมิติของกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ สำหรับมิติของข้อเท็จจริง ผู้ศึกษาเห็นว่า กฎหมายสหกรณ์ควรยึดโยงกับอัตลักษณ์ของสหกรณ์ รวมถึงแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ทั้งในระดับนานาชาติและระดับชาติ ส่วนมิติทางกฎหมายซึ่งมีประเด็นที่พิจารณาหลายประการ ผู้ศึกษาได้พิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นการกำหนด

ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์ในเรื่องต่าง ๆ ตามแนวคิดของการประโยชน์
สาธารณะสิทธิและเสรีภาพ

ในลำดับต่อไป ผู้ศึกษาได้นำเสนอกฎหมายสหกรณ์โดยเรียงลำดับจากกฎหมาย
ของประเทศไทยก่อนในบทที่ 3 จากนั้นจึงพิจารณาตัวอย่างกฎหมายสหกรณ์ของรัฐต่างชาติในบทที่ 4
เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ต่อไป

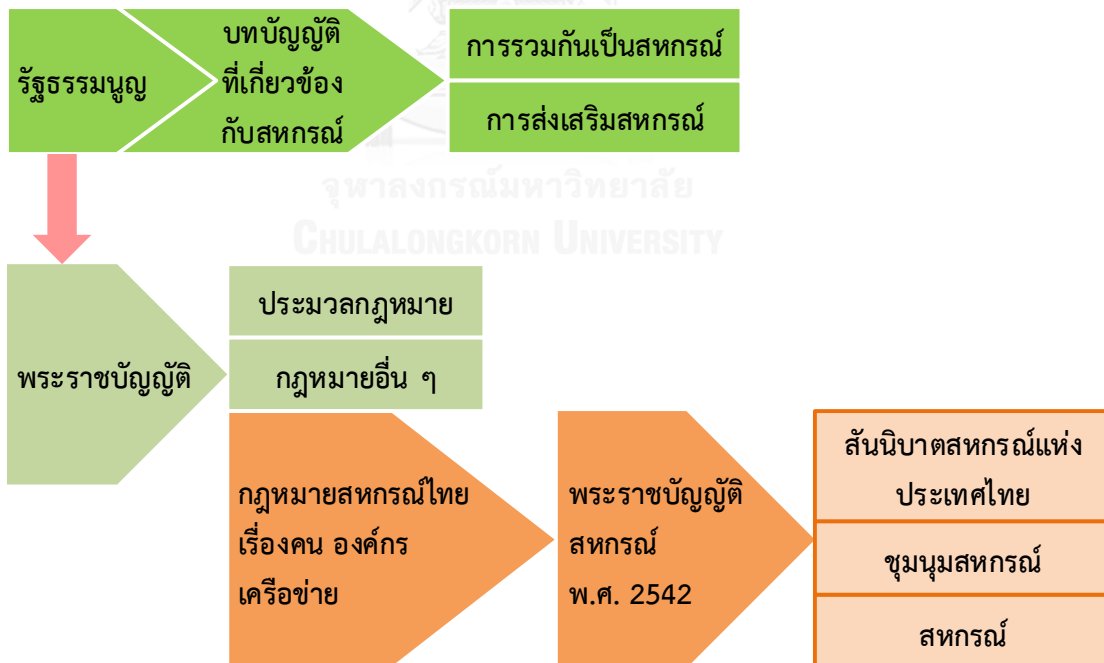


บทที่ 3

สหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ไทย

ในบทที่ผ่านมา ผู้ศึกษาได้กล่าวถึงสาระเกี่ยวกับสหกรณ์และกฎหมายสหกรณ์ ทิศทางในอนาคต และหลักความได้สัดส่วนเพื่อสร้างสมดุลระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์แล้ว การพิจารณากฎหมายสหกรณ์ไทยที่ปรากฏในบทที่ 3 นี้ มุ่งพิจารณาขบวนการสหกรณ์ที่อยู่ในบังคับของกฎหมาย เน้นการแสดงถึงลักษณะและความสามารถของตัวละครต่าง ๆ โดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายสหกรณ์ไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแสดงให้เห็นว่า ขบวนการสหกรณ์ไทยประกอบด้วย สหกรณ์ ชุมชุมสหกรณ์ และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์มิได้จำกัดแต่เฉพาะพระราชบัญญัติข้างต้นเท่านั้น คงยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย จึงสมควรกล่าวถึงสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทยเป็นการเบื้องต้น เพื่อนำไปสู่การพิจารณากฎหมายสหกรณ์ไทยต่อไป แนวทางการนำเสนอเนื้อหาของบทนี้จึงแบ่งออกเป็นส่วนของสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทยและสหกรณ์ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังรูป



รูปที่ 5 ขอบเขตการนำเสนอสหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ไทย

3.1 บทนำ : ภาพรวมของสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทย

ระบบกฎหมายที่ผู้ศึกษาได้พิจารณาในบทนี้ยึดโยงกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายในประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมาย โดยลำดับการนำเสนอตามรูปข้างต้น ส่วนสาระในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาได้แยกไว้ไปเสนอในหัวข้อต่อ ๆ ไป

3.1.1 การรับรองและส่งเสริมสหกรณ์ในรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญซึ่งผู้ศึกษานำมาพิจารณาแบ่งออกเป็น บทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสหกรณ์และบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์

ผู้ศึกษาได้กล่าวไว้ในหัวข้อที่ 2.2.1 แล้วว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์แสดงออกถึงเจตนารมณ์ของรัฐที่จะเข้ามามีความสัมพันธ์กับสหกรณ์ รัฐธรรมนูญแห่งของประเทศไทยเองก็เป็นข้อยืนยันประการหนึ่งเช่นกัน

3.1.1.1 การรับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพของประชาชนในการรวมเป็นสหกรณ์ อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏคำว่า “สหกรณ์” ในการรับรองดังกล่าวทุกครั้ง หากพิจารณาเป็นถึงกฎหมายที่ชื่อว่าพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 อันเป็นกฎหมายสำหรับองค์การสหกรณ์ของประเทศไทยฉบับแรกแล้ว อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายมองว่าสหกรณ์เป็นสมาคมรูปแบบหนึ่ง

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 เพียงแต่กำหนดให้บุคคลมีเสรีภาพในการตั้งสมาคมตามมาตรา 14 เท่านั้น การรับรองเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมหรือสหกรณ์นี้ เกิดขึ้นหลังจากการใช้บังคับของพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 และ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศไทยยังคงปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ดังนั้น ในช่วงเวลาก่อนวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 จึงยังไม่มีรัฐธรรมนูญและยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสหกรณ์ในรัฐธรรมนูญ

(2) ในช่วงเวลาระหว่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ถึง พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ใช้บังคับ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหลายครั้ง โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมหรือสหกรณ์ ดังนี้

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 14 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการตั้งสมาคมภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย

- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 14 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการตั้งสมาคมภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย
- 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 23 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพโดยบริบูรณ์ในการตั้งสมาคมภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย
- 4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 38 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นสมาคม เมื่อมีวัตถุประสงค์ไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของสมาคมย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- 5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 26 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการตั้งสมาคมภายใต้บังคับแห่งบทกฎหมาย

(3) ในช่วงเวลาที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ใช้บังคับ มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหลายครั้ง โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมหรือสหกรณ์ ดังนี้

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 36 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการรวมกันเป็นสมาคม เมื่อมีวัตถุประสงค์ไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการจัดตั้งและการดำเนินกิจการของสมาคมย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 44 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ โดยการจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ
- 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 37 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

- 4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 40 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- 5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 45 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ โดยการจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

(4) ในช่วงเวลาปัจจุบัน อยู่ในระหว่างการใช้บังคับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน พ.ศ. 2542 มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ 2 ครั้ง โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมหรือสหกรณ์ คือ

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 64 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ
- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4 ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เสรีภาพที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

3.1.1.2 บทบัญญัติการส่งเสริมสหกรณ์ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

นอกจากรัฐจะรับรองเสรีภาพของประชาชนในการรวมกันเป็นสหกรณ์ไว้ในกฎหมายระดับสูงสุดของประเทศแล้ว รัฐยังกำหนดมาตรการที่จะดำเนินการแก่สหกรณ์ไว้ด้วย โดยกำหนดเป็นนโยบายของรัฐซึ่งเป็นหมวดที่มีไว้สำหรับเป็นแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 69 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรมเพื่อเพิ่มพูนผลิตผลทั้งในทางปริมาณและคุณภาพ และพึงสนับสนุนการสหกรณ์เพื่อผลเช่นว่านั้นด้วย
- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 83 กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการสหกรณ์
- 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 67 วรรคสองตอนท้าย กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น
- 4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 76 วรรคท้าย กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในด้านการผลิต การเก็บรักษาและการจำหน่ายผลผลิต เพื่อให้เกษตรกรได้รับผลตอบแทนที่เป็นธรรม และพึงส่งเสริมให้เกษตรกรรวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ดังกล่าวโดยจัดตั้งเป็นสหกรณ์หรือวิธีอื่น
- 5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 85 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์
- 6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9) กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็น

อิสระ LONGKORN UNIVERSITY

3.1.1.3 ทิศทางของของบทบัญญัติเรื่องสหกรณ์ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อไป :

เนื่องจากในช่วงเวลาที่ดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นช่วงเวลาเดียวกับที่ประเทศไทยกำลังมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผู้ศึกษาจึงรวบรวมข้อมูลมาพิจารณา ตารางที่ 2 บทบัญญัติเกี่ยวกับสหกรณ์ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ระหว่าง พ.ศ. 2557-พ.ศ. 2559

ชื่อร่างรัฐธรรมนูญ	สรุปบทบัญญัติเกี่ยวกับสหกรณ์
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม มาตรา 34 วรรคหนึ่ง และมาตรา 36 วรรคหนึ่ง และส่งให้คณะรัฐมนตรี และ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตาม	มาตรา 54 วรรคแรก พลเมืองย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ มาตรา 54 วรรคท้าย การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบ

ชื่อร่างรัฐธรรมนูญ	สรุปบทบัญญัติเกี่ยวสหกรณ์
<p>มาตรา 36 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557</p> <p>โดย คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ</p>	<p>เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดในทางเศรษฐกิจ</p> <p>มาตรา 88 วรรคท้าย</p> <p>รัฐต้องส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง วิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจเพื่อสังคม ส่งเสริมและสนับสนุนสินค้าและบริการจากภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย ส่งเสริมระบบสหกรณ์ และพัฒนาการท่องเที่ยวของประเทศ ให้มีคุณภาพ</p> <p>มาตรา 292</p> <p>ให้มีการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจมหภาคตามแนวทางดังต่อไปนี้</p> <p>(6) ปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลและการส่งเสริมสหกรณ์ โดยยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานของสหกรณ์เพื่อการออมทรัพย์ให้เป็นสถาบันการเงินที่มั่นคงและมีธรรมาภิบาล และยกระดับมาตรฐานสหกรณ์ประเภทอื่นเพื่อส่งเสริมการรวมตัวและความเข้มแข็งของสมาชิกโดยยึดหลักของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง</p>
<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนี้ทั้งฉบับ)</p> <p>โดย คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ</p>	<p>มาตรา 54 วรรคแรก</p> <p>บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์</p> <p>มาตรา 54 วรรคท้าย</p> <p>การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดในทางเศรษฐกิจ</p> <p>มาตรา 87 วรรคห้า</p> <p>รัฐต้องส่งเสริมระบบสหกรณ์ วิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลาง วิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจเพื่อสังคม ส่งเสริมและสนับสนุนสินค้าและบริการจากภูมิปัญญาท้องถิ่นและภูมิปัญญาไทย</p> <p>มาตรา 266 ให้มีการปฏิรูปเศรษฐกิจ ตามแนวทางดังนี้</p> <p>(3) เสริมสร้างวินัยทางการเงิน การคลัง และรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาว โดยมีกลไกอิสระในการปฏิรูประบบการคลังและภาษีอากรเพิ่มภาษีให้ครบฐาน ขยายขอบเขตของการครอบคลุมของระบบภาษีให้กว้างขวางรวมทั้งจัดให้มีระบบบำนาญแห่งชาติที่มีความยั่งยืน ยกเว้นมาตรฐานการดำเนินงานและความมั่นคงของระบบการเงินระดับฐานรากและระบบสหกรณ์ ส่งเสริมตลาดทุนให้เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และมีวินัยทางการเงิน</p>
<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช. (ร่างเบื้องต้น)</p>	<p>มาตรา 42 วรรคแรก</p> <p>บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์</p> <p>มาตรา 42 วรรคสอง</p>

ชื่อร่างรัฐธรรมนูญ	สรุปบทบัญญัติเกี่ยวกับสหกรณ์
โดย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ	การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด
<p>ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอลงประชามติ 7 สิงหาคม 2559)</p> <p>โดย คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ</p>	<p>มาตรา 42 วรรคแรก บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์</p> <p>มาตรา 42 วรรคสอง การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด</p> <p>มาตรา 75 รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ</p> <p>รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ</p> <p>รัฐพึงส่งเสริมสนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน</p> <p>ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชนประกอบกัน</p> <p>มาตรา 258 ฉ(4) ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านเศรษฐกิจให้เกิดผลเป็นการสร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาดให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเหมาะสม และส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างกลไกเพิ่มโอกาสในการทำงานและการประกอบอาชีพของประชาชน</p>

จากตารางจะเห็นว่า ทิศทางของบทบัญญัติเกี่ยวกับสหกรณ์ในรัฐธรรมนูญอาจแบ่งพิจารณาออกได้เป็นสองส่วน คือ ส่วนของการรับรองเสรีภาพของประชาชนในการรวมกันเป็นสหกรณ์ซึ่งไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป กับส่วนของการส่งเสริมสหกรณ์ที่มีเนื้อหาเพิ่มมากขึ้น อาจมีประเด็นที่เน้นแตกต่างกันไปตามสถานการณ์และผู้ร่างรัฐธรรมนูญ แต่ยังคงมีทิศทางหลักในการส่งเสริมระบบสหกรณ์เช่นเดิม

จากการพิจารณาการปรากฏของคำว่า “สหกรณ์” และคำว่า “สมาคม” ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าเป็นการปรากฏในฐานะที่เป็นเสรีภาพประการหนึ่งของประชาชนที่จะรวมกันเพื่อดำเนินกิจกรรมกลุ่มอันมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ได้ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย นอกจากนี้รัฐยังมีนโยบายที่จะส่งเสริมสหกรณ์เอาไว้ในรัฐธรรมนูญ และหากพิจารณาถ้อยคำในเรื่องดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า รัฐไทยประสงค์ที่จะคุ้มครองระบบสหกรณ์และส่งเสริมการเกษตรด้วยการให้ประชาชนรวมกันเป็นสหกรณ์ทางหนึ่งด้วย

3.1.2 สหกรณ์ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติและกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสหกรณ์

กฎหมายหลักที่ใช้บังคับในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติต่าง ๆ หากพิจารณาในเรื่องสหกรณ์โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์จะมี 2 กลุ่มตามเนื้อหา ได้แก่ พระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ผู้ศึกษาได้กล่าวแยกออกเป็นอีกหัวข้อ และ พระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่สามารถใช้บังคับกับสหกรณ์ได้

3.1.2.1 พระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่สามารถใช้บังคับกับสหกรณ์ได้

(1) การดำเนินการของสหกรณ์ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในฐานะที่สหกรณ์ที่จดทะเบียนแล้วมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน นอกจากต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายสหกรณ์ซึ่งจะกล่าวภายหลังแล้ว ยังต้องคำนึงถึงกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย โดยกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องคือ **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่เอกชนทั้งหลายยึดถือในการมีนิติสัมพันธ์ต่อกัน¹

สหกรณ์ในฐานะนิติบุคคลซึ่งอยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าวด้วย ย่อมสามารถดำเนินการได้หลายประการ อาจเป็นผู้ทำนิติกรรมหรือสัญญา หรือมีสิทธิใด ๆ ตามกฎหมายที่นิติบุคคลพึงมี บทบัญญัติที่เกี่ยวกับสหกรณ์จึงมีตั้งแต่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล ทรัพย์สิน และทรัพย์สิน นิติกรรม หนี้ สัญญาและเอกเทศสัญญา เป็นต้น

(2) สหกรณ์ภายใต้บังคับของกฎหมายอาญา

สหกรณ์ก็เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ต้องเคารพกฎหมายอาญาซึ่งปรากฏและใช้บังคับกับสหกรณ์อยู่ตามกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งกฎหมายสหกรณ์เองด้วย สำหรับกฎหมายที่ผู้ศึกษาได้กล่าวถึงโดยสรุป มีดังนี้

¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายสหกรณ์และกระบวนการทางการเมือง หน้วยที่ 8-15 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553), หน้า 12-12.

(2.1) ประมวลกฎหมายอาญา มีหลายฐานความผิดที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ทั้งในฐานที่สหกรณ์เป็น “นิติบุคคล” หรือส่วนของบุคคลอย่างกรรมการดำเนินการ หรือลูกจ้างของสหกรณ์ เป็นต้น ทั้งนี้ ความผิดที่เกี่ยวข้องเช่น

- 1) ความผิดเกี่ยวกับการปลอมเอกสารและการใช้เอกสารปลอม
- 2) ความผิดเกี่ยวกับการค้า
- 3) ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น ลักทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ และยักยอกทรัพย์สิน

(2.2) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในส่วนของกฎหมายอาญามีการกำหนดความผิดเกี่ยวการสหกรณ์เอาไว้เช่นกัน 5 ประการ แสดงให้เห็นว่า สหกรณ์ได้รับการใส่ใจและการสนับสนุนจากภาครัฐ² โดยกำหนดไว้ 5 ประการ ได้แก่

- 1) ความผิดฐานใช้ชื่อ “สหกรณ์” โดยมีได้เป็นสหกรณ์
- 2) ความผิดฐานไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริง ไม่ส่งเอกสาร หรือไม่ส่งรายงานการประชุมตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่
- 3) ความผิดฐานขัดขวางหรือไม่ให้คำชี้แจงแก่นายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่
- 4) ความผิดฐานไม่จัดการรักษาทรัพย์สินของสหกรณ์ที่เลิก หรือไม่ส่งมอบทรัพย์สิน สมุดบัญชี แก่ผู้ชำระบัญชี
- 5) ความผิดฐานไม่แก้ไขข้อบกพร่องทางการเงินการบัญชีหรือกิจการหรือฐานะการเงินตามที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการ

(2.3) กฎหมายอื่นที่มีความผิดทางอาญา นอกจากประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 สหกรณ์ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ให้ปฏิบัติตามอีก ในบรรดากฎหมายเหล่านั้น อาจมีความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ด้วย กฎหมายเหล่านั้น เช่น

- 1) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีบทกำหนดโทษเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน หรือผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหมายนี้เกี่ยวกับสหกรณ์ที่ดำเนินการ

² ปรีชา สุวรรณทัต และ ทรงพล พินางค์, คำอธิบายพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (กฎหมายสหกรณ์ กฎหมายเพื่อการพัฒนา) (กรุงเทพฯ: จามจุรี โปรดักส์, 2555), หน้า 146-149.

เกี่ยวกับการเงิน และมีทุนดำเนินการซึ่งมีมูลค่าหุ้นรวมตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป

- 2) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีบทกำหนดสำหรับนายจ้างที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหมายนี้เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในฐานะนายจ้างของลูกจ้างสหกรณ์

(3) การดำเนินการของสหกรณ์ที่ปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ

การดำเนินการของสหกรณ์มิใช่มีแต่เพียงมิติของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือการไม่ฝ่าฝืนกฎหมายอาญาเท่านั้น แต่ยังมีมิติในขอบเขตของกฎหมายอื่น ๆ อีก เช่น

(3.1) ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ กฎหมายได้บัญญัติหลักเกณฑ์ทางภาษี ที่เป็นการส่งเสริมต่อระบบสหกรณ์และสมาชิกของสหกรณ์ไว้หลายเรื่อง ตัวอย่างเช่น

- 1) **ภาษีมูลค่าเพิ่ม** ตามประมวลรัษฎากร สหกรณ์ที่ให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพเป็น "ผู้ประกอบการ" หากรายรับดังกล่าวเกินกว่า 1,800,000 บาทต่อปี สหกรณ์ฯ ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา 85/1(1) เว้นแต่จะประกอบธุรกิจที่ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 2) **ภาษีธุรกิจเฉพาะ** ตามประมวลรัษฎากร สหกรณ์เป็นอีกองค์กรหนึ่งที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ แต่ก็มีข้อยกเว้นในบางกรณี เช่น กิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ เฉพาะการให้กู้ยืมแก่สมาชิกหรือแก่สหกรณ์ออมทรัพย์อื่นตามมาตรา 91/3

(3.2) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ตามมาตรา 13 ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2543) กำหนดให้สหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เฉพาะสหกรณ์ที่มีทุนดำเนินการซึ่งมีมูลค่าหุ้นรวมตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไปและมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการรับฝากเงิน ให้กู้ ให้สินเชื่อรับจำนองหรือรับจำนำทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้มาซึ่งเงินและทรัพย์สินต่างๆ โดยวิธีใดๆ ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไป

ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ห้าล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไป หรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย³

(3.3) กฎหมายแรงงาน สหกรณ์ที่จัดจ้างลูกจ้างเข้ามาทำงานย่อมมีสถานะเป็นนายจ้างและต้องตกอยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ดังตัวอย่าง

- 1) **พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541** มีข้อกำหนดหลายประการ เช่น เวลาทำงานปกติตามมาตรา 23 วันหยุดประจำสัปดาห์ตามมาตรา 28 การใช้แรงงานหญิง ค่าจ้างและค่าล่วงเวลา
- 2) **พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533** กำหนดให้สหกรณ์ในฐานะนายจ้างต้องนำเงินส่งเข้ากองทุนประกันสังคมเช่นเดียวกับรัฐบาลและลูกจ้างในอัตราไม่เกินที่กฎหมายกำหนด
- 3) **พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537** กำหนดให้สหกรณ์ในฐานะนายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสอยทบเข้ากองทุนเงินทดแทนเพื่อใช้เป็นเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้าง

นอกจากตัวอย่างที่ผู้ศึกษายกขึ้นกล่าวนี้อีก ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของสหกรณ์อีกหลายประการ สำหรับกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับสหกรณ์เป็นการเฉพาะ ผู้ศึกษาได้พิจารณาในหัวข้อต่อไป

3.1.2.2 สหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์อยู่หลายฉบับตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนได้กล่าวถึง “กฎหมายสหกรณ์” เป็นหลักว่า มีความเป็นมาเป็นไปอย่างไรบ้าง ยกเว้นแต่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่เป็นกฎหมายหลักของบทที่ 3 ซึ่งผู้ศึกษาได้กล่าวในหัวข้ออื่น ๆ ต่อไป

(1) กฎหมายสหกรณ์ในอดีต

(1.1) พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 กฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกของประเทศไทยเริ่มต้นอย่างเป็นทางการด้วยนโยบายการส่งเสริมหรือพัฒนาจากบนลงล่าง (top-Down) โดยภาครัฐการทั้งนี้เพราะ สภาวะของเกษตรกรในช่วงปลายรัชการที่ 5 ที่มีการปรับเปลี่ยนการทำเกษตรแบบ “เพื่อเลี้ยงตัวเองในชนบท” มาเป็น “เพื่อการค้า” จึงส่งผลกระทบต่อ

³ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, "สหกรณ์" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 28 มิถุนายน 2559.

ความสามารถในการผลิตเพื่อเป้าหมายดังกล่าว เกษตรกรต้องประสบกับปัญหาในอาชีพและการดำรงชีวิต ทั้งในเรื่องปัญหาการขาดแคลนแหล่งเงินทุน การชำระดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราที่สูง การชั่งตวง วัดผลผลิต เป็นต้น ถือเป็นภาระที่เอกราชเปรียบจากพ่อค้านายทุน ในที่สุด พ.ศ. 2457 ภาคราชการได้ทำการศึกษาหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว และเลือกวิธีการสหกรณ์มาใช้⁴ มีการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์อย่างเป็นทางการแห่งแรกคือ สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 ประเภทสหกรณ์หาทุน (สหกรณ์การเกษตรในปัจจุบัน) มีวัตถุประสงค์ในการให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกโดยเฉพาะเกษตรกรที่ส่วนใหญ่ประสบปัญหาเกี่ยวกับภาวะความยากจนจากปัญหาที่ผ่านมา

(1.2) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 เมื่อภาคราชการมั่นใจว่าสหกรณ์สามารถนำมาใช้ในสังคมไทยได้แล้ว ก็ได้ตรากฎหมายสำหรับองค์การสหกรณ์เป็นการเฉพาะ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2471 ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่มีพระราชประสงค์ให้ตั้งสหกรณ์เพื่ออุดหนุนแก่ประชาราษฎร์ผู้ประกอบการเพาะปลูกและจำพวกอื่น ๆ ที่มีกำลังทรัพย์น้อยแต่มีความต้องการอย่างเดียวกัน เพื่อยังให้เกิดการประหยัดทรัพย์ การช่วยตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันละกัน เป็นทางอีกทางหนึ่งซึ่งเผยแพร่ความจำเริญทรัพย์และจำเริญธรรมในบ้านเมืองยิ่งขึ้น ในช่วงเวลาของพระราชบัญญัติฉบับนี้ กิจกรรมสหกรณ์ในประเทศเจริญก้าวหน้าไปมาก ตั้งแต่ พ.ศ. 2478 เป็นต้นมา ภาคราชการก็ได้ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ นอกเหนือไปจากสหกรณ์หาทุน เช่น สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน สหกรณ์นิคมกสิกรรม สหกรณ์ผู้บริโภคนิยม สหกรณ์ขายข้าวและพืชผล สหกรณ์บำรุงที่ดิน สหกรณ์อุตสาหกรรมเพื่อส่งเสริมชานาและครอบครัว เป็นต้น⁵

(1.3) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นเนื่องจากตลอดระยะเวลา 40 ปีที่บังคับใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 การสหกรณ์ในประเทศไทยได้ขยายตัวไปมาก ทั้งในประเภท จำนวน กิจกรรม สมาชิก กฎหมายฉบับนี้ได้องค์การใหม่ขึ้นในระบบสหกรณ์ไทย ได้แก่ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย อันเป็นองค์การสูงสุดในขบวนการสหกรณ์ไทย ซึ่งถูกจัดตั้งตามกฎหมายและมีได้เป็นสหกรณ์ กฎหมายฉบับนี้เปิดโอกาสให้มีการควบสหกรณ์เข้าด้วยกัน ตลอดจนได้จัดแบ่งสหกรณ์ตาม กฎกระทรวงออกเป็น 6 ประเภท⁶

⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ หน่วยที่ 1-7, หน้า 2-7 ถึง 2-9.

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-10.

⁶ กรมส่งเสริมสหกรณ์, "ประวัติกรมส่งเสริมสหกรณ์" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2559. แหล่งที่มา: http://www.cpd.go.th/ewt_news.php?nid=55

(2) ภาพรวมของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบัน

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ บังคับใช้กับสหกรณ์ทุกชนิด และทุกประเภท เป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ที่ใช้บังคับอยู่เดิมทั้งฉบับ โดยจัดระบบสหกรณ์ให้สหกรณ์มีชนิดเดียวคือสหกรณ์ที่สมาชิกมีความรับผิดชอบจำกัดเท่าจำนวนหุ้นที่ถือ เพื่อให้สหกรณ์พัฒนาไปด้วยความมั่นคง กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ จัดให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาสหกรณ์เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่บรรดาสหกรณ์ ปรับปรุงองค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้มีการพัฒนาไปสู่การจัดตั้งสหกรณ์อย่างเป็นระบบ และปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

กฎหมายดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติม 1 ครั้ง เมื่อ พ.ศ. 2553 เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบและการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ลักษณะต้องห้ามของกรรมการหรือผู้จัดการ หลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย การแต่งตั้งรองนายทะเบียนสหกรณ์ เงินค่าหุ้น การตั้งผู้รับโอนประโยชน์ของสมาชิกผู้ตาย อำนาจหน้าที่ของสหกรณ์ในการรับฝากเงิน หลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย อำนาจของรัฐมนตรีในการเรียกประชุมใหญ่วิสามัญและแนวทางการแก้ปัญหาการดำเนินการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยให้ครอบคลุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้โครงสร้างเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวเป็นไปดังตาราง

ตารางที่ 3 โครงสร้างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

เรื่อง	มาตรา
	1 - 5
หมวด 1 บททั่วไป	6 - 8
หมวด 2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์	
ส่วนที่ 1 คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ	9 - 14
ส่วนที่ 2 นายทะเบียนสหกรณ์	15 - 16
ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลสหกรณ์	17 - 26
ส่วนที่ 4 กองทุนพัฒนาสหกรณ์	27 - 32
หมวด 3 สหกรณ์	
ส่วนที่ 1 การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์	33 - 42/2
ส่วนที่ 2 ข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติม	43 - 45
ส่วนที่ 3 การดำเนินงานของสหกรณ์	46 - 68
ส่วนที่ 4 การสอบบัญชี	69

เรื่อง	มาตรา
ส่วนที่ 5 การเลิกสหกรณ์	70 - 73
หมวด 4 การชำระบัญชี	74 - 89
หมวด 5 การควบสหกรณ์เข้ากัน	90 - 95
หมวด 6 การแยกสหกรณ์	96 - 100
หมวด 7 ชุมนุมสหกรณ์	101 - 107
หมวด 8 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย	108 - 118
หมวด 9 กลุ่มเกษตรกร	119 - 128
หมวด 10 บทกำหนดโทษ	129 - 133
บทเฉพาะกาล	134 - 138

จากตารางจะพบว่า กฎหมายฉบับนี้เรียงเนื้อหาโดยให้ความสำคัญกับภาครัฐก่อน กล่าวคือ กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ไว้ในหมวด 2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ จากนั้นจึงได้กล่าวถึงสหกรณ์ โดยเริ่มจากสหกรณ์ระดับปฐมภูมิในหมวด 3 ถึง หมวด 6 สหกรณ์ระดับทุติยภูมิหรือชุมนุมสหกรณ์ ในหมวด 7 และองค์การสูงสุดในขบวนการสหกรณ์ไทยในหมวด 8 นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดองค์การอีกรูปแบบหนึ่ง คือ กลุ่มเกษตรกรไว้ในหมวด 9

กฎหมายยังแบ่งองค์การสหกรณ์ออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร โดยกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกรแยกออกมาเป็นต่างหาก พร้อมกับตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย กลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2547 เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินการ การกำกับ การเลิก และการควบกลุ่มเกษตรกร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อ 3.1 ผู้ศึกษากล่าวภาพรวมของสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทยไปแล้ว อย่างไรก็ตาม ยังมีรายละเอียดทั้งในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และกฎเกณฑ์ในระดับต่ำกว่ากฎหมายซึ่งได้เกี่ยวกับขบวนการสหกรณ์ไทย (ไม่รวมกลุ่มเกษตรกร) ไว้ในหัวข้อต่อไป

3.2 สหกรณ์ขั้นปฐม : สหกรณ์

สหกรณ์ในความหมายของพระราชบัญญัตินี้ เป็นไปตามมาตรา 4 ที่กำหนดว่า สหกรณ์หมายถึง คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

3.2.1 ชนิดและประเภทของสหกรณ์ตามกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดสหกรณ์ขึ้นปฐมเอาไว้ 1 ชนิด ตามตามมาตรา 37 วรรคสอง และมาตรา 43(1) คือ สหกรณ์เป็นนิติบุคคลที่สมาชิกของสหกรณ์มีความรับผิดชอบจำกัดเพียงค่าหุ้นที่ตนยังค้างชำระอยู่เท่านั้น

ประเภทสหกรณ์ในประเทศไทยมีเกณฑ์การจำแนกตามที่สำนักนายทะเบียนและกฎหมาย กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้แสดงแนวทางโดยวัตถุประสงค์เอาไว้ พิจารณาเป็น 2 ระดับ คือ ⁷

- 1) **วัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์ (มุ่งเน้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ)** คือ ความคาดหวังสำคัญในการดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกของสหกรณ์ เช่น วัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์การเกษตร ได้แก่ ให้บริการสินเชื่อ ร่วมกันซื้อปัจจัยการผลิต การรวมกันขายผลิตผลทางการเกษตรรวมทั้งการแปรรูปผลิตผล เป็นต้น ตลอดจนให้บริการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์หลักดังกล่าวข้างต้น
- 2) **วัตถุประสงค์รองของสหกรณ์ (มุ่งเน้นกิจกรรมทางสังคมของสหกรณ์)** มีลักษณะเช่น การจัดให้มีสวัสดิการหรือการสงเคราะห์แก่สมาชิก การส่งเสริมการศึกษาฝึกอบรมและวัฒนธรรม การดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์แก่ชุมชนและสังคม ฯลฯ

สหกรณ์ทุกประเภทสามารถกำหนดวัตถุประสงค์รองเหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไรก็ได้ โดย **ไม่ถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ในการแบ่งแยกประเภทของสหกรณ์** เฉพาะวัตถุประสงค์หลักเท่านั้นที่เป็นกฎเกณฑ์ในการแบ่งแยกประเภทสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์ไทยปัจจุบันกล่าวถึงการกำหนดประเภทสหกรณ์ในมาตรา 33(1) กำหนดให้สหกรณ์จะตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ต้องมีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน และมาตรา 33 วรรคสองให้กำหนดประเภทของสหกรณ์เอาไว้ในกฎกระทรวง ดังนั้น จึงมีกฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548 กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า (ร้านสหกรณ์) สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

⁷ กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักนายทะเบียนและกฎหมาย, "แนวคิดในการแบ่งประเภทสหกรณ์" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 4 เมษายน 2558. แหล่งที่มา: <http://webhost.cpd.go.th/rlo/group.html>

3.2.1.1 สหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตร (Agricultural Cooperative) ⁸ เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งโดยกลุ่มบุคคลผู้เป็นเกษตรกร ดำเนินกิจกรรมแตกต่างกันไปตามกิจกรรมทางการเกษตรของสมาชิก มุ่งให้สมาชิกได้ดำเนินกิจกรรมอย่างช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพและยกระดับคุณภาพชีวิตของสมาชิก

สหกรณ์การเกษตรมีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสมาชิก ตั้งแต่ส่งเสริมการออม จัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืม จัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรมาจำหน่าย รวบรวมและแปรรูปผลผลิตของสมาชิก รวมทั้งการช่วยเหลือด้านวิชาการเกษตร ส่วนมากดำเนินธุรกิจเป็นสหกรณ์เอนกประสงค์ นอกจากนี้ยังแบ่งรูปแบบออกไปอีกหลายประการ ตามความแตกต่างกันของวัตถุประสงค์ซึ่งสัมพันธ์กับการเข้าไปส่งเสริมของหน่วยราชการ ได้แก่ สหกรณ์การเกษตรทั่วไป สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน สหกรณ์ผู้ใช้น้ำ สหกรณ์โคนม สหกรณ์ผู้เลี้ยงสัตว์ สหกรณ์เพื่อการตลาดลูกค้า ธ.ก.ส. สหกรณ์กองทุนสวนยาง และ สหกรณ์การเกษตรสมัชชารายย่อย

สถานการณ์ของสหกรณ์การเกษตร ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2557 พบว่ามีสหกรณ์ที่รวบรวมข้อมูลได้ 3,477 สหกรณ์ มีสมาชิก 6,442,540 คน เป็นชาย 3,944,171 คน หญิง 2,498,369 คน ดังตาราง ⁹

ตารางที่ 4 จำนวนสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์การเกษตร ประจำปี 2557

รูปแบบย่อยของสหกรณ์	จำนวน (สหกรณ์)	จำนวนสมาชิก (คน)	
		ชาย	หญิง
สหกรณ์กองทุนสวนยาง	610	75,825	50,456
สหกรณ์การเกษตรทั่วไป	1,877	1,089,586	1,137,233
สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน	146	39,068	38,416
สหกรณ์การเกษตรเพื่อการตลาดลูกค้า ธ.ก.ส. (สกต.)	77	2,614,995	1,193,417
สหกรณ์โคนม	101	12,548	6,901
สหกรณ์ผู้ใช้น้ำ	476	66,625	46,342
สหกรณ์ผู้เลี้ยงสัตว์	128	24,876	12,026
สหกรณ์การเกษตรสมัชชารายย่อย	62	20,648	13,578

⁸ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ หน่วยที่ 1-7, หน้า 6-6 ถึง 6-15.

⁹ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์การเกษตร ประจำปี 2557 (กรุงเทพฯ: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2558), หน้า 10-11.

สำหรับการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์การเกษตรปี 2557 ทั้ง 6 ด้านมีมูลค่า 294,380.64 ล้านบาท แบ่งเป็น ¹⁰

- 1) การรับฝากเงินเพื่อเป็นแหล่งระดมทุน ประกอบด้วย การรับฝากเงินจากสมาชิก การรับฝากเงินจากสหกรณ์อื่น และการรับฝากเงินอื่น ๆ
- 2) การให้เงินกู้ซึ่งเป็นธุรกิจที่มีมูลค่าสูงสุด ประกอบด้วย การให้เงินกู้แก่สมาชิก และการให้สหกรณ์อื่นกู้
- 3) การจัดหาสินค้ามาจำหน่ายแก่สมาชิกทั้งต้นทุนการผลิต และเครื่องอุปโภคบริโภค
- 4) การรวบรวมผลผลิตเพื่อให้สหกรณ์สามารถจัดการและจำหน่ายแทนสมาชิกแต่ผู้เดียว
- 5) การแปรรูปผลผลิตเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่ม
- 6) การให้บริการและส่งเสริมการเกษตรเพื่อช่วยแก้ปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอาชีพของสมาชิก

ตารางที่ 5 มูลค่าการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์การเกษตรปี 2557

ประเภทธุรกิจ	มูลค่า (ล้านบาท)
การรับฝากเงิน	68,970.87
การให้เงินกู้	81,893.75
การจัดหาสินค้ามาจำหน่าย	68,796.48
การรวบรวมผลผลิต	58,586.75
การแปรรูปผลผลิต	15,700.91
การบริการและส่งเสริมการเกษตร	431.88

3.2.1.2 สหกรณ์ประมง

สหกรณ์ประมง (Fisheries Cooperative) ¹¹ เป็นสหกรณ์ที่ชาวประมงจัดตั้งขึ้นบนหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการประกอบอาชีพการทำประมง มีลักษณะคล้ายคลึงกับสหกรณ์การเกษตร แตกต่างก็เพียงลักษณะเฉพาะของอาชีพการทำประมง วัตถุประสงค์ส่วนใหญ่จึงคล้ายคลึงกับสหกรณ์การเกษตร รูปแบบของสหกรณ์

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13-16.

¹¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ หน่วยที่ 1-7, หน้า 6-58 ถึง 56-59.

ประมงแตกต่างกันไปตามสภาพของน้ำที่ใช้ในการทำประมง ได้แก่ สหกรณ์ประมงน้ำเค็ม สหกรณ์ประมงน้ำจืด และสหกรณ์ประมงน้ำกร่อย

สถานการณ์ ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2557 มีสหกรณ์ประมงที่สามารถรวบรวมข้อมูลได้ทั้งสิ้น 75 สหกรณ์ มีสมาชิกรวม 14,882 คน มีการดำเนินธุรกิจทั้ง 6 ด้านมูลค่ารวม 932.74 ล้านบาท แบ่งเป็น ธุรกิจการรับฝากเงินมูลค่า 33.03 ล้านบาท ธุรกิจการให้เงินกู้มูลค่า 165.66 ล้านบาท ธุรกิจการจัดหาสินค้ามาจำหน่ายมูลค่า 568.09 ล้านบาท ธุรกิจการรวบรวมผลิตผลมูลค่า 94.27 ล้านบาท ธุรกิจการแปรรูปผลิตผลมูลค่า 0.27 ล้านบาท และธุรกิจการให้บริการและส่งเสริมมูลค่า 71.42 ล้านบาท ¹²

3.2.1.3 สหกรณ์นิคม

สหกรณ์นิคม (Land Settlement Cooperative) ¹³ เป็นสหกรณ์ที่รัฐใช้เป็นกลไกที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดที่ดินของรัฐให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยให้เกษตรกรเหล่านั้นรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ เข้าทำประโยชน์และอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ กล่าวได้ว่าสหกรณ์นิคมมีลักษณะเช่นเดียวกับสหกรณ์การเกษตร แบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ สหกรณ์นิคมสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน และสหกรณ์การเช่าที่ดิน

วัตถุประสงค์ของสหกรณ์นิคมก็เป็นเช่นเดียวกับสหกรณ์การเกษตร แต่ที่ต้องแยกประเภทออกมาเป็นอีกประเภทหนึ่งก็เพราะ สหกรณ์นิคมได้ผนวกเรื่อง “ที่ดิน” เอาไว้ด้วย กล่าวคือ การนำที่ดินของรัฐมาจัดสรรให้สมาชิกได้อยู่อาศัย ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมของตนเอง ตลอดจนการสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อให้ราษฎรมีสถาบันของตนเองในการดำเนินการ

สถานการณ์สหกรณ์นิคม ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2557 พบว่ามีสหกรณ์ที่สามารถรวบรวมข้อมูลได้ 86 สหกรณ์ มีสมาชิกรวม 192,821 คน การดำเนินธุรกิจทั้ง 6 ด้าน มูลค่ารวม 14,607.26 ล้านบาท แบ่งเป็น ธุรกิจการรับฝากเงินมูลค่า 3,324.52 ล้านบาท ธุรกิจการให้เงินกู้มูลค่า 3,184.69 ล้านบาท ธุรกิจการจัดหาสินค้ามาจำหน่ายมูลค่า 3,107.29 ล้านบาท ธุรกิจการ

¹² กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, สารสนเทศความรู้ทางการเงินสหกรณ์ประมง ประจำปี 2557 (กรุงเทพฯ: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2558), หน้า 3-5.

¹³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ หน่วยที่ 1-7, หน้า 6-36 ถึง 36-42.

รวบรวมผลิตผลมูลค่า 3,363.09 ล้านบาท ธุรกิจการแปรรูปผลิตผลมูลค่า 1,609.92 ล้านบาท และ ธุรกิจการให้บริการและส่งเสริมมูลค่า 17.75 ล้านบาท ¹⁴

3.2.1.4 สหกรณ์ร้านค้า

สหกรณ์ร้านค้า (Consumer Cooperative) ¹⁵ หรือร้านสหกรณ์ (Cooperative Store) เป็นสหกรณ์ที่ผู้บริโภครวมตัวกันจัดตั้งขึ้นเพื่อ จัดหาสินค้าอุปโภคบริโภคตามความต้องการของพวกเขาที่ได้คุณภาพและมีราคาที่เป็นธรรมจำหน่าย

วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ร้านค้ามีเพียงเรื่องการจัดหาสินค้ามาจำหน่าย แต่อาจได้มาด้วยการจัดหาจากภายในหมู่สมาชิกด้วยตนเอง หรือจากแหล่งสินค้าภายนอก

รูปแบบของสหกรณ์ร้านค้าพิจารณาพื้นที่การให้บริการ แบ่งเป็น สหกรณ์แบบปิดซึ่งให้บริการแก่สมาชิกผู้อยู่ในองค์กรต่าง ๆ และ สหกรณ์แบบเปิดซึ่งให้บริการแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป โดยมักอยู่ในชุมชน

สถานการณ์ของสหกรณ์ร้านค้า ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2557 สามารถรวบรวมข้อมูลได้ 157 สหกรณ์ มีสมาชิก 688,964 คน เป็นชาย 355,977 คน หญิง 332,987 คน แบ่งตามประเภทได้ ดังตาราง ¹⁶

ตารางที่ 6 จำนวนสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ร้านค้า ประจำปี 2557

ประเภทสหกรณ์ร้านค้า	จำนวนที่รวบรวมได้ (สหกรณ์)	สมาชิก (คน)	
		ชาย	หญิง
ประถมศึกษา	7	2,488	2,125
อาชีวศึกษา	30	5,210	11,433
ราชภัฏ	11	60,632	14,032
มหาวิทยาลัย	10	83,040	151,835
ส่วนราชการ	3	1,644	1,673
รัฐวิสาหกิจ	4	38,913	4,134
ตำรวจ	2	2,760	455

¹⁴ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, สารสนเทศน่ารู้ทางการเงินสหกรณ์นิคม ประจำปี 2557 (กรุงเทพฯ: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2558), หน้า 3-5.

¹⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ หน่วยที่ 8-15 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556), หน้า 8-6 ถึง 8-10.

¹⁶ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์ร้านค้า ประจำปี 2557 (กรุงเทพฯ: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2558), หน้า 15-16.

ประเภทสหกรณ์ร้านค้า	จำนวนที่รวบรวมได้ (สหกรณ์)	สมาชิก (คน)	
		ชาย	หญิง
ทหาร	19	39,674	15,385
โรงพยาบาล	21	3,578	17,380
เอกชนและอื่น ๆ	50	172,608	114,535

สำหรับการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ร้านค้าในปี 2557 มีการดำเนินธุรกิจทั้ง 6 ด้าน มูลค่ารวม 6,536.69 ล้านบาท แบ่งเป็น ธุรกิจการรับฝากเงินมูลค่า 57.64 ล้านบาท ธุรกิจการให้เงินกู้มูลค่า 143.04 ล้านบาท ธุรกิจการจัดหาสินค้ามาจำหน่ายมูลค่า 6,243.01 ล้านบาท ธุรกิจการรวบรวมผลิตผลมูลค่า 2.75 ล้านบาท ธุรกิจการแปรรูปผลิตผลมูลค่า 20.84 ล้านบาท ธุรกิจการให้บริการและส่งเสริมมูลค่า 69.11 ล้านบาท ¹⁷

3.2.1.5 สหกรณ์บริการ

สหกรณ์บริการ (Service Cooperative) ¹⁸ เป็นสหกรณ์ให้สมาชิกจากหลากหลายภาคส่วนร่วมกันจัดตั้งขึ้น เพื่อจัดให้มีบริการบางอย่างตามความต้องการของพวกเขา เป็นการแก้ปัญหาความเดือดร้อนร่วมกัน เป็นสหกรณ์อีกประเภทหนึ่งซึ่งดำเนินธุรกิจอย่างสหกรณ์เอนกประสงค์ หากพิจารณารูปแบบของสหกรณ์บริการตามแต่บริการที่ดำเนินการ พบว่ามีหลายประการสามารถแบ่งกลุ่มได้ ดังนี้

- 1) สหกรณ์การเดินรถ : สหกรณ์รถยนต์โดยสาร สหกรณ์รถแท็กซี่ สหกรณ์รถสามล้อ สหกรณ์รถยนต์สี่ล้อเล็ก และ สหกรณ์รถยนต์บริการธุรกิจ
- 2) สหกรณ์อุตสาหกรรมในครัวเรือน
- 3) สหกรณ์สาธารณูปโภค
- 4) สหกรณ์เคหะสถานและสหกรณ์บริการชุมชน
- 5) สหกรณ์บริการรูปแบบธุรกิจอื่น ๆ นอกเหนือจากข้างต้น

ตารางที่ 7 จำนวนสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์บริการ ประจำปี 2557

ประเภทสหกรณ์	จำนวนที่รวบรวมได้ (สหกรณ์)	สมาชิก (คน)	
		ชาย	หญิง
เคหสถาน	373	38,258	38,584
บริการอื่น ๆ	302	113,154	127,743

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

¹⁸ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ หน้าที่ 8-15, หน้า

ประเภทสหกรณ์	จำนวนที่รวบรวมได้ (สหกรณ์)	สมาชิก (คน)	
		ชาย	หญิง
รถโดยสาร	228	73,196	18,037
สาธารณูปโภค	18	6,307	2,549
อุตสาหกรรม	62	3,590	9,075

สำหรับการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์บริการในปี 2557 มีการดำเนินธุรกิจทั้ง 6 ด้าน มูลค่ารวม 11,823.69 ล้านบาท แบ่งเป็น ธุรกิจการรับฝากเงินมูลค่า 3,987.46 ล้านบาท ธุรกิจการให้เงินกู้มูลค่า 4,231.24 ล้านบาท ธุรกิจการจัดหาสินค้ามาจำหน่ายมูลค่า 2,569.66 ล้านบาท ธุรกิจการรวบรวมผลิตผลมูลค่า 30.06 ล้านบาท ธุรกิจการแปรรูปผลิตผลมูลค่า 91.60 ล้านบาท และธุรกิจการให้บริการและส่งเสริมมูลค่า 913.67 ล้านบาท¹⁹

3.2.1.6 สหกรณ์ออมทรัพย์

สหกรณ์ออมทรัพย์ (Saving Cooperative)²⁰ เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ผู้มีรายได้ประจำ มีอาชีพเดียวกัน อยู่ในชุมชนหรือองค์กรเดียวกันร่วมกันจัดตั้งบนวิถีทางการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อแก้ไขปัญหาและเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินผ่านกระบวนการออมเงิน และให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิก

สหกรณ์ออมทรัพย์จัดเป็นสหกรณ์เอกประสงค์ เพราะมุ่งดำเนินธุรกิจด้านการเงินเพียงประการเดียว โดยการส่งเสริมการออมทรัพย์ และการให้สมาชิกกู้ยืมเงิน

รูปแบบของสหกรณ์ออมทรัพย์มีการพิจารณาองค์กรที่สหกรณ์ตั้งอยู่ โดยแบ่งเป็น สหกรณ์ออมทรัพย์ภาคราชการ สหกรณ์ออมทรัพย์ภาครัฐวิสาหกิจ และ สหกรณ์ออมทรัพย์ภาคเอกชน

สถานการณ์สหกรณ์ออมทรัพย์ ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2557 มีสหกรณ์จำนวนที่รวบรวมข้อมูลได้ 1,349 สหกรณ์ มีสมาชิก 2,980,461 คน เป็นชาย 1,584,583 คน หญิง 1,395,878 คน รายละเอียดดังตาราง²¹

¹⁹ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์บริการ ประจำปี 2557 (กรุงเทพฯ: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2558), หน้า 20.

²⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ หน่วยที่ 1-7, หน้า 7-6 ถึง 7-8.

²¹ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์ร้านค้า ประจำปี 2557, หน้า 21.

ตารางที่ 8 จำนวนสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ ประจำปี 2557

ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์	จำนวนที่รวบรวมได้ (สหกรณ์)
ตำรวจ	125
ทหาร	176
ครู	110
มหาวิทยาลัย	35
โรงพยาบาล / สาธารณสุข	155
ส่วนราชการอื่น ๆ	162
รัฐวิสาหกิจ	51
เอกชนและอื่น ๆ	535

สำหรับการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ออมทรัพย์ในปี 2557 มีการดำเนินธุรกิจ 4 ด้าน มูลค่ารวม 1,481,110.98 ล้านบาท แบ่งเป็น ธุรกิจการรับฝากเงินมูลค่า 420,015.41 ล้านบาท ธุรกิจการให้เงินกู้มูลค่า 1,061,045.54 ล้านบาท ธุรกิจการจัดหาสินค้ามาจำหน่ายมูลค่า 28.81 ล้านบาท และธุรกิจการให้บริการมูลค่า 21.22 ล้านบาท ²²

3.2.1.7 สหกรณ์เครดิตยูเนียน

สหกรณ์เครดิตยูเนียน (Credit Union Cooperative) ²³ เป็นสถาบันการเงินรูปแบบที่สัมพันธ์กับชุมชนมาก จัดตั้งขึ้นด้วยความไว้วางใจกันระหว่างสมาชิก เพื่อช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ผ่านกระบวนการระดมเงินของสมาชิกมาเป็นทุน เพื่อให้สมาชิกที่มีความจำเป็นสามารถกู้ยืมไปใช้ประโยชน์ได้ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของสมาชิก

เนื่องด้วยเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์นี้เอง วัตถุประสงค์ของสหกรณ์เครดิตยูเนียนจึงมิได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะเรื่องการเงินเท่านั้น หากแต่รวมถึงการส่งเสริมอาชีพซึ่งมิใช่อาชีพเกี่ยวกับเกษตรกรรมด้วย กล่าวได้ว่า สหกรณ์เครดิตยูเนียนเองมีลักษณะเป็นสหกรณ์เอนกประสงค์

ลักษณะสำคัญของสหกรณ์เครดิตยูเนียน คือ จิตตารมณ์ เป็นการแสดงออกทางพฤติกรรมของสมาชิกที่พึงกระทำ เพื่อให้อยู่ร่วมกันเป็นสหกรณ์เครดิตยูเนียน ได้แก่ ความสนใจกัน ความห่วงใย การแบ่งปันกัน และ การรับใช้กัน

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

²³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ หน่วยที่ 1-7, หน้า

สถานการณ์สหกรณ์เครดิตยูเนียน ณ วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2557 มีสหกรณ์ที่รวบรวมข้อมูลได้ 521 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 90.92 มีสมาชิกจำนวน 827,784 คน เป็นชาย 368,249 คน หญิง 459,535 คน²⁴ มีการดำเนินธุรกิจทั้ง 5 ด้าน มูลค่ารวม 41,038.72 ล้านบาท ธุรกิจการรับฝากเงินมูลค่า 20,706.17 ล้านบาท ธุรกิจการให้เงินกู้มูลค่า 17,315.86 ล้านบาท ธุรกิจการจัดหาสินค้ามาจำหน่ายมูลค่า 1,099.67 ล้านบาท ธุรกิจการรวบรวมผลิตผลมูลค่า 1,905.67 ล้านบาท และธุรกิจการให้บริการและส่งเสริมการเกษตรมูลค่า 11.35 ล้านบาท²⁵

3.2.2 การจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์

(1) ระบบการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์

สหกรณ์อาจจัดตั้งขึ้นได้เสมอ แต่สหกรณ์ใดที่จะได้รับสถานะการเป็นนิติบุคคล จำเป็นต้องจดทะเบียนสหกรณ์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้รับจดทะเบียนสหกรณ์มีแนวทางการพิจารณาสองแนว²⁶ คือ **ระบบเงื่อนไขตามแบบ** (The system of normative conditions) ที่องค์การที่ต้องการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ต้องดำเนินการให้ครบถ้วนก็จะรับการจดทะเบียน กับ **ระบบการอนุญาต** (The system of concession) ที่แม้องค์การที่จะจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ปฏิบัติเงื่อนไขแล้ว ผู้รับจดทะเบียนก็ยังมีอำนาจอีกชั้นหนึ่งในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจจะรับจดทะเบียนให้องค์การนั้นเป็นสหกรณ์หรือไม่

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 33 กำหนดให้ การจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้องมีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน ดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว มาตราดังกล่าวกำหนดให้มีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมูลค่าเท่า ๆ กัน พร้อมให้สมาชิกถือไว้คนละหนึ่งหุ้น พร้อมทั้งกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกให้เป็นไปตามข้อบังคับ

วิธีการขอจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์มีการดำเนินการตามมาตรา 34-35 โดยมาตรา 34 กำหนดให้ผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นเข้าร่วมประชุมกัน เพื่อ

²⁴ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์การเกษตร ประจำปี 2557, หน้า.

²⁵ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์ทุกประเภท ประจำปี 2557 (กรุงเทพฯ: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2558), หน้า 17.

²⁶ ฮานส์-เอ็ช. มุงเนอร์, คำบรรยายกฎหมายสหกรณ์สิบเรื่อง, มันทเรด บาร์เดลเบิน กุนท์ เลห์ร์เค, ผู้เรียบเรียง, เชิญ บำรุงวงศ์, ผู้แปล, (บรุชวิก สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน: มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท, 2525), หน้า 17-18.

คัดเลือกคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์จากผู้ประชุมจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คนมาดำเนินการต่าง ๆ ได้แก่ การเลือกประเภทสหกรณ์ การกำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ ทำบัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกสหกรณ์พร้อมจำนวนหุ้นที่จะถือ และการร่างข้อบังคับตามมาตรา 43

ส่วนมาตรา 35 กำหนดให้ให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ยื่นเอกสารต่อนายทะเบียนสหกรณ์พร้อมเอกสาร 4 ประการ ได้แก่ สำเนารายงานการประชุมตามมาตรา 34 จำนวนสองชุด แผนดำเนินการตามมาตรา 34(2) จำนวนสองชุด บัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพร้อมลายมือชื่อและจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้วจำนวนสองชุด และข้อบังคับตามมาตรา 34(4) จำนวนสี่ชุด

เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า สหกรณ์ตามที่ขอจดทะเบียนมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา 33 คำขอจดทะเบียนมีเอกสารครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา 35 และการจัดตั้งสหกรณ์ตามที่ขอจดทะเบียนจะไม่เสียหายแก่ระบบสหกรณ์ มาตรา 37 กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนและออกใบสำคัญรับจดทะเบียนให้แก่สหกรณ์นั้น โดยวรรคสองกำหนดให้สหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล

หากนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน มาตรา 38 กำหนดให้แจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์โดยไม่ชักช้า และคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติโดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด

(2) การจดทะเบียนสหกรณ์แท็กซี่

สหกรณ์แท็กซี่จัดเป็นสหกรณ์บริการ สหกรณ์ดังกล่าวมีระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการรับจดทะเบียนสหกรณ์และรับจดทะเบียนข้อบังคับสหกรณ์แท็กซี่ พ.ศ. 2547 กำหนดใจความหลักสองประการ คือ

- 1) กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ ต้องเป็นผู้มีใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ประเภทสาธารณะและไม่ใช่สมาชิกสหกรณ์บริการอื่นที่มีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกับสหกรณ์นี้ ประกอบกับเป็นผู้เช่ารถแท็กซี่ของสหกรณ์ หรือเป็นเจ้าของรถแท็กซี่ไม่เกิน 3 คัน หรือเป็นผู้เช่าซื้อรถแท็กซี่

- 2) กำหนดวัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์ คือ ประกอบการเดินรถยนต์รับจ้างบรรทุกผู้โดยสารโดยใช้แท็กซี่ของสหกรณ์ จัดหารถแท็กซี่ให้แก่สมาชิก ส่งเสริมการออมเพื่อความมั่นคงและเป็นทุนประกอบอาชีพ

(3) การจัดตั้งสหกรณ์ตามโครงการบ้านมั่นคง

รัฐบาลให้ความสำคัญกับสหกรณ์ให้มีบทบาทในการตอบสนองนโยบายด้านการพัฒนาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในเขตชุมชนตามโครงการบ้านมั่นคง จึงมีระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการจัดตั้งสหกรณ์ตามโครงการบ้านมั่นคง พ.ศ. 2548 หลักเกณฑ์สำคัญคือ กำหนดให้ชุมชนที่ประสงค์จะจัดตั้งสหกรณ์ต้องมีวงสัมพันธ์ในเขตท้องที่ดำเนินงาน ได้รับการอบรมเบื้องต้นเกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ รวมถึงเงื่อนไขอื่น และได้รับคำรับรองจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) เป็นลายลักษณ์อักษรว่า จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ได้

(4) การจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์เครดิตยูเนียน

สหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นสหกรณ์ประเภทหนึ่งที่สามารถจดทะเบียนจัดตั้งได้ แต่มีความแตกต่างกับสหกรณ์อีก 6 ประเภท เนื่องจากมีระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. 2548 กำหนดหลักการที่สำคัญ ได้แก่

- 1) กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกซึ่งประกอบด้วยประชาชนทุกสาขาอาชีพ มีภูมิลำเนา หรือประกอบอาชีพหลัก หรือมีวงสัมพันธ์ในเขตท้องที่ดำเนินงานของสหกรณ์ โดยกำหนดคุณสมบัติในข้อบังคับ
- 2) ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกผ่านการอบรมเกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ตามหลักสูตรของชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด ทั้งได้รับคำรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรว่าผ่านการอบรม

(5) การดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์

ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2552 กำหนดหลักการสำคัญ ๆ ดังนี้

- 1) บุคคลผู้จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ต้องมีจำนวนที่เหมาะสมแก่การดำเนินงานสหกรณ์ให้บรรลุวัตถุประสงค์ รู้และเข้าใจหลักการสหกรณ์พอสมควร และผ่านการฝึกอบรมจากเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ไม่น้อยกว่า 6 ชั่วโมง

- 2) การเลือกประเภทสหกรณ์ต้องสอดคล้องกับกิจการที่ประสงค์จะทำร่วมกัน อาจเป็นวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและสังคม แต่ต้องแยกให้ชัดเจนว่ามีวัตถุประสงค์อะไร อย่างไร
- 3) กำหนดให้มีแผนธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น
- 4) จัดทำร่างข้อบังคับสหกรณ์
- 5) กำหนดการพิจารณาคำขอจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ โดยตรวจสอบวัตถุประสงค์สำคัญ ธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิก ข้อบังคับสหกรณ์
- 6) นายทะเบียนอาจพิจารณาไม่รับจดทะเบียนสหกรณ์ หากสหกรณ์จัดตั้ง โดยจะทำการอย่างใดอันสันนิษฐานได้ว่า อาจทำความเสียหายแก่ระบบสหกรณ์ คือ หลีเลี้ยงภาษีตามประมวลรัษฎากร ฟอกเงิน แสวงหาประโยชน์เฉพาะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือให้บุคคลภายนอกหาประโยชน์ หรือไม่อาจดำเนินการตามหลักการสหกรณ์สากล
- 7) กำหนดการอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์

(6) แผนธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์

ในการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ มาตรา 34(2) กำหนดให้คณะผู้จัดตั้งกำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

มีประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ที่จะจัดตั้ง โดยมีสาระสำคัญ คือ แผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ต้องมีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ในลักษณะที่ไม่มุ่งหวังจะแสวงหากำไรสูงสุด มุ่งทำธุรกิจกับสมาชิกเพื่อจะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกเป็นหลัก โดยกำหนดคุณสมบัติผู้จะเป็นสมาชิกสหกรณ์และสมาชิกสมทบ (ถ้ามี) การจัดหาเงินทุนโดยเน้นการสะสมทุนจากสมาชิกและการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์เป็นหลัก รวมทั้งการจัดจ้างหรือมอบหมายผู้รับผิดชอบในการจัดทำบัญชี

3.2.3 อำนาจกระทำการ

สหกรณ์ชั้นปฐมเมื่อจัดตั้งแล้วย่อมเป็นไปตามข้อบังคับของสหกรณ์นั้น ๆ อำนาจกระทำการของสหกรณ์ย่อมมีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

เอา ก็กำหนดอำนาจกระทำการของสหกรณ์เอาไว้เช่นกัน ถือเป็นกรอบใหญ่สำหรับทุกสหกรณ์ที่ต้องถือปฏิบัติ มาตรา 46 บัญญัติว่า

เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการดังต่อไปนี้ได้

(๑) ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก

(๒) ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว

(๓) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก

(๔) ขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด

(๕) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่นหรือสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งมีสมาชิกของสมาคมนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(๖) ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนองหรือรับจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก

(๗) จัดให้ได้มา ซื้อ ถิ่นกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน สิทธิ ครอบครอง กู้ ยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน

(๘) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(๙) ดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

จากมาตราดังกล่าว อาจพิจารณาว่าอำนาจกระทำการของสหกรณ์อาจแบ่งได้เป็น²⁷

- 1) อำนาจที่กระทำกับสมาชิก ได้แก่ กิจการธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิก รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทฝากประจำจากสมาชิก ให้การ

²⁷ ปรีชา สุวรรณทัต และ ทรงพล พนาวงค์, คำอธิบายพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (กฎหมายสหกรณ์ กฎหมายเพื่อการพัฒนา), หน้า 48-49.

สงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิก และการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก

- 2) อำนาจที่กระทำกับสหกรณ์อื่น คือ การการรับฝากเงินประเภทออมทรัพย์ หรือประเภทประจำจากสหกรณ์อื่น รวมทั้งให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้
- 3) อำนาจที่กระทำกับบุคคลภายนอกทั่วไป ย่อมดำเนินการใดได้ตามวัตถุประสงค์และเพื่อประโยชน์ของสมาชิก

ผลของมาตราดังกล่าว ทำให้การดำเนินการบางเรื่องสหกรณ์ย่อมมีความสามารถทำได้เอง ส่วนบางเรื่องก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ก่อน ทั้งนี้ภาครัฐได้แก่กรมส่งเสริมสหกรณ์ก็มีการร่างระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้ความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อความสะดวกด้วย²⁸

3.2.4 บุคคลผู้เป็นสมาชิกสหกรณ์

สมาชิกสหกรณ์ ตามมาตรา 33(2) คือ บุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ ทั้งนี้กฎหมายให้กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ วิธีรับสมาชิก การขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของสมาชิก เอาไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์นั้นตามมาตรา 43(7)

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้มี **สมาชิกสมทบ** หมายถึง สมาชิกของสหกรณ์ที่ถูกจำกัดสิทธิ และหน้าที่บางประการ ทั้งนี้ มาตรา 41 ให้นายทะเบียนสหกรณ์ประกาศกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้ โดยให้สหกรณ์กำหนดคุณสมบัติ วิธีรับสมัคร และการขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสมทบไว้ในข้อบังคับ ทั้งนี้ กฎหมายยังห้ามมิให้สหกรณ์ให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบในการนับชื่อของสมาชิกสมทบเข้าเป็นองค์ประชุมในการประชุมใหญ่ การออกเสียงในเรื่องใด ๆ หรือเป็นกรรมการดำเนินการ

สำหรับสหกรณ์ที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้เป็นไปตาม **ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง กำหนดประเภทสหกรณ์ที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้** นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้สหกรณ์ทุกประเภทรับสมาชิกสมทบได้

ส่วน **ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับแผนธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ที่จะจัดตั้ง** กำหนดให้สมาชิกสมทบมีคุณสมบัติเป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับสมาชิก หรือเป็นบุคคลในองค์กรที่ขาดคุณสมบัติจะสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ หรือเป็นบุคคลที่อาศัยหรือประกอบอาชีพอยู่ในพื้นที่หรือพื้นที่ใกล้เคียงตาม

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

คุณสมบัติในการรับสมาชิกตามที่กำหนดในข้อบังคับแต่ขาดคุณสมบัติที่จะสมัครเป็นสมาชิก และหาก
รับสมาชิกสมทบในพื้นที่ใกล้เคียงให้รับเฉพาะเท่าที่จำเป็นและจะเกิดผลดีต่อการดำเนินงาน ทั้ง
สะดวกที่จะทำธุรกิจกับสหกรณ์

3.3 สหกรณ์ชั้นมัธยมและองค์การขั้นสูงสุด

องค์การที่เกี่ยวข้องสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ยังมีชุมนุม
สหกรณ์ซึ่งถือเป็นสหกรณ์ชั้นมัธยมและสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยอันเป็นองค์การขั้นสูงสุด

3.3.1 สหกรณ์ชั้นมัธยม : ชุมนุมสหกรณ์

ชุมนุมสหกรณ์ถือเป็นสหกรณ์เช่นกันตามมาตรา 105 โดยตามมาตรา 101
กำหนดให้สหกรณ์ตั้งแต่ห้าสหกรณ์ขึ้นไปที่ประสงค์จะร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดประโยชน์ตาม
วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่เข้าร่วมกันนั้น อาจรวมกันจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ได้ ทั้งนี้ชุมนุมสหกรณ์
ใดจะมีฐานะเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศจะต้องตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ
อำนวยความสะดวกแก่บรรดาสหกรณ์ในภูมิภาคหรือทั่วประเทศที่เป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกัน หรือ
ประกอบธุรกิจการผลิต การค้า อุตสาหกรรมหรือบริการอย่างเดียวกัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และ
เงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด

(1) ชนิด ประเภท และระดับของชุมนุมสหกรณ์

โดยผลของมาตรา 101 และมาตรา 105 แสดงให้เห็นว่า ชุมนุมสหกรณ์มีเพียง
ชนิดเดียว คือ ชุมนุมสหกรณ์จำกัด โดยระดับของชุมนุมสหกรณ์แบ่งเป็น ชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาค
และชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศ

จากวัตถุประสงค์ของชุมนุมสหกรณ์ทั้งสองระดับ อาจกล่าวได้ว่า ประเภทของ
ชุมนุมสหกรณ์ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

- 1) ชุมนุมสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกให้แก่สหกรณ์
สมาชิกที่เป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกัน
- 2) ชุมนุมสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกให้แก่สหกรณ์
สมาชิกที่ประกอบธุรกิจการผลิต การค้า อุตสาหกรรมหรือบริการอย่าง
เดียวกัน

ทั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2542
เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2542 กำหนด **หลักเกณฑ์และเงื่อนไข ให้ชุมนุมสหกรณ์เป็นชุมนุม
สหกรณ์ระดับประเทศ ตามมาตรา 9 วรรคแรก และมาตรา 101 วรรคท้าย** โดยชุมนุมสหกรณ์ต้อง
มีคุณสมบัติ ดังนี้

- 1) มีสำนักงานเป็นของตัวเอง
- 2) มีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่สหกรณ์ทั่วประเทศ
- 3) มีการดำเนินธุรกิจกับสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกอย่างน้อยร้อยละ 50
- 4) การจัดองค์กร และการบริหารงานที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ
- 5) ชุมนุมสหกรณ์ที่มีสมาชิกประเภทเดียวกันไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของสหกรณ์ประเภทเดียวกันทั่วประเทศ โดยชุมนุมใดมีสมาชิกเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด ให้นำบรมสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกของชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัดด้วย

(2) การจดทะเบียนจัดตั้งและอำนาจกระทำการของชุมนุมสหกรณ์

(2.1) ตามมาตรา 102 กำหนดการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์จะกระทำได้อต่อเมื่อที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์แต่ละสหกรณ์ได้มีมติให้เข้าร่วมในการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์นั้น โดยให้คณะกรรมการดำเนินการของแต่ละสหกรณ์ตั้งผู้แทนขึ้นสหกรณ์ละหนึ่งคน ประกอบเป็นคณะผู้จัดตั้งชุมนุมสหกรณ์เพื่อดำเนินการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ตามมาตรา 103 และมาตราดังกล่าวยังให้นำบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสหกรณ์มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการจัดตั้งและจดทะเบียนสหกรณ์ และมาตรา 104 กำหนดเรื่องการขอจดทะเบียนชุมนุมสหกรณ์นั้น ให้คณะผู้จัดตั้งชุมนุมสหกรณ์อย่างน้อยห้าคน ลงลายมือชื่อยื่นคำขอต่อนายทะเบียนสหกรณ์

สำหรับการจดทะเบียนข้อบังคับชุมนุมสหกรณ์ มีระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการรับจดทะเบียนข้อบังคับชุมนุมสหกรณ์เกี่ยวกับการกำหนดออกเสียงของผู้แทนสหกรณ์ในที่ประชุมใหญ่ของชุมนุมสหกรณ์ พ.ศ. 2547 กำหนดให้ชุมนุมสหกรณ์กำหนดการออกเสียงในการลงคะแนนของผู้แทนสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกในที่ประชุมใหญ่ของชุมนุมสหกรณ์ไว้ในข้อบังคับเพื่อขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ โดยเลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่ง ได้แก่

- 1) “ผู้แทนสหกรณ์คนหนึ่ง มีสิทธิออกเสียงในการลงคะแนนหนึ่งเสียง” หรือ
- 2) “ผู้แทนสหกรณ์มีสิทธิออกเสียงในการลงคะแนนเสียงตามสัดส่วนของจำนวนหุ้นที่สหกรณ์สมาชิกมีอยู่ในชุมนุมสหกรณ์ โดยใช้อัตราส่วน หุ้น ต่อหนึ่งเสียง ถ้าเศษของอัตราส่วนดังกล่าวเกินกึ่งหนึ่งให้มีเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียง”

(2.2) อำนาจกระทำการของชุมนุมสหกรณ์เป็นไปตามมาตรา 105 วรรคสองที่บัญญัติว่า “เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ให้ชุมนุมสหกรณ์มีอำนาจกระทำการได้ตามมาตรา ๔๖

และตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง” และยังมีวรรคท้ายที่ให้นำบัญญัติในหมวด 3 หมวด 4 หมวด 5 และหมวด 6 มาใช้บังคับกับชุมนุมสหกรณ์โดยอนุโลม

3.3.2 องค์การชั้นสูงสุด : สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีมีสมาชิกเป็นสหกรณ์ และมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมกิจการสหกรณ์ทุกประเภททั่วราชอาณาจักร ให้มีความเจริญก้าวหน้าอันมิใช่เป็นการหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน ตามมาตรา 108 อย่างไรก็ตามมาตรา 109 กำหนดให้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่ได้มีฐานะเป็นสหกรณ์

(1) ประวัติความเป็นมาโดยสังเขป

เมื่อ พ.ศ. 2492 มีแนวคิดในการจัดตั้ง “สหภาพสหกรณ์” เพื่อเป็นศูนย์กลางในการให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมกิจการสหกรณ์ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างแท้จริง ลดภาระหน้าที่ของส่วนราชการในการส่งเสริมกิจการสหกรณ์ ต่อมา พ.ศ. 2509 ก็สามารถตกลงจัดตั้งองค์การดังกล่าวขึ้นได้ โดยใช้ชื่อว่าสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัดสินใช้ เป็นชุมนุมประเภทที่ 16 ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 แต่เมื่อพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ใช้บังคับชุมนุมดังกล่าวก็แปรสภาพไปเป็นองค์การตามกฎหมายซึ่งส่งผลต่อมาถึงการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ด้วย²⁹

(2) อำนาจกระทำกร

ตามมาตรา 110 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย มีอำนาจกระทำกรต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของมาตรา 108 คือ เพื่อส่งเสริมกิจการสหกรณ์ทุกประเภททั่วราชอาณาจักร ให้มีความเจริญก้าวหน้าอันมิใช่เป็นการหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน และรวมถึง

- 1) ส่งเสริมและเผยแพร่กิจการสหกรณ์ ตลอดจนทำการวิจัยและรวบรวมสถิติเกี่ยวกับกิจการสหกรณ์
- 2) แนะนำช่วยเหลือทางวิชาการแก่สหกรณ์ และอำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานระหว่างสหกรณ์กับส่วนราชการหรือบุคคลอื่น
- 3) ให้การศึกษาฝึกอบรมวิชาการเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์
- 4) ส่งเสริมสัมพันธภาพระหว่างสหกรณ์ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ หรือสันนิบาตสหกรณ์ของต่างประเทศ หรือองค์การ

²⁹ ชณินวัชร ตีอดแก้ว, "ประวัติสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2559.

ต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกัน

- 5) ซื้อ จัดหา จำหน่าย ถิ่นกรรมสิทธิ์ ครอบครอง หรือทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ
- 6) ส่งเสริมธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม หรือบริการของสหกรณ์
- 7) สนับสนุนและช่วยเหลือสหกรณ์เพื่อแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องที่เกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
- 8) เป็นตัวแทนของสหกรณ์ เพื่อรักษาผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้จากการสนับสนุนของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ หรือภาคเอกชนอื่น
- 9) ร่วมมือกับรัฐบาลในการส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่บรรดาสหกรณ์อย่างแท้จริง
- 10) ดำเนินการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมอบหมาย

(3) แหล่งรายได้

เนื่องจากของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยมิได้มีวัตถุประสงค์ในการหาผลกำไรหรือหารายได้มาแบ่งปันกัน ดังนั้น มาตรา 111 จึงกำหนดรายได้ไว้โดยเฉพาะ ดังต่อไปนี้

- 1) ค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย
- 2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- 3) ดอกผลที่เกิดจากทุนกลางของสหกรณ์ไม่จำกัดตามมาตรา 8
- 4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- 5) เงินหรือทรัพย์สินที่เหลือจากการชำระบัญชีสหกรณ์ตามมาตรา 84 และมาตรา 86 วรรคสอง
- 6) เงินที่ได้จากการจำหน่ายหนังสือวิชาการ เอกสาร หรือสิ่งอื่น
- 7) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับเป็นค่าตอบแทนในการให้บริการ
- 8) ผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพย์สินของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

(4) คณะกรรมการดำเนินการ

มาตรา 112 กำหนดให้มีคณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ประกอบด้วย

- 1) ประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศประเภทละหนึ่งคน ในกรณีที่สหกรณ์ประเภทใดไม่มีชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศ

ให้มีผู้แทนจากสหกรณ์ประเภทนั้นจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

- 2) กรรมการอื่นซึ่งที่ประชุมใหญ่ของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเลือกตั้งจากผู้แทนสหกรณ์ซึ่งเป็นกรรมการดำเนินการ มีจำนวนเท่ากับกรรมการโดยตำแหน่งเป็นกรรมการ
- 3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเลือกตั้งกรรมการเป็นประธานกรรมการคนหนึ่งและรองประธานกรรมการคนหนึ่งหรือหลายคน

3.4 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์

ในการดำเนินการของสหกรณ์ ชุมนุมสหกรณ์ และสันนิบาตสหกรณ์ ย่อมมีความเกี่ยวข้อง สัมพันธ์กับภาครัฐ ทั้งนี้ครุฑตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นสำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้กล่าวถึงภาครัฐตาม กฎหมายสหกรณ์ไทยเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ภาครัฐที่เกี่ยวข้องของสหกรณ์ตามกฎหมายสหกรณ์ ได้แก่

- 1) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ตามมาตรา 5
- 2) คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติตามมาตรา 9
- 3) นายทะเบียนสหกรณ์ และรองนายทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 15
- 4) ผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ ตามมาตรา 16(3)
- 5) กองทุนพัฒนาสหกรณ์ ตามมาตรา 27
- 6) พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 5

3.4.1 การกำกับสหกรณ์ชั้นปฐม

มาตรการทางกฎหมายที่ภาครัฐใช้ในการมีความสัมพันธ์กับสหกรณ์มีทั้งแนวทางการส่งเสริมแนะนำ และการกำกับสหกรณ์ มีทั้งกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง ข้อกำหนด ในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาได้ยกตัวอย่างกฎหมายและกฎบางเรื่องที่เกี่ยวข้องมาแสดง ดังนี้ ส่วนกฎหรือระเบียบใดที่ผู้ศึกษามีข้อสังเกตเป็นพิเศษ ได้กล่าวไว้ต่อไปภายหลัง

(1) อำนาจกระทำการของสหกรณ์

ตามมาตรา 46(5) ได้มี ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการให้สหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ถือปฏิบัติในเรื่องการรับเงินฝากจากสหกรณ์อื่น พ.ศ. 2547 กำหนดไม่ให้จำนวนยอดเงินฝากจากสหกรณ์อื่นรวมกับหนี้การกู้ยืมและหนี้ในฐานะผู้ค้ำประกัน จะเกินวงเงินกู้ยืมหรือค้ำ

ประกันประจำปีของสหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ที่ประชุมใหญ่กำหนดและนายทะเบียนให้ความเห็นชอบไม่ได้

(2) การจ่ายเงินปันผลแก่หุ้นที่ชำระแล้ว

มาตรา 60(1) กำหนดให้สหกรณ์จัดสรรกำไรสุทธิประจำปีภายหลังจัดสรรเป็นทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิ และเป็นค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่เกินร้อยละห้าของกำไรสุทธิ เป็นเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้ว แต่ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงสำหรับสหกรณ์แต่ละประเภท ทั้งนี้ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้การจ่ายเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้วของสหกรณ์แต่ละประเภท ให้จ่ายได้ไม่เกินอัตราร้อยละสิบต่อปี

(3) เงินค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

เรื่องเงินค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ได้มีมติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ครั้งที่ 1/2544 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 มีมติให้สหกรณ์จัดสรรเป็นเงินค่าบำรุงจำนวนร้อยละ 5 ของกำไรสุทธิ แต่ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ประกอบกับมาตรา 138 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

(4) การฝากหรือลงทุนอย่างอื่น

มาตรา 62 กำหนดให้สหกรณ์สามารถนำเงินของตนไปฝากหรือลงทุนอย่างอื่นได้ 7 ประการ โดย มาตรา 62(7) สหกรณ์ฝากหรือลงทุนอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด ดังนั้น ได้มี ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เรื่อง ข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ กำหนดให้สหกรณ์สามารถฝากหรือลงทุนได้ 6 รูปแบบ ซึ่งเกี่ยวข้องกับธุรกิจของธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นและหลักทรัพย์ หรือโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ชาติ

(5) ตัวอย่างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับการดำเนินการของสหกรณ์บางประเภท

(5.1) ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการจัดชั้นคุณภาพลูกหนี้เงินกู้และการเพิกถอนสิ่งสัจจะสัญญา พ.ศ. 2544 กำหนดให้ใช้เฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนนี้เรียกเก็บเงินงวดชำระหนี้จากสมาชิกโดยการหักเงินได้ ณ ที่จ่าย

(5.2) ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์การมอบหมายสหกรณ์ให้ผู้สอบบัญชีภาคเอกชนตรวจสอบบัญชี โดยสหกรณ์ตามระเบียบนี้หมายถึง สหกรณ์นอกภาค

เกษตรได้แก่ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน สหกรณ์ร้านค้า และสหกรณ์บริการ ที่มีทุนของสหกรณ์ตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไป มีผลการจัดชั้นคุณภาพการควบคุมภายในของสหกรณ์ตามเกณฑ์ที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนดอยู่ในระดับดีขึ้นไป และจัดทำงบการเงินได้ภายใน 30 วันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชี

(5.3) กระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ต่อสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ดังนี้

- 1) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2526 กำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันการเงิน และกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่อาจคิดจากผู้กู้ยืมไม่เกินร้อยละ 9 ต่อปี
- 2) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2550 กำหนดให้สหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นสถาบันการเงิน และกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่อาจคิดจากผู้กู้ยืมไม่เกินร้อยละ 9 ต่อปี

(5.4) กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของสหกรณ์นิคม มีดังนี้

- 1) ระเบียบกรมสหกรณ์ที่ดิน ว่าด้วยการใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรของสมาชิกนิคมสหกรณ์ พ.ศ. 2513 (ตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511)
- 2) ระเบียบกรมสหกรณ์ที่ดิน ว่าด้วยการปกครองนิคมสหกรณ์ พ.ศ. 2513 (มาตรา 17 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511)
- 3) ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการจ่ายเงินรายได้ที่เกิดจากการจัดสรรสหกรณ์นิคมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2522
- 4) ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมสหกรณ์และการออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ พ.ศ. 2535 (มาตรา 17 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511)

- 5) ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการเงินและการจัดการทรัพย์สินของนิคมสหกรณ์ พ.ศ. 2538 (มาตรา 17 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511) และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2544
- 6) ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วย เรื่อง กาประชุมของคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเข้าเป็นสมาชิกนิคมสหกรณ์ พ.ศ. 2544 (มาตรา 34 วรรคสอง พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511)
- 7) ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และอัตราการเก็บเงินค่าบำรุงนิคมสหกรณ์ สำหรับการเข้าหาประโยชน์หรือกระทำอื่นใดภายในเขตนิคมสหกรณ์ พ.ศ. 2547 (มาตรา 17 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511) ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2547 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2547

3.4.2 การกำกับชุมนุมสหกรณ์และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

ชุมนุมสหกรณ์ที่จดทะเบียนตามกฎหมายแล้วย่อมเป็นสหกรณ์เช่นเดียวกับสหกรณ์ (ขั้นปฐม) ทำให้ต้องคำนึงถึงมาตรการที่ภาครัฐมีต่อสหกรณ์ ตลอดจนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ นอกจากนี้กล่าวไปแล้ว ดังนี้

(1) การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของชุมนุมสหกรณ์

กฎกระทรวง ว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับทั้งสหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ โดยในกรณีของชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาค มีข้อกำหนดเพิ่มเติมให้นำเงินฝากที่ชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศและตัวสัญญาใช้เงินที่ออกโดยชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศมาคิดรวมเป็นเงินที่ฝากธนาคารได้ด้วยได้ด้วย

(3) การรับฝากเงินจากสหกรณ์อื่น

ตามมาตรา 46(5) ได้มี ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการให้สหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ถือปฏิบัติในเรื่องการรับเงินฝากจากสหกรณ์อื่น พ.ศ. 2547 กำหนดไม่ให้จำนวนยอดเงินฝากจากสหกรณ์อื่นรวมกับหนี้การกู้ยืมและหนี้ในฐานะผู้ค้ำประกัน จะเกินวงเงินกู้ยืมหรือค้ำประกันประจำปีของชุมนุมสหกรณ์ที่ที่ประชุมใหญ่กำหนดและนายทะเบียนให้ความเห็นชอบไม่ได้

(4) ความเป็นสถาบันการเงิน

กระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. 2523 ต่อสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ดังนี้

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2526 กำหนดให้ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันการเงิน

(5) การดำเนินการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

กฎหมายได้กำหนดหลักการไว้โดยเฉพาะ นอกจากที่กล่าวไว้ก่อนแล้ว ยังมีกำหนดเกี่ยวกับ คณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย การประชุมใหญ่ซึ่งรัฐมนตรีอาจเรียกประชุมใหญ่วิสามัญได้ ตามมาตรา 116 วรรคท้าย การกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ตามมาตรา 117/1 และการนำบทบัญญัติในหมวด 3 ส่วนที่ 4 ว่าด้วยการสอบบัญชีมาใช้บังคับแก่สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยโดยอนุโลม ตามมาตรา 118

3.4.3 การส่งเสริมการสหกรณ์

เมื่อพิจารณาตามกฎหมายสหกรณ์แล้ว หากไม่นับรวมอำนาจกระทำการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย มาตรการที่เป็นการส่งเสริมสหกรณ์ อาจพิจารณาดังนี้

(1) อำนาจส่งเสริมสหกรณ์ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.)

ตามมาตรา 10 อำนาจที่สำคัญในการส่งเสริมการสหกรณ์ในประเทศไทย มีดังนี้

- 1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายและแนวทางในการพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
- 2) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 3) กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการขยายธุรกิจและกิจการของสหกรณ์ รวมทั้งการร่วมมือกับภาคเอกชนให้มีส่วนในการพัฒนาการสหกรณ์
- 4) กำหนดแนวทางในการประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชน เพื่อให้การส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสหกรณ์
- 5) พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคตลอดจนข้อขัดข้องที่ทำให้นโยบายและแผนการพัฒนาการสหกรณ์ไม่อาจบรรลุเป้าหมาย

ทั้งนี้ คพช. กำหนดให้มีแผนพัฒนาการสหกรณ์ ปัจจุบันมีทั้ง 3 ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2545-2549 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550-2554 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2555-2559

(2) อำนาจส่งเสริมสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์

ตามมาตรา 16(1) กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการรับจดทะเบียนส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น นอกจากนี้ มาตรา 23 ยังกำหนดอำนาจให้นายทะเบียนสหกรณ์สามารถสั่งให้ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายเข้าช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหกรณ์นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน ภายใต้เงื่อนไขว่า

- 1) เมื่อสหกรณ์ใดจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นยังไม่เกินสามปีหรือมีผลการดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันเกินสองปี เมื่อสหกรณ์ร้องขอ หรือ
- 2) นายทะเบียนสหกรณ์หรือคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไข

นอกจากนี้ นายทะเบียนสหกรณ์ยังมาตรการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนา ระบบสหกรณ์ในประเทศไทย ตัวอย่างเช่น

- 1) คำแนะนำนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง วิธีปฏิบัติทางบัญชีเกี่ยวกับลูกหนี้ พ.ศ. 2547
- 2) ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยคุณค่าสหกรณ์ อุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. 2552
- 3) คำแนะนำนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พ.ศ. 2556
- 4) หนังสือกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ กษ 1109/3674 วันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เรื่อง การขยายวงเงินและระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้ของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน
- 5) หนังสือกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ กษ 1115/3570 วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2557 เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีสหกรณ์นำเงินไปลงทุนตาม มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

(3) กองทุนพัฒนาสหกรณ์

กองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) เป็นมาตรการส่งเสริมสหกรณ์ประการหนึ่ง บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หมวด 2 ส่วนที่ 4 มาตรา 37-32 มีจุดประสงค์เป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา 28 ได้แก่ เงินอุดหนุนที่ได้รับ

จากงบประมาณแผ่นดิน เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้หรือที่ตกเป็นของ กพส. เงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินที่ข้างต้น รวมทั้งดอกผล รายได้ หรือประโยชน์อื่น โดยและทรัพย์สินของ กพส. ตามวรรคหนึ่งให้นำส่งเข้าบัญชี กพส. โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ระเบียบที่เกี่ยวข้อง กพส. ซึ่งส่งเสริมการสหกรณ์โดยตรง มีดังนี้

(3.1) ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ การจัดการและการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) พ.ศ. 2550 กำหนดเกี่ยวกับการจ่ายเงินในหมวด 2 ในเพื่อส่งเสริมสนับสนุนพัฒนาสหกรณ์กรณีต่าง ๆ คือ จ่ายเป็นเงินกู้ให้กับสหกรณ์ จ่ายเป็นเงินอุดหนุนจ่ายขาดให้กับสหกรณ์ และจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการศึกษาอบรม และการศึกษาวิชาลัยทางสหกรณ์

(3.2) ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) พ.ศ. 2557 กำหนดนโยบายการบริหาร กพส. ต้องให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การส่งเสริมสหกรณ์ ทั้งนี้ กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับสหกรณ์ที่มีความประสงค์จะกู้ยืมเงิน กพส. โดยวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมต้องเป็นไปเพื่อการเป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจ หรือเพื่อลงทุนในทรัพย์สิน

(3.3) ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการส่งเสริมการศึกษาอบรมทางสหกรณ์ พ.ศ. 2544 กำหนดกรณีเอาไว้ตามอัตราการจัดเงินเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

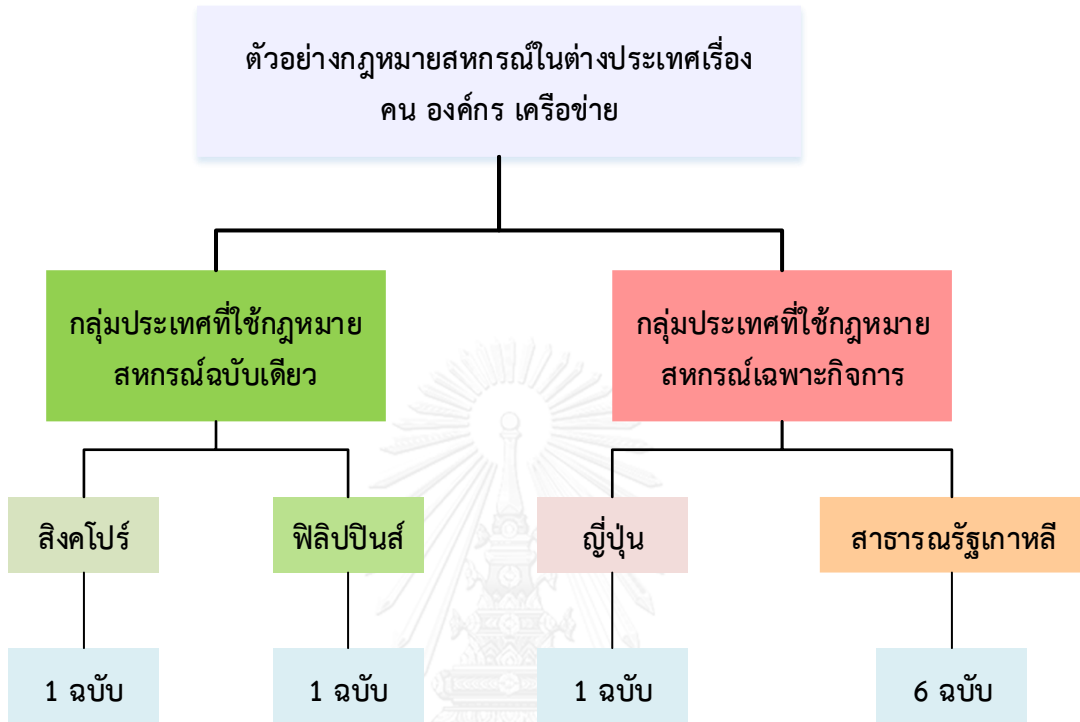
- 1) ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก และค่าพาหนะเดินทางของผู้เข้ารับการอบรมประชุม หรือสัมมนา
- 2) ค่าเช่า ค่าตกแต่งสถานที่ ค่าอุปกรณ์ ค่าใช้จ่ายในการศึกษาดูงาน ค่าอาหารและเครื่องดื่ม สำหรับผู้เข้ารับการอบรมสัมมนา ค่าเวชภัณฑ์ ค่ายาสามัญประจำบ้าน ค่าสมนาคุณผู้บรรยาย ค่าดอกไม้ธูปเทียน ค่าเครื่องดื่มสำหรับแขกผู้รับเชิญในพิธีเปิด พิธีปิด และ อื่น ๆ
- 3) ค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียน

ในบทที่ 3 ผู้ศึกษามุ่งพิจารณา “สหกรณ์” ที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทย เน้นการกำหนดสาระสำคัญของสหกรณ์ระดับต่าง ๆ ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยภาครัฐ แต่หากพิจารณาถึง “องค์การที่มีลักษณะของสหกรณ์” แล้ว ย่อมมีความหมายที่กว้างขวางกว่าขอบเขตของบทนี้ และไม่ใช่สิ่งที่วิหยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษา

สำหรับบทที่ 4 ผู้ศึกษาได้กล่าวถึง “สหกรณ์” (Cooperatives) ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับสหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ไทยต่อไป

บทที่ 4

สรุปสหกรณ์ภายใต้ตัวอย่างกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ



รูปที่ 6 ขอบเขตตัวอย่างกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ

กฎหมายสหกรณ์ในระดับนานาชาติอาจพิจารณาแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มที่ไม่มีกฎหมายสหกรณ์โดยเฉพาะ กลุ่มที่กฎหมายสหกรณ์เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแพ่ง(และ/หรือกฎหมายพาณิชย์) และกลุ่มที่ใช้กฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายเฉพาะ

ในบทนี้ มุ่งศึกษากฎหมายสหกรณ์ที่แยกออกมาโดยเฉพาะซึ่งแบ่งออกตามรูปแบบการตรากฎหมายสหกรณ์ได้ 2 รูปแบบ คือ กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว และ กฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการ ผู้ศึกษาได้นำเสนอตัวอย่างกฎหมายสหกรณ์ในต่างประเทศ ประกอบด้วย กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว ได้แก่ สาธารณรัฐสิงคโปร์และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี ตามลำดับ โดยเน้นที่สหกรณ์ระดับต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายเหล่านั้น

4.1 สรุปกฎหมายสหกรณ์สาธารณรัฐสิงคโปร์

กฎหมายสหกรณ์ของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีชื่อว่า **Co-operative Societies Act** ประกาศใช้มาตั้งแต่ ปี พ.ศ.2522 (ค.ศ. 1979) โดยฉบับปัจจุบันได้รับการแก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2552 (ค.ศ. 2009) ผู้ศึกษาขอแปลกฎหมายฉบับนี้ว่า “**รัฐบัญญัติสหกรณ์**” มีทั้งสิ้น 9 หมวด ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไป กำหนดนิยามศัพท์ และการแต่งตั้งนายทะเบียนและรองนายทะเบียน หมวด 2 การจัดตั้งและจดทะเบียนสหกรณ์ ตั้งแต่มาตรา 4 ถึงมาตรา 10A กำหนดเงื่อนไขที่จำเป็นในการจดทะเบียนสหกรณ์ หมวด 3 สิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ ตั้งแต่มาตรา 11 ถึงมาตรา 37 กำหนดสิทธิและอำนาจต่าง ๆ ที่สหกรณ์พึงได้รับ การจัดตั้งสหกรณ์ชั้นมัธยม รวมไปถึงการสอบบัญชี การจัดทำรายงานประจำปี หมวด 4 สิทธิและความรับผิดชอบของสมาชิก ตั้งแต่มาตรา 38 ถึงมาตรา 49 กำหนดเกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิก สิทธิในการโหวต ผู้แทนสมาชิก เป็นต้น หมวด 5 องค์กรและการจัดการสหกรณ์ ตั้งแต่มาตรา 50 ถึงมาตรา 65A กำหนดเกี่ยวกับการประชุมสามัญ การประชุมสามัญประจำปี คณะกรรมการดำเนินการ เป็นต้น หมวด 6 ทรัพย์สินและทุนของสหกรณ์ ตั้งแต่มาตรา 66 ถึงมาตรา 73 กำหนดเกี่ยวกับทุนและกระจายประโยชน์ส่วนเกินหมวด 7 การควบรวมและการโอน ได้แก่มาตรา 74 และ 75 กำหนดเกี่ยวกับการรวมสหกรณ์และการโอนทรัพย์สินจากสหกรณ์หนึ่งไปอีกสหกรณ์หนึ่ง หมวด 8 อำนาจและหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ ตั้งแต่มาตรา 77-94 และ หมวด 9 เบ็ดเตล็ด

ในปี พ.ศ. 2558 ภาคสหกรณ์ในสิงคโปร์ ณ วันสิ้นปีทางบัญชี 31 มีนาคม พ.ศ. 2558 ประกอบด้วยสหกรณ์สามประเภท รวม 80 สหกรณ์ สมาชิก 1,470,350 คน มูลค่าสินทรัพย์ 8,100 ล้านดอลลาร์ ดังนี้¹

(1) **สหกรณ์ผู้บริโภคและบริการ (Consumer and Service Cooperative)** ซึ่งจัดสินค้าและบริการให้แก่สมาชิก เพื่อสนองความต้องการประจำวันของพวกเขาและช่วยเหลือในเรื่องค่าครองชีพของประชาชนสิงคโปร์ด้วย ปัจจุบันมีจำนวน 49 สหกรณ์ รวมสมาชิก 1,274,000 คน มูลค่าสินทรัพย์ 7,130 ล้านดอลลาร์

(2) **สหกรณ์เครดิต (Credit Cooperative)** ซึ่งบริการทางการเงินแก่สมาชิกที่ความผูกพันร่วมกัน ปัจจุบันมีจำนวน 27 สหกรณ์ สมาชิก 143,000 คน มูลค่าสินทรัพย์ 970 ล้านดอลลาร์

¹ The Registry of Co-operative Societies Ministry of Culture Community and Youth, Annual Report on the Co-Operative Societies in Singapore (2015), p. 3.

(3) **สหกรณ์โรงเรียน (School Cooperative)** :ซึ่งดำเนินการในโรงเรียนประถม วิทยาลัย มีเป้าหมายในการเผยแพร่หลักการสหกรณ์และทักษะการเป็นผู้ประกอบการแก่นักเรียน ปัจจุบันมีจำนวน 4 สหกรณ์ สมาชิก 350 คน มูลค่าสินทรัพย์ 7 แสนดอลลาร์

4.1.1 สหกรณ์ขั้นปฐม : สหกรณ์และสหกรณ์การเงิน

มาตรา 2 กำหนดให้**สหกรณ์ขั้นปฐม (primary society)** หมายถึง สหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาหรือสถาบันซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 39 จำนวน 10 คนขึ้นไป ตามมาตรา 5 โดยองค์การใดที่จะจดทะเบียนภายใต้กฎหมายนี้เป็นสหกรณ์จะต้องมีเป้าหมายตามมาตรา 4 กล่าวคือ

- (a) มีเป็นวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสมาชิกตามหลักการสหกรณ์
- (b) ขณะที่ส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสมาชิกตามหลักการสหกรณ์ก็ส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของสาธารณะโดยทั่วไปหรือส่วนหนึ่งของประชาชนใด ๆ หรือ
- (c) เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ของการอำนวยความสะดวกในการดำเนินงานขององค์การตามข้อ (a) และ (b)

กฎหมายกำหนดการจดทะเบียนสหกรณ์เอาไว้ 2 รูปแบบ ได้แก่ **สหกรณ์ (Non-Credit Society)** และ **สหกรณ์เครดิต² (credit society)** แยกออกจากกันตามมาตรา 9 (1C) ดังนั้น กฎหมายจึงไม่อนุญาตให้ “สหกรณ์” ให้บริการทางการเงินแก่สมาชิกได้ สหกรณ์ใดที่ต้องการดำเนินการด้านนี้จึงต้องจดทะเบียนเปลี่ยนเป็นสหกรณ์การเงินโดยได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนตามมาตรา 16A รวมทั้งกำหนดการกำกับกิจกรรมของสหกรณ์เครดิตเอาไว้เป็นพิเศษด้วย

4.1.2 สหกรณ์ขั้นมัธยมและองค์การสูงสุด

ตามมาตรา 2 กำหนดให้สหกรณ์ขั้นมัธยมและองค์การสูงสุดเป็นสหกรณ์ด้วยเช่นกัน ดังนั้น “สหกรณ์” ตามกฎหมายของสิงคโปร์แล้วย่อมได้แก่ สหกรณ์ขั้นปฐม สหกรณ์ขั้นมัธยม และองค์การขั้นสูงสุด การจัดตั้งสหกรณ์ทั้งสองขั้นนี้เป็นสิทธิของสหกรณ์ขั้นปฐมมาตรา 13

(1) สหกรณ์ขั้นมัธยม

สหกรณ์ขั้นมัธยม (Secondary Society) หมายถึง สหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นสหกรณ์ขั้นปฐม หรือสหภาพการค้า หรือสหกรณ์และสหภาพการค้า การจัดตั้งสหกรณ์ขั้นมัธยมนั้น

² เนื่องจาก credit society ให้บริการทางการเงิน ผู้ศึกษาจึงแปลว่า สหกรณ์การเงิน

ต้องมีเป้าหมายตามมาตรา 4 ซึ่งได้กล่าวไว้แล้ว และมีสมาชิกซึ่งเป็นสหกรณ์ที่จดทะเบียนตามกฎหมายนี้หรือสหภาพการค้า ตามมาตรา 39 ตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไปตามมาตรา 5

(2) สหกรณ์ชั้นสูงสุด

องค์กรชั้นสูงสุด (Apex organisation) คือ องค์กรที่ก่อตั้งเพื่ออำนวยความสะดวกดำเนินการของสหกรณ์ชั้นปฐมและสหกรณ์ชั้นมัธยมในสิงคโปร์

บทบาทขององค์กรสูงสุดต่อขบวนการสหกรณ์ในสิงคโปร์เป็นไปตามมาตรา 13 ซึ่งกำหนดว่า เมื่อจัดตั้งและจดทะเบียนขององค์กรชั้นสูงสุดแล้ว องค์กรนั้นย่อมสามารถ

- (a) ให้ความช่วยเหลือและคำแนะนำในเรื่องรูปแบบ องค์กร และการดำเนินการของสหกรณ์ เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบ
- (b) จัดให้มี จัดการ และกำกับบริการส่วนกลางสำหรับการศึกษาและฝึกอบรมทางสหกรณ์ สิ่งของ การตลาด การธนาคาร การขนส่ง การบัญชี หรือบริการอื่นใดที่จำเป็นต่อสมาชิก
- (c) ดำเนินการใด ๆ ที่เป็นเรื่องสำหรับองค์กรสูงสุด โยกฎหมายนี้หรือกฎระเบียบภายใต้

4.1.3 สมาชิกสหกรณ์

สมาชิกสหกรณ์ในสิงคโปร์แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มตามมาตรา 2 ได้แก่ สมาชิกที่เป็นบุคคลธรรมดา (individual person) และสมาชิกที่เป็นสถาบัน (institution) ได้แก่ สภกรณ์และสหภาพการค้า โดยมีคุณสมบัติสำหรับการเป็นสมาชิกสหกรณ์และสมัครในการจดทะเบียนสหกรณ์และบุคคลหรือสถาบันที่เข้าเป็นสมาชิกหลังจากการจดทะเบียนตามกฎหมาย

คุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์เป็นไปตามมาตรา 39 โดย

(1) คุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ชั้นปฐม ได้แก่

(1.1) ในกรณีของบุคคลธรรมดา ต้องมีอายุ 16 ปีขึ้นไป เว้นแต่ในกรณีของสหกรณ์โรงเรียนต้องมีอายุ 12 ปีขึ้นไป ต้องเป็นพลเมืองของสิงคโปร์หรือมีถิ่นที่อยู่ในสิงคโปร์ และมีคุณสมบัติตามเงื่อนไขอื่นใดที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ทั้งนี้ ข้อยกเว้นในกรณีที่ไม้อาจรับบุคคลเป็นสมาชิก คือ บุคคลผู้ต้องห้ามตามกฎหมาย วิกลจริต หรือบุคคลล้มละลาย หรือกับผู้ต้องโทษจำคุก

(1.2) ในกรณีที่ เป็นสถาบัน ต้องเป็นสหกรณ์ที่จดทะเบียนตามกฎหมายนี้ หรือเป็นสหภาพการค้า

(1.3) กรณีสมาชิกสหกรณ์เครดิต มาตรา 39(3A) กำหนดให้สมาชิกของสหกรณ์เครดิตย่อมจำกัดแต่เฉพาะประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ มีพันธหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันอยู่ ก่อนที่สหกรณ์จะจัดตั้งขึ้น โดย (3B) กำหนดการพิจารณาสมาชิกภาพในสหกรณ์เครดิต ดังนี้

(2) **คุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ชั้นมัธยม** จำกัดเฉพาะสหกรณ์ที่จดทะเบียนแล้วกับสหภาพการค้า

(3) **คุณสมบัติของสมาชิกองค์การชั้นสูงสุด** จำกัดเฉพาะสหกรณ์ชั้นปฐมและสหกรณ์ชั้นมัธยม

4.2 สรุปกฎหมายสหกรณ์สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

“ประมวลกฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์ 2008” (Philippine Cooperative Code of 2008) แบ่งออกเป็น 21 ตอน (Section) 19 หมวด (Chapter) โครงสร้างกฎหมายของประมวลกฎหมายนี้ในส่วนของสหกรณ์อาจแบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ คือ บทบัญญัติทั่วไป กับ บทบัญญัติสำหรับสหกรณ์บางประเภท มี Cooperative Development Authority (Authority : CDA) เป็นหน่วยงานรัฐทำหน้าที่ในการรับจดทะเบียนและกำกับสหกรณ์ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

บทบัญญัติทั่วไป ได้แก่ หมวด 1 แนวคิดทั่วไปและหลักการ หมวด 2 การจัดตั้งและจดทะเบียน หมวด 3 สมาชิกภาพ หมวด 4 การจัดการสหกรณ์ หมวด 5 ความรับผิดชอบ สิทธิ และสิทธิพิเศษของสหกรณ์ หมวด 6 การล้มละลายของสหกรณ์ หมวด 7 การเลิกสหกรณ์ หมวด 8 ทุนทรัพย์สิน และเงินของสหกรณ์ หมวด 9 การตรวจสอบ การไต่สวนข้อเท็จจริง และสิทธิในตรวจสอบของสมาชิก หมวด 10 การจัดสรรและการกระจายผลประโยชน์ส่วนเกินสุทธิ

บทบัญญัติสำหรับสหกรณ์บางประเภท ตั้งแต่หมวด 11 ถึง หมวด 17 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสหกรณ์เฉพาะรูปแบบ ได้แก่ หมวด 11 สหกรณ์ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หมวด 12 ธนาคารสหกรณ์ หมวด 13 สหกรณ์ประกันภัย หมวด 14 สหกรณ์บริการสาธารณะ หมวด 15 สหกรณ์เครดิต หมวด 16 สหกรณ์บริการทางการเงิน หมวด 17 สหกรณ์ไฟฟ้า

4.2.1 นโยบายและแนวคิดทั่วไป

(1) **นโยบายหลักของรัฐต่อสหกรณ์ในฟิลิปปินส์** ประมวลกฎหมายฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นถึงนโยบายของรัฐบาลฟิลิปปินส์ที่พึงมีต่อสหกรณ์ ดังสาระสำคัญในมาตรา 2 โดย

วรรคแรก กำหนดให้เป็นนโยบายของรัฐที่จะส่งเสริมให้เกิดการสร้างและเติบโตของสหกรณ์ในฐานะกลไกในทางปฏิบัติสำหรับการส่งเสริมการพึ่งพาตนเองและการรวมพลังกันของประชาชนเพื่อความสำเร็จของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความยุติธรรมทางสังคม. รัฐจะส่งเสริมให้

ภาคเอกชนดำเนินการองค์กรและรูปแบบในทางเป็นจริงของสหกรณ์ และจะสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเจริญเติบโตและการพัฒนาของสหกรณ์

วรรคสอง กำหนดให้รัฐบาล ฝ่ายปกครองทุกสาขา และหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้มั่นใจว่า มีการให้คำแนะนำทางด้านเทคนิค ความช่วยเหลือทางการเงิน และการให้บริการอื่น ๆ เพื่อให้กล่าวได้ว่าสหกรณ์จะเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจที่ตอบสนองได้และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ นำมาซึ่งขบวนการสหกรณ์ที่แข็งแกร่ง ที่เป็นอิสระจากเงื่อนไขใด ๆ ที่อาจละเมิดความอิสระหรือความสมบูรณ์ทางองค์การของสหกรณ์

วรรคท้าย กำหนดให้รัฐตระหนักถึงหลักการของการสนับสนุนภายใต้เหตุที่ว่า ภาคสหกรณ์จะเริ่มต้นและกำกับดูแลภายในโครงสร้างและการส่งเสริมของตนเอง การจัดฝึกอบรม และวิจัย การตรวจสอบ และการบริการสนับสนุน ที่เกี่ยวกับสหกรณ์ ด้วยความช่วยเหลือของรัฐบาล ในกรณีที่เป็น

(2) แนวคิดเกี่ยวกับสหกรณ์ แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสหกรณ์ปรากฏในมาตรา 3 ซึ่งกำหนดให้ สหกรณ์เป็นสมาคมปกครองตนเองและจดทะเบียนอย่างถูกต้องของบุคคลที่มีพันธะร่วมกันในเรื่องของผลประโยชน์ โดยได้เข้าร่วมอย่างสมัครใจร่วมกันเพื่อบรรลุความต้องการทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และแรงบันดาลใจจากการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในการสนับสนุนเงินทุนที่จำเป็น ผลิตภัณฑ์ และบริการของตน ทั้งยอมรับส่วนแบ่งที่ยุติธรรมของความเสี่ยงและผลประโยชน์จากการดำเนินการให้สอดคล้องกับการยอมรับหลักการสหกรณ์ในระดับสากล

สำหรับหลักการสหกรณ์ มาตรา 4 กำหนดไว้สำหรับสหกรณ์ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กล่าวคือ สหกรณ์ทุกแห่งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัฒนธรรมฟิลิปปินส์ ค่านิยมที่ดี ประสบการณ์และหลักการสหกรณ์ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางซึ่งรวมถึงหลักการสหกรณ์สากลทั้ง 7 ประการ ตามที่ผู้ศึกษาได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 แล้ว

4.2.2 สหกรณ์ขั้นปฐม : การกำหนดสหกรณ์หลายประเภทในกฎหมาย

การจัดตั้งสหกรณ์ขั้นปฐม มาตรา 10 กำหนดให้บุคคลธรรมดาตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป ผู้เป็นพลเมืองฟิลิปปินส์ บรรลุนิติภาวะ มีประโยชน์ร่วมกัน และได้อาศัยหรือทำงานในพื้นที่ที่ประสงค์จะให้สหกรณ์ดำเนินการจริง อาจจัดสหกรณ์ขั้นปฐมขึ้นภายใต้ประมวลกฎหมายนี้ บุคคลผู้จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ต้องผ่าน Pre-Membership Education Seminar (PMEs)

สำหรับสหกรณ์ขั้นปฐมที่จัดตั้งใหม่อาจจดทะเบียนเป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ได้ เฉพาะหลังจากที่ดำเนินการตามเงื่อนไขที่ CDA กำหนด สหกรณ์อเนกประสงค์อาจเปลี่ยนเป็นสหกรณ์อเนกประสงค์หรือสร้างองค์การย่อยภายหลังดำเนินการได้สองปี

4.2.2.1 วัตถุประสงค์และเป้าหมายของสหกรณ์

วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ (purposes) กำหนดเอาไว้ในมาตรา 6 ทั้งสิ้น 14 ข้อ ครอบคลุมทั้งการออมเงิน การให้สินเชื่อ การผลิตและการตลาด สินค้าและบริการ ทักษะและความเชี่ยวชาญ การซื้อที่ดินและจัดที่อยู่อาศัย ประกันการสูญเสียของสมาชิก ส่งเสริมสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา การธนาคาร การค้า การตลาด อำนาจความสะดวกในการดำเนินงานสหกรณ์ สนับสนุนขบวนการสหกรณ์ การช่วยเหลือตนเอง และการที่กฎหมายกำหนด

ส่วนเป้าหมาย (Objectives and Goals) หลักของสหกรณ์เป็นไปเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิก สหกรณ์จึงต้องมุ่งไปที่

- 1) การจัดให้มีสินค้าและบริการแก่สมาชิกเพื่อให้เขามีรายได้เพิ่มขึ้น การออม การลงทุน การผลิต อำนาจซื้อ และส่งเสริมการกระจายผลประโยชน์ ค่าใช้จ่าย และความเสียงร่วมกัน
- 2) การให้ผลประโยชน์สูงสุดทางเศรษฐกิจและสังคมแก่สมาชิก
- 3) สอนวิธีการดำเนินการอย่างสหกรณ์แก่สมาชิก
- 4) การเผยแพร่แนวปฏิบัติทางสหกรณ์ และแนวความคิดการบริหารจัดการและแนวคิดธุรกิจใหม่
- 5) การเพิ่มความเป็นเจ้าของให้กลุ่มผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส
- 6) การร่วมมือกับรัฐบาลและองค์กรใด ๆ เพื่อวัตถุประสงค์ข้างต้น

4.2.2.2 ประเภทและชนิดของสหกรณ์ขั้นปฐม

ลักษณะพิเศษของประมวลกฎหมายฉบับนี้ที่สำคัญ คือ การกำหนดประเภทและชนิดของสหกรณ์เอาไว้ในกฎหมาย ตามมาตรา 23 กำหนดเอาไว้ทั้งสิ้น 20 ประเภท และให้อำนาจแก่ CDA ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบและกำกับดูแลสหกรณ์กำหนดประเภทอื่น ๆ ได้

(1) ประเภทของสหกรณ์ กฎหมายกำหนดประเภทของสหกรณ์ (Types of Cooperatives) ทั้ง 20 ประเภท ดังนี้

(1.1) สหกรณ์เครดิต (Credit Cooperative) คือ สหกรณ์ที่ส่งเสริมและดำเนินการรับฝากและให้กู้ยืมเงินในหมู่สมาชิก สร้างกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิกในด้านการผลิตและอาชีพ

(1.2) สหกรณ์ผู้บริโภค (Consumers Cooperative) คือ สหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์หลักในการที่จะจัดหาและจัดจำหน่ายสินค้าให้แก่สมาชิกและผู้ซึ่งมิได้เป็นสมาชิก

(1.3) สหกรณ์ผู้ผลิต (Producers Cooperative) คือ สหกรณ์ที่ดำเนินการผลิตร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นการเกษตรหรือ อุตสาหกรรม. เกิดขึ้นและดำเนินการโดยสมาชิก เพื่อดำเนินการให้วัตถุดิบหรือสิ่งของที่ผลิตโดยสมาชิก กลายเป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จสำหรับสำหรับขายให้แก่สมาชิกและผู้ซึ่งมิได้เป็นสมาชิก

(1.4) สหกรณ์การตลาด (Marketing Cooperative) สหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจในการจัดหาปัจจัยการผลิตให้กับสมาชิก และทำการตลาดให้แก่ผลิตภัณฑ์ของพวกเขา

(1.5) สหกรณ์บริการ (Service Cooperative) คือ สหกรณ์ซึ่งประกอบบริการดูแลสุขภาพและทันตกรรม โรงพยาบาล, การขนส่ง, การประกันภัย ที่อยู่อาศัย แร่งงาน แสงไฟฟ้าและพลังงาน การสื่อสาร อาชีพ และบริการอื่น ๆ

(1.6) สหกรณ์อเนกประสงค์ (Multipurpose Cooperative) คือ สหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจตั้งแต่ 2 ประเภทที่แตกต่างกัน

(1.7) สหกรณ์การสนับสนุนสหกรณ์ (Advocacy Cooperative) คือ สหกรณ์ชั้นปฐมที่ส่งเสริมและสนับสนุนการสหกรณ์ ในหมู่สมาชิกและประชาชนผ่านโครงการสังคม การศึกษาและฝึกอบรม การวิจัยและการสื่อสาร และกิจกรรมอื่น ๆ เพื่อบรรลุผลประโยชน์ที่ต้องการ

(1.8) สหกรณ์ปฏิรูปการเกษตร (Agrarian Reform Cooperative) คือ สหกรณ์ที่จัดขึ้นโดยเกษตรกรรายย่อยซึ่ง เป็นผู้รับประโยชน์การปฏิรูประบบเกษตรกรรม มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาระบบที่เหมาะสมในการครอบครองที่ดิน พัฒนาที่ดิน รวมที่ดิน หรือการจัดการที่ดินในพื้นที่ปฏิรูปเกษตรกรรม

(1.9) ธนาคารสหกรณ์ (Cooperative Bank) คือ สหกรณ์ที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักของการให้บริการทางการเงินที่หลากหลายแก่สหกรณ์และสมาชิกของสหกรณ์เหล่านั้น

(1.10) สหกรณ์โคนม (Dairy Cooperative) คือ สหกรณ์ที่มีสมาชิกผู้ผลิตนมสด ซึ่งอาจแปรรูปหรือทำการตลาดในฐานะผลิตภัณฑ์นม

(1.11) สหกรณ์การศึกษา (Education Cooperative) คือ สหกรณ์ที่จัดขึ้นเป็นวัตถุประสงค์หลักในการเป็นเจ้าของและดำเนินงานสถาบันการศึกษาโดยได้รับใบอนุญาต ตามบทบัญญัติของรัฐบัญญัติกำกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน 2001 (Republic Act No. 9155: the Governance of Basic Education Act of 2001)

(1.12) **สหกรณ์ไฟฟ้า (Electric Cooperative)** คือ สหกรณ์ที่ดำเนินการหลักในการผลิตกระแสไฟฟ้า การใช้แหล่งพลังงานทดแทนรวมทั้งระบบไฮบริด, การเข้าซื้อกิจการและการดำเนินงานการส่งกระแสไฟฟ้า หรือจ่ายให้กับสมาชิกครัวเรือนของตน

(1.13) **สหกรณ์บริการทางการเงิน (Financial Service Cooperative)** คือ สหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการออม บริการสินเชื่อ และบริการทางการเงินอื่น ๆ

(1.14) **สหกรณ์ชาวประมง (Fishermen Cooperative)** คือ สหกรณ์ที่จัดขึ้นโดยชาวประมงชายในท้องถิ่น ซึ่งผลิตภัณฑ์ของพวกเขาทำการตลาดทั้งผลิตภัณฑ์สดและผลิตภัณฑ์แปรรูป

(1.15) **สหกรณ์บริการสุขภาพ (Health Services Cooperative)** คือ สหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์หลักของการให้บริการทางการแพทย์ ทันตกรรม และการบริการด้านสุขภาพอื่น ๆ

(1.16) **สหกรณ์การเคหะ(Housing Cooperative)** คือ สหกรณ์ให้ความช่วยเหลือหรือให้การเข้าถึงที่อยู่อาศัย เพื่อประโยชน์ของสมาชิกที่มีส่วนร่วมในการออมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัย

(1.17) **สหกรณ์ประกันภัย (Insurance Cooperative)** คือ สหกรณ์ที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิตและความยากจนของสหกรณ์และสมาชิกของสหกรณ์เหล่านั้น

(1.18) **สหกรณ์ขนส่ง (Transport Cooperative)** รวมถึงการขนส่งทางบกและทางทะเล จำกัด กับเรือขนาดเล็กตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมายทางทะเลของฟิลิปปินส์ ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

(1.19) **สหกรณ์ประปา (Water Service Cooperative)** คือ สหกรณ์ที่เป็นเจ้าของและบริหารจัดการระบบน้ำ สำหรับการจัดหาและการกระจายของน้ำดื่มให้กับสมาชิกและและครอบครัว

(1.20) **สหกรณ์คนทำงาน (Workers Cooperative)** คือ สหกรณ์ที่ดำเนินการโดยคนทำงานรวม โดยเป็นทั้งเจ้าของและสมาชิกขององค์กรในเวลาเดียวกัน. จุดประสงค์หลัก คือ การให้โอกาสการจ้างงานแก่สมาชิกและจัดการกับให้สอดคล้องกับหลักการสหกรณ์

(2) **ชนิดของสหกรณ์** มาตรา 23 ยังกำหนดชนิดของสหกรณ์ (*Categories of Cooperative*) โดยอาศัยเกณฑ์สมาชิกและแดนดำเนินงาน ดังนี้

- 1) **เกณฑ์สมาชิก (membership)** แบ่งออกเป็น 3 ชนิด ได้แก่ สหกรณ์ชั้นปฐม (Primary) ซึ่งมีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดา สหกรณ์ชั้นมัธยม (Secondary) ซึ่งมีสมาชิกเป็นสหกรณ์ปฐมภูมิ และ สหกรณ์ชั้นตติยะ (Tertiary) ซึ่งมีสมาชิกเป็นสหกรณ์ทุติยภูมิ
- 2) **เกณฑ์แดนดำเนินงาน (territory)** สหกรณ์ย่อมแบ่งตามแดนดำเนินงานซึ่งตรงกับเขตการปกครองของประเทศหรือไม่ก็ได้

4.2.3 สหกรณ์ชั้นมัธยมและองค์การขั้นสูงสุด : สหพันธ์และสหภาพสหกรณ์

สหกรณ์ชั้นปฐมที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายนี้ย่อมมีความสามารถตามมาตรา 9(7) ที่จะเข้าร่วมสหพันธ์หรือสหภาพสหกรณ์ตามที่กำหนดเอาไว้ในกฎหมายได้

4.2.3.1 สหพันธ์สหกรณ์

สหพันธ์สหกรณ์ (Federation of Cooperatives) มีหน้าที่มาตรา 24 ได้แก่

- 1) ดำเนินการเกี่ยวกับสหกรณ์ใด ๆ ที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา 6 แต่ไม่ขัดแย้ง แข่งขัน หรือเข้าแทนที่ธุรกิจหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสมาชิก
- 2) ดำเนินการในการส่งเสริมและให้ความช่วยเหลือด้านการศึกษาและการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับงาน แก่สหกรณ์สมาชิก
- 3) ให้บริการเพื่อส่งเสริมความเรียบง่าย มีประสิทธิภาพ และประหยัดในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์สมาชิก และเพื่อความสะดวกในการบัญชีรวมทั้งระบบและวิธีการอื่น ๆ ของสหกรณ์
- 4) พิมพ์ เผยแพร่ และจำหน่ายหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์อื่น ๆ ที่อยู่ในความสนใจของสหกรณ์สมาชิกและผู้ประกอบการ
- 5) ประสานงานและอำนวยความสะดวกกิจกรรมของสหกรณ์สมาชิก
- 6) เข้าร่วมกิจการร่วมค้ากับสหกรณ์ระดับชาติหรือนานาชาติของประเทศอื่น ๆ ในการผลิตและการขายของผลิตภัณฑ์และ / หรือบริการในฟิลิปปินส์และต่างประเทศ
- 7) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามความจำเป็นเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดสหพันธ์สหกรณ์บริการทางการเงิน (*Financial Service Cooperative Federation*) ตามมาตรา 123 โดยอาจทำการแทน CDA เป็นผู้กำกับดูแลสมาชิกของสหพันธ์ ทั้งนี้ องค์กรผู้มิอำนาจและหน่วยงานรัฐอื่น ๆ บริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือ

ควบคุม และสถาบันการเงินของรัฐบาลต้องให้ความช่วยเหลือแก่สหพันธ์สหกรณ์บริการทางการเงิน เพื่อสร้างหรือทำให้ระบบการประกันเงินฝากของสหกรณ์ทุกระบบเข้มแข็งขึ้น ความช่วยเหลือทางเทคนิคนี้หมายความรวมถึงการฝึกอบรม การกำกับดูแล และการตรวจสอบ

สหพันธ์สหกรณ์บริการทางการเงินมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) การพัฒนามาตรฐานและการให้บริการเพื่อประโยชน์สหกรณ์บริการทางการเงินที่เป็นสมาชิกและสมาชิกของสหกรณ์ โดยเป็นไปตามกฎระเบียบและข้อบังคับขององค์กรผู้มีอำนาจ
- 2) กำหนดวัตถุประสงค์ร่วมกันและประสานงานกิจกรรมสำหรับสหพันธ์สหกรณ์บริการทางการเงิน
- 3) การจัดตั้งและจัดการกองทุน เช่น กองทุนสภาพคล่อง กองทุนเงินให้กู้ยืม, กองทุนรวม กองทุนรักษาเสถียรภาพ และกองทุนอื่น ๆ
- 4) การสร้างระบบการรับประกันเงินฝากอ้อมทรัพย์สินสำหรับการป้องกันสหกรณ์สมาชิกผู้ฝากเงิน
- 5) ใช้อำนาจกำกับดูแลสมาชิกของตน
- 6) การให้ความช่วยเหลือเยียวยาให้แก่สมาชิกในเรื่องการดำเนินงานและการจัดการของพวกเขา
- 7) ทำหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชีและเมื่อใช้บังคับ ยึดทรัพย์สินเพื่อสร้างความมั่นใจในการประกันหนี้โดยการจำนอง เมื่อได้รับอนุญาตจากองค์กรผู้มีอำนาจ
- 8) ส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องและที่จำเป็นเกี่ยวกับการดำเนินการและผลการดำเนินการของสหกรณ์สมาชิกต่อองค์กรผู้มีอำนาจ

4.2.3.2 สหภาพสหกรณ์

มาตรา 25 กำหนดให้สหกรณ์และสหพันธ์ที่จดทะเบียนซึ่งมีระดับที่เหมาะสม อาจจัดหรือเข้าร่วมสหภาพสหกรณ์ (Cooperative Union) เพื่อให้เป็นตัวแทนของผลประโยชน์และสวัสดิการของสหกรณ์ทุกประเภท ทั้งระดับจังหวัด เมือง ภูมิภาค และประเทศ โดยสหภาพสหกรณ์อาจมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อเป็นตัวแทนของสมาชิก
- 2) เพื่อได้รับ วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลทางเศรษฐกิจ สถิติ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกและสหกรณ์ทุกประเภทในแดนดำเนินงาน

- 3) เพื่อสนับสนุนการศึกษาทางเศรษฐกิจ กฎหมาย การเงิน สังคม และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือ และการเผยแพร่ผลดังกล่าว
- 4) เพื่อส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับหลักการและวิธีปฏิบัติทางสหกรณ์
- 5) เพื่อพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในเขตอำนาจ
- 6) ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานด้านสหกรณ์ในทุกคำถามที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์
- 7) เพื่อระดมทุนผ่านค่าธรรมเนียมสมาชิก เงินสมทบ เงินบริจาค และเงินอุดหนุนจากแหล่งทุนภายในและต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือรัฐบาล
- 8) เพื่อดำเนินการกิจกรรมซึ่งมิใช่ธุรกิจอื่น ๆ ตามความจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

นอกจากวัตถุประสงค์ข้างต้น สหภาพสหกรณ์อาจช่วยรัฐบาลในระดับชาติและท้องถิ่นในเรื่องกิจกรรมการพัฒนาในขอบอำนาจของตนด้วย."

4.2.4 สมาชิกสหกรณ์

สมาชิก หมายความว่ารวมถึง บุคคลธรรมดา (natural person) และนิติบุคคล (juridical person) ผู้รับรู้หลักการสหกรณ์ตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายนี้และได้รับการยอมรับจากสหกรณ์ในฐานะสมาชิก มาตรา 26 กำหนดประเภทของสมาชิกสหกรณ์เอาไว้ คือ

สมาชิกสามัญ (regular member) คือ ผู้ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการเป็นสมาชิกทุกประการและเข้าถึงสิทธิและประโยชน์ทุกประการที่สมาชิกพึงได้รับ

สมาชิกสมทบ (associate member) คือ ผู้ที่ไม่สิทธิออกเสียงลงคะแนนหรือรับเลือก ทั้งได้รับสิทธิและประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ สำหรับสมาชิกสมทบที่มีเงื่อนไขครบที่กำหนดไว้สำหรับการเป็นสมาชิกสามัญ ยังสนับสนุนสหกรณ์เป็นระยะเวลาสองปี และยังคงมีความประสงค์จะเป็นสมาชิกสามัญ ย่อมได้รับการพิจารณาเป็นสมาชิกสามัญ

หากสหกรณ์ใดที่ดำเนินการโดยผู้เยาว์ถือว่าเป็นสหกรณ์ทดลอง (Laboratory Cooperatives) ต้องมีความเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ที่จดทะเบียนแล้ว ทั้งนี้สหกรณ์ทดลองต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำพิเศษที่กำหนดโดย CDA ตามมาตรา 26

บุคคลผู้ประสงค์จะจัดสหกรณ์ปฐมภูมิต้องเป็นบุคคลธรรมดาที่เป็นพลเมืองฟิลิปปินส์ บรรลุนิติภาวะ มีผลประโยชน์ร่วมกัน อาศัยอยู่หรือทำงานในพื้นที่ที่สหกรณ์ประสงค์จะดำเนินงาน และต้องผ่าน Pre-Membership Education Seminar (PEMS) ตามมาตรา 10

4.2.5 บทบัญญัติเฉพาะสหกรณ์บางประเภท

เนื่องจากประมวลกฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์ 2008 เป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวที่มีบทบัญญัติสำหรับสหกรณ์รูปแบบเฉพาะต่าง ๆ ยกตัวอย่างที่เกี่ยวข้อง เช่น

(1) สหกรณ์ปฏิรูปการเกษตร

ตัวอย่างบทบัญญัติเฉพาะสหกรณ์ปฏิรูปการเกษตร (agrarian reform cooperative) เช่น

มาตรา 88 กำหนดวัตถุประสงค์เอาไว้ 10 ประการ เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบที่ดินสำหรับการปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรม การอำนวยความสะดวกในเรื่องวิธีการเกี่ยวกับการสร้างผลผลิตทางเกษตรกรรม การอำนวยความสะดวกทางการเงิน การพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยต้นทุนต่ำ จัดบริการเพื่อประโยชน์ทางสังคม การจัดการศึกษาและฝึกอบรมอย่างไม่เป็นทางการ การเชื่อมโยงกับบริการและความช่วยเหลือจากภายนอกสหกรณ์ บูรณาการโครงการในการปฏิรูปการเกษตร เป็นตัวแทนของผู้รับประโยชน์ และดำเนินการอื่นใดที่จำเป็น

กฎหมายยังกำหนดให้ Department of Agrarian Reform (DAR) มีอำนาจกำหนดสิทธิประโยชน์ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจแก่สหกรณ์ปฏิรูปการเกษตรหากมีเหตุผล ตามมาตรา 93 ได้แก่ การสนับสนุนปัจจัยต่าง ๆ ของผู้รับประโยชน์ในราคาที่เหมาะสม ผลการทำตลาดในภายในและต่างประเทศให้แก่สินค้า การนำผลิตภัณฑ์ไปสู่ผู้บริโภคหรืออุตสาหกรรมสำหรับการบริโภคภายในและต่างประเทศ กำหนดบริการสาธารณะที่จำเป็น การจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามกฎหมายระเบียบต่าง ๆ และกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การดำรงชีพของผู้รับประโยชน์

(2) ธนาคารสหกรณ์

ตัวอย่างบทบัญญัติสำหรับธนาคารสหกรณ์ (cooperative bank) เช่น

การกำกับดูแลธนาคารสหกรณ์เป็นหน้าที่ของ Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP) ตามมาตรา 96 โดยปรึกษาหารือกับ CDA และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ โดยสามารถกำหนดคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินการและการกำกับดูแลธนาคารสหกรณ์ คำแนะนำนี้จะต้องคำนึงถึงธรรมชาติของธนาคารสหกรณ์ที่ท้ายที่จะต้องดำเนินการให้บริการทางการเงินและการธนาคารแก่สมาชิก

การจัดองค์กรของธนาคารสหกรณ์เป็นไปตามมาตรา 97 โดยหลักแล้ว สมาชิกจะต้องสหกรณ์ที่จดทะเบียนตามกฎหมายนี้ โดยต้องดำเนินการตามเงื่อนไขของ BSP ประกอบด้วย โดยหลักธนาคารสหกรณ์อาจตั้งได้เพียงหนึ่งแห่งในจังหวัด (province)

การรักษาคุณภาพของการจัดการธนาคาร มาตรา 98 จึงกำหนดให้ BSP กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับการจัดหาผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ธนาคารสหกรณ์ซึ่งรักษาคุณภาพการบริหารจัดการธนาคาร และตรงกับธรรมชาติของธนาคารสหกรณ์

มาตรา 104 กำหนดให้เคปรพการกำกับดูแลธนาคารสหกรณ์ ทั้งปฏิบัติกฎหมายธนาคารและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และยังให้ BSP ร่วมกับภาคสหกรณ์ออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องได้

(3) สหกรณ์ประกันภัย

ตัวอย่างบทบัญญัติสำหรับสหกรณ์ประกันภัย (insurance cooperative) เช่น

ประเภทของการประกันภัยกำหนดอยู่ในมาตรา 106 ซึ่งโดยหลักแล้วเกี่ยวกับการประกันชีวิตที่มีภาคคุ้มครองกลุ่มเป็นพิเศษ การปกป้องเงินกู้ยืม แผนการเกษียณอายุ การคุ้มครองยานพาหนะ การปกป้องพืชผลและปศุสัตว์ เป็นต้น

มาตรา 107 กำหนดให้นำประมวลกฎหมายประกันภัยและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับด้วย มาตรา 108 กำหนดให้คณะกรรมการประกันภัยและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (โดยความร่วมมือของภาคสหกรณ์) กำหนดกฎได้

สำหรับการกำหนดกฎเกณฑ์นั้น มาตรา 108 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการประกันภัย (Insurance Commission) และ CDA โดยมีการปรึกษาหารือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ เพื่อดำเนินการดังกล่าว

(4) สหกรณ์บริการสาธารณะ

ตัวอย่างบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เช่น

มาตรา 109 กำหนดกิจการที่ดำเนินการได้ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาล ได้แก่ การผลิตและส่งกระแสไฟฟ้า ห้องแช่แข็ง การสื่อสาร การคมนาคม-ขนส่งทางบกและทางทะเล ตลาดสาธารณะ เป็นต้น

มาตรา 111 กำหนดกฎสำหรับสหกรณ์บริการสาธารณะเอาไว้ โดยกิจการภายในของสหกรณ์ย่อมกำกับโดยประมวลกฎหมายนี้ ส่วนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสาธารณะให้กำกับร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจในบริการนั้น ๆ กับ CDA ทั้งนี้ CDA สามารถกำหนดเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลบริการขนส่งและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับขนส่ง

(5) สหกรณ์เครดิต

มาตรา 114 กำหนดบทบัญญัติในส่วนนี้ใช้กับสหกรณ์เครดิต (credit cooperative) สหกรณ์อื่น ๆ รวมทั้งสหกรณ์อเนกประสงค์ (multipurpose cooperative)

ที่ให้บริการรับฝากและกู้ยืมเงินแก่สมาชิก โดยมาตรา 115 กำหนดเป้าหมายสำหรับองค์การที่มีสมาชิกเป็นเจ้าของและผู้ดำเนินการได้ ได้แก่ กระตุ้นการออมของสมาชิก สร้างแหล่งทุนการออมสำหรับการกู้ยืมเพื่อการผลิตหรืออาชีพของสมาชิก และบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนมาตรา 118 กำหนดเกี่ยวกับการแปลงเป็นสหกรณ์บริการทางการเงิน โดยให้สหกรณ์เครดิตและสหกรณ์อเนกประสงค์ที่มีธุรกิจการออมและให้กู้ยืมเงินดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

(6) สหกรณ์บริการทางการเงิน

มีตัวอย่างบทบัญญัติสำหรับสหกรณ์บริการทางการเงิน (financial service cooperative) เช่น

ตามมาตรา 119 กำหนดสหกรณ์บริการทางการเงินเป็นองค์การที่ได้รับอนุญาตให้ทำหน้าที่ของสหกรณ์เครดิตและสหกรณ์อื่น ๆ ซึ่งจัดให้มีการออมและกู้ยืมเงินแก่สมาชิก และบริการอื่นๆ ที่กำหนดโดย Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP) ให้บริการทางการเงินอยู่ในกำกับดูแลของ Bangko Sentral ng Pilipinas (BSP) และร่วมโดย CDA โดย BSP กำหนดเรื่องต่าง ๆ ทั้งนี้ มาตรา 121 กำหนดการใช้อำนาจ CDA ต่อสหกรณ์บริการทางการเงินในกรณีต่าง ๆ เพื่อความปลอดภัยและการดำเนินการที่ดี กำหนดมาตรฐานการให้บริการหรือแบบฟอร์ม เป็นต้น ส่วนมาตรา 122 กำหนดให้ BSP โดยความร่วมมือของ CDA ออกกฎระเบียบเพื่อใช้แก่สหกรณ์บริการทางการเงิน

สำหรับสมาชิกของสหกรณ์ มาตรา 120 แบ่งเป็นสมาชิกสามัญซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา และสมาชิกสมทบซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่ไม่มีเงื่อนไขครบถ้วนตามข้อบังคับของสหกรณ์จะเป็นสมาชิกสามัญได้ นอกจากนี้ ผู้เยาว์ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของสมาชิกสามัญก็สามารถเป็นสมาชิกสมทบได้เช่นกัน

บทบัญญัติสำหรับสหกรณ์บริการทางการเงินยังได้กำหนดเรื่องสหพันธ์สหกรณ์บริการทางการเงินเอาไว้ด้วย โดยสหพันธ์ที่จดทะเบียนกับ CDA แล้ว อาจได้รับมอบอำนาจจาก CDA ในการกำกับดูแลสหกรณ์สมาชิก และมีหน้าที่ในเรื่องการพัฒนามาตรการและจัดบริการแก่สมาชิก กำหนดเป้าหมายและกิจกรรมร่วมสำหรับสหพันธ์ จัดตั้งกองทุนต่าง ๆ สร้างระบบประกันเงินฝากของสมาชิก เป็นต้น

(7) สหกรณ์ไฟฟ้า

บทบัญญัติสำหรับสหกรณ์ไฟฟ้า (electric cooperative) มีการกำหนดให้สหกรณ์ผลิตกระแสไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานที่นำกลับมาใช้ใหม่ได้ตามมาตรา 126 โดยการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทนี้จะต้องได้รับความยินยอมจากสมาชิกไม่น้อยกว่า 20% ของสมาชิกทั้งหมด

นอกจากนี้ กฎหมายยังเปิดโอกาสให้สหกรณ์ไฟฟ้าที่จดทะเบียนตาม National Electrification Administration (NEA) ภายใต้ประกาศประธานาธิบดีที่ 269 (Presidential Decree No. 269) ใช้ชื่อ “สหกรณ์” ได้ต่อไป แต่ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามประมวลกฎหมายนี้

กฎหมายกำหนดบทบาทของคณะกรรมการกำกับพลังงาน (Energy Regulatory Commission) ไว้ในมาตรา 131 ที่มีต่อสหกรณ์ไฟฟ้าซึ่งจดทะเบียนกับ CDA และกำหนดให้ CDA โดยความร่วมมือของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์สามารถกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับสหกรณ์ไฟฟ้าได้ตามมาตรา 134

4.3 สรุปกฎหมายสหกรณ์ประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายสหกรณ์ของประเทศญี่ปุ่นใช้รูปแบบการตรากฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการซึ่งมีความแตกต่างกัน ตามรายงานของ ICA Committee on Consumer Cooperation for Asia and the Pacific พบว่า ขบวนการสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้³

(1) ภาคการเกษตร (Agriculture) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการตลาด การแนะนำการทำฟาร์ม การประกันภัย การออม-การเครดิต และการจัดหาปัจจัย ตาม Agricultural Cooperative Society Law

(2) ภาคผู้บริโภค (Consumer) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับร้านค้าปลีก การประกันสุขภาพ สวัสดิการ และการเคหะ ตาม Consumer Livelihood Cooperative Society Law

(3) ภาคประมง (Fishery) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการตลาด การแนะนำ การประกันภัย การออม-การเครดิต และการจัดหาปัจจัยตาม Fisheries Cooperative Association Law

(4) ภาคป่าไม้ (Forest Owners) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการตลาด การจัดหาปัจจัย และการแนะนำ ตาม Forest Cooperative Law

(5) ภาคเครดิตยูเนียน (Credit Union) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการออมและการให้กู้ตาม Credit Union Law

(6) ภาคธนาคารแรงงาน (Labor bank) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการเงินตาม Labour Bank Law

³ ICA Committee on Consumer Cooperation for Asia and the Pacific, "Japan," The Present Status of Consumer Co-operatives in Asia and the Pacific: 2012, Kobe 27 November 2012.

(7) ภาคคนทำงาน (Worker) ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ การซ่อมบำรุง การนำกลับมาใช้ใหม่ การแปรรูปอาหาร โดยเป็นองค์กรสมัคร ไม่มีกฎหมายใดรองรับเป็นพิเศษ

อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดบางประการ ทำให้ผู้ศึกษาสามารถค้นหากฎหมายนำมาพิจารณาได้เพียง 2 ฉบับ ได้แก่ The Agricultural Cooperative Society Law และ Small and Medium-Sized Enterprise Cooperatives Act

4.3.1 สหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์การเกษตร

“กฎหมายสหกรณ์การเกษตร” (The Agricultural Cooperative Society Law) เป็นกฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการฉบับแรกของประเทศไทยญี่ปุ่น ใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. 2490 (ค.ศ. 1947) แก้ไขเพิ่มเติม 27 ครั้ง ตั้งแต่ พ.ศ. 2491-2536 (ค.ศ. 1948-1993) เป็นเวลา 45 ปี

กฎหมายฉบับนี้มีทั้งสิ้น 6 หมวด โดย**หมวด 1** บททั่วไป กำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ที่มุ่งส่งเสริมการพัฒนาระบบสหกรณ์ของชาวนา เพิ่มผลิตภาพทางการเกษตรและสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของชาวนา ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ **หมวด 2** สหกรณ์การเกษตร และสหพันธ์สหกรณ์การเกษตร มีทั้งหมด 7 ส่วน ตั้งแต่มาตรา 4 ถึงมาตรา 73 เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทั่วไปของสหกรณ์การเกษตรและสหพันธ์สหกรณ์การเกษตร ถือว่าเป็นสหกรณ์ ธุรกิจที่ดำเนินการได้ การช่วยเหลือสหพันธ์สหกรณ์การเกษตรที่ดำเนินธุรกิจเครดิต สมาชิกภาพ การบริหาร การก่อตั้ง การเลิกและชำระบัญชี **หมวด 3** กำหนดเกี่ยวกับสหภาพกลางของสหกรณ์การเกษตร ตั้งแต่มาตรา 73:2 ถึงมาตรา 73:30 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาสหกรณ์ แบ่งออกเป็น สหภาพจังหวัด และสหภาพกลางของสหกรณ์การเกษตร **หมวด 4** การจดทะเบียน ตั้งแต่มาตรา 74 ถึงมาตรา 92 กำหนดเกี่ยวกับการจดทะเบียนต่าง ๆ เช่น การจดทะเบียนจัดตั้ง การจดทะเบียนเลิก การจดทะเบียนย้ายสำนักงาน **หมวด 5** การกำกับดูแล ตั้งแต่มาตรา 93 ถึงมาตรา 98 กำหนดเครื่องมือและมาตรการต่าง ๆ ขององค์กรผู้มีอำนาจ เพื่อการกำกับดูแลสหกรณ์ เช่น การให้ทำรายงานและชี้แจงข้อเท็จจริง การตรวจสอบบัญชีหรือธุรกิจ การกระทำต่อการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ **หมวด 6** บทกำหนดโทษ ตั้งแต่มาตรา 99 ถึงมาตรา 102

4.3.1.1 ความนำ

กฎหมายฉบับนี้กำหนดเป้าหมายที่สำคัญไว้ 2 มาตรา คือ เป้าหมายของกฎหมาย (Object of This Law) โดยมาตรา 1 กำหนดให้กฎหมายนี้มีเป้าหมายในการส่งเสริมการพัฒนาที่ดีของระบบสหกรณ์ของเกษตรกร การปรับปรุงผลิตทางการเกษตร ตลอดจนสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร เช่นเดียวกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และ เป้าหมายของธุรกิจสหกรณ์ (Object of Business) โดยมาตรา 8 กำหนดให้สหกรณ์มีเป้าหมายในการดำเนินธุรกิจเพื่อ

บริการสมาชิกและสหกรณ์สมาชิก เพื่อให้ได้ระดับสูงสุด สหกรณ์ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจเพื่อแสวงหากำไร

การกำหนดนิยามเบื้องต้นที่ควรทราบของกฎหมายคือ คำว่า เกษตร (agriculture) และ เกษตรกร (farmer) โดยมาตรา 3 กำหนดให้ "เกษตรกร" หมายถึง ธุรกิจ เช่น การปลูกพืช เลี้ยงสัตว์ และปลูกหม่อนเลี้ยงไหม (รวมถึงธุรกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง) ส่วน "เกษตรกร" หมายถึง บุคคลที่ทำการเกษตรหรือผู้ที่มีส่วนร่วมในการเกษตร

4.3.1.2 สหกรณ์ขั้นปฐม

(1) **ขอบเขตของธุรกิจ (Scope of Business)** ตามมาตรา 10 กำหนดขอบเขตการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์และสหพันธ์สหกรณ์การเกษตร รายละเอียดต่าง ๆ ของธุรกิจบางเรื่องความสัมพันธ์กับฝ่ายรัฐ มีรายละเอียดถึง 25 วรรค สำหรับวรรค 1 กำหนดธุรกิจที่สหกรณ์สามารถดำเนินการได้ อาจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทุกอย่างได้จากธุรกิจที่กำหนดไว้ โดยสรุปได้แก่

- 1) ให้เงินทุนที่จำเป็นสำหรับธุรกิจหรือที่อยู่อาศัยของสมาชิก
- 2) เงินฝากออมทรัพย์ของสมาชิก
- 3) จัดหาอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับธุรกิจหรือที่อยู่อาศัยของสมาชิก
- 4) จัดสิ่งอำนวยความสะดวกการใช้งานร่วมกันสำหรับธุรกิจหรือที่อยู่อาศัยของสมาชิก
- 5) จัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการส่งเสริมความร่วมมือในการทำการเกษตรหรือการเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานในฟาร์ม
- 6) พัฒนา-ปรับปรุง-หรือจัดการที่ดินเพื่อการเกษตร
- 7) ขนส่งและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของสมาชิก
- 8) จัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมชนบท
- 9) จัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องกับการประกันบรรเทาภัยร่วมกัน
- 10) สิ่งอำนวยความสะดวกทางการแพทย์
- 11) จัดสวัสดิการของผู้สูงอายุ จัดสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษา เพื่อปรับเทคนิคการจัดการฟาร์มและทำการเกษตรของสมาชิก หรือปรับปรุงชีวิตและวัฒนธรรมในชนบท
- 12) สรุปข้อตกลงร่วมกันที่มุ่งปรับปรุงสถานะทางเศรษฐกิจสมาชิก
- 13) ธุรกิจอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจที่ระบุไว้ในแต่ละรายการดังกล่าวข้างต้น

(2) **คุณสมบัติของสมาชิก** (Qualifications for Membership) กำหนดไว้ใน มาตรา 12 โดยแบ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์และสมาชิกของสหพันธ์ของสหกรณ์

(2.1) ผู้จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ แบ่งชนิดเป็น

- 1) เกษตรกร
- 2) กลุ่มเกษตรกร และ บริษัทอื่น ๆ ที่มีการจัดการฟาร์ม และธุรกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 3) บุคคลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้ความดูแลของสหกรณ์ การเกษตรและผู้ที่มีคุณสมบัติในการใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกของสหกรณ์
- 4) สหกรณ์การเกษตรอื่น ๆ ที่ดำเนินครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งของพื้นที่ภายใต้การดูแลของสหกรณ์การเกษตร
- 5) องค์กร เช่น กลุ่มเกษตรกรอื่น ๆ ซึ่งประกอบด้วยเกษตรกรที่ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การดูแลของสหกรณ์การเกษตร โดยองค์กรมีวัตถุประสงค์สำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพของผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกรข้างต้นผ่านระบบสหกรณ์ หรือ องค์กรอื่น ๆ ที่มีเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้ความดูแลของสหกรณ์การเกษตร

(2.2) ผู้จะเป็นสมาชิกของสหพันธ์ของสหกรณ์การเกษตร ได้แก่

- 1) สหกรณ์;
- 2) องค์กรที่ร่วมกันจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น ๆ และประกอบธุรกิจคล้ายกับที่ดำเนินการโดยสหกรณ์
- 3) บริษัทอื่นซึ่งสหกรณ์เป็นผู้ถือหุ้นหรือลงทุนหลัก (นอกเหนือจากสองรายการดังกล่าวข้างต้น สหภาพกลางและบริษัทในเครือสหพันธ์สหกรณ์การเกษตรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้เงินทุนและ ออมทรัพย์ตามมาตรา 10)

4.3.1.3 กลุ่มเกษตรกร

กลุ่มเกษตรกร (Farmers-group Corporation) เป็นองค์กรอีกรูปแบบหนึ่งในกฎหมายสหกรณ์การเกษตร โดยมาตรา 72:3 กำหนดให้กลุ่มเกษตรกรมีเป้าหมายในการเพิ่มผลประโยชน์ร่วมกันของสมาชิกโดยอำนวยความสะดวกความร่วมมือต่าง ๆ ในการผลิตทางการเกษตร

ของสมาชิก ขอบเขตของธุรกิจ (Scope of Business) ของกลุ่มเกษตรกรกำหนดเอาไว้ในมาตรา 72:8 ให้สามารถประกอบธุรกิจทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนดังต่อไปนี้

- 1) การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกทางการเกษตรที่ใช้ร่วมกัน หรือธุรกิจการรักษาความปลอดภัยในความร่วมมือการทำงานเกษตร
- 2) การจัดการฟาร์ม
- 3) ธุรกิจอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

กลุ่มเกษตรกรที่ดำเนินธุรกิจการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกทางการเกษตรที่ใช้ร่วมกันหรือธุรกิจการรักษาความปลอดภัยในความร่วมมือการทำงานเกษตรอาจอนุญาตให้ผู้ไม่เป็นสมาชิกดำเนินธุรกิจด้วยได้ แต่ปริมาณธุรกิจต้องไม่เกิน 1 ใน 5 ของการใช้ประโยชน์โดยสมาชิก ทั้งนี้ คุณสมบัติที่เหมาะสมของสมาชิกของกลุ่มเกษตรกรตามมาตรา 72:10 ได้แก่

- 1) เกษตรกร
- 2) สหกรณ์
- 3) บริษัทการเกษตรที่ลงทุนในกลุ่มเกษตรกรดังกล่าวกฎหมายเพื่อส่งเสริมฐานรากของการจัดการฟาร์ม
- 4) บุคคลที่กำหนดโดยกฎคณะรัฐมนตรีให้เป็นเกษตรกรที่ได้รับวัสดุหรือแรงงานจากกิจกรรมของ กลุ่มเกษตรกรดังกล่าวหรือได้สนับสนุนการทำกิจกรรมนั้น โดยมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด

4.3.1.4 สหกรณ์ขั้นมัธยมและองค์การขั้นสูงสุด : สหภาพสหกรณ์การเกษตร

สหภาพสหกรณ์การเกษตร (union of agricultural cooperatives) มีเป้าหมายมุ่งรักษาความปลอดภัยในการพัฒนาที่ดีของสหกรณ์ โดยมาตรา 73:2 แบ่งสหภาพออกเป็น 2 ประเภทตามมาตรา 73:3 ได้แก่ สหภาพสหกรณ์การเกษตรจังหวัด (prefectural union of agricultural cooperative) และ สหภาพสหกรณ์การเกษตรกลาง (Central Union of Agricultural Cooperative) โดยมาตรา 73:7 กำหนดแดนดำเนินงานของสหภาพจังหวัดให้ครอบคลุมในพื้นที่จังหวัดและสหภาพกลางครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ ทั้งนี้ในพื้นที่เดียวกันย่อมมีสหภาพสหกรณ์การเกษตรได้เพียงแห่งเดียว

(1) ขอบเขตธุรกิจ

ขอบเขตของธุรกิจของสหภาพสหกรณ์การเกษตรตามมาตรา 73:9 เพื่อการบรรลุเป้าหมายได้แก่

- 1) การให้คำแนะนำสำหรับสหกรณ์สมาชิกในการดำเนินธุรกิจและการจัดการ
- 2) การสอบบัญชีของสหกรณ์สมาชิก
- 3) การให้การศึกษาและสารสนเทศต่อสหกรณ์สมาชิก
- 4) ประสานงานระหว่างสหกรณ์สมาชิก และใกล้เคียงข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์สมาชิก
- 5) การตรวจสอบสหกรณ์
- 6) การดำเนินธุรกิจอื่นที่จำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมาย

กฎหมายยังได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพสหกรณ์การเกษตรกลางและสหภาพสหกรณ์การเกษตรจังหวัดเอาไว้ในมาตรา 73:10 โดย

- 1) สหภาพกลางอาจกำหนดคำแนะนำหรือแนวทางเพื่อความปลอดภัย การขยายตัวของธุรกิจหรือเพื่อประสานงานกับธุรกิจของสหภาพจังหวัด
- 2) ในกรณีที่จำเป็น สหภาพกลางอาจสั่งต่อสหภาพจังหวัดในเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดตั้งแผนธุรกิจ หรือการเปลี่ยนแปลงแผนธุรกิจในเรื่องที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอื่น ๆ หรือการบัญชี หรือกลางสหภาพอาจกระตุ้นให้สหภาพจังหวัดปรึกษากับกลางสหภาพหรือนำเสนอรายงานทางธุรกิจ เอกสารที่จำเป็น หรือบัญชี

(2) สหกรณ์สมาชิก

มาตรา 73:12 กำหนดสมาชิกของสหภาพสหกรณ์การเกษตรเอาไว้ 2 ประเภท ได้แก่ สมาชิกสามัญและสมาชิกสมทบ โดย

- 1) สหกรณ์ที่มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกสามัญในสหภาพจังหวัดจะต้องเป็นสหกรณ์ที่อยู่ในแดนดำเนินงานของสหภาพจังหวัดทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และสมาชิกสมทบของสหภาพจังหวัดจะถูกกำหนดข้อบังคับจากในหมู่นิติบุคคลซึ่งดำเนินธุรกิจคล้ายกับธุรกิจสหกรณ์และอยู่ในแดนดำเนินงานของสหภาพจังหวัด
- 2) สมาชิกสามัญของสหภาพกลาง ได้แก่ สหภาพจังหวัด สหกรณ์ซึ่งเป็นสมาชิกสามัญของสหภาพจังหวัด สหกรณ์ที่มีแดนดำเนินงานใหญ่กว่าพื้นที่ของจังหวัด และสมาชิกสมทบของสหภาพกลางจะถูก

กำหนดข้อบังคับจากในหมู่นิติบุคคลซึ่งดำเนินธุรกิจคล้ายกับธุรกิจ
สหกรณ์

4.3.1.5 การกำกับสหกรณ์

กฎหมายดังกล่าวกำหนดเรื่องการกำกับดูแลเอาไว้ในหมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 93 ถึงมาตรา 98 โดยมีมาตรการสำคัญ ๆ ได้แก่

มาตรา 93 กำหนดให้หน่วยงานบริหารสามารถขอรายงานและเอกสารที่เกี่ยวข้องจากสหกรณ์ หรือจากสหภาพกลางเพื่อตรวจสอบการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย และคำสั่ง โดยดำเนินการให้ตั้งอยู่บนกฎหมายและคำสั่ง ระเบียบเกี่ยวกับธุรกิจเครดิต ระเบียบเกี่ยวกับการประกันร่วมกัน ระเบียบเกี่ยวกับทรัสต์ ระเบียบเกี่ยวกับธุรกิจการจัดหาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ระเบียบการจัดการฟาร์ม

มาตรา 94 กำหนดให้หน่วยงานบริหารสามารถตรวจสอบธุรกิจหรือการบัญชีของสหกรณ์ได้ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด โดยสามารถตรวจได้บนพื้นฐานของกฎหมายและคำสั่ง ระเบียบเกี่ยวกับธุรกิจเครดิต ระเบียบเกี่ยวกับกาประกันร่วมกัน ระเบียบเกี่ยวกับทรัสต์ ระเบียบเกี่ยวกับธุรกิจการจัดหาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ระเบียบการจัดการฟาร์ม

มาตรา 94:2 หน่วยงานบริหารสามารถออกคำสั่งให้สหกรณ์ปรับเปลี่ยนข้อบังคับ ระเบียบ วิธีการดำเนินธุรกิจ หรือให้หยุดทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของธุรกิจ หรือคำสั่งอื่นใด เพื่อความจำเป็นทางบัญชี สถานการณ์ การจัดการที่ดี หรือเพื่อปกป้องสมาชิกสหกรณ์

มาตรา 95 กำหนดให้หน่วยงานบริหารออกคำสั่งให้สหกรณ์ดำเนินการอย่างใดในช่วงเวลากำหนด ภายหลังจากการดำเนินการตามมาตรา 93 และ 94 และพบว่า การดำเนินการของสหกรณ์ฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งหรือระเบียบ

มาตรา 95:2 หน่วยงานบริหารมีคำสั่งให้เลิกสหกรณ์ในกรณีที่สหกรณ์ดำเนินการธุรกิจนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนด หรือ หรือกรณีไม่ดำเนินธุรกิจติดต่อกันเป็นเวลาเกินหนึ่งปี หรือสหกรณ์ฝ่าฝืนกฎหมายหรือคำสั่งหรือคำสั่งที่หน่วยบริหารให้ตามวรรค 1 ของมาตรา ก่อน

มาตรา 97 กำหนดให้หน่วยงานบริหารบอกกล่าวสัญญาการใช้อย่างพิเศษในสิ่งอำนวยความสะดวกได้หากพบว่าสัญญาภายใต้มาตรา 19 วรรค 1 ละเมิดประโยชน์สาธารณะ

4.3.2 สหกรณ์กฎหมายสหกรณ์วิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง

กฎหมายดังกล่าวใช้เมื่อ พ.ศ. 9242 (ค.ศ. 1949) และได้มีการปรับปรุงเรื่อยมา ล่าสุด คือ วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) เพื่อความสะดวกต่อไป ผู้ศึกษาขอแปล Small

and Medium-Sized Enterprise Cooperatives Act ว่า “กฎหมายสหกรณ์วิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง” กฎหมายดังกล่าวมีทั้ง 6 หมวด

หมวด 1 บททั่วไป เป็นการกำหนดจุดประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ เพื่อจัดให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับบุคคลที่จะดำเนินธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง ธุรกิจอุตสาหกรรม ธุรกิจเหมืองแร่ ธุรกิจขนส่ง ธุรกิจบริการ หรือธุรกิจอื่น ในลักษณะของสหกรณ์ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานจิตวิญญาณของการสนับสนุนร่วมกัน และสร้างความปลอดภัยให้กับบุคคลที่จะประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรม ส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยสมัครใจของพวกเขา และบรรลุการปรับปรุงฐานะทางเศรษฐกิจ

หมวด 2 สหกรณ์วิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง มีทั้งหมด 6 ส่วน ตั้งแต่มาตรา 3 ถึงมาตรา 69 ครอบคลุมในเรื่องกฎเกณฑ์ทั่วไป กิจกรรมที่ดำเนินการได้ สมาชิก รูปแบบของสหกรณ์ การบริหารจัดการ และการเลิก การชำระบัญชี และการควมรวม

หมวด 3 สหพันธ์ของสมาคมวิสาหกิจขนาดเล็ก มีทั้งหมด 6 ส่วน ตั้งแต่มาตรา 70 ถึงมาตรา 82-18 ครอบคลุมเนื้อในลักษณะเช่นเดียวกับกับหมวด 2

หมวด 4 การจดทะเบียน มีทั้งหมด 4 ส่วน ตั้งแต่มาตรา 83 ถึงมาตรา 103 ครอบคลุมในเรื่องการจดทะเบียนของสหกรณ์ และสหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็ก คณะกรรมการการจดทะเบียน และกระบวนการจดทะเบียน

หมวด 5 เป็นบทเบ็ดเตล็ด และ หมวด 6 เป็นบทกำหนดโทษ

วัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้กำหนดในมาตรา 1 คือ การให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับคนทำงานในธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางธุรกิจพาณิชย์ ธุรกิจอุตสาหกรรม ธุรกิจเหมืองแร่ ธุรกิจขนส่ง ธุรกิจบริการ หรือธุรกิจอื่น ๆ และบุคคลอื่น ๆ เช่น คนงานที่จะดำเนินธุรกิจในลักษณะสหกรณ์บนพื้นฐานของจิตวิญญาณของการร่วมมือกัน และเปิดโอกาสให้คนเหล่านี้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นธรรม จึงส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยสมัครใจและบรรลุการปรับปรุงสถานะทางเศรษฐกิจของพวกเขา

มาตรฐานและหลักการพื้นฐานที่สหกรณ์ต้องรักษาได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 โดยสหกรณ์ต้องสนับสนุนซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกของสหกรณ์หรือสมาชิกของสหพันธ์สหกรณ์บริการสมาชิกของตนผ่านกิจกรรมของสหกรณ์ และจะไม่ดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของสมาชิกใดหรือพรรคการเมืองใดโดยเฉพาะ นอกจากนี้ สมาชิกสามารถเข้าร่วมหรือออกจากสหกรณ์ได้โดยสมัครใจ มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนและสิทธิที่เท่าเทียมกันในการเลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึงจำนวนทุน

นอกจากนี้ สหกรณ์จะกระจายประโยชน์ส่วนเกินให้สอดคล้องกับปริมาณการใช้ของธุรกิจสหกรณ์อย่างจำกัด

4.3.2.1 สหกรณ์ชั้นปฐม : สหกรณ์หลายประเภทในกฎหมาย

มาตรา 3 กำหนดประเภท (Types) ของสหกรณ์วิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลางไว้ ในกรณีของสหกรณ์ชั้นปฐมได้แก่ สหกรณ์ธุรกิจ (business cooperative) สหกรณ์ธุรกิจรายย่อย (minor business cooperative) สหกรณ์ร่วมด้วยช่วยกันเกี่ยวกับเพลิงไหม้ (fire mutual aid cooperative) สหกรณ์เครดิต (credit cooperative) และสหกรณ์วิสาหกิจร่วม (joint enterprise cooperative)

สมาชิกของสหกรณ์ต่าง ๆ กำหนดไว้ในมาตรา 8 ในกรณีของสหกรณ์ชั้นปฐมได้แก่ สหกรณ์ธุรกิจ (business cooperative) สหกรณ์ธุรกิจรายย่อย (minor business cooperative) สหกรณ์ร่วมด้วยช่วยกันเกี่ยวกับเพลิงไหม้ (fire mutual aid cooperative) สหกรณ์เครดิต (credit cooperative) โดยหลักคือ ผู้ประกอบการขนาดเล็กที่ดำเนินธุรกิจพาณิชย์ ธุรกิจอุตสาหกรรม ธุรกิจเหมือง ธุรกิจขนส่ง ธุรกิจบริการ หรือธุรกิจอื่น ๆ ที่อยู่ในแดนดำเนินงานของสหกรณ์ และบุคคลตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ (ทั้งนี้ไม่มีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามแต่ละสหกรณ์)

(1) สหกรณ์ธุรกิจและสหกรณ์ธุรกิจรายย่อย

มาตรา 9-2 กำหนดธุรกิจซึ่งมีรายละเอียดถึง 15 วรรค โดยวรรคแรกกำหนดธุรกิจหลักให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือทุกอย่างได้ ดังนี้

- 1) การผลิต, การประมวลผล, การขาย, การจัดซื้อ, การจัดเก็บการขนส่งการตรวจสอบและจัดกิจกรรมร่วมกันอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับธุรกิจของคู่ค้า
- 2) สินเชื่อธุรกิจเงินทุน (รวมถึงการลดของเครื่องมือต่อรองได้) จะร่วมเป็นพันธมิตรและการกู้ยืมเงินของกองทุนดังกล่าวหาพันธมิตร
- 3) กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการของพันธมิตร
- 4) กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและเสนอข้อมูลเพื่อให้บรรลุการปรับปรุงการบริหารจัดการและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจของพันธมิตรและการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกิจกรรมของสหกรณ์ฯ

- 5) กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับสินค้าใหม่หรือเทคโนโลยีใหม่หรือการเพาะปลูกของความต้องการสำหรับการอำนวยความสะดวกในพันธมิตรที่จะก้าวไปในช่องทางธุรกิจใหม่ ๆ
- 6) การสรุปข้อตกลงร่วมกันในการปรับปรุงสถานะทางเศรษฐกิจของพันธมิตร
- 7) กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่กำหนดไว้ในรายการก่อนหน้านี้

(2) สหกรณ์ร่วมด้วยช่วยกันเกี่ยวกับเพลิงไหม้

มาตรา 9-7-2 กำหนดกิจกรรม ได้แก่

- 1) กิจกรรมร่วมด้วยช่วยกันเกี่ยวกับเพลิงไหม้ (หมายถึงกิจกรรมการช่วยเหลือซึ่งกันและกันซึ่งครอบคลุมความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับทรัพย์สินจากเหตุเพลิงไหม้ หรือความช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างไร้ขีดจำกัด ที่มีความเห็นร่วมกันว่า เมื่อมีเพลิงไหม้ การระเบิด ไฟผ่า และเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นตามที่ระบุไว้ตามคำสั่งของกระทรวงมีอำนาจให้เป็นเหตุการณ์ที่ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน; เดียวกันให้ใช้บังคับต่อไปนี้) สำหรับพันธมิตร
- 2) กิจกรรมอันเนื่องมาจากกิจกรรมข้างต้น

(3) สหกรณ์เครดิต

มาตรา 9-8 กำหนดกิจกรรม ได้แก่ การให้สินเชื่อ ค่าลดหย่อน การรับฝากเงิน กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ สหกรณ์เครดิตอาจดำเนินกิจกรรมตามวรรค 2 ได้ มีทั้งสิ้น 25 ประการ เกี่ยวข้องกับการรับฝากเงินจากผู้ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิก การรับประกันหนี้ หลักทรัพย์ เป็นต้น รวมทั้งการกำหนดรายละเอียดอื่นสำหรับการทำกิจกรรมเอาไว้ตั้งแต่วรรค 3 ถึง วรรค 10

(4) สหกรณ์วิสาหกิจร่วม

มาตรา 8-2 กำหนดให้สมาชิกเป็นบุคคลที่กำหนดไว้ข้อบังคับและบุคคลต่อไปซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งในสี่ของสมาชิกทั้งหมดของสหกรณ์วิสาหกิจร่วม

- 1) บุคคล
- 2) บุคคลดังต่อไปนี้ (ไม่รวมบุคคลที่กำหนดไว้ในรายการก่อนหน้านี้) และผู้ที่ถูกระบุโดยคำสั่งคณะรัฐมนตรี:

- 2.1) คนที่ให้สินค้า บริการ สิ่งอำนวยความสะดวก อุปกรณ์ หรือเทคโนโลยีที่จำเป็นสำหรับการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจของสหกรณ์วิสาหกิจร่วม
- 2.2) บุคคลที่ได้รับสินค้า บริการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของสหกรณ์วิสาหกิจร่วม
- 2.3) บุคคลที่มีส่วนช่วยในการอำนวยความสะดวกทางธุรกิจของสหกรณ์วิสาหกิจร่วม

มาตรา 9-10 กำหนดกิจกรรมที่สหกรณ์วิสาหกิจร่วมสามารถดำเนินการได้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับธุรกิจพาณิชย์ ธุรกิจอุตสาหกรรม ธุรกิจเหมือง ธุรกิจขนส่ง ธุรกิจบริการ เป็นต้น

4.3.2.2 สหกรณ์ชั้นมัธยมและองค์การขั้นสูงสุด : สหพันธ์สหกรณ์และสหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็ก

ตามกฎหมายดังกล่าว ยังมีองค์การที่ต้องกล่าวถึงอีก ได้แก่ สหพันธ์สหกรณ์ (federation of cooperatives) และสหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็ก (Federations of small business associations : FSBA's)

(1) สหพันธ์สหกรณ์

สหพันธ์สหกรณ์เป็นสหกรณ์ประเภทหนึ่งตามมาตรา 3 เช่นกัน โดยสมาชิกของสหพันธ์สหกรณ์เป็นไปตามมาตรา 8 ได้แก่ บุคคลที่กำหนดไว้ข้อบังคับและบุคคลต่อไปนี้

- 1) สหกรณ์ที่มีแดนดำเนินงานทั้งหมดหรือแต่บางส่วนอยู่ในแดนดำเนินงานของสหพันธ์ (ไม่รวมสหกรณ์วิสาหกิจร่วม)
- 2) สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นและมีมีแดนดำเนินงานทั้งหมดหรือแต่บางส่วนอยู่ในแดนดำเนินงานของสหพันธ์

มาตรา 9-9 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมที่สหพันธ์สหกรณ์ดำเนินการได้ มีรายละเอียด 8 วรรค ทั้งนี้ โดยหลักแล้ว วรรค 1 กำหนดกิจกรรมดังต่อไปนี้:

- 1) การรับฝากเงินจากสมาชิก
- 2) ให้เงินกู้ยืมแก่สมาชิก และกู้ยืมเงินแก่สมาชิก
- 3) รับประกันหนี้ร่วมของสมาชิกในกรณีของสหกรณ์ช่วยเหลือดับเพลิงร่วมกัน

- 4) การผลิต การประมวลผล การขาย การจัดซื้อ การจัดเก็บ การขนส่ง การตรวจสอบ และจัดกิจกรรมร่วมกันที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของบุคคลซึ่งจัดตั้งสหพันธ์สหกรณ์โดยตรงหรือโดยอ้อม
- 5) กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการ
- 6) กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและสารสนเทศเพื่อให้บรรลุการปรับปรุงการบริหารจัดการและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ และการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกิจกรรมสหกรณ์
- 7) กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ใหม่ หรือเทคโนโลยีใหม่ หรือการเพาะปลูกที่จะสูงช่องทางธุรกิจใหม่ ๆ
- 8) สรุปร่วมกันในการปรับปรุงสถานะทางเศรษฐกิจของสมาชิก
- 9) กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง

(2) สหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กจังหวัด

ตามมาตรา 70 และมาตรา 73 กำหนดให้มีสหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กจังหวัด (prefectural FSBA) โดยมีจังหวัดละหนึ่งแห่ง และเป็นนิติบุคคลตามมาตรา 71(1)

บุคคลที่มีคุณสมบัติในการเป็นสมาชิกของสหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กจังหวัดได้แก่ สหกรณ์ซึ่งสำนักงานอยู่แดนดำเนินงานของสหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กจังหวัด และบุคคลอื่นที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ตามมาตรา 76

สหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กจังหวัดจะดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการตรวจสอบ การศึกษาและสารสนเทศ การจัดนิทรรศการ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การให้คำแนะนำเกี่ยวกับองค์กร กิจกรรม และการจัดการแก่สหกรณ์ สหกรณ์ร่วม สหกรณ์พาณิชย์และอุตสาหกรรม สหกรณ์ส่งเสริมการขาย และผู้ประสานงานระหว่างกัน รวมถึงการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อความสำเร็จในการพัฒนาของสหกรณ์ข้างต้น รวมถึงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามมาตรา 74

(3) สหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กแห่งชาติ

นอกจากสหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กจังหวัดแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีสหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กแห่งชาติหนึ่งแห่งในญี่ปุ่น และเป็นนิติบุคคลเช่นกัน

บุคคลที่มีคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกของสมาคมธุรกิจขนาดเล็กแห่งชาติได้แก่ สหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กจังหวัด สหกรณ์ซึ่งมีแดนดำเนินงานครอบคลุมหลายเขตของทุกจังหวัด และบุคคลอื่นที่กำหนดในข้อบังคับ ตามมาตรา 76

สำหรับกิจกรรมที่สหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กแห่งชาติดำเนินการได้ มาตรา 75 กำหนดให้เกี่ยวกับการให้คำแนะนำเกี่ยวกับองค์กรและกิจกรรมเพื่อสหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กจังหวัดและประสานงานระหว่างพวกเขา การประสานงาน การศึกษาและสารสนเทศ การตรวจสอบ การวิจัย การจัดสอบความรู้ การจัดนิทรรศการหรือจัดกิจกรรมอื่นเพื่อการพัฒนาสำหรับ สหกรณ์

4.3.2.3 การกำกับสหกรณ์

ในกฎหมายดังกล่าวมีเรื่องน่าสนใจ เช่น

มาตรา 106-2 กำหนดเกี่ยวกับการกำกับดูแล โดยให้หน่วยงานบริหารที่พบความจำเป็นในการรักษาการดำเนินการที่ดีของสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หรือเพื่อให้บรรลุผลการป้องกันผู้มีส่วนร่วมอื่นเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ ระเบียบ หรือวิธีการดำเนินการ ได้ ภายใต้ความจำเป็นอันจำกัด

หน่วยงานบริหารสามารถขอให้สหกรณ์ส่งแผนการปรับปรุงเพื่อรักษาความปลอดภัยให้แก่การบริหารจัดการของสหกรณ์ หรือสั่งให้ระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ของสหกรณ์

เมื่อหน่วยงานบริหารพบว่า สถานะทางทรัพย์สินของสหกรณ์เสื่อมโทรมและไม่เหมาะสมจะดำเนินกิจกรรมหากมองในมุมมองของการปกป้องผู้เกี่ยวข้องอื่น ย่อมสามารถยกเลิกสิ่งที่ได้ อนุมัติไปได้

หากสหกรณ์ดำเนินกิจกรรมที่ละเมิดต่อกฎหมาย คำสั่ง ข้อบังคับ หรือกระทำการที่อาจเป็นอันตรายต่อประโยชน์สาธารณะ หน่วยงานบริหารย่อมสามารถสั่งให้การดำเนินการ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของสหกรณ์ได้

มาตรา 107 กำหนดอำนาจของคณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรมไว้ โดยให้ ผู้ประกอบการผู้เป็นสมาชิกสหกรณ์ที่ไม่เป็นผู้ประกอบขนาดเล็กถอนตัวออกจากสหกรณ์ตามขั้นตอน ที่กำหนด

4.4 สรุปกฎหมายสหกรณ์สาธารณรัฐเกาหลี

กฎหมายสหกรณ์ในสาธารณรัฐเกาหลีประกอบไปด้วยกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

- 1) รัฐบัญญัติกรอบงานสหกรณ์ (Framework Act on Cooperatives)
- 2) รัฐบัญญัติสหกรณ์วิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง (Small and Medium Enterprise Cooperatives Act)

- 3) รัฐบัญญัติสหกรณ์ผู้บริโภค (Consumer Cooperatives Act)
- 4) รัฐบัญญัติสหกรณ์เครดิตชุมชน (Community Credit Cooperatives Act)
- 5) รัฐบัญญัติส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาาร่วมกัน (Cooperative Research and Development Promotion Act)
- 6) รัฐบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนสหกรณ์วิจัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรม (Act on The Support Of Industrial Technology Research Cooperatives)

ในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาได้กล่าวถึงภาพรวมของกฎหมายแต่ละฉบับ ดังนี้

4.4.1 รัฐบัญญัติกรอบงานสหกรณ์

รัฐบัญญัติกรอบงานสหกรณ์ (Framework Act on Cooperatives) เป็นกฎหมายสำหรับองค์การสหกรณ์ในสาธารณรัฐเกาหลีที่เพิ่งประกาศใช้บังคับครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2555 ภายหลังจากที่มีการปรกาศใช้บังคับกฎหมายสำหรับองค์การสหกรณ์ฉบับอื่น ๆ ก่อนแล้ว

โครงสร้างเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวประกอบไปด้วย 7 หมวด ได้แก่ หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป ตั้งแต่มาตรา 1 ถึงมาตรา 14 กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับเป้าหมายของกฎหมาย นิยามศัพท์ วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ หลักการพื้นฐาน นโยบายที่เกี่ยวข้อง ความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น หมวด 2 สหกรณ์ มาตรา 15 ถึงมาตรา 70 แบ่งออกเป็น 7 ส่วน ได้แก่ การก่อตั้งสหกรณ์ สมาชิก โครงสร้างองค์กร ธุรกิจของสหกรณ์ การบัญชี การควบรวมสหกรณ์ การแยก การเลิก และการชำระบัญชี และการจดทะเบียนสหกรณ์ หมวด 3 สหพันธ์สหกรณ์ ตั้งแต่มาตรา 71-84 แบ่งเป็น 7 ส่วน เช่นเดียวกับหมวด 2 หมวด 4 สหกรณ์สังคม ตั้งแต่มาตรา 85 ถึงมาตรา 113 แบ่งออกเป็น 8 หมวด โดยเพิ่มหมวด 8 การกำกับดูแลเข้ามา หมวด 5 สหพันธ์สหกรณ์สังคม มีการนำบทบัญญัติในหมวด 3 มาใช้ หมวด 6 ว่าด้วยบทบัญญัติเพิ่มเติม และหมวด 7 เป็นเรื่องบทกำหนดโทษ

4.4.1.1 นโยบายของกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้กำหนดเอาไว้ในมาตรา 1 ซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกในการทำกิจกรรมที่เป็นอิสระ สนับสนุนตนเอง และปกครองตนเองของสหกรณ์ นำไปสู่การบูรณาการทางสังคมและการสร้างความสมดุลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยการให้เรื่องพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานของสหกรณ์ และมาตรา 5 ที่กำหนดเป้าหมายให้สหกรณ์ สหพันธ์สหกรณ์ สหกรณ์สังคม และสหพันธ์สหกรณ์สังคมแต่ละแห่ง จะดำเนินการส่งเสริมสวัสดิภาพของหุ้นส่วนหรือสมาชิก (หุ้นส่วนในกรณีของสหกรณ์ หรือสมาชิกในกรณีของสหพันธ์ ต่อไปนี้จะ

เรียกว่าสมาชิก) ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ช่วยเหลือระหว่างสมาชิก และจะตอบสนองความต้องการทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมจากสมาชิก

หลักสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นการทั่วไปกำหนดไว้สำหรับสหกรณ์ สหพันธ์สหกรณ์ สหกรณ์สังคม หรือสหพันธ์สหกรณ์สังคมตามกฎหมายนี้ตามมาตรา 6-9 โดย

- 1) ใช้ความพยายามอย่างดีที่สุดที่จะให้บริการธุรกิจแก่สมาชิก
- 2) จัดองค์กรอย่างสมัครงใจของสมาชิก รวมทั้งเป็นเจ้าของทรัพย์สินร่วมกัน และจะมีการดำเนินการตามระบอบประชาธิปไตย
- 3) ไม่ดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจใด ๆ สำหรับการลงทุนเก็งกำไร หรือจะมีส่วนร่วมในเรื่องธุรกิจหรือกิจกรรมใด ๆ เพียงเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิกคนใดโดยเฉพาะ
- 4) จัดให้มีโปรแกรมการศึกษาและการฝึกอบรมให้กับสมาชิก รวมทั้งข้อมูลเพื่อเพิ่มเพื่อเสริมสร้างสิทธิและผลประโยชน์ของสมาชิก
- 5) ไม่กระทำการเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านพรรคการเมืองโดยเฉพาะเจาะจงในการเลือกตั้งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อผู้ได้รับเลือกตั้งหรือไม่ได้รับการเลือกตั้ง

กฎหมายกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องของภาครัฐในมาตรา 10 - 12 โดยมาตรา 10 ให้รัฐบาลกลางหรือหน่วยงานสาธารณะต้องไม่เบียดเบียนการปกครองตนเองของสหกรณ์ สหพันธ์สหกรณ์ สหกรณ์สังคม หรือสหพันธ์สหกรณ์สังคม ให้ความร่วมมือในทางธุรกิจ รวมถึงรับฟังและสะท้อนความคิดเห็นจากสหกรณ์ สหพันธ์สหกรณ์ สหกรณ์สังคมและสหพันธ์สหกรณ์สังคม

ภาครัฐต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับสหกรณ์ตามมาตรา 11 ให้รัฐมนตรีด้านยุทธศาสตร์และการคลังต้องจัดทำนโยบายเกี่ยวกับสหกรณ์และแผนแม่บทเพื่ออำนวยความสะดวกบรรดากิจกรรมปกครองตนเองของสหกรณ์ โดยจะปรึกษากับหัวหน้าหน่วยงานทางบริหารส่วนกลางที่เกี่ยวข้อง ส่วนมาตรา 12 กำหนดให้วันสหกรณ์ตรงกับวันเสาร์แรกของเดือนกรกฎาคมของทุกปี รัฐบาลกลางพร้อมด้วยรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งพยายามจัดงานและปฏิบัติกิจกรรมที่เหมาะสม

4.4.1.2 สหกรณ์ขั้นปฐม : สหกรณ์และสหกรณ์สังคม

(1) สหกรณ์

มาตรา 2 นิยามคำว่า สหกรณ์ (Cooperative) หมายความว่า องค์กรธุรกิจที่ประสงค์จะเสริมสร้างสิทธิของหุ้นส่วนและประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนชุมชนท้องถิ่นโดยรวมกิจกรรมการซื้อ การผลิต การขาย และการจัดให้มีสินค้าและบริการของสหกรณ์

(1.1) สมาชิกสหกรณ์ มีหลักสำคัญอยู่ในมาตรา 20 และ 21 โดยต้องเป็นผู้เห็นพ้องต่อวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่ตนจะเข้าเป็นสมาชิก และยินดีปฏิบัติตามข้อผูกพันเหล่านั้น ทั้งนี้ สหกรณ์จะไม่ปฏิเสธไม่รับบุคคลใดเข้าเป็นสมาชิกโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหากบุคคลนั้นมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะเป็นสมาชิกได้ หรือสร้างเงื่อนไขอันไม่เหมาะสมมากไปกว่าเงื่อนไขสำหรับสมาชิกอื่น แต่สหกรณ์อาจจำกัดคุณสมบัติสมาชิกของตนสำหรับบุคคลที่สามารถยอมรับในเป้าหมายและลักษณะของสหกรณ์ได้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ

(1.2) กิจกรรมธุรกิจของสหกรณ์ กำหนดโดยหลักเอาไว้ในมาตรา 45 สหกรณ์ย่อมกำหนดกิจกรรมทางธุรกิจที่จำเป็นเพื่อบรรลุเป้าหมายของการจัดตั้งในข้อบังคับ รวมถึงกิจกรรมทางธุรกิจต่อไปนี้

- 1) การให้คำปรึกษา การศึกษาและฝึกอบรมสำหรับสมาชิกและลูกจ้างสหกรณ์ รวมถึงการจัดสรรสนเทศให้
- 2) กิจกรรมทางธุรกิจเพื่อความร่วมมือระหว่างสหกรณ์
- 3) การโฆษณาสหกรณ์และกิจกรรมทางธุรกิจแก่ชุมชน

ทั้งนี้ สหกรณ์ต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรม โดยไม่ดำเนินธุรกิจทางการเงินและการประกันภัย ตามที่กำหนดไว้ใน Korea Standard Industrial Classification Code

มาตรา 46 กำหนดห้ามมิให้สหกรณ์อนุญาตให้บุคคลผู้ซึ่งไม่เป็นสมาชิกใช้บริการธุรกิจของตน แต่ยกเว้นให้บุคคลผู้ไม่เป็นสมาชิกใช้บริการในธุรกิจของตนได้โดยไม่สร้างปัญหาแก่สมาชิก ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในประกาศประธานาธิบดี

(2) สหกรณ์สังคม

นิยามของสหกรณ์สังคม (social cooperative) สหกรณ์ที่ดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับเสริมสร้างสิทธิประโยชน์ และสวัสดิการของประชาชนในท้องถิ่น หรือจัดให้มีบริการทางสังคม หรืองานให้กับผู้ด้อยโอกาส ในกลุ่มสหกรณ์ แต่ไม่ได้แสวงหากำไร

ธุรกิจของสหกรณ์สังคมอาจพิจารณาได้ตามมาตรา 93 มาตรา 94 และมาตรา 95 โดยสหกรณ์สังคมอาจดำเนินกิจกรรมธุรกิจตั้งแต่หนึ่งอย่างขึ้นไปเป็นธุรกิจหลัก (ที่มีสัดส่วนไม่น้อยกว่า 40% ของธุรกิจทั้งหมดของสหกรณ์สังคม) จากธุรกิจดังต่อไปนี้

- 1) กิจกรรมเพื่อชุมชนท้องถิ่น เศรษฐกิจท้องถิ่น การส่งเสริมสิทธิประโยชน์ และสวัสดิการของชุมชนท้องถิ่น และแก้ปัญหาอื่น ๆ ของชุมชนท้องถิ่น

- 2) การจัดให้บริการทางสังคมสำหรับคนด้อยโอกาส อาชีพในพื้นที่
สวัสดิการ บริการทางการแพทย์หรือสิ่งแวดล้อม
- 3) โครงการที่รัฐบาลส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่นมอบหมาย
- 4) โครงการอื่นใดที่ส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ

สหกรณ์สังคมอาจให้กู้ยืมเงิน (small loan) และจัดให้มีการช่วยเหลือซึ่ง
และกันแก่สมาชิกในฐานะที่เป็นธุรกิจของสหกรณ์ได้ ภายใต้ข้อจำกัดของจำนวนทุนสนับสนุนสหกรณ์
เพื่อส่งเสริมสวัสดิการร่วมกัน และมีการจำกัดการให้กู้ยืม

4.4.1.3 สหกรณ์ชั้นมัธยม : สหพันธ์สหกรณ์และสหพันธ์สหกรณ์สังคม

มาตรา 2 นิยามสหพันธ์สหกรณ์ (federation of cooperative) หมายความว่า
สหพันธ์ของสหกรณ์เพื่อส่งเสริมประโยชน์ร่วมกันของบรรดาสหกรณ์เหล่านั้น โดยสมาชิกของสหพันธ์
สหกรณ์เป็นไปตามมาตรา 73 ได้แก่ สหกรณ์ที่ยอมรับในเป้าหมายของการจัดตั้งสหพันธ์และเต็มใจที่
จะทำหน้าที่ในฐานะสหกรณ์สมาชิก ทั้งนี้ สหพันธ์อาจจำกัดคุณสมบัติของสมาชิกได้ตามที่กำหนดไว้
ในข้อบังคับ

ธุรกิจของสหพันธ์สหกรณ์กำหนดเอาไว้ในมาตรา 80 ซึ่งให้สหพันธ์แต่ละแห่งอาจ
กำหนดกิจกรรมธุรกิจที่จำเป็นเพื่อบรรลุเป้าหมายของการจัดตั้ง รวมถึงกิจกรรมต่อไปนี้

- 1) การแนะนำ สนับสนุน ติดต่อ และร่วมมือแก่สหกรณ์สมาชิก
- 2) การให้คำปรึกษา การศึกษา การฝึกอบรมแก่สมาชิกและลูกจ้างของ
สหกรณ์สมาชิก และการจัดเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
- 3) การสำรวจ การวิจัย และการโฆษณาแก่ธุรกิจของสหกรณ์สมาชิก

สหพันธ์แต่ละแห่งต้องประกอบธุรกิจตามให้ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นธรรม
สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ความต้องการ ระเบียบการ และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และห้ามมิ
ให้สหพันธ์ใดประกอบธุรกิจการเงินหรือประกันภัยที่ถูกกำหนดไว้ใน the Korea Standard
Industrial Classification Code รวมทั้งห้ามมิให้สหพันธ์ใดอนุญาตให้ผู้ซึ่งเป็นมิได้เป็นสมาชิกใช้
บริการที่จัดไว้ เว้นแต่กรณีที่กำหนดไว้ในประกาศของประธานาธิบดี

สำหรับสหกรณ์สังคมอาจรวมกันจัดตั้งสหพันธ์สหกรณ์สังคม (federation of
social cooperative) ขึ้นได้เช่นกัน

4.4.2 รับบัญญัติสหกรณ์วิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง

กฎหมายดังกล่าวมี 8 หมวด ได้แก่ หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป ตั้งแต่ มาตรา 1-12 หมวด 2 สหกรณ์ ตั้งแต่ มาตรา 13-77 หมวด 3 สหกรณ์อุตสาหกรรม ตั้งแต่ มาตรา 78-87 หมวด 4 สหพันธ์สหกรณ์ ตั้งแต่มาตรา 88-98 หมวด 5 สหพันธ์ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เกาหลี ตั้งแต่มาตรา 99-127 หมวด 6 การจดทะเบียน มาตรา 128 หมวด 7 การกำกับดูแล ตั้งแต่ มาตรา 129-136 และหมวด 8 บทกำหนดโทษ ตั้งแต่มาตรา 137-141

4.4.2.1 วัตถุประสงค์และนโยบาย

วัตถุประสงค์ของกฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 1 กล่าวคือ ให้มีการจัดตั้ง การบริหารจัดการ และการพัฒนาสหกรณ์ ผ่านการรวมตัวของผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง และส่งเสริมโครงการความร่วมมือ ที่มีจุดมุ่งหมายในการให้โอกาสทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมแก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก และกระตุ้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นอิสระของพวกเขา เพื่อปรับปรุงสถานะทางเศรษฐกิจของผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง และบรรลุการพัฒนาที่สมดุลของเศรษฐกิจของประเทศ

กฎหมายยังกำหนดธรรมชาติของสหกรณ์ภายใต้กฎหมายนี้ซึ่งได้แก่ สหกรณ์ สหกรณ์อุตสาหกรรม สหพันธ์ หรือสหพันธ์กลาง โดยต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เว้นแต่เงื่อนไขอื่นในกฎหมายนี้

- 1) ต้องมีวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีความช่วยเหลือซึ่งกันและกันสำหรับสมาชิกหรือสหกรณ์สมาชิก แต่ต้องไม่แสวงหากำไร
- 2) สมาชิกหรือสหกรณ์สมาชิกจะมีสิทธิออกเสียงสำหรับการลงมติและการเลือกตั้ง ในกรณีของสหพันธ์ที่มีประเภทธุรกิจเฉพาะที่ระบุไว้ในจะต้องมีสิทธิออกเสียงในสัดส่วนที่เหมาะสมตามที่กำหนดในข้อบังคับของสหพันธ์
- 3) ห้ามมิให้สหกรณ์ สหกรณ์อุตสาหกรรม หรือสหพันธ์ หรือสหพันธ์กลาง ดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกหรือสหกรณ์สมาชิกใดโดยเฉพาะ

สำหรับนโยบายที่สำคัญของกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 8 กำหนดข้อห้ามยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ห้ามมิให้สหกรณ์ สหกรณ์อุตสาหกรรม สหพันธ์ หรือสหพันธ์กลางเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองใด ๆ หรือสนับสนุนกิจกรรมที่สนับสนุนพรรคการเมืองใดโดยเฉพาะ หรือเป็นเหตุให้ผู้สมัครคนใดโดยเฉพาะได้เลือกหรือไม่ได้รับเลือกตั้ง และห้ามมิให้ผู้ใดประกอบกิจกรรมดัง (2)

โดยใช้สหกรณ์ สหกรณ์อุตสาหกรรม สหพันธ์ หรือสหพันธ์กลาง และ มาตรา 9 กำหนดหน้าที่ของ รัฐบาลหรือรัฐบาลท้องถิ่นในการให้ความร่วมมือ ดังนี้

- 1) หัวหน้าของหน่วยงานทางปกครองกลางและรัฐบาลท้องถิ่นต้องให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ในธุรกิจของสหกรณ์ สหกรณ์อุตสาหกรรม สหพันธ์ หรือสหพันธ์กลาง โดยรัฐบาล รัฐบาลท้องถิ่น องค์กรมหาชนต้องอำนวยความสะดวกอย่างเป็นพิเศษเพื่อความสะดวกแก่สหกรณ์
- 2) แต่ละรัฐบาลท้องถิ่นอาจให้เช่าที่ดินหรือสถานที่ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติ ภายใต้การควบคุมแก่สหกรณ์ สหกรณ์อุตสาหกรรม สหพันธ์ หรือ สหพันธ์กลาง โดยไม่มีค่าใช้จ่ายสำหรับการใช้งานและผลประโยชน์ของพวกเขา ในฐานะส่วนหนึ่งของการสนับสนุนโครงการ เช่นการติดตั้งและ การทำงานของสิ่งอำนวยความสะดวกที่วิสาหกิจขนาดเล็กและขนาด กลางสามารถใช้ในการร่วมกัน การจัดนิทรรศการร่วมกัน หรือการขาย ผลิตภัณฑ์จากผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง
- 3) ประธานของสหพันธ์กลางอาจเสนอความเห็นต่อรัฐบาลในการพัฒนา สหกรณ์ สหกรณ์อุตสาหกรรม สหพันธ์ หรือสหพันธ์กลาง

4.4.2.2 สหกรณ์ขั้นปฐม : สหกรณ์และสหกรณ์อุตสาหกรรม

(1) สหกรณ์

กฎหมายนี้ใช้บังคับกับสหกรณ์วิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง (Small and medium enterprise cooperatives) ซึ่งแบ่งชนิดของสหกรณ์ได้ตามมาตรา 3 ได้แก่ สหกรณ์ (Cooperative) สหกรณ์อุตสาหกรรม (Industrial cooperative) สหพันธ์สหกรณ์ (Federations of cooperative) สหพันธ์ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางแห่งเกาหลี (The Korea Federation of Small and Medium Business) หรือสหพันธ์กลาง ทั้งนี้ให้กำหนดประเภทธุรกิจเอาไว้ในข้อกำหนดของประธานาธิบดี

มาตรา 13 กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ โดยต้องผู้ประกอบการ วิสาหกิจขนาดเล็กหรือขนาดกลางซึ่งมีลักษณะร่วมกันทางธุรกิจภายในแดนดำเนินงานของสหกรณ์ โดยสหกรณ์อาจมีเหตุผลพิเศษในการรับบุคคลอื่นเป็นสมาชิกได้ตามที่กำหนดในข้อบังคับ นอกจากนี้ มาตรา 14 ยังกำหนดให้สหกรณ์สามารถรับสมาชิกพิเศษซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการ วิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลางซึ่งอยู่ในแดนดำเนินงานของสหกรณ์เข้าเป็นสมาชิกได้ ตามที่ กำหนดในข้อบังคับ

ธุรกิจที่สหกรณ์อาจดำเนินการได้กำหนดไว้มาตรา 35 ซึ่งอาจดำเนินการทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแก่สมาชิก โดยอาจอนุญาตให้บุคคลนอกเหนือไปจากสมาชิกใช้บริการของสหกรณ์ได้โดยไม่สร้างความไม่สะดวกแก่สมาชิก ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการจัดตั้ง ทั้งนี้ธุรกิจข้างต้นมี 15 ธุรกิจ ตัวอย่างเช่น ธุรกิจเกี่ยวกับการผลิต การสร้างมาตรฐานร่วมสำหรับผลิตภัณฑ์ การให้สมาชิกสหกรณ์กู้ยืมเงิน การส่งออกผลผลิตของสมาชิก และดำเนินธุรกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น สหพันธ์กลาง สหพันธ์

(2) สหกรณ์อุตสาหกรรม

สหกรณ์อุตสาหกรรมกำหนดสมาชิกไว้ในมาตรา 78 ได้แก่ บุคคลผู้ประกอบวิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง และสหกรณ์วิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง ธุรกิจของสหกรณ์อุตสาหกรรมเอาไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา 82 มีทั้งหมด 11 ธุรกิจทั้งการดำเนินโครงการร่วมเพื่อการผลิต การให้ทุนกู้ยืมแก่สมาชิก การให้การศึกษาและฝึกอบรมที่จำเป็นต่อธุรกิจ การส่งออกสินค้าของสมาชิก สวัสดิการ และการวิจัยเพื่อพัฒนา เป็นต้น

4.4.2.3 สหกรณ์ชั้นมัธยมและองค์การขั้นสูงสุด : สหพันธ์สหกรณ์และสหพันธ์ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางแห่งเกาหลี

(1) สหกรณ์ชั้นมัธยม : สหพันธ์สหกรณ์

สมาชิกของสหพันธ์สหกรณ์อาจพิจารณาได้ตามมาตรา 88 แบ่งออกเป็น

- 1) กรณีที่สหพันธ์ใช้ชื่อซึ่งแสดงถึงภาคธุรกิจเฉพาะ สมาชิกได้แก่สหกรณ์หรือสหกรณ์อุตสาหกรรมที่อยู่ในภาคธุรกิจเดียวกัน
- 2) กรณีที่สหพันธ์ใช้ชื่อซึ่งแสดงถึงเขตการปกครองเฉพาะ สมาชิกได้แก่สหกรณ์หรือสหกรณ์อุตสาหกรรมซึ่งมีแดนธุรกิจเช่นเดียวกับหรือเป็นส่วนหนึ่งของแดนดำเนินงานสหพันธ์นั้น

ธุรกิจของสหพันธ์กำหนดไว้ในมาตรา 93 ประกอบด้วย 16 ธุรกิจ แต่มีการกำหนดห้ามมิให้สหพันธ์สหกรณ์ซึ่งใช้เขตการปกครองเฉพาะใดเป็นชื่อของตนดำเนินธุรกิจบางประการ ได้แก่ การให้สมาชิกกู้ยืมเงิน การกำหนดและตรวจสอบมาตรฐานผลิตภัณฑ์ การทำสัญญาร่วม การส่งออกผลิตภัณฑ์ของสมาชิกสหกรณ์สมาชิก การนำเข้าวัตถุดิบ เป็นต้น

(2) องค์การขั้นสูงสุด : สหพันธ์ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางแห่งเกาหลี

สหพันธ์ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางแห่งเกาหลีมีสมาชิกตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 99 ประกอบด้วย **สมาชิกทั่วไป** ได้แก่ สหพันธ์ สหกรณ์ระดับชาติ สหกรณ์ระดับภูมิภาค

สหกรณ์อุตสาหกรรม และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการขนาดเล็กและขนาดกลาง และสมาชิกพิเศษรวมถึงองค์กรซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง ทั้งนี้ ธุรกิจของสหพันธ์กลางกำหนดไว้ในมาตรา 106 ประกอบด้วย 24 ธุรกิจ ยกตัวอย่างเช่น

- 1) การให้คำแนะนำด้านองค์กรและธุรกิจแก่สหกรณ์
- 2) ดำเนินโครงการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิก
- 3) จัดการศึกษาและฝึกอบรม
- 4) จัดทำสำรวจและวิจัยเกี่ยวกับ
- 5) จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกร่วมสำหรับวิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง

4.4.2.4 การกำกับสหกรณ์

ตัวอย่างบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เช่น

มาตรา 12 กำหนดหน่วยงานในการกำกับดูแลไว้ โดยให้สหกรณ์ที่มีแผนดำเนินงานทั่วประเทศ สหกรณ์อุตสาหกรรม สหพันธ์ซึ่งมีธุรกิจเฉพาะ และสหพันธ์กลางอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้บริหารของการบริหารธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง ส่วนสหกรณ์อื่นหรือสหกรณ์ที่มีเขตการบริหารเฉพาะอยู่ในชื่อให้อยู่ในการกำกับดูแลของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 129 กำหนดให้สหกรณ์ส่งรายธุรกิจเพื่อแสดงสถานะต่าง ๆ ของตนในแต่ละปีทางธุรกิจให้แก่หน่วยงานบริหารที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 131 กำหนดให้หน่วยงานบริหารที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบสหกรณ์ได้เมื่อเชื่อได้ว่าสหกรณ์ละเมิดรัฐธรรมนูญนี้ และสมาชิกอย่างน้อย 1/3 สามารถร่วมกันขอให้หน่วยงานตรวจสอบสหกรณ์ได้เช่นกัน

4.4.3 รัฐบัญญัติสหกรณ์ผู้บริโภค

กฎหมายดังกล่าวแบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 หมวด ประกอบด้วย หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป ตั้งแต่มาตรา 1-12 หมวด 2 สหกรณ์ ตั้งแต่มาตรา 13-56 หมวด 3 สหพันธ์ ตั้งแต่มาตรา 57-69 หมวด 4 สหพันธ์ระดับชาติ ตั้งแต่มาตรา 70-80 หมวด 5 การกำกับดูแล ตั้งแต่มาตรา 81-88 และหมวด 6 บทกำหนดโทษ ตั้งแต่มาตรา 85-88

4.4.3.1 นโยบายของกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญนี้กำหนดในมาตรา 1 คือ รัฐบัญญัตินี้มีจุดประสงค์ในการมีส่วนร่วมปรับปรุงความเป็นอยู่ของสมาชิกสหกรณ์ในฐานะผู้บริโภค และส่งเสริมสวัสดิการและ

การดำรงชีพของพลเมืองโดยส่งเสริมกิจกรรมที่สนับสนุนตนเองและเป็นอิสระของผู้บริโภคในสหกรณ์
บนฐานของการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

สำหรับธรรมชาติของสหกรณ์ มาตรา 6 กำหนดให้สหกรณ์และสหพันธ์ไม่กำหนด
วัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร สมาชิกมีสิทธิในการออกเสียงเท่าเทียมกันตามที่กำหนดในข้อบังคับ
และไม่ดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกใดโดยเฉพาะ มาตรา 7 ห้ามมิให้สหกรณ์และสหพันธ์มี
ส่วนร่วมในการเมือง รวมถึงห้ามมิให้ผู้ซึ่งสหกรณ์และสหพันธ์เพื่อประโยชน์ทางการเมือง ส่วนมาตรา 8
กำหนดให้สหกรณ์หรือสหพันธ์ต้องพยายามส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชนท้องถิ่น อนุรักษ์
สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศธรรมชาติ

มาตรา 9 กำหนดความร่วมมือของรัฐและองค์กรมหาชน ได้แก่ การร่วมมือและ
ช่วยเหลือเท่าที่จำเป็นต่อธุรกิจของสหกรณ์และสหพันธ์ การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่
สหกรณ์และสหพันธ์ การอนุญาตให้สหกรณ์และสหพันธ์ซึ่งใช้ทรัพย์สินที่รัฐเป็นเจ้าของโดยตรงเพื่อ
ส่งเสริมสวัสดิการของผู้บริโภคที่จะใช้ทรัพย์สินนั้นโดยไม่มีค่าเช่า ตามที่กำหนดในประกาศของ
ประธานาธิบดี และการรับฟังความเห็นของสหกรณ์และสหพันธ์ ตลอดจนจะพยายามสะท้อน
ความเห็นเหล่านั้นในนโยบายของรัฐ

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้สหกรณ์และสหพันธ์จะพยายามส่งเสริมการ
ร่วมมือซึ่งกันและกันและทำความเข้าใจกับสหกรณ์และสหพันธ์อื่น สหกรณ์ภายใต้กฎหมายอื่น
ตลอดจนสหกรณ์ต่างชาติและโครงการร่วมต่าง ๆ ตามมาตรา 10

4.4.3.2 สหกรณ์ขั้นปฐม : สหกรณ์ผู้บริโภค

นิยามของสหกรณ์ตามกฎหมายนี้ หมายถึง สหกรณ์ผู้บริโภคซึ่งจัดตั้งตาม
กฎหมายนี้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 1

สมาชิกของสหกรณ์มีการกำหนดคุณสมบัติเอาไว้ในมาตรา 13 คือ ต้องเป็นบุคคล
ที่มีภูมิลำเนา สถานที่ประกอบธุรกิจ หรือสถานที่ทำงานภายในแดนดำเนินงานของสหกรณ์

รูปแบบบริการธุรกิจของสหกรณ์กำหนดในมาตรา 45 ได้แก่

- 1) จัดซื้อ ผลิต แปรรูป และจัดสินค้าที่จำเป็นสำหรับการบริโภคแก่สมาชิก
- 2) จัดให้มีบริการต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกันซึ่งจำเป็นต่อ
การบริโภคของสมาชิก
- 3) การพัฒนาการดำรงชีพ การศึกษา และวัฒนธรรมสำหรับสมาชิก
- 4) บริการด้านสุขภาพเพื่อปรับปรุงสุขภาพของผู้บริโภค

- 5) โครงการที่ได้รับมอบหมายจากรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น สหพันธ์ และสหพันธ์แห่งชาติ
- 6) บริการที่เกี่ยวข้องที่กำหนดไว้ใน(1)-(5)
- 7) บริการที่ประกาศในประกาศประธานาธิบดีเพื่อบรรลุเป้าหมายของสหกรณ์

4.4.3.3 สหกรณ์ชั้นมัธยม : สหพันธ์สหกรณ์ผู้บริโภค

สหพันธ์ หมายถึง สหพันธ์สหกรณ์ผู้บริโภคซึ่งจัดตั้งตามกฎหมายนี้เพื่อส่งเสริมประโยชน์ร่วมกันของสหกรณ์ โดยมาตรา 57 กำหนดการเป็นสมาชิกของสหพันธ์ว่า สหกรณ์ต้องมีภูมิลำเนาหรือสถานประกอบการในดำเนินดำเนินงานของสหพันธ์

รูปแบบบริการธุรกิจของสหพันธ์ที่อาจจัดให้มีธุรกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายกำหนดไว้ในมาตรา 65 ได้แก่

- 1) แนะนำ สนับสนุน ติดต่อ และร่วมมือกับสหกรณ์สมาชิก
- 2) พัฒนาสินค้าเพื่อให้แก่สหกรณ์สมาชิก และจัดซื้อ แปรรูป ผลิต และกระจายสินค้าที่พัฒนาขึ้น
- 3) การช่วยเหลือซึ่งกันและกันเบื้องต้นแก่สหกรณ์สมาชิกหรือสมาชิกของสหกรณ์
- 4) สิ่งอำนวยความสะดวก
- 5) การศึกษาและฝึกอบรม
- 6) การช่วยเหลือสหกรณ์
- 7) การระดมและจัดการแหล่งทุนเพื่อสนับสนุนธุรกิจของสหกรณ์สมาชิก
- 8) โครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ รัฐบาลท้องถิ่น หรือสหพันธ์แห่งชาติ
- 9) บริการที่เกี่ยวข้องกับ (1)-(8)
- 10) บริการอื่นที่รับรองโดยคณะกรรมการการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trade Commission) ซึ่งจำเป็นต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

4.4.3.4 องค์การขั้นสูงสุด : สหพันธ์สหกรณ์ผู้บริโภคแห่งชาติ

สหพันธ์แห่งชาติ หมายถึง สหพันธ์สหกรณ์ผู้บริโภคแห่งชาติซึ่งจัดตั้งตามกฎหมายนี้เพื่อส่งเสริมประโยชน์ร่วมกันของสหกรณ์และสหพันธ์ ทั้งนี้ ตามมาตรา 70 สหกรณ์และสหพันธ์เป็นสมาชิก

ธุรกิจหลักของสหพันธ์แห่งชาติตามมาตรา 77 ได้แก่ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวก การช่วยเหลือสหกรณ์ การระดมทุน การจัดการฝึกอบรมโดยเฉพาะในเรื่องทรัพยากรมนุษย์ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของสหกรณ์ การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสหกรณ์ ดำเนินโครงการที่ได้รับจากรัฐบาล และรัฐบาลท้องถิ่น เป็นต้น

4.4.4 รัฐบาลผู้ตีสหกรณ์เครดิตชุมชน

กฎหมายดังกล่าวแบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 หมวด ได้แก่ หมวด 1 บทบัญญัติทั่วไป ตั้งแต่มาตรา 1-6 หมวด 2 สหกรณ์เครดิต ตั้งแต่มาตรา 7-53 หมวด 3 สหพันธ์ ตั้งแต่มาตรา 54-73 หมวด 4 ธุรกิจ ตั้งแต่มาตรา 74-83 หมวด 5 บทบัญญัติเพิ่มเติม มาตรา 84 และหมวด 6 บทกำหนดโทษ มาตรา 85-86

4.4.4.1 นโยบายของกฎหมาย

มาตรา 1 กำหนดให้กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ในการปลูกฝังจิตวิญญาณของชาติที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ ผ่านการใช้เงินทุน การปรับปรุงสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของสมาชิก และการพัฒนาชุมชน บนหลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยอาศัยองค์การสหกรณ์และความสมัครใจของประชาชน

กฎหมายได้กำหนดหน้าที่รัฐในการร่วมมือเอาไว้ในมาตรา 3 โดยรัฐบาลหรือรัฐบาลท้องถิ่นจะให้การสนับสนุนที่จำเป็นเพื่อกระตุ้นการพัฒนาโครงการที่ดำเนินการโดยสหกรณ์เครดิตหรือสหพันธ์ และเมื่อสหกรณ์เครดิตหรือสหพันธ์ต้องการใช้ทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพย์สินสาธารณะ รัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่นอาจให้ยืมทรัพย์สินเช่นนั้น หรืออนุญาตให้ใช้ ตลอดจนสนับสนุนสหพันธ์ภายใต้งบประมาณที่จำกัดเพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาสหกรณ์เครดิต

4.4.4.2 สหกรณ์ขั้นปฐม : สหกรณ์เครดิต

สหกรณ์เครดิตตามกฎหมายนี้แบ่งออกเป็น

(1) สหกรณ์เครดิต (Credit Cooperative) หมายถึง สหกรณ์เครดิตชุมชน (Community Credit Cooperative) ซึ่งเป็นองค์การไม่แสวงหากำไรตามกฎหมายนี้เพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 1

(2) สหกรณ์เครดิตภูมิภาค (regional credit cooperative) หมายถึง สหกรณ์เครดิตที่มีแดนดำเนินงานในเขตการปกครองเดียวกัน เขตเศรษฐกิจเดียวกัน หรือเขตที่อยู่อาศัยเดียวกันระหว่างสหกรณ์เครดิตตาม

สมาชิกของสหกรณ์เครดิตตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 ต้องเป็นบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่หรือประกอบธุรกิจในพื้นที่ธุรกิจของสหกรณ์ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดจำนวนสมาชิกไม่ให้ต่ำกว่า 100 คน ด้วย

ประเภทธุรกิจที่สหกรณ์ทำได้กำหนดเอาไว้ในมาตรา 28 ซึ่งมี 8 ประการหลัก ได้แก่ ธุรกิจเครดิต งานด้านวัฒนธรรมและสวัสดิการ การศึกษาสำหรับสมาชิก การพัฒนาชุมชน ธุรกิจการช่วยเหลือซึ่งกันและกันสำหรับสมาชิก ธุรกิจที่ได้รับมอบจากสหพันธ์ ธุรกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล องค์กรมหาชน หรือธุรกิจตามกฎหมายอื่นและอยู่ภายใต้ธุรกิจของสหกรณ์เครดิต และธุรกิจอื่นใดเพื่อการบรรลุเป้าหมายซึ่งได้รับการรับรองโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

4.4.4.3 องค์กรขั้นสูงสุด : สหพันธ์สหกรณ์เครดิตชุมชนเกาหลี

สหพันธ์ หมายถึง สหพันธ์สหกรณ์เครดิตชุมชนเกาหลี (Korean Federation of Community Credit Cooperatives) ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรตามกฎหมายนี้ที่ส่งเสริมประโยชน์ร่วมกันและพัฒนาสหกรณ์เครดิตอย่างต่อเนื่อง

สหพันธ์ถูกจัดตั้งขึ้นโดยสหกรณ์เครดิตในฐานะสมาชิกเพื่อแนะนำและกำกับธุรกิจของสหกรณ์เครดิต รวมทั้งส่งเสริมผลประโยชน์และการพัฒนาที่ดี มีเพียงแห่งเดียว ให้มีสำนักงานหลักที่กรุงโซล และมีสาขาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ตามมาตรา 54 และมีสมาชิกเป็นสหกรณ์เครดิตตามมาตรา 56

ธุรกิจของสหพันธ์กำหนดไว้ตามมาตรา 67 ให้สามารถประกอบธุรกิจต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเพื่อบรรลุเป้าหมายของการจัดตั้ง

- 1) ให้คำแนะนำธุรกิจและการจัดการของสหกรณ์เครดิต
- 2) ให้การศึกษา ฝึกอบรม วิจัย การเผยแพร่ การประชาสัมพันธ์
- 3) กำกับและตรวจสอบสหกรณ์เครดิต
- 4) สนับสนุนธุรกิจสหกรณ์เครดิต
- 5) ธุรกิจเครดิต
- 6) การช่วยเหลือกันเองสำหรับสหกรณ์สมาชิกและสมาชิกของสหกรณ์
- 7) ธุรกิจที่ได้รับมอบหมายหรือช่วยเหลือจากรัฐบาลและองค์กรมหาชน
- 8) ธุรกิจตามกฎหมายอื่นซึ่งอยู่ภายใต้ธุรกิจของสหพันธ์
- 9) วิถีทางบัญชีของสหกรณ์เครดิต หรือการสร้างมาตรฐานทางบัญชีและเอกสาร

- 10) ธุรกิจอื่นที่จำเป็นเพื่อบรรลุเป้าหมาย และได้รับการรับรองจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

4.4.4.4 การกำกับสหกรณ์

ตัวอย่างบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เช่น

การกำหนดให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นผู้กำกับดูแลสหกรณ์เครดิตชุมชนและสหพันธ์ โดยร่วมกับคณะกรรมการการบริการทางการเงินตามมาตรา 74 และกำหนดให้สหพันธ์ดำเนินการเกี่ยวกับการกำกับดูแลและตรวจสอบสหกรณ์เครดิตได้ตามมาตรา 67

มาตรา 77 กำหนดมาตรฐานการจัดการที่ดีเพื่อป้องกันอุบัติเหตุทางการเงินของสหกรณ์เครดิตชุมชนและสหพันธ์ในด้านโครงสร้างทางการเงินที่ดี คุณภาพของสินทรัพย์ การบัญชี การจัดการความเสี่ยง และมาตรการอื่นเพื่อรักษาการจัดการที่ดี ตามที่กำหนดไว้ในประกาศของประธานาธิบดี

มาตรา 79 กำหนดคำแนะนำและการกำกับดูแลของสหพันธ์โดยประธาน โดยการให้สหกรณ์เครดิตชุมชนส่งรายงาน การส่งคนไปตรวจสอบ ให้ดำเนินการให้ถูกต้อง เป็นต้น

4.4.5 รัฐบาลยุติการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา

กฎหมายดังกล่าวประกอบไปด้วย 15 มาตรา โดยมาตรา 1 กำหนดวัตถุประสงค์ในเรื่องการมีส่วนร่วมในการส่งเสริมนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีตลอดจนเศรษฐกิจของประเทศ โดยกำหนดเรื่องส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาทางสหกรณ์ระหว่างมหาวิทยาลัย รัฐวิสาหกิจ สถาบันการวิจัย และองค์กรต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนา เพื่ออำนวยความสะดวกในการทรัพยากรการวิจัยและพัฒนา และเสริมสร้างความเป็นไปได้ของการวิจัยและการพัฒนาที่ประสบความสำเร็จ

นิยามสำคัญของกฎหมายนี้ คือ "การวิจัยและการพัฒนาร่วมกัน" (cooperative research and development) หมายถึง การทำงานร่วมกันในการวิจัยเดียวกันและโครงการพัฒนาใด ๆ โดยสมหาวิทยาลัย รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการวิจัย หรือองค์กรต่างประเทศที่สอดคล้องกันที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและการพัฒนาร่วมกันตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป โดยการจัดให้มีทุนสำหรับการวิจัยและพัฒนา เจ้าหน้าที่ สิ่งอำนวยความสะดวกอุปกรณ์หรือข้อมูลอื่น ๆ สำหรับการวิจัยและพัฒนา

ขอบเขตการใช้บังคับของรัฐบาลบัญญัตินี้อยู่ในมาตรา 3 ซึ่งใช้บังคับแก่การวิจัยขั้นพื้นฐาน จากวิจัยเชิงประยุกต์ การวิจัยการวิจัยอุตสาหกรรม และการวิจัยในเชิงพาณิชย์ ซึ่งดำเนินการหรือได้รับการสนับสนุนโดยรัฐ รัฐบาลท้องถิ่น หรือสถาบันที่รัฐลงทุน

กฎหมายได้กำหนดสาระสำคัญตั้งแต่ ทิศทางของนโยบาย การสนับสนุนค่าใช้จ่าย การแลกเปลี่ยนบุคลากร การแบ่งปันข้อมูล การใช้สิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกันระหว่างผู้วิจัย ความร่วมมือกับมหาวิทยาลัย สิทธิของผู้ร่วมการวิจัย การสนับสนุนจากองค์การระหว่างประเทศ องค์กรผู้สนับสนุน การใช้สิทธิในทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม การรักษาความลับ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนาทางสหกรณ์

4.4.6 รัฐบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนสหกรณ์การวิจัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรม

กฎหมายดังกล่าวมีจำนวน 19 มาตรา โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายกำหนดไว้ใน มาตรา 1 คือ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศผ่านความก้าวหน้าของเทคโนโลยีอุตสาหกรรม โดยกำหนดเรื่องจำเป็นที่จะต้องนำมาารวมกันและส่งเสริมสหกรณ์การวิจัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรมในการดำเนินการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีอุตสาหกรรมและเพื่อแนะนำเผยแพร่และอื่น ๆ ร่วมกันขึ้นสูง เทคโนโลยีและโดยการสนับสนุนเรื่องดังกล่าว

กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับกับสหกรณ์วิจัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรมซึ่งมาตรา 3 กำหนดเงื่อนไขให้เป็นสหกรณ์ที่สนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีอุตสาหกรรม สมาชิกสามารถเข้าร่วมและออกจากสหกรณ์ได้โดยใจสมัคร สมาชิกมีสิทธิในการออกเสียงเท่า ๆ กัน และไม่ได้เป็นสหกรณ์ที่ดำเนินการใด ๆ เพียงเพื่อประโยชน์ของสมาชิกคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ

ภายใต้กฎหมายนี้ สหกรณ์ย่อมดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายได้หลายประการตาม มาตรา 5 คือ พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อสมาชิกและจัดการผลลัพธ์ที่ได้ แนะนำทางเทคนิคหรือให้การศึกษาแก่สมาชิก แนะนำเทคโนโลยีขั้นสูงแก่สมาชิก วิจัยและพัฒนาเพื่อการถ่ายทอดเทคโนโลยีขั้นสูง และเพื่อปรับปรุงและจัดการผลลัพธ์ ธุรกิจเพื่อการสนับสนุนสิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์เพื่อทดสอบและวิจัยเพื่อสมาชิกจะได้ใช้ประโยชน์ และดำเนินธุรกิจอื่นใดที่จำเป็นต่อการพัฒนาเทคโนโลยี

คุณสมบัติของบุคคลผู้เป็นสมาชิกของสหกรณ์กำหนดไว้ในมาตรา 6 โดยเป็นบุคคลที่เป็นผู้ใช้ผลลัพธ์จากการวิจัยและพัฒนาของเทคโนโลยีอุตสาหกรรมซึ่งดำเนินการโดยสหกรณ์ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือไม่ก็ตาม

กฎหมายนี้ยังกำหนดการสนับสนุนจากกองทุน การสนับสนุนทางภาษี สิทธิของสหกรณ์ในการเข้าร่วมโครงการวิจัยและพัฒนาระดับชาติ การรับซื้อผลผลิตของสหกรณ์ รวมไปถึงการตรวจสอบและโทษเอาไว้ด้วย

4.5 ข้อสังเกตเบื้องต้นระหว่างกฎหมายสหกรณ์ไทยและกฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศ

เมื่อนำพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ไปพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายสำหรับสหกรณ์ของประเทศต่าง ๆ ทำให้เห็นความคล้ายคลึงและความแตกต่างกันได้ ดังนั้น ข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ไทยและต่างประเทศโดยสรุปและจัดกลุ่มตามรูปแบบการตรากฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวและกฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการ ได้แก่

4.5.1 ความเป็นกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายสหกรณ์ทุกฉบับแล้ว กล่าวได้ว่า กฎหมายสหกรณ์ที่ผู้ศึกษายกตัวอย่างมา ต่างมีความเป็นกฎหมายมหาชนและเอกชนอยู่ในทั้งตัว หากพิจารณาในส่วนกฎหมายมหาชน อาจมีความแตกต่างกันไปบ้าง ขึ้นอยู่กับบริบทของกฎหมาย กฎหมายทุกฉบับอย่างมีกำหนดอำนาจบางประการให้แก่ภาครัฐ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อกำกับสหกรณ์ตามกฎหมายนั้น ๆ

(1) กลุ่มกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว

(1.1) ในกรณีกฎหมายสหกรณ์สิงคโปร์ รัฐได้แสดงให้เห็นถึงการควบคุมกิจการสหกรณ์ผ่านการแยกสหกรณ์กับสหกรณ์เครดิตออกจากกัน และกำหนดให้สหกรณ์เครดิตซึ่งเป็นสหกรณ์การเงินรูปแบบหนึ่งอยู่ภายใต้บทกฎหมายที่แตกต่างไปจากกฎหมายธรรมดา หรือการกำหนดเงื่อนไขการเป็นสมาชิกสหกรณ์ทั้งด้านอายุและความเป็นพลเมืองสิงคโปร์ เป็นต้น

(1.2) ในกรณีของกฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์ ภาครัฐได้กำหนดให้บุคคลผู้จะจัดตั้งสหกรณ์ต้องผ่านการอบรมที่เรียกว่า Pre-Membership Education Seminar (PMEs) การกำหนดเงื่อนไขที่มากขึ้นในให้สหกรณ์ปฏิบัติหากประสงค์จะดำเนินการเป็นสหกรณ์เอกชนประสงค์ นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดประเภทของสหกรณ์และรายละเอียดซึ่งคล้ายคลึงกับการตรากฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการ เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดอำนาจของ Cooperative Development Authority (Authority : CDA) ซึ่งทำหน้าที่ในการรับจดทะเบียนและกำกับสหกรณ์ในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ในการกำหนดมาตรการแก่สหกรณ์โดยเฉพาะกับสหกรณ์บางประเภท รวมไปถึง การเชื่อมโยงกับกฎหมายอื่นหลายฉบับ (เช่น กฎหมายประกันภัย กฎหมายธนาคาร) เพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือกันของผู้ใช้อำนาจรัฐ ทั้งนายทะเบียนสหกรณ์และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับกิจการของสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ ให้สามารถกำกับดูแลกิจการของสหกรณ์ได้อย่างดี

(2) กลุ่มกฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการ

(2.1) กลุ่มกฎหมายสหกรณ์ญี่ปุ่นที่ได้ยกขึ้นพิจารณาต่างกำหนดรายละเอียดสำหรับสหกรณ์ภายใต้กฎหมายเอาไว้หลายประการ แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของภาครัฐที่จะกำกับ

กิจการสหกรณ์ผ่านการกำหนดรายละเอียดเอาไว้ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดองค์กรอื่น เช่น กลุ่มเกษตรกร (Farmers-group Corporation) เอาไว้เป็นการเฉพาะ แสดงให้การใช้อำนาจรัฐรูปแบบหนึ่งด้วย

(2.2) สำหรับกลุ่มกฎหมายสหกรณ์เกาหลี หากพิจารณาจากกฎหมายต่าง ๆ ย่อมเห็นได้ว่า มีกฎหมายที่แสดงบทบาทของรัฐในการเข้าส่งเสริมกิจการสหกรณ์อย่างชัดเจน Framework Act on Cooperatives, Cooperative Research and Development Promotion Act และ Act on The Support Of Industrial Technology Research Cooperatives (แม้ว่ากฎหมายทุกฉบับจะกำหนดความร่วมมือระหว่างรัฐกับสหกรณ์ไว้ก็ตาม)

อย่างไรก็ตาม ในด้านการกำกับกิจการสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศทุกฉบับต่างกำหนดมาตรการให้องค์กรผู้ดูแลสหกรณ์ตามกฎหมายทำหน้าที่ดังกล่าว อาจมีความแตกต่างกันบ้างระหว่างการกำกับโดยองค์กรโดย การกำกับโดยอ้างอิงกับกฎหมายอื่น รวมถึงการกำกับโดยทำร่วมกับองค์กรอื่น

(3) ข้อเสนอแนะพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

มาตรการที่รัฐใช้อำนาจเหนือสหกรณ์สะท้อนให้เห็นผ่านการกำกับและการส่งเสริมสหกรณ์ ดังเช่น หมวด 2 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวตามกฎหมาย ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ นายทะเบียนสหกรณ์ กองทุนพัฒนาสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชีสหกรณ์

ในประเด็นดังกล่าวนี้ กฎหมายสหกรณ์ทุกฉบับคงมีความเป็นกฎหมายมหาชน เหมือนกับกฎหมายสหกรณ์ในประเทศอื่น ๆ แสดงให้เห็นว่า รัฐต้องการมีความสัมพันธ์กับสหกรณ์ ในทางใดทางหนึ่ง เมื่อพิจารณาต่อไปจะพบว่า ความสัมพันธ์นี้แบ่งออกเป็นสองเรื่องใหญ่ ๆ ได้แก่ การส่งเสริม และการกำกับสหกรณ์

สำหรับการส่งเสริมมีมาตรการหลายประการ เช่น การกำหนดนโยบาย การกำหนดความร่วมมือ การสนับสนุนการศึกษา การวิจัยและพัฒนา การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ข้อเสนอแนะในเรื่องนี้ คือ กฎหมายสหกรณ์มีการกำหนดมาตรการส่งเสริมหลายประการดังที่ปรากฏใน หมวด 2 เมื่อเปรียบเทียบแล้วจะเห็นว่า กฎหมายแต่ละฉบับมีแนวทางการส่งเสริมคล้ายกัน แต่อาจแตกต่างกันในวิธีการและองค์กร กรณีกฎหมายไทยคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติเป็นองค์กรหลักที่เกิดจากฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการ ฝ่ายเอกชน และภาคสหกรณ์ทำหน้าที่ดังกล่าวซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายสหกรณ์อื่นไม่ปรากฏ อย่างไรก็ตาม สาธารณรัฐเกาหลีมีกฎหมายเพื่อส่งเสริมกิจการสหกรณ์โดยเฉพาะผ่านการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา

สำหรับเรื่องการกำกับ กฎหมายสหกรณ์ทุกฉบับต่างให้อำนาจองค์กรที่ดูแลสหกรณ์ (องค์กรผู้รับผิดชอบทะเบียนสหกรณ์) ทำหน้าที่ดังกล่าว โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้เป็นเครื่องให้ใช้อำนาจ ชื่อน่าสังเกตคือ กฎหมายสหกรณ์ไทยไม่ได้กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจร่วมองค์กรภาครัฐอื่นในการกำกับสหกรณ์ดังเช่นกฎหมายบางฉบับ (กฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์) รวมถึงการไม่ได้กำหนดให้สหกรณ์ตามกฎหมายไทยต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ๆ ไว้ในกฎหมายเป็นการเฉพาะ

4.5.2 รูปแบบการตรากฎหมายสหกรณ์

(1) กลุ่มกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว

กฎหมายสหกรณ์สิงคโปร์มีการแยกบทบัญญัติระหว่างสหกรณ์และสหกรณ์เครดิตออกจากกัน แต่ก็ไม่ได้แบ่งแยกชัดเจนถึงขนาดมีการแบ่งหมวดแต่อย่างใด แตกต่างไปจากกฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์ซึ่งมีการแยกหมวดสหกรณ์แต่ละประเภทออกจากอย่างชัดเจน (แม้จะมีส่วนใช้ร่วมกันได้ก็ตาม) นอกจากนี้กฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์ยังมีการเชื่อมโยงกับกฎหมายและองค์กรอื่น ๆ จนอาจกล่าวได้ว่า แม้จะมีลักษณะเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวใช้กับทุกสหกรณ์เหมือนกัน แต่แนวทางการบัญญัติมีความแตกต่างกัน โดย Co-operative Societies Act มีแนวทางการบัญญัติที่เรียบง่าย เนื้อหาน้อยกว่า Philippine Cooperative Code of 2008 มีลักษณะเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวที่มีบทบัญญัติสำหรับสหกรณ์เฉพาะกิจการแยกเป็นสัดส่วนชัดเจน

(2) กลุ่มกฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการ

(2.1) ในกรณีกฎหมายสหกรณ์ญี่ปุ่น The Agricultural Cooperative Society Law มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ใช้เฉพาะสหกรณ์การเกษตร แต่ Small and Medium-Sized Enterprise Cooperatives Act ก็มีการกำหนดประเภทของสหกรณ์ และมีบทบัญญัติเฉพาะสหกรณ์แต่ละประเภทภายในกฎหมายฉบับเดียวกัน รวมถึงการกำหนดมาตรการสำหรับสหกรณ์บางประเภทไว้โดยเฉพาะซึ่งคล้ายคลึงกับกรณีของ Philippine Cooperative Code of 2008 อย่างไรก็ตามน่าสังเกตว่า รายละเอียดของกฎหมายสหกรณ์ญี่ปุ่นทั้งสองฉบับมีมากโดยเฉพาะในเรื่องการทำธุรกิจของสหกรณ์

(2.2) สำหรับกฎหมายสหกรณ์เกาหลีก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายสหกรณ์ญี่ปุ่น กล่าวคือ มีการกำหนดกฎหมายสำหรับสหกรณ์แต่ละประเภท รวมถึงการกำหนดประเภทสหกรณ์แยกย่อยไปในกฎหมายบางฉบับ แม้จะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์บางประการ เช่น การทำธุรกิจไว้ละเอียดเท่ากับกฎหมายสหกรณ์ญี่ปุ่น แต่กฎหมายสหกรณ์เกาหลีมีความแตกต่างตรงที่

- 1) มีการกำหนดกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางของสหกรณ์ในสาธารณรัฐเกาหลี ได้แก่ Framework Act on Cooperatives ซึ่งใช้บังคับหลังจากและควบคู่กับกฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการอื่น
- 2) มีกฎหมายที่แสดงนโยบายของรัฐในการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาของสหกรณ์โดยเฉพาะ 2 ฉบับ ได้แก่ Cooperative Research and Development Promotion Act และ Act on The Support Of Industrial Technology Research Cooperatives

(3) ข้อเสนอแนะพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

สหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีเพียงประเภทเดียว คือ สหกรณ์จำกัด นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้การกำหนดประเภทของสหกรณ์เป็นไปตามกฎกระทรวงแยกต่างหากออกไป รวมถึงไม่มีบทกฎหมายเฉพาะสำหรับใช้กับสหกรณ์ประเภทใดเป็นพิเศษ (ไม่รวมถึงกลุ่มเกษตรกร)

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศ มีข้อน่าสังเกตว่ากฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศจะมีการแบ่งแยกประเภทสหกรณ์ด้วยเสมอ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการเงิน ถ้าไม่ได้มีการกำกับอย่างเป็นพิเศษอย่างในกรณีสหกรณ์เครดิต (Credit Cooperative) ตาม Co-operative Societies Act ก็จะมีการแยกบทบัญญัติออกไปให้เป็นสัดส่วน หรือแยกออกไปเป็นกฎหมายอีกเรื่องหนึ่ง

4.5.3 นโยบายของรัฐต่อขบวนการสหกรณ์

(1) กลุ่มกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว

กฎหมายในกลุ่มนี้ประกอบด้วย Co-operative Societies Act ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และ Philippine Cooperative Code of 2008 ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กฎหมายสหกรณ์สิงคโปร์มีได้กำหนดนโยบายอย่างใดต่อการสหกรณ์เป็นที่ประจักษ์ แตกต่างไปจากกฎหมายสหกรณ์ของฟิลิปปินส์ซึ่งกำหนดนโยบายให้หน่วยงานทั้งหลายของรัฐพึงส่งเสริม ให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ ภายใต้การริเริ่มของภาคสหกรณ์ในการส่งเสริมและกำกับตนเอง เพื่อให้ขบวนการสหกรณ์มีความเข้มแข็ง เป็นอิสระ และเป็นกลไกส่งเสริมการพึ่งพาตนเองและการรวมพลังกันของประชาชนเพื่อความสำเร็จของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและความยุติธรรมทางสังคม. ดังที่ปรากฏในมาตรา 2

นอกจากนี้ กฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์ยังกำหนดแนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับสหกรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับอัตลักษณ์ของสหกรณ์ นอกจากนี้ สหกรณ์ทุกแห่งจะต้องดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัฒนธรรมฟิลิปปินส์ และค่านิยมที่ดีด้วย

(2) กลุ่มกฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการ

(2.1) สำหรับกลุ่มกฎหมายสหกรณ์ญี่ปุ่นที่ผู้ศึกษาเลือกนำมาเสนอ โดย Agricultural Cooperative Society Law กฎหมายกำหนดเป้าหมายทั้งเป้าหมายของกฎหมายและเป้าหมายของธุรกิจที่มุ่งเน้นในทางพัฒนาระบบสหกรณ์การเกษตรที่ให้บริการที่ดีที่สุดแก่สมาชิกโดยไม่แสวงหากำไรสำหรับ Small and Medium-Sized Enterprise Cooperatives Act ได้กำหนดเป้าหมายให้มือกรในระบบเศรษฐกิจเพื่อทำธุรกิจต่าง ๆ อย่างเป็นธรรมบนพื้นฐานของจิตวิญญาณแห่งความร่วมมือกัน นอกจากนี้ยังรวมถึงการกำหนดมาตรฐานที่สหกรณ์ต้องรักษาซึ่งสอดคล้องกับหลักการสหกรณ์สากลอีกด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐไม่ได้กำหนดนโยบายไว้ชัดเจน เพียงแต่วางกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายเอาไว้ เพียงแต่กำหนดให้สหกรณ์ของประเทศญี่ปุ่นดำเนินการในกิจกรรมที่ได้รับมอบมาจากภาครัฐ

(2.2) สำหรับกลุ่มกฎหมายสหกรณ์เกาหลีซึ่งกฎหมายที่ผู้ศึกษานำมาพิจารณาถึง 6 ฉบับ หากพิจารณาในเรื่องนโยบายของกฎหมายกลับมีความใกล้เคียงกันคือการสนับสนุนให้เกิดการปรับปรุงฐานะทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของสมาชิกสหกรณ์ที่ทำกิจกรรมต่าง ๆ กัน นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดการให้รัฐร่วมมือกับสหกรณ์ จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกตามที่จำเป็น และสำหรับ Framework Act on Cooperatives ในการกำหนดมาตรการพิเศษในเรื่องความร่วมมือระหว่างรัฐกับสหกรณ์ทั้งการจัดทำนโยบายสำหรับสหกรณ์ การกำหนดให้องค์กรภาครัฐร่วมกันดูแลสหกรณ์โดยเคารพต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ รับฟังความคิดเห็นของขบวนการสหกรณ์และนำไปใช้ในนโยบาย มากไปกว่านั้น นโยบายของรัฐยังคงสะท้อนออกมาผ่านกฎหมายเฉพาะเพื่อส่งเสริมการสหกรณ์โดยเฉพาะ 2 ฉบับ ได้แก่ Cooperative Research and Development Promotion Act และ Act on The Support Of Industrial Technology Research Cooperatives ซึ่งเกี่ยวข้องกับส่งเสริมภาคสหกรณ์ให้มีการวิจัยและพัฒนา เช่น ด้านเทคโนโลยีอุตสาหกรรม

(3) ข้อเสนอแนะพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

กฎหมายสหกรณ์ไทยกำหนดนโยบายในเชิงเนื้อหาเพียงวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ตามมาตรา 33 ที่ให้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์

ภาครัฐมีเข้ามากำหนดนโยบายด้านการสหกรณ์ จากการกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (มาตรา 9 ถึงมาตรา 14) ดังนั้น การพัฒนาการสหกรณ์ในประเทศไทยได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิดจากภาครัฐโดยทำหน้าที่ด้านการกำหนดนโยบายต่าง ๆ

เกี่ยวกับสหกรณ์ตามมาตรา 10 อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้กำหนดกรอบวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายของการสหกรณ์ในประเทศไทยไว้อย่างชัดเจน

ผู้ศึกษาเห็นว่า กฎหมายสหกรณ์ไทยซึ่งมีรูปแบบการตรากฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวสมควรที่จะมีการกำหนดเนื้อหาเพียงเท่าที่จำเป็น ดังนั้น ในเรื่องนโยบายหากพิจารณาเรื่องความจำเป็นว่าต้องมีในกฎหมาย กฎหมายดังกล่าวรับรองแล้วว่า รัฐได้กำหนดผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายด้านสหกรณ์แล้ว แม้จะมีได้กำหนดนโยบายไว้อย่างแจ่มชัดในกฎหมายสหกรณ์ก็ตาม

นโยบายที่สำคัญของรัฐต่อสหกรณ์ซึ่งมิได้ปรากฏให้เห็นชัดในกฎหมายสหกรณ์ไทย คือ การที่ภาครัฐต้องเคารพความเป็นอิสระและการปกครองของสหกรณ์ซึ่งแตกต่างไปจากกฎหมายสหกรณ์ของประเทศอื่น ๆ ที่ต่างกำหนดเรื่องนี้เอาไว้ทั้งสิ้นแยกต่างหากจากหลักการสหกรณ์สากล

4.5.4 สหกรณ์ชั้นปฐม

ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่ปรากฏ อาจพิจารณาดังนี้

(1) กลุ่มกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว

(1.1) กฎหมายสหกรณ์สิงคโปร์กำหนดให้มีสหกรณ์ชั้นปฐม (primary society) ได้แก่ สหกรณ์ และสหกรณ์เครดิตซึ่งต้องจดทะเบียนแยกออกไปต่างหากจากสหกรณ์ พร้อมทั้งมีบทบัญญัติอย่างพิเศษที่ใช้บังคับแต่สหกรณ์เครดิต ซึ่งมีสมาชิกที่เป็นบุคคลธรรมดา (individual person) ซึ่งแยกย่อยออกไปสำหรับสมาชิกสหกรณ์นักเรียนที่กำหนดอายุตั้งแต่ 12 ปี ขึ้นไป และสมาชิกสหกรณ์เครดิตซึ่งจำกัดแต่เฉพาะประชาชนในพื้นที่เดียวกัน

(1.2) สำหรับกฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์มีการได้แก่ มีสหกรณ์โดยแบ่งเป็น 20 ประเภทตามกิจกรรมที่ดำเนินการ และยังแบ่งเป็น 2 ชนิดตามเกณฑ์สมาชิกและเกณฑ์แดนดำเนินงาน มีการกำหนดเอาไว้ชัดเจนในกฎหมาย พร้อมทั้งมีบทบัญญัติสำหรับสหกรณ์บางประเภทแยกเป็นหมวดเฉพาะ ส่วนสมาชิกสหกรณ์หมายความว่ารวมถึง บุคคลธรรมดา (natural person) และนิติบุคคล (juridical person) โดยแบ่งประเภทเป็น สมาชิกสามัญ (regular member) และ สมาชิกสมทบ (associate member) กฎหมายยังกำหนดสหกรณ์และสมาชิกซึ่งดำเนินการโดยผู้เยาว์ โดยถือเป็น “สหกรณ์ทดลอง” (Laboratory Cooperatives) ต้องมีความเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ที่จดทะเบียนแล้ว ทั้งนี้สหกรณ์ทดลองต้องอยู่ภายใต้คำแนะนำพิเศษ

(2) กลุ่มกฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการ

ขบวนการสหกรณ์ตามกฎหมายสหกรณ์แต่ละประเภทอาจมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายนั้นกำหนดโครงสร้างเอาไว้

(2.1) ตามกฎหมายสหกรณ์ญี่ปุ่น The Agricultural Cooperative Society Law กำหนดให้มีสหกรณ์ โดยกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ จำนวนมาก เช่น ธุรกิจที่อาจดำเนินการได้ การกำหนดคุณสมบัติสมาชิกโดยละเอียด รวมทั้งการกำหนดเรื่องกลุ่มเกษตรกร (Farmers-group Corporation) แยกออกจากสหกรณ์เป็นบทเฉพาะ สำหรับ Small and Medium-Sized Enterprise Cooperatives Act กำหนดให้มีสหกรณ์หลายประเภท ได้แก่ ได้แก่ สหกรณ์ธุรกิจ สหกรณ์ธุรกิจรายย่อย สหกรณ์ช่วยเหลือดับเพลิงร่วมกัน สหกรณ์เครดิต และสหกรณ์วิสาหกิจร่วม พร้อมกำหนดรายละเอียดสำหรับสหกรณ์บางประเภทแยกออกจากกัน

(2.2) สำหรับกฎหมายสหกรณ์เกาหลี Framework Act on Cooperatives กำหนดให้มีสหกรณ์และสหกรณ์สังคม อย่างไรก็ตาม มีกฎหมายสำหรับสหกรณ์เฉพาะซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับสหกรณ์ ธุรกิจที่ดำเนินการ สมาชิก ฯลฯ แตกต่าง โดยสรุป ดังนี้

- 1) Small and Medium Enterprise Cooperatives Act กำหนดให้มีสหกรณ์ และสหกรณ์อุตสาหกรรม
- 2) Consumer Cooperatives Act กำหนดให้มีสหกรณ์ผู้บริโภค
- 3) Community Credit Cooperatives Act กำหนดให้มีสหกรณ์เครดิต หรือหมายถึงสหกรณ์เครดิตชุมชน และสหกรณ์เครดิตภูมิภาค

(3) ข้อเสนอแนะพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

เมื่อพิจารณากฎหมายสหกรณ์ไทย พบว่า กฎหมายกำหนดให้มีสหกรณ์เพียงชนิดเดียวโดยแบ่งเป็นประเภทตามกฎหมายกระทรวงซึ่งปัจจุบันมี 7 ประเภท โดยไม่มีบทบัญญัติใดของกฎหมายที่กำหนดใช้เฉพาะแก่สหกรณ์ประเภทเป็นพิเศษ นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับสมาชิกสหกรณ์ ได้แก่ สมาชิกสามัญและสมาชิกสมทบซึ่งต้องเป็นบุคคลธรรมดา โดยไม่อนุญาตให้องค์กรหรือนิติบุคคลเข้าสมาชิกสหกรณ์ชั้นปฐมเลย

เมื่อเปรียบเทียบกับข้อกำหนดสหกรณ์ชั้นปฐมระหว่างกฎหมายสหกรณ์ไทยกับกฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศพบว่า สหกรณ์ตามกฎหมายสหกรณ์ไทยมีเพียงชนิดและประเภทเดียว ทำให้มีรายละเอียดน้อยกว่าสหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ของประเทศอื่น ๆ (คพช. ได้กำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะ) โครงสร้างสหกรณ์ไทยตามกฎหมายไม่ได้มีความซับซ้อน ทั้งในมิติขององค์การและบุคคล

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศมีรายละเอียดมากกว่าทั้งในเรื่องนิยาม โครงสร้าง ธุรกิจที่ดำเนินการได้ การรับสมาชิก ส่งผลให้กฎหมายมีความชัดเจนได้มากกว่า

กฎหมายสหกรณ์ไทย ดังนั้น การดำเนินการสหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ไทยสำหรับสหกรณ์แต่ละประเภทจึงต้องอาศัยการตีความกฎหมายมาก ส่งผลต่อความมั่นคงและแน่นอนของกฎหมายด้วย

4.5.5 เครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์

(1) กลุ่มกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว

(1.1) กฎหมายสหกรณ์สิงคโปร์กำหนดให้มีสหกรณ์ชั้นมัธยม (secondary society) ซึ่งมีสมาชิกเป็นสถาบัน ได้แก่ สหกรณ์ที่จดทะเบียนตามกฎหมายนี้หรือสหภาพการค้า และองค์การชั้นสูงสุด (apex organisation) ซึ่งมีสมาชิกเป็นสหกรณ์ชั้นปฐมและสหกรณ์ชั้นมัธยม โดยบทบาทขององค์การสูงสุดเมื่อจัดตั้งขึ้นแล้วต่อขบวนการสหกรณ์ในสิงคโปร์เป็นไปตามมาตรา 13 ครอบคลุมในเรื่องการให้ความช่วยเหลือและแนะนำแก่สหกรณ์ การบริหารและจัดการให้มีบริการทางการศึกษา การตลาด การธนาคาร การขนส่ง การบัญชี หรือบริการอื่น รวมถึงการดำเนินการตามกฎหมายกำหนด

(1.2) กฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์มีสหพันธ์สหกรณ์ มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจที่ไม่แข่งขัน ไม่ขัดแย้ง หรือไม่เข้าแทนที่ธุรกิจของสหกรณ์สมาชิก รวมถึงการดำเนินการอื่นเพื่อช่วยเหลือแก่สมาชิกสมาชิก นอกจากนี้ยังมีการแยกสหพันธ์สหกรณ์บริการทางการเงินออกมาต่างหาก มีหน้าที่เฉพาะในด้านการสร้างมาตรฐานและบริการสำหรับสหกรณ์บริการทางการเงิน กำกับดูแลสหกรณ์สมาชิก การสร้างระบบประกันเงินฝาก ให้ความช่วยเหลือแก่สหกรณ์สมาชิก รวมถึงการกำหนดให้ CDA และหน่วยงานรัฐอื่น ๆ บริษัทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของหรือควบคุม และสถาบันการเงินของรัฐบาลให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคหรือด้านอื่น ๆ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงการฝึกอบรม การกำกับดูแล และการตรวจสอบแก่สหพันธ์สหกรณ์บริการทางการเงิน เพื่อสร้างหรือทำให้ระบบการประกันเงินฝากของสหกรณ์ทุกระบบเข้มแข็งขึ้น นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้มีสหภาพสหกรณ์เพื่อให้เป็นตัวแทนของผลประโยชน์และสวัสดิการของสหกรณ์ทุกประเภท ทั้งระดับจังหวัด เมือง ภูมิภาค และประเทศ โดยสหภาพสหกรณ์อาจมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือขบวนการสหกรณ์ในด้านเศรษฐกิจ กฎหมาย การเงิน การพัฒนา และอื่น ๆ ในภาพรวมซึ่งมิใช่ทางธุรกิจ

(2) กลุ่มกฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการ

(2.1) กฎหมายสหกรณ์ญี่ปุ่น The Agricultural Cooperative Society Law กำหนดให้มีสหภาพสหกรณ์การเกษตรที่มีเป้าหมายมุ่งรักษาความปลอดภัยในการพัฒนาที่ดีของสหกรณ์ โดยให้คำแนะนำสำหรับสหกรณ์สมาชิก การสอบบัญชี การศึกษาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือดำเนินธุรกิจที่จำเป็น แบ่งเป็นสหภาพสหกรณ์การเกษตรจังหวัดซึ่งมีแผนดำเนินงานครอบคลุมระดับ

จังหวัด และสหภาพสหกรณ์การเกษตรกลางซึ่งเป็นองค์การสูงสุดครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ พร้อมกำหนดรายละเอียดเช่น การรับสมาชิกที่แตกต่างกัน หรือความสัมพันธ์ระหว่างสหภาพสหกรณ์การเกษตรกลางและสหภาพสหกรณ์การเกษตรจังหวัด สำหรับ Small and Medium-Sized Enterprise Cooperatives Act กำหนดให้มีสหกรณ์ซึ่งมีสหพันธ์สหกรณ์ พร้อมกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรมที่สหพันธ์สหกรณ์ดำเนินการได้ซึ่งเป็นการดำเนินธุรกิจ การศึกษา การวิจัยและพัฒนาแก่สมาชิก นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีสหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กจังหวัดมีจังหวัดละหนึ่งแห่ง กำหนดบุคคลที่มีคุณสมบัติสมาชิกได้แก่ สหกรณ์ซึ่งสำนักงานอยู่แดนดำเนินงานของสหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กจังหวัด และบุคคลอื่นที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ โดยดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการให้คำแนะนำและตรวจสอบ การศึกษาและสารสนเทศ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การพัฒนาของสหกรณ์ และถึงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ส่วนองค์การสูงสุดตามกฎหมาย คือ สหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กแห่งชาติหนึ่งแห่งในญี่ปุ่น มีสหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กจังหวัด สหกรณ์ซึ่งมีแดนดำเนินงานครอบคลุมหลายเขตของทุกจังหวัด และ บุคคลอื่นที่กำหนดในข้อบังคับ เป็นสมาชิก ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการให้คำแนะนำและตรวจสอบเกี่ยวกับองค์กรและกิจกรรมเพื่อสหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กจังหวัดและประสานงานระหว่างกัน การประสานงาน การศึกษาและวิจัย หรือกิจกรรมอื่น เพื่อการพัฒนาสำหรับสหกรณ์

(2.2) กฎหมายสหกรณ์เกาหลี

- 1) Framework Act on Cooperatives กำหนดให้มีสหกรณ์ สหกรณ์สังคม (social cooperative) และสหพันธ์สำหรับสหกรณ์ทั้งสองประเภทซึ่งดำเนินธุรกิจและกิจกรรมเกี่ยวกับการให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา การจัดการศึกษาและวิจัยเพื่อบรรลุเป้าหมายของการจัดตั้ง
- 2) Small and Medium Enterprise Cooperatives Act กำหนดให้มีสหพันธ์สหกรณ์ มีสมาชิกเป็นสหกรณ์หรือสหกรณ์อุตสาหกรรมแบ่งตามชื่อที่แสดงถึงธุรกิจเฉพาะหรือเขตการปกครองเฉพาะ ดำเนินธุรกิจได้ 16 ธุรกิจ โดยมีข้อจำกัดบางประการ และกำหนดให้มีสหพันธ์ธุรกิจขนาดเล็กและขนาดกลางแห่งเกาหลี มีสมาชิกทั่วไปที่เป็นองค์การสหกรณ์ และสมาชิกพิเศษรวมถึงองค์กรซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลาง โดยทำหน้าที่ให้คำแนะนำปกป้องผลประโยชน์ จัดการศึกษาและวิจัย เพื่อสมาชิก
- 3) Consumer Cooperatives Act กำหนดให้มีสหพันธ์สหกรณ์ผู้บริโภค เพื่อส่งเสริมประโยชน์ร่วมกันของสหกรณ์ ประอบการเกี่ยวกับการให้

คำแนะนำ การช่วยเหลือ การจัดฝึกอบรม ระดมทุน เป็นต้น และกำหนดให้มีสหพันธ์สหกรณ์ผู้บริโภคนแห่งชาติเพื่อส่งเสริมประโยชน์ร่วมกันของสหกรณ์และสหพันธ์สมาชิก ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก การช่วยเหลือสหกรณ์ การระดมทุน การจัดการฝึกอบรม การศึกษาวิจัย เป็นต้น

- 4) Community Credit Cooperatives Act กำหนดให้มีสหพันธ์สหกรณ์เครดิตชุมชนเกาหลี เป็นองค์การไม่แสวงหากำไรที่ส่งเสริมประโยชน์ร่วมกันและพัฒนาสหกรณ์เครดิตอย่างต่อเนื่อง ทำหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับตรวจสอบสหกรณ์เครดิต รวมถึงธุรกิจเครดิตและธุรกิจที่จำเป็น

(3) ข้อเสนอแนะพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

(3.1) สหกรณ์ชั้นมัธยมเมื่อพิจารณากฎหมายสหกรณ์ไทย พบว่า กฎหมายกำหนดให้มีสหกรณ์ ชุมนุมสหกรณ์ซึ่งเป็นสหกรณ์ตามกฎหมาย ในเบื้องต้น กล่าวได้ว่า ชุมนุมสหกรณ์หรือสหพันธ์สหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นสหกรณ์(ซึ่งมีมีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดา) คือ สหกรณ์ชั้นมัธยมอันเป็นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์รูปแบบแรกนั่นเอง แม้ว่าจะมีการกำหนดชุมนุมสหกรณ์ที่อาจจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายสหกรณ์ได้โดยมีชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศอันเป็นสหกรณ์ชั้นตติยก็ตาม แต่การกำหนดดังกล่าวมิได้ปรากฏในกฎหมาย ดังนั้น เพียงแต่พิจารณาตัวบทกฎหมายเพียงอย่างเดียวย่อมเข้าใจว่า โครงสร้างขบวนการสหกรณ์ไทยมีเพียง สหกรณ์ ชุมนุมสหกรณ์ และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย แตกต่างไปจากกฎหมายสหกรณ์ของประเทศอื่นที่กำหนดรูปแบบองค์การสหกรณ์ระดับต่าง ๆ เอาไว้ชัดเจน นอกจากนี้ ชุมนุมสหกรณ์ยังไม่มีบทกฎหมายกำหนดรายละเอียดเชิงโครงสร้างทั้งในเรื่องเกี่ยวกับสมาชิกหรืออำนาจกระทำการไว้โดยเฉพาะ แตกต่างไปจากกฎหมายสหกรณ์อื่นที่ต่างกำหนดสมาชิกของสหพันธ์สหกรณ์เอาไว้ชัดเจน สอดคล้องกับลักษณะสหพันธ์สหกรณ์ที่กำหนดเอาไว้ หรือการกำหนดอำนาจของสหพันธ์สหกรณ์เอาไว้ชัดเจน ทั้งการทำธุรกิจ การศึกษา ฝึกอบรม วิจัยและพัฒนา การช่วยเหลือและตรวจสอบสหกรณ์ชั้นปฐม

(3.2) องค์การสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ไทย คือ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย (สสท.) มีลักษณะเป็นองค์การตามกฎหมายสหกรณ์ไทยโดยมิได้เป็นสหกรณ์ สสท. มีหน้าที่ด้านส่งเสริมการสหกรณ์และหน้าที่ด้านวิชาการเป็นหลัก คล้ายคลึงกับองค์การสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ในประเทศอื่น อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า องค์การสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ในกลุ่มกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวมีอำนาจในการจัดบริการต่าง ๆ มากกว่าด้านการศึกษาและวิจัย ส่วน

องค์การสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ในกลุ่มกฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการอาจมีอำนาจในเชิงตรวจสอบและกำกับกำกับการดำเนินการของสหกรณ์สมาชิกด้วย

โดยสรุปแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า

กฎหมายสหกรณ์ทั้งในกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายสหกรณ์เพียงฉบับเดียวบังคับแก่ทุกสหกรณ์และกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการบังคับสหกรณ์แต่ละประเภท ต่างมีลักษณะร่วมกันคือ การกำหนดเกี่ยวกับนโยบายของกฎหมาย การกำหนดรายละเอียดเชิงโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ทั้งในมิติของตัวองค์กร สมาชิก และ กิจกรรมที่อาจดำเนินการได้ และการกำหนดบทบาทบัญญัติสำหรับสหกรณ์ที่ทำกิจกรรมทางการเงินไว้โดยเฉพาะแยกต่างหากจากกิจกรรมอื่น

นอกจากนี้กฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศยังมีแนวโน้มที่จะมีการแยกบทบาทบัญญัติที่ใช้เฉพาะกับสหกรณ์ที่ดำเนินกิจกรรมบางอย่าง หรือสหกรณ์บางประเภทแยกจากกัน แต่ยังคงอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน รวมไปถึงการนำองค์กรหรือมาตรการตามกฎหมายเรื่อง ๆ มาใช้ในการกำกับกิจกรรมของสหกรณ์ในประเทศตน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายสหกรณ์ด้วย

หากพิจารณาในระดับบทบัญญัติของกฎหมาย พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีลักษณะเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวที่มีบทบัญญัติอย่างกว้างมากกว่ากฎหมายสหกรณ์ประเทศอื่นที่ยกมาศึกษา สังเกตได้จากแนวทางการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสหกรณ์ ชุมนุมสหกรณ์ และ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย โดยเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะกว้าง รายละเอียดน้อยกว่ากฎหมายสหกรณ์ฉบับอื่นอยู่หลายประการ แต่สิ่งที่กฎหมายสหกรณ์ไทยมีอยู่อย่างโดดเด่น คือ อำนาจของภาครัฐผ่านกลไกต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ นายทะเบียนสหกรณ์ กองทุนพัฒนาสหกรณ์

บทที่ 5

บทวิเคราะห์กฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์ไทย

จากการศึกษาเรื่องการสหกรณ์ การพัฒนาการสหกรณ์ กฎหมายสำหรับการสหกรณ์ ในบทที่ 2 ทำให้เห็นว่า สาธารณประโยชน์ของการสหกรณ์ คือ อัตลักษณ์ของสหกรณ์โดยเฉพาะหลักการสหกรณ์ การศึกษาเรื่องการสหกรณ์จึงต้องเข้าใจถึงอัตลักษณ์ของสหกรณ์จนสามารถนำไปปฏิบัติได้ การพัฒนาการสหกรณ์มีเป้าหมายคือ การดำเนินการให้เป็นไปตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์ และกฎหมายสำหรับการสหกรณ์จำเป็นรักษาอัตลักษณ์นี้เอาไว้ นอกจากนี้ สหกรณ์เป็นองค์กรที่เริ่มต้นจากบุคคล การรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ การพัฒนาไปสู่ความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ ความสัมพันธ์กับรัฐ และความเกี่ยวข้องกับภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม ดังนั้น การพัฒนาข้างต้น จึงเป็นเรื่องที่ดำเนินการกับบุคคล องค์กรสหกรณ์ และเครือข่ายความร่วมมือของสหกรณ์

ตามที่กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 2.5.2 ผู้ศึกษาสรุปแนวทางการประสานประโยชน์ สาธารณะของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพของสหกรณ์เพื่อการตรากฎหมายสหกรณ์ โดยคำนึงถึงเป้าหมายของการตรากฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นประโยชน์ร่วมกันระหว่างภาครัฐกับภาคสหกรณ์ที่จะได้รับ นั่นคือ

“การมุ่งให้สหกรณ์เป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมทั้งปวงตามคุณค่า และหลักการสหกรณ์ เพื่อให้สมาชิกบรรลุความต้องการร่วมกัน ทั้งในทาง เศรษฐกิจและสังคม”

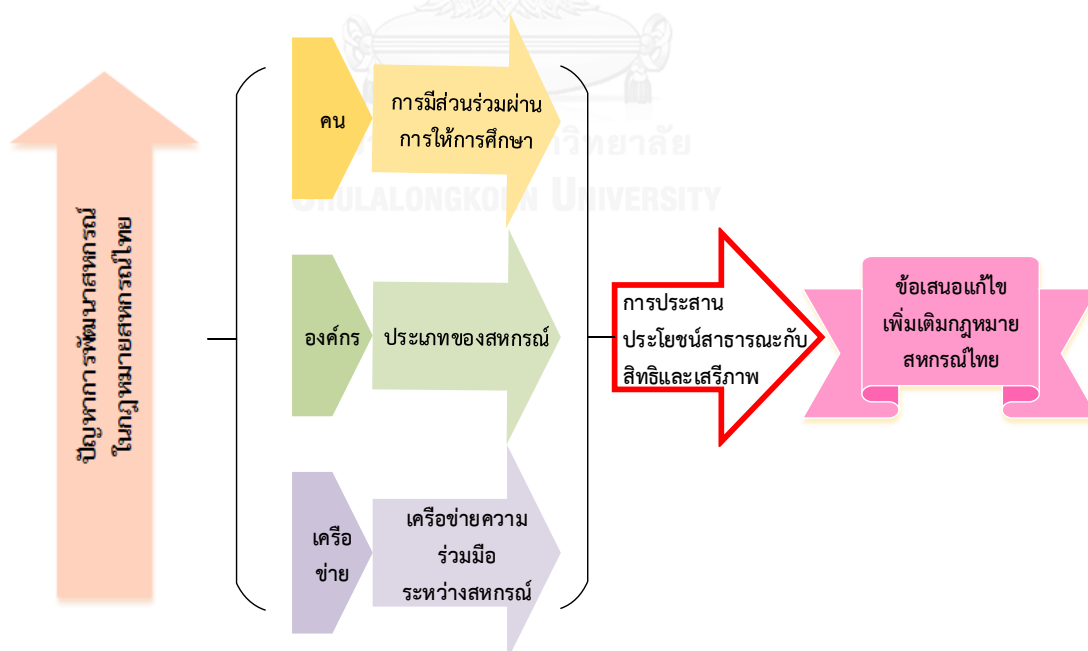
นอกจากนี้ยังมีประโยชน์อีก ได้แก่ ประโยชน์ของกลุ่มประชาชนที่ใช้การสหกรณ์ในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของพวกเขา ประกอบด้วยคน องค์กร และ เครือข่าย ผู้ศึกษาขอเรียกว่า **“ประโยชน์สาธารณะด้านสหกรณ์”** และ **ประโยชน์สาธารณะของสังคม** ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะโดยทั่วไปนอกเหนือไปจากสหกรณ์ ประโยชน์สาธารณะทั้งสองประการอาจพิจารณาได้จาก เนื้อหา เวลา และสถานที่

หากพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะของสังคมและประโยชน์สาธารณะด้านสหกรณ์ ทำให้เห็นสิ่งที่สอดคล้องและไม่สอดคล้องกัน ดังนั้น ในส่วนที่ไม่สอดคล้องกัน รัฐก็จำเป็นต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะของสังคมเป็นที่ตั้ง และจำกัดการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้านสหกรณ์ลง การจำกัดนี้เองจึงกระทบต่อสหกรณ์และกระทบต่อประชาชนที่ใช้สหกรณ์ในที่สุด หากว่าประชาชนที่ใช้สหกรณ์กำลังแสดงออกถึงสิทธิและเสรีภาพของเขาแล้ว การจำกัดประโยชน์นี้ย่อมหมายถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ รัฐจึงต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดควบคู่กันไปด้วย

การศึกษาในบทที่ 3 แสดงให้เห็นถึงรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับ ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยในห้วงเวลาปัจจุบันตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวใช้บังคับกับทุกสหกรณ์ การศึกษาในบทที่ 4 ทำให้เห็น ตัวอย่างกฎหมายสำหรับองค์การสหกรณ์ของประเทศต่าง ๆ แบ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายฉบับ เดียว ได้แก่ สาธารณรัฐสิงคโปร์และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กับกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายสหกรณ์พาด กิจการ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี ผลของการศึกษาในสองบทข้างต้น ทำให้สามารถ เปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างของกฎหมายสำหรับองค์การสหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ ได้ ดังที่กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 4.5

จากการพิจารณาในเรื่องปัญหาการพัฒนาสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทย การศึกษา อาจแยกออกเป็นสองกลุ่มหลัก คือ **ปัญหาภายในกฎหมายสำหรับองค์การสหกรณ์** และ**ปัญหาตาม กฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับการสหกรณ์** เนื่องด้วยวิถยานิพนธ์ฉบับนี้ยังมีขอบเขตจำกัดอยู่พอสมควรใน การศึกษา ด้วยขนาดเนื้อหาและระยะเวลา ทำให้ผู้ศึกษามุ่งศึกษาเพื่อจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับ บทบัญญัติของกฎหมายสำหรับองค์การสหกรณ์เป็นหลัก

ดังนั้น ประเด็นวิเคราะห์เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่ยกขึ้นพิจารณาอยู่ภายในขอบเขตดังกล่าว



รูปที่ 7 ขอบเขตการวิเคราะห์ปัญหาการพัฒนาสหกรณ์ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

5.1. บทบัญญัติที่สนับสนุนให้สมาชิกมีส่วนร่วมกับสหกรณ์ผ่านการให้การศึกษาด้านสหกรณ์

จากการศึกษาในบทที่ 2 พบว่า สหกรณ์เป็นองค์การที่ผูกพันกับสมาชิก ดังนั้น การดำเนินธุรกิจ การบริหารควบคุม การจัดสรรผลประโยชน์ และพัฒนาคุณภาพชีวิตทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมแก่สมาชิกจึงเกี่ยวข้องกับสมาชิกของสหกรณ์นั่นเองทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม การที่สมาชิกจะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของสหกรณ์จำเป็นต้องมาจากการมีส่วนร่วมของสมาชิก และการที่สมาชิกจะเข้ามามีส่วนร่วมกับกิจกรรมของสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลต้องเกิดจากการเข้าใจตระหนักในความสำคัญดังกล่าวซึ่งสามารถทำให้เกิดขึ้นได้โดยวิธีหนึ่งคือ การให้การศึกษา

ดังที่ปรากฏอยู่ในบทที่ 2 การให้การศึกษาแก่สมาชิกสำคัญในระดับเป็นหลักการสหกรณ์เรื่องหนึ่ง และยังได้รับการตระหนักเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องมีการพัฒนา ดังสังเกตได้จากแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ทั้งระดับสากล (หัวข้อที่ 2.3) และของประเทศไทย (หัวข้อที่ 2.4) แสดงให้เห็นว่า การให้การศึกษาแก่สมาชิกสหกรณ์เป็นเรื่องที่สำคัญและได้รับการใส่ใจอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นประเด็นแรกที่ผู้ศึกษาขกขึ้นพิจารณาจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับคน นั่นคือ การมีส่วนร่วมของสมาชิกสหกรณ์โดยมุ่งไปที่การศึกษาอันเป็นฐานของเรื่องดังกล่าว

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พบว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักการสหกรณ์สากลข้อที่ 5 การศึกษา ฝึกอบรม และสารสนเทศ เป็นการกำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่จะจดทะเบียนจัดตั้งตามที่ปรากฏในมาตรา 33 นอกจากนี้ยังปรากฏในอำนาจกระทำการของสหกรณ์ (สหกรณ์ชั้นปฐม) โดย มาตรา 46(3) กำหนดให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก และมาตรา 46(4) สหกรณ์อาจขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด

สำหรับอำนาจกระทำการของชุมนุมสหกรณ์เป็นไปตามมาตรา 105 ซึ่งให้นำมาตรา 46 มาใช้ด้วย ดังนั้น ชุมชุมสหกรณ์จึงอำนาจกระทำการเพื่อกำหนดให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สหกรณ์สมาชิก และอาจขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด

สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 108 ตามที่ระบุไว้ในมาตรานี้ โยในส่วนที่เกี่ยวข้องได้แก่ มาตรา 110(1) สามารถส่งเสริมและเผยแพร่กิจการสหกรณ์ ตลอดจนทำการวิจัยและรวบรวมสถิติเกี่ยวกับกิจการสหกรณ์ มาตรา 110(2) แนะนำช่วยเหลือทางวิชาการแก่สหกรณ์ และอำนวยความสะดวกใน

การติดต่อประสานงานระหว่างสหกรณ์กับส่วนราชการหรือบุคคลอื่น และมาตรา 110(3) ให้การศึกษาฝึกอบรมวิชาการเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์

ในเบื้องต้นอาจพิจารณาได้ว่า กฎหมายกำหนดให้องค์การสหกรณ์รวมทั้งสิ้นนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก โดยไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้แก่ภาครัฐในเรื่องดังกล่าวเอาไว้ในกฎหมายสหกรณ์แต่อย่างใด

สำหรับบทบัญญัติของกฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศสามารถพิจารณาแยกตามรูปแบบการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ สรุปได้ดังนี้

(1) กลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว

สำหรับสาธารณรัฐสิงคโปร์มีสหกรณ์ประเภทสหกรณ์โรงเรียน (school society) โดยที่กฎหมายกำหนดให้กำหนดสหกรณ์ต้องมีอายุ 12 ปีขึ้นไป นอกจากนี้ยังกำหนดไว้ชัดเจนให้สหกรณ์ชั้นสูงสุดมีหน้าที่ทำให้การให้การศึกษาและฝึกอบรมทางสหกรณ์มีประสิทธิภาพ กำหนดให้ตั้งกองทุนสหกรณ์กลาง (Central Co-operative Fund) เพื่อการศึกษา ฝึกอบรม วิจัย ตรวจสอบ และเพื่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นการทั่วไปโดยทุกสหกรณ์ต้องสนับสนุนทางการเงิน

ส่วนกฎหมายฟิลิปปินส์เองก็มีการกำหนดประเภท สหกรณ์การสนับสนุนสหกรณ์ (advocacy cooperative) และ สหกรณ์การศึกษา (education cooperative) และมาตรา 26 ยังกำหนดให้มีสหกรณ์จัดโดยผู้เยาว์ซึ่งเรียกว่า สหกรณ์ทดลอง (laboratory cooperative) และจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ที่ลงทะเบียน. สหกรณ์ทดลองจะถูกควบคุมโดยแนวทางพิเศษที่จะประกาศใช้โดย CDA

กฎหมายยังกำหนดบทบัญญัติที่ชัดเจนตั้งแต่หลักการสหกรณ์ การจัด Pre-Membership Education Seminar แก่บุคคลผู้จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ สิทธิทางภาษี การศึกษา สำหรับสหกรณ์เฉพาะประเภท หรือกระทั่งมีสหกรณ์ประเภทที่สนับสนุนการศึกษาโดยเฉพาะ

(2) กลุ่มประเทศใช้กฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการ

ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นจะกำหนดเรื่องดังกล่าวเอาไว้ในอำนาจระทำการของสหกรณ์ชั้นปฐม และสหกรณ์ชั้นสูง รวมถึงการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ โดยกรณีของสหกรณ์ตาม The Agricultural Cooperative Society Law สหกรณ์อาจจัดสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษาเพื่อปรับเทคนิคการจัดการฟาร์มและทำการเกษตรของสมาชิก หรือปรับปรุงชีวิตและวัฒนธรรมในชนบท ส่วนสหภาพสหกรณ์การเกษตรก็สามารถจัดการศึกษาบริการแก่สหกรณ์สมาชิกได้เช่นกัน ส่วน Small and Medium-Sized Enterprise Cooperatives Act ได้กำหนดให้สหกรณ์

ธุรกิจดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาได้ซึ่งสหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กจังหวัดและสหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็กแห่งชาติก็มีอำนาจลักษณะเดียวกัน

ส่วนสาธารณรัฐเกาหลีนั้นมีการวางหลักการต่าง ๆ ในเรื่องนี้เอาไว้ในรัฐบัญญัติกรอบงานสหกรณ์ รวมถึงกฎหมายสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ทั้งแก่สหกรณ์ขั้นปฐมและสหกรณ์ขั้นสูง นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายส่งเสริมด้านวิชาการโดยเฉพาะนั้นคือ รัฐบัญญัติส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา ร่วมกันซึ่งกำหนดให้มีทำงานร่วมในการวิจัยเดียวกันและโครงการพัฒนาใด ๆ โดยมหาวิทยาลัย รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบันการวิจัย หรือองค์กรต่างประเทศตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป โดยการจัดให้มีทุน สำหรับการวิจัยและพัฒนา เจ้าหน้าที่ สิ่งอำนวยความสะดวกอุปกรณ์หรือข้อมูลอื่น ๆ สำหรับการวิจัย และพัฒนา และรัฐบัญญัติสนับสนุนสหกรณ์วิจัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรมกำหนดเงื่อนไขให้สหกรณ์ที่ สนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีอุตสาหกรรมสามารถดำเนินการเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อสมาชิกและ จัดการผลลัพธ์ที่ได้ แนะนำทางเทคนิคหรือให้การศึกษาแก่สมาชิก และยังกำหนดการสนับสนุนจาก กองทุน ภาษี สิทธิของสหกรณ์ในการเข้าร่วมโครงการวิจัยและพัฒนาระดับชาติ และการรับซื้อผลผลิต ของสหกรณ์ด้วย

5.1.1 ปัญหาการกำหนดบทบัญญัติการศึกษาด้านสหกรณ์ไว้ไม่เพียงพอ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสำหรับองค์การสหกรณ์ของต่างประเทศ ทำให้เห็นถึงความไม่เพียงพอของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งสนับสนุน การศึกษา จึงมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ โดยผู้ศึกษาได้รวบรวมเอกสารที่สะท้อนปัญหาเรื่องดังกล่าว ผวนก กับการวิเคราะห์ของผู้ศึกษาเอง เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมายในเรื่องการศึกษา ผูกอบรม และสารสนเทศ ดังนี้

5.1.1.1 ปัญหากฎหมายไม่กำหนดหลักการเรื่องการศึกษาด้านสหกรณ์ไว้ชัดเจน

สำหรับประเทศไทยซึ่งการสหกรณ์เริ่มต้นขึ้นพร้อมการตรากฎหมายสำหรับ องค์การสหกรณ์ขึ้นใช้บังคับ กฎหมายสหกรณ์จึงมีลักษณะพิเศษประการหนึ่ง คือ ความเป็นกฎหมาย เพื่อการพัฒนา ดังนั้นการวางรากฐานที่สำคัญดังเช่นหลักการสหกรณ์เอาไว้ในกฎหมายจึงเป็นเรื่องที่ จำเป็น นอกจากนี้ กฎหมายสหกรณ์จะต้องเป็นกฎหมายเพื่อประชาชน เพราะมีความจำเป็นในเชิง ความคิดว่า ต้องเป็นกฎหมายที่เข้าถึงประชาชนได้โดยง่ายเพื่อให้เกิดความสะดวกในการศึกษา ให้ สอดคล้องกับการช่วยเหลือตนเองของประชาชนผู้เลือกใช้สหกรณ์ ข้อนี้จึงเป็นความแตกต่างกับ กฎหมายอื่น ๆ ทั่วไป

ผู้ศึกษาเห็นว่า ข้อความในมาตรา 33 ตลอดจนอำนาจกระทำการของสหกรณ์ใน มาตรา 46 อำนาจกระทำการของชุมนุมสหกรณ์ และอำนาจกระทำการของสันนิบาตสหกรณ์แห่ง

ประเทศไทย แม้ว่าจะเป็นการกำหนดกว้าง ๆ อันเป็นลักษณะของรูปแบบการตรากฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว แต่กฎหมายสหกรณ์ขาดหลักให้การศึกษาแก่ “คนในการสหกรณ์” และ “คนนอกการสหกรณ์” การกำหนดอย่างกว้างเกินไปเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหา ทั้งในเรื่องของการประกันความมั่นคงให้กับการศึกษา ฝึกอบรม และสารสนเทศโดยกฎหมาย รวมไปถึงการตีความและปรับใช้กฎหมายโดยภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง ทั้งขบวนการสหกรณ์และภาครัฐ¹ ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติแล้วสหกรณ์จะกำหนดการให้การศึกษาและฝึกอบรมสมาชิก (รวมไปถึงครอบครัวของสมาชิกด้วย) ไว้ในข้อบังคับ ระเบียบ หรือจัดกิจกรรมเป็นโอกาส เป็นคราว รวมทั้งสหกรณ์ในระดับชุมชนและสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยจะดำเนินการอยู่แล้ว แต่ว่า เรื่องดังกล่าวมีความสำคัญในระดับหลักการสหกรณ์ ดังนั้น กฎหมายเองจึงควรกำหนดเรื่องนี้เอาไว้ให้ชัดเจน²

5.1.1.2 ปัญหาผู้เยาว์ขาดโอกาสในการศึกษาด้านสหกรณ์ในฐานะสมาชิกสมทบ

ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9) ได้มีความเห็นตามหนังสือ ที่ นร 0901/1332 ลงวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2551 ว่าคุณสมบัติของสมาชิกสมทบที่กำหนดโดยข้อบังคับของสหกรณ์ตามมาตรา 41 ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 33 ที่กำหนดให้สหกรณ์ต้องมีสมาชิกเป็นบุคคลและบรรลุนิติภาวะ

จากผลดังกล่าว ทำให้นายทะเบียนสหกรณ์ต้องดำเนินการตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในการรับจดทะเบียนสมาชิกสมทบ ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงมีหนังสือที่ กษ 1115/002 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 แจ้งเรื่องดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดทราบ และแจ้งรองนายทะเบียนสหกรณ์ให้มีคำสั่งเพิกถอนการรับจดทะเบียนข้อบังคับที่ผิดกฎหมายดังกล่าว โดยให้ออกคำสั่งโดยมีเงื่อนไขว่า ไม่ให้มีผลกระทบต่อนิติสัมพันธ์ใด ๆ ที่สมาชิกมีอยู่กับสหกรณ์ก่อนวันพ้นจากการเป็นสมาชิกสมทบ และให้มีผลผูกพัน ไปจนกว่านิติสัมพันธ์จะสิ้นสุดตามระยะเวลาที่กำหนด แต่ไม่อาจก่อนนิติสัมพันธ์ขึ้นใหม่ในฐานะสมาชิกสมทบ

¹ ธนวิทย์ งามวงศ์น้อย, "ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการดำเนินกิจกรรมสหกรณ์ : ศึกษากรณี การดำเนินกิจการของสหกรณ์การเกษตร" (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556), หน้า 102.

² เชิญ บำรุงวงศ์, "กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ : ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข," ใน รายงาน โครงการประสานเพื่อพัฒนารอบแนวคิดสำหรับชุดโครงการวิจัยด้านสหกรณ์ (เล่มที่ 2) บทความทางวิชาการด้านสหกรณ์, หน้า VI-22.

สหกรณ์ที่ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งรับสมาชิกสมทบ เป็นนิติบุคคลและรับเงินฝากเป็นจำนวนมาก และสหกรณ์เครดิตยูเนียนซึ่งรับสมาชิกสมทบเป็นผู้เยาว์ และจัดโครงการออมทรัพย์จากบุคคลกลุ่มดังกล่าว³

การที่สหกรณ์มิได้รับผู้เยาว์เข้าเป็นสมาชิกสมทบเป็นการตัดโอกาสของผู้เยาว์ที่จะได้เรียนรู้วิธีการสหกรณ์จากการทำกิจกรรมสหกรณ์ในฐานะสมาชิกโดยชัดแจ้ง รวมทั้งตัดโอกาสของสหกรณ์ที่จะให้การศึกษา อบรม บ่มเพาะคนรุ่นใหม่โดยตรงตามหลักการสหกรณ์ด้วย

5.1.1.3 ปัญหาขาดเอกภาพในการให้การศึกษแก่สหกรณ์โดยขบวนการสหกรณ์

หน่วยงานหลักที่เกี่ยวกับการส่งเสริมความรู้แก่สหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์ตามกฎหมายได้แก่ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

สำหรับกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557 ทั้งสิ้น 9 ประการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้การศึกษ ฝึกอบรม และสารสนเทศแก่สมาชิกสหกรณ์ อาจกล่าวได้ว่า ทุกข้อล้วนแสดงถึงการดังกล่าวทั้งสิ้น

ส่วนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีบทบาทตามพระราชบัญญัติสหกรณ์เป็นไปตามมาตรา 69 วรรคแรก ที่ให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งผู้สอบบัญชี เพื่อสอบบัญชีสหกรณ์ ในการนี้ มีระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วย การสอบบัญชีสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ข้อ 6 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติผู้สอบบัญชีสหกรณ์ ในข้อ 6.1 ว่าเป็นข้าราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ทั้งนี้ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดภารกิจของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ให้เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชี ให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความรู้ด้านการบริหารการเงินและการบัญชีส่งเสริมความรู้ด้านการจัดทำบัญชีและรายงานสถานะเศรษฐกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร เพื่อเสริมสร้างให้สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรมีระบบการควบคุมภายในและระบบข้อมูลด้านการบริหารการเงินและการบัญชีที่ดี สามารถบริหารงานได้อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ หน่วยงานรัฐที่มีส่วนในการส่งเสริมทางวิชาการแก่ขบวนการสหกรณ์ ยังมีอีกหน่วยงานหนึ่ง นั่นคือ สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ตั้งโดยประกาศของสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ลงวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.

³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายสหกรณ์และกระบวนการทางการเมือง หน่วยที่ 8-15, หน้า 10-60 ถึง 10-62.

2547 ดำเนินการภายใต้ระเบียบว่าด้วยการบริหารสถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.2548 ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2553

สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการสร้างชุดความรู้ใหม่/นวัตกรรม กลไกการเรียนรู้ คลังความรู้ที่สนับสนุนการสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลงที่มีจิตสำนึก สหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม ตลอดจนยกระดับพัฒนาการสหกรณ์ในทิศทางของระบบคุณค่าและการค้าที่เป็นธรรม⁴ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น สถาบันฯ จึงมีบทบาทเกี่ยวกับสหกรณ์ 4 ประการตามพันธกิจของสถาบันฯ ที่มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการศึกษาและฝึกอบรม ได้แก่⁵

- 1) การสร้างกลไกการวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้สนับสนุนการพัฒนาในทิศทางของระบบคุณค่าและการค้าที่เป็นธรรม
- 2) การสร้างกลไกการเรียนรู้ และคลังความรู้เพื่อยกระดับการนำคุณค่าสหกรณ์สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

เห็นได้ว่า การสนับสนุนทางด้านศึกษาและฝึกอบรมสำหรับสหกรณ์ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งไม่ได้รับการกำหนดเอาไว้ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และไม่ได้กำหนดอำนาจกระทำการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเอาไว้ให้ชัดเจนดังเช่นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ผลที่ตามมาคือ งานดังกล่าวซึ่งควรเป็นบทบาทของขบวนการสหกรณ์เองกลับกลายเป็นบทบาทหลักของภาครัฐ ดังนี้ ย่อมส่งเสริมการสร้างการแข่งขันให้ตัวเองด้วยตัวเองของขบวนการสหกรณ์ นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาพบว่า ขาดบทบัญญัติกำหนดการส่งเสริมสนับสนุนด้านการศึกษาและฝึกอบรมจากภาครัฐ⁶

การที่ไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนประกอบการกำหนดบทบาทการพัฒนาการศึกษาและฝึกอบรมทางสหกรณ์ให้แก่ภาครัฐ ทำให้เรื่องดังกล่าวต้องยึดโยงอยู่กับนโยบายของรัฐซึ่งไม่มีความแน่นอนดังเช่นกรณีการตั้งสถาบันการศึกษาทางสหกรณ์เมื่อ พ.ศ. 2512 และถูกยุบไปเมื่อ พ.ศ. 2533

⁴ สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์, "เกี่ยวกับเรา" [ออนไลน์].

⁵ สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์, "ปณิธาน วิสัยทัศน์ พันธกิจ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 กรกฎาคม 2558.

แหล่งที่มา: http://www.cai.ku.ac.th/cai/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=4

⁶ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา, รายงานฉบับสุดท้าย โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, หน้า 111-112.

ทั้ง ๆ ที่ควรจะพัฒนาให้กลายเป็นวิทยาลัยสหกรณ์และส่งเสริมให้ขบวนการสหกรณ์เป็นผู้ดูแลต่อไป ย่อมส่งผลเสียต่อขบวนการสหกรณ์⁷

จากปัญหาทั้ง 3 ประการ ทำให้เห็นว่า การไม่คุ้มครองหลักการสหกรณ์ในเรื่องดังกล่าวพร้อมด้วยแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักการข้อนี้ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ในระดับฐานราก นอกจากนี้ เรื่องการศึกษายังส่งเสริมต่อปัญหาอื่น ๆ ในกิจกรรมสหกรณ์ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องโดยมีจุดเริ่มต้นจากคนในการสหกรณ์ไม่ได้มีความเข้าใจสหกรณ์อย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาถึงบริบทของประเทศไทยที่ภาครัฐพยายามมีบทบาทในการพัฒนาสหกรณ์ไม่น้อยไปกว่าภาคสหกรณ์แล้ว จึงจำเป็นต้องพิจารณาหามาตรการทางกฎหมายมากำหนดความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับสหกรณ์เพื่อพัฒนาเรื่องดังกล่าวต่อไป

5.1.2 ขอบเขตการเสนอบทบัญญัติการศึกษาด้านสหกรณ์เพื่อสนับสนุนให้สมาชิกมีส่วนร่วมกับสหกรณ์

วัตถุประสงค์เกี่ยวกับการพัฒนาคนในการสหกรณ์นั้น หมายถึง ส่งเสริมการศึกษาทักษะต่าง ๆ และการให้ข้อมูลข่าวสารอันเป็นประโยชน์ต่องานสหกรณ์ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องอันเป็นไปตามหลักการสหกรณ์ข้อที่ 5 เพื่อให้เขาตระหนักถึงคุณค่าสหกรณ์อันเป็นพื้นฐานสู่การนำหลักการสหกรณ์ไปใช้ปฏิบัติ อันก่อให้เกิดการพัฒนาการสหกรณ์ในแนวทางที่ถูกต้อง สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของสหกรณ์

5.1.2.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมายคือการพัฒนาคน

สำหรับคนที่เป้าหมายของการพัฒนา ย่อมประกอบไปด้วย 2 กลุ่ม โดยมีรายละเอียดในการพัฒนาแตกต่างกันไป ดังนี้

(1) **กลุ่มคนในการสหกรณ์** เนื่องจากกลุ่มนี้เป็นผู้ที่ใช้สหกรณ์ในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและสังคมพร้อมกันกับยกระดับคุณภาพชีวิต ดังนั้น จึงต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับการสหกรณ์ที่ถูกต้อง ให้การศึกษาอย่างเพียงพอที่จะดำเนินกิจกรรมสหกรณ์ตามส่วนที่ตนเกี่ยวข้องได้ แบ่งเป็น

⁷ เจริญ บำรุงวงศ์, พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ไทย : อดีต ปัจจุบัน และแนวทางการพัฒนา, จุฬาทิพย์ ภัทรวาท, บรรณาธิการ, (กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2544), หน้า 1-61.

(1.1) สมาชิกสหกรณ์ สมาชิกสมทบ และลูกจ้างสหกรณ์ ในฐานะผู้นำสหกรณ์ไปใช้แก้ปัญหาความเดือดร้อนที่มีอยู่ร่วมกันทางเศรษฐกิจและสังคม สำหรับคนที่กรรมการดำเนินการหรือผู้ตรวจสอบกิจการควรมีความรู้ ความเข้าใจ และทักษะมากเป็นพิเศษ

(1.2) เจ้าหน้าที่ภาครัฐ หมายความว่ารวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับงานสหกรณ์โดยตรงและโดยอ้อม และเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ภาครัฐเองก็มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าคนกลุ่มแรก ทั้งฐานะผู้ดำเนินการเองผ่านราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น และในฐานะผู้กำกับให้ขบวนการสหกรณ์ซึ่งแท้ที่จริงคือกลไกหลักในการปฏิบัติหลักการสหกรณ์ข้อที่ 5 ให้เกิดขึ้นในสังคม เจ้าหน้าที่ภาครัฐกลับต้องยิ่งมีความเข้าใจและเข้าถึงอัตลักษณ์ของสหกรณ์ เพราะว่า รัฐมีหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวหลายประการ ทั้งฐานะผู้สนับสนุนคนกลุ่มแรก รวมทั้งการรักษาอัตลักษณ์ของสหกรณ์ คือการรักษาประโยชน์สาธารณะโดยแท้ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ รัฐเองยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองบุคคลอื่น ๆ ไม่ให้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการของสหกรณ์ผ่านมาตรการกำกับสหกรณ์ ก็เป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะเช่นกัน

(2) กลุ่มคนนอกการสหกรณ์ ควรคำนึงถึงผู้นำชุมชน กลุ่มองค์กรต่าง ๆ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ตลอดจนให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อสตรี เยาวชน และผู้ด้อยโอกาสในสังคม การพัฒนาคนซึ่งไม่ใช่ผู้อยู่ในกิจกรรมสหกรณ์โดยตรงจึงเน้นไปที่การสร้างความเข้าใจในเรื่องการสหกรณ์ เพื่อให้ทราบถึงคุณประโยชน์ของสหกรณ์ในฐานะที่เป็นวิธีการหนึ่งหรือเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของผู้คน โดยตั้งอยู่หลักคิดสำคัญคือ **การช่วยเหลือตนเอง และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน**

แนวทางที่สำคัญในการดำเนินการเพื่อการพัฒนาคนสามารถดำเนินการได้หลายทาง อาจดำเนินการผ่านระบบการศึกษาปกติ คือการปลูกฝังวิชาการสหกรณ์ให้แก่เด็กและเยาวชนในหลักสูตรการศึกษา และการดำเนินการนอกระบบการศึกษา อันได้แก่ การฝึกสำหรับคนอื่น ๆ ข้างต้น ตามความเหมาะสมแก่การนำไปใช้ในงานสหกรณ์ของคน ๆ นั้น

การมีส่วนร่วมและความเป็นประชาธิปไตยในสหกรณ์เป็นประเด็นสำหรับอีกประการหนึ่งสำหรับคนในการสหกรณ์ โดยสำคัญไม่น้อยกว่า การช่วยเหลือตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การพัฒนาคนจึงต้องคุ้มครองเรื่องดังกล่าวให้เกิดขึ้นจริงในสหกรณ์ด้วย

5.1.2.2 การรักษาความรู้ด้านสหกรณ์ที่ถูกต้อง

ประโยชน์สาธารณะอันเกี่ยวกับคนในการสหกรณ์นั้น ประกอบด้วยความคิดในบุคคลที่ต้องการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การมีส่วนร่วมในสหกรณ์อย่างเท่าเทียม ความเป็นประชาธิปไตย รวมไปถึงเป็นผู้สนับสนุนสหกรณ์โดยการใช้บริการของสหกรณ์ โดยจุดเริ่ม

ของสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ คือ การให้การศึกษาด้านสหกรณ์ที่ถูกต้อง ดังนั้น ในทางเนื้อหาแล้ว รัฐมีหน้าที่อย่างต่ำที่สุด คือ การทำให้คนในการสหกรณ์มีความรู้ด้านสหกรณ์ที่ถูกต้องเพื่อให้ดำเนินการตามหลักการสหกรณ์สากลได้

สำหรับด้านการศึกษา ผู้ศึกษาเห็นว่า ในแต่ละพื้นที่คงมีเพียงความแตกต่างกัน แต่ในวิธีการที่จะทำให้คนเข้าถึงองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการดำเนินกิจการ จึงเป็นเรื่องที่ภาคสหกรณ์จะต้องพิจารณาเอาเองตามความเหมาะสมในบริบทต่าง ๆ รัฐเพียงแต่คุ้มครองให้เกิดการศึกษานั้นเท่านั้น

ดังนั้น การรักษาประโยชน์ข้อนี้จึงเกี่ยวข้องกับหน้าที่ของรัฐในการผลักดันสหกรณ์ ส่งเสริมความรู้ด้านสหกรณ์ตามอัตลักษณ์ให้แก่สมาชิกโดยคำนึงถึงบริบทเฉพาะสหกรณ์ด้วย

5.1.2.3 การคุ้มครองเสรีภาพในทางวิชาการและการศึกษา

เสรีภาพในการศึกษาได้รับการคุ้มครองไว้กฎหมายสูงสุดของไทยเช่นกัน ทั้งจากที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีดังนี้

มาตรา 49 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้อยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องได้รับสิทธิตามวรรคหนึ่งและการสนับสนุนจากรัฐเพื่อให้ได้รับการศึกษาโดยทัดเทียมกับบุคคลอื่น

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพหรือเอกชน การศึกษาทางเลือกของประชาชน การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต ย่อมได้รับความคุ้มครองและส่งเสริมที่เหมาะสมจากรัฐ

มาตรา 50 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ

การศึกษอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัยตามหลักวิชาการ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของพลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในปัจจุบัน แม้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จะมิได้กำหนดการคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทย

มีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” จึงสรุปได้ว่า เสรีภาพในทางวิชาการและการศึกษายังคงได้รับความคุ้มครองอยู่

การสหกรณ์เริ่มต้นจากการศึกษาทางสหกรณ์ ดังนั้นหากพิจารณาจากบทบัญญัติทั้งสองมาตรา อาจสรุปได้ว่า ในฐานะที่สหกรณ์เป็นองค์การภาคประชาชนย่อมมีสิทธิจัดการศึกษาได้ โดยได้รับความคุ้มครองจากภาครัฐ อีกทั้งยังมีเสรีภาพในทางวิชาการในการศึกษาอบรม การสอน การวิจัยและเผยแพร่ด้านสหกรณ์โดยได้รับความคุ้มครอง

ข้อจำกัดเกี่ยวกับเสรีภาพในทางวิชาการคุ้มครองมิให้การดำเนินการทางวิชาการด้านสหกรณ์ขัดต่อหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้ศึกษาเห็นว่า ในมิติอัตลักษณ์ของสหกรณ์ ไม่มีข้อกังวลใดๆเลยในเรื่องดังกล่าว เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้ว สหกรณ์คือองค์การที่ส่งเสริมศีลธรรมอันดีและหน้าที่พลเมืองของประชาชนผ่านการปลูกจิตสำนึกให้มีคุณค่าและหลักการสหกรณ์สากลอยู่ในตัว พร้อมนำไปปฏิบัติ ส่วนที่พึงพิจารณาจึงเป็นมิติเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของสหกรณ์ซึ่งธุรกิจแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน เช่น ธุรกิจของสหกรณ์การเกษตร หรือธุรกิจของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เสรีภาพในทางวิชาการส่วนนี้จึงต้องอยู่ภายใต้กรอบของหน้าที่พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย

ในการจัดการศึกษา กฎหมายสำคัญที่ต้องพิจารณา ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 กำหนดรูปแบบการจัดการศึกษาไว้ ดังนี้

มาตรา 15 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

การจัดการศึกษามีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

(1) การศึกษาในระบบ เป็นการศึกษากำหนดจุดมุ่งหมาย วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษาที่แน่นอน

(2) การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษามีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการจัดการศึกษา ระยะเวลาของการศึกษา การวัดและประเมินผล ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของการสำเร็จการศึกษา โดยเนื้อหาและหลักสูตรจะต้องมีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของบุคคลแต่ละกลุ่ม

(3) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษานี้ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อม และโอกาส โดยศึกษาจากบุคคล ประสบการณ์ สังคม สภาพแวดล้อม สื่อ หรือแหล่งความรู้อื่น ๆ

ดังนั้น หากสหกรณ์จะดำเนินการจัดการศึกษาในระบบก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ แต่หากสหกรณ์ต้องการจัดการศึกษานอกระบบก็มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย พ.ศ. 2551 ที่ต้องพิจารณา โดยกฎหมายทั้งสองเป็นการวางกลไกความสัมพันธ์ในเรื่องการศึกษาระหว่างภาครัฐกับสหกรณ์ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษาอีก ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2546

อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ก็อาจจัดการศึกษาแก่สมาชิกได้ ดังที่เป็นอยู่ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีความยืดหยุ่น เหมาะสมกับสหกรณ์มากกว่าการจัดการศึกษาผ่านกลไกของรัฐ ผู้ศึกษาเห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในเรื่องทางเลือกการจัดการศึกษา สอดคล้องอยู่กับความเป็นอิสระของสหกรณ์ ในกรณีนี้ สหกรณ์ควรสามารถตัดสินใจเลือกรูปแบบการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ การศึกษาตามอัธยาศัย หรือรูปแบบเฉพาะสำหรับการสหกรณ์ การตัดสินใจนี้ รวมไปถึงเนื้อหาที่สหกรณ์สามารถดำเนินการได้ด้วย

โดยสรุป เสรีภาพในทางวิชาการและการศึกษาของสหกรณ์ย่อมจำกัดอยู่ในกรอบอัตลักษณ์ของสหกรณ์ กรอบการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์แต่ละประเภทที่ไม่ขัดกับหน้าที่พลเมืองและศีลธรรมอันดีของประชาชน และกรอบความต้องการอื่นของสมาชิกซึ่งไม่ขัดกับกรอบทั้งสองประการข้างต้น

5.1.3 มาตรการทางกฎหมายที่อาจเป็นไปได้ซึ่งสนับสนุนการศึกษาด้านสหกรณ์

เมื่อพิจารณาตามหลักความได้สัดส่วน ภายใต้เป้าหมายหลัก คือ การมุ่งให้สหกรณ์เป็นองค์การที่ดำเนินกิจกรรมทั้งปวงตามคุณค่าสหกรณ์และหลักการสหกรณ์ เพื่อให้สมาชิกบรรลุความต้องการร่วมกัน ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม จะพบว่า

การคั่นหามาตรการที่เหมาะสมต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์สำคัญของกฎหมายการศึกษาด้านสหกรณ์ คือ การให้กลุ่มคนในการสหกรณ์ (สมาชิกสหกรณ์ สมาชิกสมทบ ลูกจ้างสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ) สามารถนำอัตลักษณ์ของสหกรณ์ไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางสหกรณ์ของเขาได้ และการทำให้กลุ่มคนนอกการสหกรณ์เห็นประโยชน์ของสหกรณ์ในทางที่ถูกต้อง บุคคลทั้งสองกลุ่มต้องมีโอกาสได้รับการศึกษาด้านสหกรณ์จากกฎหมายนี้เหมาะสมวัตถุประสงค์ของการนำไปใช้ ดังนั้น **มาตรการทางกฎหมายจึงต้องมีความเหมือนกันในเรื่องของการเข้าใจในอัตลักษณ์ของสหกรณ์ และต่างกันในเรื่องของการประยุกต์นำอัตลักษณ์ดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินกิจกรรม**

เมื่อเนื้อหาในเรื่องการให้การศึกษาเป็นเรื่องที่ยืดหยุ่นอยู่กับอัตลักษณ์ของสหกรณ์ซึ่งสอดคล้องกับการจำกัดเสรีภาพในการศึกษาอยู่แล้ว ทั้งการให้การศึกษาถือเป็นเรื่องพื้นฐานอย่างยิ่ง

ในอัตลักษณ์ดังกล่าว ตลอดจนเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับทุกฝ่ายในการรักษาประโยชน์สาธารณะทั้ง ประโยชน์สาธารณะด้านสหกรณ์ ประโยชน์สาธารณะด้านสังคม สิทธิ และเสรีภาพได้ ดังนั้น **มาตรการใดที่ก่อให้เกิดการให้การศึกษาหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับอัตลักษณ์ของสหกรณ์ จึงเข้าข่ายที่จะเป็นมาตรการอันจำเป็นทั้งสิ้น** รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการบังคับบุคคลในการสหกรณ์ให้ได้รับการศึกษาดังกล่าว เพื่อรักษาอัตลักษณ์ของสหกรณ์

อย่างไรก็ตามในมติการดำเนินธุรกิจ กิจกรรมสหกรณ์ย่อมมีองค์ความรู้อื่นที่เกี่ยวข้อง และอาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นในเรื่องการศึกษา หนทางที่สหกรณ์จะดำเนินการได้ตามหลักการสหกรณ์ข้อที่ 4 อาจถูกกระทบ ผู้ศึกษาเห็นว่า หากรัฐจะมีบทบาทในส่วนนี้ หนทางที่กระทบต่อสหกรณ์น้อยที่สุดควรเป็น **การกำหนดให้ภาคสหกรณ์มีอำนาจกระทำการในเรื่องการให้การศึกษาอันแยกต่างหากไปจากการศึกษาเกี่ยวกับอัตลักษณ์ด้านสหกรณ์**

ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนการศึกษาด้านสหกรณ์อย่างได้สัดส่วน คือ

มาตรการที่ก่อให้เกิดการให้การศึกษาหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับอัตลักษณ์ของสหกรณ์ โดยเป็นอย่างเดียวในเรื่องของการเข้าใจในอัตลักษณ์ของสหกรณ์ และต่างกันในเรื่องของการให้อิสระภาคสหกรณ์ประยุกต์นำอัตลักษณ์ดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการศึกษาด้านอื่น

มาตรการที่อาจเป็นไปได้ มีดังนี้

5.1.3.1 การกำหนดสาระ/นโยบาย/ทิศทางการศึกษาที่จำเป็น

โดยสภาพแล้วเรื่องดังกล่าวมีลักษณะเป็นนโยบายของภาครัฐ หรือขบวนการสหกรณ์ ประกอบกับเรื่องเกี่ยวกับการศึกษามีลักษณะเป็นส่งเสริม เรื่องดังกล่าวจึงอาจไม่ต้องกำหนดเป็นกฎหมายก็ได้ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาว่า การคุ้มครองเรื่องนี้ในฐานะที่เป็นหลักการสหกรณ์ประการหนึ่ง ประกอบรัฐเองในฐานะผู้สนับสนุนการสหกรณ์ก็ควรมีบทบาทด้วยแล้ว การกำหนดเรื่องดังกล่าวก็จะมีคามน่าสนใจ และเนื่องจากกฎหมายสหกรณ์มีฐานะเป็นกฎหมายมหาชนและเป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา ก็ควรกำหนดเอาไว้ในกฎหมายสหกรณ์

หากพิจารณาบริบทของต่างประเทศจะพบว่า ในประมวลกฎหมายสหกรณ์ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์กำหนดหลักการเหล่านี้ไว้โดยการนำหลักการสหกรณ์มาบัญญัติเป็นกฎหมายดังที่ปรากฏในมาตรา 4 หลักการสหกรณ์ หรือตามรัฐบัญญัติกรอบงานสหกรณ์ของสาธารณรัฐเกาหลีที่กำหนดความรับผิดชอบของสหกรณ์และสหพันธ์สหกรณ์ให้มีการศึกษาด้านการศึกษาเพื่อส่งเสริมสิทธิและผลประโยชน์ของสมาชิกตามมาตรา 7 หรือกำหนดรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงยุทธศาสตร์และการคลัง (Minister of Strategy and Finance) ผู้กำหนดแผนแม่บทเพื่ออำนวยความสะดวกกิจกรรม

อันเป็นอิสระของสหกรณ์ (a master plan for facilitating autonomous activities of cooperatives) ตามมาตรา 9 เป็นต้น

นอกจากนี้ มีการศึกษาของสภาปฏิรูปแห่งชาติพบว่า มีข้อเสนอเกี่ยวกับกฎหมาย สำหรับองค์การสหกรณ์ที่น่าสนใจ กล่าวคือ

- 1) คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว และบริการ สภาปฏิรูปแห่งชาติ เสนอร่างพระราชบัญญัติ สมาพันธ์สหกรณ์เพื่อการเกษตรและวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. มีวัตถุประสงค์หนึ่ง คือ ให้สหกรณ์การเกษตรและวิสาหกิจชุมชนเป็นศูนย์กลางของการช่วยเหลือและถ่ายทอดความรู้ระหว่างเกษตรกร⁸
- 2) คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ เสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ พ.ศ. โดยกำหนดให้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นองค์กรอิสระ มีภารกิจเรื่องหนึ่งด้านการพัฒนาสหกรณ์ออมทรัพย์ มีหลักสูตร 2 ระดับ คือ หลักสูตรทั่วไป สำหรับสมาชิกสหกรณ์ และหลักสูตรวิชาการเฉพาะสำหรับผู้บริหาร โดยร่วมมือกับสถาบันการศึกษา⁹

ดังนั้น สาระ/นโยบาย/ทิศทาง ที่จำเป็นในเรื่องการศึกษาด้านสหกรณ์ควรประกอบด้วย การศึกษาเกี่ยวกับอัตลักษณ์ของสหกรณ์ การศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจที่สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของสหกรณ์ และการศึกษาตามความต้องการอื่นของสมาชิก

5.1.3.2 การกำหนดให้เงื่อนไขการศึกษาด้านสหกรณ์เป็นคุณสมบัติของผู้เป็นสมาชิกสหกรณ์ กรรมการดำเนินการ หรือผู้ตรวจสอบกิจการ

ในประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเงื่อนไขของผู้จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ที่จะจัดตั้งและจดทะเบียนทะเบียนขึ้นใหม่ ได้แก่ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการดำเนินการ

⁸ คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว และบริการ สภาปฏิรูปแห่งชาติ, รายงานคณะกรรมาธิการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว และบริการ สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 14 การปฏิรูปภาคเกษตร (รอบ 2) (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), หน้า 12.

⁹ คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ, คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 13 การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ (รอบ 2) เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558), หน้า 5.

จดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2552 และ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการจัดตั้งสหกรณ์ ประเภทสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. 2548

สำหรับกฎหมายต่างประเทศ พบว่า ประมวลกฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์ กำหนดให้มีการสัมมนา a Pre-Membership Education Seminar (PMES) แก่ผู้จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ขั้นปฐมให้สำเร็จก่อน ตามมาตรา 10

มีการศึกษาที่มีความเห็นต่างกันเรื่องนี้ กล่าวคือ มีทั้งความเห็นที่เห็นว่า ระเบียบทั้งสองไม่สอดคล้องกับหลักการสหกรณ์สากลที่กำหนดให้สหกรณ์สามารถรับสมาชิกได้โดยปราศจากการกีดกัน รวมทั้งการแทรกแซงและสร้างภาระให้แก่ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งเป็นการกระทบเสรีภาพในการรวมกันอย่างเกินสมควร¹⁰ ส่วนอีกความเห็นหนึ่งเห็นว่า กรณีไม่ได้เป็นจำกัดเสรีภาพในการรวมกัน เพียงแต่กำหนดกฎเกณฑ์ไว้ละเอียดและมีความยุ่งยาก¹¹

ในเรื่องดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวสำหรับบุคคลในการสหกรณ์เป็นเรื่องจำเป็น เพราะเป็นจุดเริ่มต้นของการนำสหกรณ์ไปใช้ให้เกิดผล อย่างไรก็ตาม หากจะนำเรื่องดังกล่าวมาจำกัดเสรีภาพของบุคคล ก็ควรอยู่ในระดับที่เหมาะสม จึงควรระดับตามการมีส่วนร่วมในสหกรณ์ของบุคคลในการสหกรณ์ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายสหกรณ์ไทย ผู้ศึกษาแบ่งระดับออกเป็น

- 1) **สมาชิกสหกรณ์** ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับการจัดให้มีการอบรมบุคคลผู้จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ในสหกรณ์ที่จะจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสหกรณ์ ส่วนบุคคลผู้จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ภายหลังการจดทะเบียนแล้ว ควรเป็นหน้าที่ของสหกรณ์ที่จะดำเนินการดังกล่าวพร้อมรายงานผล
- 2) **กรรมการดำเนินการ หรือ ผู้ตรวจสอบกิจการ** เนื่องจากคนกลุ่มนี้กำลังจะเข้ามามีส่วนในการบริหารจัดการสหกรณ์ให้สำเร็จลุล่วง จึงควรมีความรู้ความสามารถในระดับที่สูงกว่าสมาชิกทั่วไป การกำหนดคุณสมบัติจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ โดยอาจเป็นหน้าที่ของสหกรณ์ขั้นสูงที่

¹⁰ คัมภีร์ นับแสง, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย" (นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556), หน้า 137.

¹¹ เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง, "ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9)," หน้า 158.

เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ชั้นปฐมนั้นที่จะต้องเป็นผู้จัดให้มีการศึกษาและฝึกอบรมที่เหมาะสมต่อบุคคลกลุ่มดังกล่าว

5.1.3.3 การรับผู้เยาว์เข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์

จากการศึกษาพบว่า การพัฒนาคนในการสหกรณ์ที่สำคัญควรเริ่มต้นจากผู้เยาว์ และการพัฒนาที่ได้การได้ศึกษาและปฏิบัติจริงผ่านกิจกรรมสหกรณ์ ดังนั้น จึงควรอนุญาตให้สหกรณ์รับผู้เยาว์เข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์ได้

ทั้งนี้ ว่า Co-operative Societies Act ของสาธารณรัฐสิงคโปร์กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์เอาไว้ในมาตรา 39 ต้องมีอายุ 16 ปีขึ้นไป สำหรับกรณีสหกรณ์โรงเรียน (School Cooperatives) กำหนดให้สมาชิกมีอายุตั้งแต่ 12 ปีขึ้นไปได้ นอกจากนี้ Philippine Cooperative Code of 2008 ก็กำหนดให้มีสหกรณ์ทดลอง (Laboratory Cooperatives) ซึ่งดำเนินการโดยผู้เยาว์

เนื่องจากผลของการตีความพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 41 ทำให้นายทะเบียนไม่อาจจดทะเบียนข้อบังคับให้แก่สหกรณ์ใดที่ประสงค์จะรับผู้เยาว์เป็นสมาชิกสมทบ ดังนั้น หนทางแก้ปัญหานี้ คือ การแก้ไขกฎหมายเรื่องดังกล่าวโดยระบุสหกรณ์ที่สามารถรับผู้เยาว์เป็นสมาชิกสมทบได้ย่อมเป็นหนทางที่เหมาะสม และจากการศึกษา เห็นว่า ควรเปิดโอกาสให้สหกรณ์ (สหกรณ์ชั้นปฐม) ทุกสหกรณ์สามารถรับผู้เยาว์เข้าสมาชิกได้เสมอ และอาจนำแนวทางของกฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์มาพิจารณาปรับใช้ก็ได้

5.1.3.4 สถาบันเกี่ยวกับการศึกษาและการพัฒนา

จากความเป็นมาและสถานการณ์ด้านสหกรณ์ในประเทศไทย แนวทางการพัฒนาการสหกรณ์ต่าง ๆ มีความสอดคล้องกันประการหนึ่ง คือ การมีองค์กรเกี่ยวกับการศึกษา การวิจัย และการพัฒนาด้านสหกรณ์

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีสถาบันด้านนี้อยู่ในภาครัฐ ทั้งในส่วนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มหาวิทยาลัย รวมถึงอำนาจกระทำการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย แต่ที่ผ่าน กิจกรรมด้านนี้มีความกระจัดกระจาย ขาดความเป็นเอกภาพ จนนำไปสู่ข้อเสนอการมีสถาบันโดยเฉพาะตามกฎหมายดังที่กล่าวไว้แล้ว

สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยยังได้ยกร่างกฎหมายสหกรณ์ฉบับใหม่ โดยบรรจุเรื่อง “วิทยาลัยสหกรณ์” ซึ่งเป็นนิติบุคคล เป็นเรื่องใหม่ในหมวด 8/2 ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการด้านวิชาการ เช่น ให้การศึกษา วิจัยและพัฒนา

5.1.3.5 มาตรการส่งเสริมให้เกิดการวิจัยและพัฒนาโดยขบวนการสหกรณ์

ดังตัวอย่างของสาธารณรัฐเกาหลีที่มีกฎหมายสองฉบับที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนา นั่นคือ รัฐบัญญัติส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาาร่วมกัน และรัฐบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนสหกรณ์วิจัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรมซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องการสหกรณ์

5.2 บทบัญญัติเกี่ยวกับประเภทของสหกรณ์

วิทยากร เชียงกูล กล่าวถึงเรื่องดังกล่าวว่า สหกรณ์อยู่ภายใต้ระบบราชการที่เข้มงวด ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ซึ่งมีกฎระเบียบที่ตายตัว¹² ดังนั้นย่อมกระทบกับความเป็นอิสระของสหกรณ์อย่างเลี่ยงไม่ได้ สอดคล้องกับการศึกษาของเอื้ออารีย์ จิตต์ตรงเกี่ยวกับความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์ข้อที่ 4 พบว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้อำนาจแก่นายทะเบียนสหกรณ์ในการใช้อุทธรณ์ให้ความเห็นชอบในการดำเนินธุรกิจตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหกรณ์บางเรื่องซึ่งกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์¹³

หากพิจารณาจากโครงสร้างของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แล้ว พบว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ปรากฏในหมวด 2 แต่ก็ยังมีบทบัญญัติในหลายเรื่องซึ่งแสดงถึงการใช้อำนาจรัฐต่อสหกรณ์ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติที่แสดงถึงมาตรการกำกับดูแลสหกรณ์ประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะ

5.2.1 ปัญหาความไม่เพียงพอของบทบัญญัติเกี่ยวกับประเภทของสหกรณ์

จากการรวบรวมปัญหา พบว่า มีประเด็นที่ผู้ศึกษายกขึ้นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังนี้

5.2.1.1 ปัญหากฎหมายมิได้กำหนดลักษณะของสหกรณ์แต่ละประเภท

กฎหมายสหกรณ์ไทยกำหนดให้ประชาชนออกรวมกลุ่มจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ได้เท่าที่นายทะเบียนจะรับจดทะเบียน ปัจจุบันมีสหกรณ์ที่นายทะเบียนจะรับจดทะเบียน 7 ประเภท เมื่อพิจารณาเนื้อหาสาระเกี่ยวกับประเภทของสหกรณ์แล้วจะพบว่า ตามกฎกระทรวงเกษตรและ

¹² วิทยากร เชียงกูล, "ทางออกของปัญหา: ปัญหาและแนวทางพัฒนาสหกรณ์ในประเทศไทย" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 5 ธันวาคม 2558. แหล่งที่มา: <https://witayakornclub.wordpress.com/2007/10/12/ทางออกของปัญหาปัญหาและ/>

¹³ เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง, "ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9)," หน้า 133.

สหกรณ์ ว่าด้วยการกำหนดประเภทสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548 มิได้กำหนดลักษณะของสหกรณ์แต่ละประเภทหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการพิจารณาประเภทสหกรณ์แต่อย่างใด¹⁴

ในเรื่องนี้มีการศึกษาที่มีความเห็นแตกต่าง กล่าวคือ กฎกระทรวงดังกล่าวเองเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมเสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งเป็นสหกรณ์แล้ว ไม่มีส่วนใดเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งสหกรณ์¹⁵ มีความเห็นว่า กฎกระทรวงดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพราะว่า ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า สหกรณ์ประเภทใดมีกรอบหรือหลักเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมอย่างใดได้บ้าง หรือกล่าวได้ว่า ขาดเนื้อหาเรื่องวัตถุประสงค์ของสหกรณ์แต่ละประเภทซึ่งเป็นเนื้อหาที่มีความสำคัญ¹⁶

นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตต่อสหกรณ์บริการว่า เพราะทางราชการเห็นว่าหากความต้องการของกลุ่มประชาชนไม่อาจจัดเป็นสหกรณ์ประเภทใดได้ ก็ให้จัดเป็นสหกรณ์บริการ ในความเป็นจริงสหกรณ์บริการบางประเภท เช่น สหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับรถยนต์โดยสาร มีลักษณะเป็นกิจการของกลุ่มผู้ประกอบการแทนที่จะเป็นกิจการให้บริการรถโดยสารสำหรับสมาชิก ไม่สอดคล้องกับลักษณะของสหกรณ์บริการที่ผู้ใช้บริการของสหกรณ์นั่นเองเป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น¹⁷

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดประเภทสหกรณ์ในกฎหมายสหกรณ์ระหว่างประเทศจะพบว่ามี ความแตกต่างกัน

- 1) ในรัฐบัญญัติสมาคมสหกรณ์ของสิงคโปร์ กฎหมายกำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนสหกรณ์ที่ให้บริการทางการเงินแยกออกไปต่างหากจากสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ
- 2) ประมวลกฎหมายสหกรณ์ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีการกำหนดประเภทสหกรณ์เอาไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 23 กำหนดนิยามของสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ
- 3) สำหรับประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีต่างมีกฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการอยู่แล้ว การแบ่งประเภทจึงมีความชัดเจน

¹⁴ เจริญ บำรุงวงศ์, พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ไทย : อดีต ปัจจุบัน และแนวทางการพัฒนา, หน้า 1-53.

¹⁵ เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง, "ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9)," หน้า 157-159.

¹⁶ คัมภีร์ นันแสง, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย," หน้า 125-130.

¹⁷ เจริญ บำรุงวงศ์, พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ไทย : อดีต ปัจจุบัน และแนวทางการพัฒนา, หน้า 11-54.

5.2.1.2 ปัญหาการกำหนดประเภทสหกรณ์ไม่มีส่วนร่วมจากภาคสหกรณ์

หากพิจารณาจากประวัติศาสตร์ในการนำกิจกรรมสหกรณ์มาใช้ในประเทศไทยแล้ว จะพบว่า ภาครัฐเองโดยกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์เป็นผู้ริเริ่มเรื่องดังกล่าว ทรงพิจารณาเลือกสหกรณ์เครดิตแบบโรพีไฟเซนซึ่งมุ่งหมายที่จะอุปถัมภ์คนจน ผู้ประกอบกิจการย่อย ๆ ว่าเป็นสหกรณ์ชนิดที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทยในขณะนั้น¹⁸ และเป็นที่มาของสหกรณ์หาทุนตามพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 และนับแต่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 เป็นต้นมา การกำหนดประเภทสหกรณ์ก็เป็นอำนาจของภาครัฐทั้งสิ้น

แม้ว่า กฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศดังเช่นกรณีของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่มีการกำหนดประเทศสหกรณ์ไว้หลากหลายประเภทไว้ในกฎหมาย แต่ก็ยังคำนึงถึงความต้องการร่วมกันของประชาชนที่อาจนอกเหนือไปจากกฎหมายที่อยู่ จึงกำหนดให้สหกรณ์เอกชนประสงค์เอาไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชนในการรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์

นอกจากนี้ ความเคลื่อนไหวของขบวนการสหกรณ์ที่มากมีข้อเรียกร้อง ข้อเสนอต่าง ๆ ในเรื่องกำหนดประเภทสหกรณ์มาโดยตลอด ตั้งแต่การเสนอให้ไม่มีการแบ่งแยกประเภทสหกรณ์เลย¹⁹ การแยกประเภทเป็นสหกรณ์ภาคการเกษตรกับสหกรณ์นอกภาคการเกษตร²⁰ เป็นต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ขอเรียกร้องเหล่านี้สอดคล้องกับการที่ขบวนการสหกรณ์ไม่อาจมีส่วนร่วมในการกำหนดประเภทสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนหรือดำเนินการในประเทศไทยได้

5.2.1.3 ปัญหาความไม่เหมาะสมของมาตรการสำหรับสหกรณ์ที่มีประเภทที่แตกต่างกันภายใต้กฎเกณฑ์อย่างเดียวกัน

มีการศึกษาพบว่า การที่สหกรณ์ทุกประเภทต้องอยู่ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวกัน ทำให้เกิดช่องว่างในการดำเนินการบางอย่าง รวมไปถึงการพัฒนาสหกรณ์ ทั้งนี้เพราะ

¹⁸ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, "ประวัติศาสตร์สหกรณ์ในประเทศไทย" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 5 ธันวาคม 2558. แหล่งที่มา: http://www.clt.or.th/main/menu_top_right/clt_information/main_6.php

¹⁹ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา, รายงานฉบับสุดท้าย โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, หน้า 119.

²⁰ นพรัตน์ สร้อยแสง, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ไทย, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, บรรณาธิการ, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553), หน้า.

สหกรณ์แต่ละประเภทเกิดขึ้น มีวัตถุประสงค์ ตลอดจนข้อจำกัดที่แตกต่างกันออกไป²¹ ด้วยเหตุนี้ จึงมีข้อพิจารณาว่า

(1) บทกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดอำนาจกระทำของสหกรณ์ไม่มีความชัดเจนเพียงพอ หากพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่เกี่ยวข้องจะพบว่า วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ตามมาตรา 46 อาจค้นหาได้จากมาตรา 43(2) ซึ่งปรากฏในข้อบังคับของสหกรณ์เอง อย่างไรก็ตาม นอกจากมาตราดังกล่าวแล้ว ภายใต้เงื่อนไขของมาตรา 33 ทำให้ทราบว่า สหกรณ์ยังต้องมีวัตถุประสงค์อย่างน้อยเป็นพื้นฐานอีก 2 ประการ คือ

- 1) การส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกโดยวิธีการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
- 2) มีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่จดทะเบียน

ดังนั้นวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ตามมาตรา 46 จึงต้องคำนึงถึงประเภทของสหกรณ์ด้วย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเภทของสหกรณ์ในประเทศไทยไม่ได้มีความชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น จึงส่งผลต่อการกำหนดอำนาจกระทำของสหกรณ์แต่ละประเภทภายใต้มาตรา 46 ซึ่งเหมือนกันทั้งหมด โดยมีความเห็นว่า การกำหนดเช่นนี้ย่อมส่งผลให้สหกรณ์บางแห่งดำเนินการออกนอกวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ประเภทนั้น ๆ ทำให้เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์และต่อสมาชิกในที่สุดด้วย²² นอกจากนี้ การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์แต่ละประเภทให้ชัดเจน ยังบ่งบอกว่า ไม่ได้กำหนดห้ามสหกรณ์กระทำการใดอย่างชัดเจนด้วย สหกรณ์จึงสามารถดำเนินงานได้อย่างกว้างขวางและมีโอกาสสร้างความเสียหายดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว²³

สำหรับกฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศ จากการศึกษาพบว่า ทั้งกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวและกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการมีการวางหลักการไว้หลายประการ เช่น

- 1) ประมวลกฎหมายสหกรณ์ของฟิลิปปินส์ มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสหกรณ์ขั้นปฐมเอาไว้ในมาตรา 6 และมาตรา 7

²¹ ธนวิมล งามวงศ์น้อย, "ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการดำเนินกิจกรรมสหกรณ์ : ศึกษากรณี การดำเนินกิจการของสหกรณ์การเกษตร," หน้า 98-99.

²² มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา, รายงานฉบับสุดท้าย โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, หน้า 113.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 120.

- 2) ประเทศญี่ปุ่นกำหนดเอาไว้ในกฎหมายสหกรณ์การเกษตรมาตรา 10 และกฎหมายสหกรณ์วิสาหกิจขนาดเล็กและขนาดกลางมาตรา 9-2 ซึ่งเป็นการกำหนดขอบเขตของธุรกิจ
- 3) สำหรับสาธารณรัฐเกาหลีมีการกำหนดเอาไว้ในกฎหมายสหกรณ์แต่ละฉบับ

(2) มาตรการตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสหกรณ์แต่ละประเภท นอกจากเรื่องอำนาจกระทำการของสหกรณ์ตามมาตรา 46 แล้ว ยังมีมาตรการอื่น ๆ อีก ดังเช่น

(2.1) การรับสมาชิกสมทบตามมาตรา 41 นั้น ความเป็นจริง กฎหมายไม่ได้ประสงค์ให้นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้สหกรณ์ทุกแห่งรับสมาชิกสมทบได้ เนื่องจากความเป็นจริงแล้ว สมาชิกสมทบสำหรับประเทศไทยอาจจำเป็นในบางสหกรณ์และบางกรณี เช่น กรณีที่บุคคลผู้มีได้เป็นเกษตรกรประสงค์จะทำธุรกิจกับสหกรณ์การเกษตรในพื้นที่ซึ่งตนอาศัยอยู่ อาจสมัครเป็นสมาชิกสมทบของสหกรณ์ได้ แต่สหกรณ์บางประเภท เช่นสหกรณ์ร้านค้าไม่จำเป็นต้องรับสมาชิกสมทบเพิ่มเติมอีก เพราะปกติก็จำหน่ายสินค้าแก่บุคคลทั่วไปเพื่อขูงใจให้เขาเข้ามาเป็นสมาชิกได้อยู่แล้ว²⁴

(2.2) ปัญหาเรื่องวาระกรรมการของสหกรณ์ภาคการเกษตรและสหกรณ์นอกภาคการเกษตร โดยมาตรา 50 กรรมการดำเนินการสหกรณ์มีวาระคราวละ 2 ปี แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน จึงมีการศึกษาสะท้อนว่า สภาพแวดล้อมและการบริหารจัดการภายในสหกรณ์ภาคการเกษตรและสหกรณ์นอกภาคการเกษตรมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน เนื่องจากในทางปฏิบัติการดำเนินการในสหกรณ์ภาคการเกษตรมักประสบปัญหาขาดแคลนคนที่เหมาะสมเข้ามาทำงาน จึงส่งผลต่อความมั่นคงของสหกรณ์ ในขณะที่สหกรณ์นอกภาคการเกษตร เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ ไม่ประสบปัญหาดังกล่าว เพราะสมาชิกมีความรู้ความสามารถ²⁵

อย่างไรก็ดี ในกฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศที่ใช้กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวดังตัวอย่างที่ยกมาพิจารณาพบว่า ต่างมีบทบัญญัติเฉพาะสหกรณ์ทั้งสิ้น ตัวอย่างเช่น

²⁴ เชิญ บำรุงวงศ์, "กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ : ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข," ใน รายงาน โครงการประสานเพื่อพัฒนารอบแนวคิดสำหรับชุดโครงการวิจัยด้านสหกรณ์ (เล่มที่ 2) บทความทางวิชาการด้านสหกรณ์, หน้า VI-26 ถึง VI-27.

²⁵ เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง, "ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9)," หน้า 135.

- 1) รัฐบัญญัติสมาคมสหกรณ์ของสิงคโปร์มีการกำหนดสหกรณ์การเงิน (credit society) ให้มีกระบวนการรับจดทะเบียน การกำกับที่แตกต่างไปจากสหกรณ์ที่ไม่ได้บริการทางการเงิน (non-credit society)
- 2) ประมวลกฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์มีการกำหนดบททั่วไปและบทเฉพาะสำหรับสหกรณ์บางประเภท เช่น สหกรณ์ประกันภัยที่มาตรา 107 กำหนดให้นำประมวลกฎหมายประกันภัยมาใช้บังคับได้

5.2.2 ขอบเขตการเสนอบทบัญญัติที่เกี่ยวกับประเภทของสหกรณ์

เนื่องจากการดำเนินการของสหกรณ์คือกระบวนการที่สำคัญสู่ความสำเร็จของการสหกรณ์ ดังนั้น ในมิติของกฎหมายมหาชน การกำหนดบทบัญญัติในเรื่องนี้ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ที่รัฐเคารพอัตลักษณ์ของสหกรณ์ จึงเป็นการสร้างความมั่นคงให้กับอัตลักษณ์ของสหกรณ์ได้เป็นอย่างดี

5.2.2.1 วัตถุประสงค์ของกฎหมายคือการพัฒนาสหกรณ์

การพัฒนาในที่นี้ จากการศึกษาหมายถึง การพัฒนาสหกรณ์ให้ดำเนินการตามหลักการสหกรณ์สากลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการซึ่งไม่อาจลดลงได้ โดยเริ่มต้นจากการให้สหกรณ์เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ปกครองตนเองโดยสมาชิกตามวิถีของประชาธิปไตยในสหกรณ์ผ่านมาตรการต่าง ๆ หากรัฐจะมีบทบาทในส่วนดังกล่าว ก็ควรเป็นการส่งเสริมและกำกับให้สหกรณ์ดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็น แต่เนื่องจากในสภาพความเป็นจริง องค์กรสหกรณ์ที่ปรากฏอยู่มีทั้งสหกรณ์ที่จดทะเบียนตามกฎหมาย และองค์กรภาคประชาชนที่ดำเนินการตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์ อาจเป็นกลุ่มออมทรัพย์ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน เป็นต้น ให้สามารถพัฒนาไปในแนวทางของสหกรณ์ที่เหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสหกรณ์

(1) การจัดตั้งและส่งเสริมองค์กรสหกรณ์ การพัฒนาองค์กรสหกรณ์เริ่มจากส่งเสริมให้เกิดการจัดตั้งสหกรณ์ได้โดยง่าย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดมาตรฐานการจัดตั้งสหกรณ์ที่เอื้อต่อการเป็นองค์กรพึ่งพาตนเอง ไม่ว่าจะการจัดตั้งดังกล่าวจะหมายถึงการก่อตั้งองค์กรประชาชนที่ดำเนินการตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์หรือสหกรณ์ที่จดทะเบียนตามกฎหมาย รัฐจะต้องมั่นใจว่าสหกรณ์ดังกล่าว ได้ปฏิบัติตาม “หลักการซึ่งไม่อาจลดลงได้” ผ่านวิธีการต่าง ๆ เพื่อยืนยันว่าองค์กรดังกล่าวได้ผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำสุดของการเป็นสหกรณ์แล้ว (ควรรวมถึงองค์กรประชาชนด้วย) เนื่องจากสหกรณ์เป็นองค์กรของประชาชนที่มีความแตกต่างจากองค์กรธุรกิจและองค์กรทางสังคมรูปแบบอื่น ๆ

หากเริ่มต้นจากสมาชิกก็ควรส่งเสริมให้สหกรณ์ทุกแห่งมีแผนการรณรงค์ให้สมาชิกออมเงิน รวมไปถึงส่งเสริมการสร้างทุนสำรองเพื่อความมั่นคงของสหกรณ์เอง

นอกจากนี้ สหกรณ์ควรมีโอกาสเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้คำปรึกษา การวิจัยและการจัดการ บริการทางการเงินตามความเหมาะสม ธนาคารสหกรณ์ หรือการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ เช่น นวัตกรรมทางบัญชีสำหรับสหกรณ์ โดยเฉพาะ

(2) การกำกับสหกรณ์ สำหรับสหกรณ์ที่จดทะเบียนตามกฎหมายแล้ว เมื่อปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ให้เอื้อต่อการส่งเสริมและพัฒนาการสหกรณ์ ภายใต้อัตลักษณ์และวิธีการสหกรณ์ ให้เหมาะสมกับสหกรณ์แต่ละประเภทแล้ว การกำกับสหกรณ์ก็ควรเป็นการกำกับตามกฎหมายให้สหกรณ์ดำเนินการไม่น้อยกว่าเกณฑ์แห่งหลักการซึ่งไม่อาจลดลงได้ โดยมีการตรวจสอบสหกรณ์ตามธรรมชาติและหน้าที่ของสหกรณ์ที่คำนึงถึงการปกครองตนเองของสหกรณ์ คำนึงถึงการปฏิบัติที่เหมาะสมของสหกรณ์ในกฎหมายในประเทศที่แตกต่างกันและระยะที่แตกต่างกัน ของการพัฒนาเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ลักษณะข้างต้นนี้ต้องพิจารณาการที่สหกรณ์ควรได้รับการปฏิบัติตามตามกฎหมายและอื่น ๆ ไม่น้อยกว่าองค์กรรูปแบบอื่น ๆ ในรัฐด้วย

5.2.2.2 สหกรณ์คือวิสาหกิจปกครองตนเอง

(1) ด้านเนื้อหา สำหรับประโยชน์ที่เกี่ยวกับองค์การสหกรณ์นั้น คือการเป็นวิสาหกิจปกครองตนเองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการสหกรณ์สากลอยู่แล้ว แต่ทั้งนี้ สหกรณ์ยังควรได้รับโอกาสในการเติบโตได้ตามธรรมชาติของสหกรณ์ซึ่งมีความแตกต่างในธุรกิจหลักของสหกรณ์ที่แม้โดยหลักการแล้วเป็นธุรกิจที่ดำเนินการด้วยสมาชิกและเพื่อสมาชิกเหมือนกัน แต่ก็มีความแตกต่างกันเนื้อหาของธุรกิจแต่ละประเภทซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายเรื่องนั้น ๆ ซึ่งใช้บังคับแก่องค์กรอื่น ๆ ในสังคม นอกจากนี้สหกรณ์แต่ละสหกรณ์ยังมีความแตกต่างกันในทางสภาพหรือข้อเท็จจริงเรื่อง ๆ อื่น เช่น จำนวนสมาชิก ขนาดของทุนเรือนหุ้น พื้นที่แดนดำเนินงาน ดังนั้น **ประเภทและสภาพของสหกรณ์เป็นสิ่งที่รัฐต้องคุ้มครองให้เกิดความเหมาะสมในมาตรการทางกฎหมายที่รัฐจะใช้บังคับ** เพราะกฎหมายสหกรณ์จำเป็นต้องมีความยืดหยุ่น

(2) เวลา ประโยชน์สาธารณะย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาซึ่งรวมถึงประโยชน์สาธารณะด้านสหกรณ์ด้วย การเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาในที่นี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า คือการเปลี่ยนไปทางแนวคิดเกี่ยวกับนิยาม คุณค่า และหลักการสหกรณ์สากล หรืออัตลักษณ์ของสหกรณ์ ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติของทุกฝ่ายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ การดำเนินกิจกรรมของสหกรณ์ย่อมต้องสอดคล้องกับความเป็นจริงที่เปลี่ยนไป ซึ่งก็ส่งผลเช่นกัน

จากการศึกษา แสดงให้เห็นว่า กระบวนการวิจัยและพัฒนาเป็นกลไกที่เหมาะสมที่จะทำให้การสหกรณ์สามารถก้าวไปได้ทันกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ได้ แต่เนื่องจากแท้ที่จริงแล้ว สหกรณ์ก็คือสมาชิกทั้งหมด ดังนั้น การพัฒนาจึงควรคำนึงความต้องการของสมาชิกสหกรณ์เป็นตั้ง แต่ต้องอยู่ภายใต้อัตลักษณ์ของสหกรณ์ รวมทั้งคำนึงสภาพปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ด้วย

ดังนั้น บทบาทของรัฐจึงเป็นค้ำให้ครองสหกรณ์เป็นผู้ริเริ่มการวิจัย มีส่วนร่วมในกระบวนการ และใช้ประโยชน์จากผลลัพธ์ที่ได้ โดยเป็นเพื่อประโยชน์ของสมาชิก และรับความร่วมมือจากภาคเครือข่ายความร่วมมือ

(3) สถานที่ ส่วนเรื่ององค์การสหกรณ์หากพิจารณาถึงประเภทและสภาพของสหกรณ์ ย่อมพบว่า ย่อมเป็นหน้าที่ของสหกรณ์เป็นหลักอีกเช่น ที่จะปรับตัวให้เข้ากับบริบทของพื้นที่รัฐเพียงแต่สร้างความชัดเจนให้การกำกับสหกรณ์แต่ละประเภท แต่ละสภาพ ย่อมเป็นการเพียงพอ

5.2.2.3 การดำเนินการของสหกรณ์ต้องไม่ส่งผลร้ายต่อสังคม

จากรูปกรอบการวิเคราะห์บริบทเชิงเปรียบเทียบระหว่างธุรกิจฐานสังคมและองค์กรธุรกิจในระบบเศรษฐกิจที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอเอาไว้ในบทที่ 2 เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าสหกรณ์เป็นองค์กรรูปแบบหนึ่งที่แตกต่างกับจากเอกชนและภาครัฐ แต่ก็อยู่ในสังคมเช่นกัน ดังนั้น การพิจารณาประโยชน์สาธารณะโดยทั่วไปในที่นี้ คือ การคุ้มครองประโยชน์ของภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคมนั่นเอง

(1) เนื้อหา เนื่องจากการสหกรณ์เริ่มต้นขึ้นในประเทศไทยผ่านการนำเข้าไปใช้ของภาครัฐ จากอดีตจนถึงปัจจุบันจะพบว่า ภาครัฐในประเทศไทยมีนโยบายต่อสหกรณ์เสมอ ทั้งนโยบายที่ส่งกระทบทางบวกและนโยบายที่ส่งผลทางลบ แต่ก็ด้วยความมุ่งหมายที่ภาครัฐคาดหวังให้สหกรณ์สามารถเป็นเครื่องมือที่ตอบสนองนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐได้ เข้าถึงประชาชนได้อย่างแท้จริง และแก้ไขปัญหาความยากจน ยกระดับคุณภาพชีวิตได้ ดังนั้น ภาครัฐจึงถือว่า การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนของตนจึงเป็นประโยชน์สาธารณะ และเป็นเป้าหมายประการหนึ่งของรัฐด้วย

หากพิจารณาในมิติของเอกชน ประชาชนเองก็คือปัจเจกชนเช่นกัน ดังนั้น สหกรณ์และองค์กรเอกชนรูปแบบอื่น ๆ ย่อมมีสถานะเท่าเทียมกันในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะที่รัฐควรคำนึงสำหรับเอกชนจึงตั้งอยู่บนแนวคิดทางเศรษฐกิจการเมือง ในประเทศไทยมีลักษณะเป็นเสรีนิยมซึ่งเอกชนมีสิทธิและเสรีภาพที่การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกลไกตลาด โดยที่รัฐไม่ได้ทำการแทรกแซงจนทำให้กลไกตลาดผิดเพี้ยนไป

หากพิจารณาจากประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของเอกชน จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องมีความสอดคล้องและไม่สอดคล้องกันอยู่ในตัว และโดยสภาพแล้ว ในกรณีดังกล่าวประโยชน์สาธารณะของรัฐย่อมอยู่ในสถานะที่สูงกว่าประโยชน์สาธารณะของเอกชน แต่เมื่อเป็นประโยชน์สาธารณะแล้วรัฐก็มีหน้าที่คุ้มครองอย่างเหมาะสมด้วย ดังนั้น บทบาทของภาครัฐ คือ การผลักดันให้สหกรณ์ดำเนินการเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนภายใต้ระบบกลไกตลาดเดียวกับองค์กรเอกชนรูปแบบอื่น ๆ

(2) เวลา ในสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทย สังคมให้ความสนใจต่อความโปร่งใสของสหกรณ์เป็นอันมาก รวมทั้งสหกรณ์เองที่ต้องการยกระดับความโปร่งใสในการดำเนินการด้วยเช่นกัน ทั้งนี้เป็นผลมาจากปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ เช่น กรณีปัญหาทุจริตที่เกิดขึ้นในสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด แปลว่า รัฐมีความจำเป็นต้องเข้ากำกับกิจการสหกรณ์อย่างใกล้ชิดผ่านมาตรการต่าง ๆ และยอมเป็นกระทบกับความเป็นอิสระของสหกรณ์

(3) สถานที่ หากพิจารณาจากความมุ่งหวังของภาครัฐผ่านแผนพัฒนาต่าง ๆ รัฐต้องการให้สหกรณ์สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนและทำงานร่วมกันได้ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัด โรงเรียน แนวทางดังกล่าวย่อมกระทบกับความวิสาหกิจปกครองตนเองที่ดำเนินการไปตามความต้องการของสมาชิกของสหกรณ์ แม้สหกรณ์จะมีหลักการสหกรณ์ข้อที่ 7 ความเอื้ออาทรต่อชุมชน ให้สนับสนุนชุมชนที่สหกรณ์ตั้งอยู่ก็ตาม ดังนั้น บทบาทของรัฐจึงเป็นเรื่องการดูแลความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์กับชุมชนที่สหกรณ์ตั้งอยู่ อย่างน้อยที่สุดการดำเนินการของสหกรณ์ตามความต้องการของสมาชิก จะต้องไม่ส่งผลร้ายแก่ชุมชนรอบข้าง

5.2.2.4 การคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกัน

เสรีภาพชนิดนี้ปรากฏล่าสุดอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 64 โดยบัญญัติว่า

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น
ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์

ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

แม้ว่าในปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จะมีได้กำหนดการคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า เนื่องบทบัญญัติลักษณะดังกล่าวได้เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540²⁶ ดังนั้น จึงพออนุมานได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่อไปย่อมจะบัญญัติในลักษณะเดียวกัน จึงขอนำมาใช้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ในส่วนของการรวมกันเป็นสหกรณ์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินตามแนวนโยบายทางเศรษฐกิจโดยส่งเสริมสนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ จากการศึกษาพบว่า ความเป็นอิสระของสหกรณ์ซึ่งตรงกับหลักการสหกรณ์ข้อที่ 4 นั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดเรื่องเสรีภาพในการรวมกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยมีได้มีจุดมุ่งหมายที่ขัดหรือแย้งกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนตามบทกฎหมายที่ได้กล่าวมาแล้ว²⁷

หากนำเรื่องประโยชน์สาธารณะด้านสหกรณ์มาพิจารณาด้วยจะพบว่า ความมุ่งหวังต่าง ๆ ของรัฐย่อมกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์เสมอ เพราะส่งผลต่อการตัดสินใจของสมาชิกผู้เป็นเจ้าของสหกรณ์ว่า จะดำเนินสหกรณ์ไปในทิศทางใดและอย่างไร อย่างไรก็ตาม โดยแนวความคิดทางสหกรณ์จะเห็นได้ว่า การดำเนินการสหกรณ์เป็นวิธีในอุดมคติทางหนึ่งซึ่งสังคมไม่หา

²⁶ มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

²⁷ เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง, "ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9)," หน้า 24-25.

หากให้ความรู้ที่ถูกต้อง เหมาะสม ประชาชนผู้ให้สหกรณ์ย่อมดำเนินการสหกรณ์ไปได้โดยไม่ส่งผลแต่อย่างใด

ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการรวมเป็นสหกรณ์จึงอาจกระทำได้แต่เพื่อ

(1) การคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนจากการดำเนินการของสหกรณ์ ในกรณีที่สหกรณ์ดำเนินการออกนอกจากหลักการสหกรณ์สากล ออกนากกรอบของกฎหมาย หรือส่งผลร้ายต่อพื้นที่ที่สหกรณ์ตั้งอยู่

(2) การป้องกันมิให้สหกรณ์ผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ จากการรวมกันเพื่อสร้างความสามารถในการดำเนินธุรกิจหรือสร้างอำนาจต่อรองซึ่งไม่เป็นไปตามกลไกตลาดหรือหลักทางธุรกิจตามแต่ละประเภทของสหกรณ์

5.2.2.5 การคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 43 กำหนดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพไว้ว่า

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

การรวมกันเป็นสหกรณ์ย่อมเป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนที่อยู่ร่วมกันทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมโดยมีการประกอบธุรกิจ ในส่วนนี้เองที่ประชาชนในรูปแบบของนิติบุคคลสหกรณ์ได้เข้าไปเกี่ยวกับการใช้สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

กฎหมายได้กำหนดให้สหกรณ์มีเสรีภาพในการประกอบกิจการโดยเสรีอย่างเป็นธรรม แต่เสรีภาพดังกล่าวก็ยังถูกจำกัดได้โดยกฎหมายของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 43 วรรคสอง จากการศึกษา เห็นว่า สหกรณ์ได้รับผลจากบทบัญญัติดังกล่าว ดังตัวอย่าง

ตัวอย่างที่ 1 ผ่านโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กฎหมายได้กำหนดประเภทสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน หมายความว่า กฎหมายจำกัดกิจการที่สหกรณ์ตามกฎหมายอาจ

กระทำได้ ส่วนสหกรณ์ตามกฎหมายนี้ยังถูกจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการในรูปแบบของ บพบัญญัติ และกฎจากหน่วยงานภาครัฐทั้งกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ดังเช่นที่ กำหนดให้มาตรา 33 วรรคสอง เป็นต้น

ตัวอย่างที่ 2 ผลของบพบัญญัติตามกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งส่งผลให้ “นิติบุคคล สหกรณ์” ไม่อาจประกอบกิจการได้ตามกฎหมายนั้น เช่น

- 1) กิจการธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาตรา 9 กำหนดให้ การประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ จะกระทำได้เฉพาะนิติบุคคล ประเภทบริษัทมหาชนจำกัด โดยได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดย คำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย
- 2) กิจการประกันชีวิต เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535 มาตรา 7 กำหนดให้การประกอบธุรกิจประกันชีวิตจะกระทำได้เมื่อได้ จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด และโดยได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันชีวิตจากรัฐมนตรี โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี

จากการศึกษาทำให้เห็นว่า การประกอบธุรกิจสหกรณ์อาจพิจารณาแบ่งตาม คู่สัญญา ได้แก่ สมาชิกของสหกรณ์นั่นเอง (เช่น บุคคลธรรมดาในกรณีของสหกรณ์ชั้นปฐม สหกรณ์ใน กรณีของสหกรณ์ชั้นมัธยมและขั้นตติยะ) บุคคล/กลุ่ม/องค์กรอื่น ดังนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า

กรณีการทำธุรกิจกับสมาชิกสหกรณ์ โดยสภาพแล้วสหกรณ์เป็นองค์การที่ ดำเนินธุรกิจกับสมาชิกเป็นหลัก ซึ่งดำเนินการโดยสมาชิกของสหกรณ์เอง แสดงว่าในขณะที่พวกเขา เป็นผู้ประกอบการ เขาก็เป็นผู้ใช้บริการด้วย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการสำหรับ กรณีนี้ จึงควรครอบคลุมแต่เฉพาะเหตุที่วัตถุประสงค์ของธุรกิจสหกรณ์ขัดกับประโยชน์ในการรักษา ความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของ ประชาชน การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม

กรณีการทำธุรกิจกับบุคคล/กลุ่ม/องค์กรอื่น ผู้ศึกษาเห็นว่า สหกรณ์ย่อมมีสถานะ ไม่ต่างจากองค์กรเอกชนอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกรณีนี้จึงไม่มี ข้อพิจารณาพิเศษอื่นใด

5.2.3 มาตรการทางกฎหมายที่อาจเป็นไปได้ซึ่งสนับสนุนสหกรณ์ที่มีประเภทแตกต่างกัน

นอกจากวัตถุประสงค์ของการมุ่งหวังให้สหกรณ์ดำเนินการตามคุณค่าและหลักการสหกรณ์แล้ว กฎหมายยังต้องบรรลุวัตถุประสงค์ของการส่งเสริมและกำกับสหกรณ์ที่มีอยู่ในธรรมชาติทั้งสองประการ คือ สหกรณ์ (สหกรณ์ที่จดทะเบียน) และองค์การประชาชนที่ดำเนินการตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์ สหกรณ์ทั้งสองแบบมีความต้องการการส่งเสริมและกำกับแตกต่างกันให้ดำเนินการตามหลักการซึ่งไม่อาจลดลงได้

โดยสภาพของหลักการซึ่งไม่อาจลดลงได้ (หลักการสหกรณ์สากลซึ่งเป็นการนำเอาคุณค่าสหกรณ์ไปปฏิบัติ) ต่างก็เป็นสิ่งซึ่งส่งเสริมการประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไปพร้อม ๆ กันอยู่แล้ว เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันทำได้เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนจากการดำเนินการของสหกรณ์ และ การป้องกันมิให้สหกรณ์ผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับกฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายของประชาชน เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา ดังนั้น **การรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์จึงควรเป็นเสรีภาพโดยชอบของประชาชนที่ไม่ต้องถูกจำกัดจากการพิจารณาใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ** ซึ่งสหกรณ์ในที่นี้คือองค์การประชาชนที่ดำเนินการตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์

เมื่อพิจารณาถึงการประสานประโยชน์สาธารณะด้านสหกรณ์และด้านสังคมเข้าเสรีภาพในการรวมกันแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า **การรับจดทะเบียนเปลี่ยนสภาพจากองค์การประชาชนเป็นสหกรณ์ควรจะไปตามระบบเงื่อนไขตามแบบ** จำกัดแต่เฉพาะองค์การประชาชนที่ดำเนินการตามเงื่อนไขสำหรับการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์อย่างเพียงพอแล้ว

สหกรณ์เป็นองค์การทั้งในทางเศรษฐกิจซึ่งมิได้มุ่งหวังกำไรและในทางสังคมที่มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิก ดังนั้นกิจกรรมสหกรณ์จึงแยกออกเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจและกิจกรรมทางสังคมบนพื้นฐานอัตลักษณ์ของสหกรณ์ ประกอบกับสหกรณ์ทำกิจกรรมกับสมาชิกเป็นหลัก ดังนั้น โดยปกติแล้ว **กิจกรรมของสหกรณ์จึงควรเป็นเรื่องที่สมาชิกผู้เป็นเจ้าของและผู้ให้บริการสหกรณ์จะต้องกำหนดกันเอง ตกลงร่วมกันเอง**

แต่ในความเป็นจริง อาจมีส่วนหนึ่งส่วนใดกิจกรรมของสหกรณ์ไปกระทบกันสิทธิหรือเสรีภาพ ทั้งของสมาชิกเองหรือบุคคลภายนอก กรณีการทำธุรกิจกับบุคคล/กลุ่ม/องค์กรอื่น ผู้ศึกษาเห็นว่า สหกรณ์ย่อมมีสถานะไม่ต่างจากองค์กรเอกชนอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกรณีนี้จึงไม่มีข้อพิจารณาพิเศษอื่นใด

สำหรับกรณีการทำธุรกิจกับสมาชิกสหกรณ์ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการ ในกรณีนี้ ควรครอบคลุมแต่เฉพาะเหตุที่วัตถุประสงค์ของธุรกิจสหกรณ์ขัดกับ

ประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม

แต่รัฐต้องระลึกละเอียดว่า เรื่องข้างต้นมีความเป็นพลวัตร และเปลี่ยนแปลงได้เสมอ โดยเฉพาะกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นธุรกิจหลักของสหกรณ์ หรือหมายถึง **ประเภทของสหกรณ์** ดังนั้น **การเข้ากำหนดประเภทสหกรณ์ของรัฐจึงไม่ควรเป็นการกำหนดฝ่ายเดียว แต่จะต้องเปิดโอกาสให้ภาคสหกรณ์เข้ามามีส่วนร่วม** ในกระบวนการดังกล่าวด้วย

ธุรกิจที่สหกรณ์อาจดำเนินการได้ต้องมีวัตถุประสงค์ไม่ขัดกับประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม ดังนั้น มาตรการที่มีความจำเป็น คือ **การกำหนดวัตถุประสงค์ของธุรกิจสหกรณ์เอาไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน**

ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับสหกรณ์ ในส่วนที่สหกรณ์ดำเนินการกับสมาชิก หรือดำเนินการภายในขอบข่ายสหกรณ์ มาตรการที่จำเป็นคือมาตรการที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของสหกรณ์ในฐานะที่เป็นองค์กรปกครองตนเอง แต่สำหรับการดำเนินระหว่างสหกรณ์กับองค์กรอื่นต้องคำนึงกฎหมายขององค์กรนั้น ๆ ด้วย ดังนั้น **ต้องมีบทบัญญัติสำหรับสหกรณ์ในกิจการที่เกี่ยวกับ “สหกรณ์” กับบทบัญญัติอื่นในกิจการกับองค์กรอื่นแยกออกจากกัน**

สรุปว่า มาตรการที่สนับสนุนสหกรณ์ซึ่งมีประเภทแตกต่างกันอย่างได้สัดส่วน คือ

ตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์ ประชาชนย่อมมีเสรีภาพในการจัดตั้งองค์การประชาชนที่ดำเนินการตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์โดยไม่ถูกจำกัดจากรัฐ และรัฐจะต้องรับจดทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าวซึ่งดำเนินการตามเงื่อนไขในการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์แล้ว โดยสหกรณ์นั้นต้องมีวัตถุประสงค์ซึ่งกำหนดโดยกฎหมายตามประเภทสหกรณ์ที่กำหนดร่วมกันโดยรัฐและภาคสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมของสหกรณ์จึงควรเป็นเรื่องที่สมาชิกตกลงร่วมกันเอง โดยมีบทบัญญัติในกิจการที่เกี่ยวกับ “สหกรณ์” กับบทบัญญัติอื่นในกิจการกับองค์กรอื่นแยกออกจากกัน

หากการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและขบวนการสหกรณ์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเคารพอัตลักษณ์และธรรมชาติของสหกรณ์ มีกลุ่มมาตรการที่เกี่ยวข้องคือ

5.2.3.1 การกำกับสหกรณ์ที่เคารพหลักการปกครองตนเองและเป็นอิสระของสหกรณ์

ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับสหกรณ์อาจแบ่งออกเป็น การกำกับสหกรณ์ และการส่งเสริมสหกรณ์ ในกรณีของการกำกับสหกรณ์ซึ่งดำเนินการกับสหกรณ์ที่จดทะเบียนแล้วตาม

กฎหมายเป็นหลัก รัฐจำเป็นต้องเคารพหลักการสหกรณ์สากลซึ่งมีหลักประการหนึ่ง คือ ความเป็นองค์การปกครองตนเองและความเป็นอิสระตามหลักการสหกรณ์ ทั้งนี้ การศึกษาในเรื่องดังกล่าวที่ผ่านมาเน้นไปที่การกำกับสหกรณ์โดยคำนึงถึงความเป็นวิสาหกิจปกครองตนเองของสหกรณ์เป็นหลัก โดยการนำหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาปรับใช้กับหลักการสหกรณ์สากล

(1) หากพิจารณาเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า รัฐส่วนกลางต้องเคารพในความเป็นอิสระของรัฐท้องถิ่นเช่นกัน หากพิจารณาสหกรณ์ให้ใกล้เคียงกับการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ พบว่า การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบ 2 ประการ ได้แก่ ความเป็นอิสระของท้องถิ่น และการอยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ

(1.1) ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย การมีองค์กรนิติบุคคล การมีพื้นที่รับผิดชอบ การเลือกตั้งสมาชิกขององค์กรอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น การคลังของท้องถิ่น

(1.2) การอยู่ภายใต้กำกับของรัฐโดยอาศัยหลักการกำกับดูแลซึ่งเป็นอำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติขององค์กรปกครองที่สูงกว่าเหนือบุคคลและเหนือการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไป²⁸ มีวิธีการได้แก่การกำกับตัวบุคคล การกำกับองค์กร การกำกับการกระทำ การใช้เงินอุดหนุนเป็นมาตรการกำกับการจำกัดความริเริ่มในการทำสัญญาด้วยสัญญามาตรการ

(2) เมื่อนำหลักการกำกับดูแลท้องถิ่นมาเปรียบเทียบกับอัตลักษณ์ของสหกรณ์ ผู้ศึกษาเห็นว่า เนื่องจากสหกรณ์มิได้มีภารกิจในทางมหาชน หากแต่ประกอบธุรกิจและพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกตั้งเอกชน จึงมีข้อจำกัดบางประการในการนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ ดังนี้

(2.1) รัฐไม่อาจแต่งตั้งบุคคลใดเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งในสหกรณ์ได้โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นสมาชิก กรรมการดำเนินการ ผู้ตรวจสอบกิจการ หรือลูกจ้างของสหกรณ์ หากรัฐประสงค์จะกำกับสหกรณ์ให้เป็นไปตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์แล้ว รัฐเพียงกำหนดเงื่อนไขที่เป็นคุณสมบัติของบุคคลให้สหกรณ์ปฏิบัติในการรับสมาชิก กรรมการดำเนินการ หรือผู้ตรวจสอบกิจการ กรณีจึงส่งผลให้รัฐอาจถอดถอนบุคคลใดออกจากสหกรณ์ได้แต่ในกรณีที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติหรือกระทำฝ่าฝืนในสิ่งที่กฎหมายคุ้มครองสหกรณ์และภาคส่วนอื่น

²⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547), หน้า

(2.2) การกำกับองค์การสหกรณ์ในเรื่องการจัดตั้งและยุบเลิกสหกรณ์จะต้องเคารพการตัดสินใจของสมาชิก รัฐพึงวางกฎเกณฑ์ในการจัดตั้งหรือยุบเลิก โดยไม่ใช่อำนาจดุลพินิจที่ตนมีอยู่ หากแต่ให้เป็นดุลพินิจของบุคคลผู้รวมกันเป็นสหกรณ์หรือสมาชิกสหกรณ์ แล้วแต่กรณี เป็นผู้ตัดสินใจว่า องค์การนั้นสมควรจัดตั้ง จดทะเบียน หรือยุบเลิกไป ภายใต้ความตกลง หรือภายใต้เงื่อนไขที่รัฐกำหนด

(2.3) รัฐควรวางเงื่อนไขให้สหกรณ์ปฏิบัติตามเพื่อดำเนินการบางอย่างที่อาจกระทบต่อสหกรณ์สหกรณ์หรือภาคส่วนอื่น แต่ไม่จำเป็นต้องให้ความเห็นชอบหรืออนุญาตให้สหกรณ์ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างไร ๆ นอกจากนี้ สหกรณ์ควรมีความสามารถในการริเริ่มกิจกรรมอย่างไร ๆ หรือนิติสัมพันธ์อย่างไร ๆ กับบุคคลหรือองค์กรอื่นภายใต้ความเห็นชอบของสมาชิก

(2.4) สหกรณ์เป็นองค์กรที่ประกอบธุรกิจแบบพึ่งตนเอง ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับสหกรณ์โดยตรงอาจส่งผลร้ายต่อการเติบโตบนฐานของการช่วยเหลือตนเอง หรือช่วยเหลือซึ่งกันและมากกว่า รัฐควรอำนวยความสะดวกให้เกิดกลไกทางการเงินโดยภาคสหกรณ์เอง

5.2.3.2 การส่งเสริมสหกรณ์ที่เคารพหลักการปกครองตนเองและเป็นอิสระของสหกรณ์

องค์การประชาชนเป็นองค์การที่เกิดจากการรวมตัวของประชาชนผู้สนใจนำสหกรณ์ไปใช้ในการแก้ปัญหาและยกระดับคุณภาพชีวิตในทางเศรษฐกิจและสังคมของตน แต่ไม่มีกฎหมายรับรองสถานะนิติบุคคลดังเช่นสหกรณ์ แม้มีลักษณะเป็นองค์การที่สามารถพัฒนาไปสู่สหกรณ์ได้ ดังนั้น ภาครัฐพึงส่งเสริมให้องค์การดังกล่าวให้จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ได้

รัฐไม่ควรชักจูงให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ แต่ให้ความรู้แก่ประชาชน หากเขาเริ่มจัดตั้งสหกรณ์ขึ้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมให้องค์การนั้นจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ นอกจากนี้ รัฐพึงเปิดโอกาสให้บรรดามูลนิธิประชาชนที่ดำเนินการตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์ทั้งหลายเข้าสู่ขบวนการสหกรณ์ได้ โดยเป็นบทบาทผ่านการให้สหกรณ์ขั้นสูง (ชุมนุมสหกรณ์และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย) เป็นผู้ร่วมส่งเสริมด้วย

5.2.3.3 การกำหนดลักษณะของสหกรณ์ให้ชัดเจนและบทบัญญัติสำหรับสหกรณ์แต่ละประเภท

คำว่าลักษณะของสหกรณ์ในที่นี้ ประกอบด้วย นิยามของสหกรณ์ ประเภทของสหกรณ์ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของสหกรณ์ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของสหกรณ์แต่ละประเภท สมาชิก รวมไปถึงอำนาจกระทำการของสหกรณ์แต่ละประเภท เป็นต้น

สำหรับเรื่องประเภทสหกรณ์มีข้อเสนอที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่นการกำหนดประเภทพร้อมด้วยวัตถุประสงค์เอาไว้ในกฎกระทรวงเพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาของฝ่ายปกครอง²⁹ หรือการเพิ่มสหกรณ์อเนกประสงค์เป็นอีกประเภทหนึ่ง

กฎหมายต่างประเทศในเรื่องนี้มีหลากหลายและเป็นสาระสำคัญยิ่ง ในกรณีที่กำหนดประเภทของสหกรณ์เอาไว้อย่างชัดเจน ย่อมมีประเด็นพิจารณาว่า สมควรแยกออกมาเป็นกฎหมายอีกฉบับหรือไม่ ดังตัวอย่างในประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี กำหนดให้ชัดเจนและมีบทบัญญัติเฉพาะภายในกฎหมายฉบับเดียวกันอย่างกรณีของประมวลกฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์

จากการศึกษาายังแสดงให้เห็นอีกว่า สหกรณ์ที่ทำธุรกิจเกี่ยวกับการบริการทางการเงิน โดยเฉพาะมักได้รับการกำกับมีพิเศษกว่าสหกรณ์อื่น นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ พ.ศ. ยังกำหนดให้มีการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนอย่างเป็นระบบแยกออกไปต่างหากจากสหกรณ์ประเภทอื่น รวมไปถึงร่างพระราชบัญญัติสหพันธ์สหกรณ์เพื่อการเกษตรและวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. ที่ใช้เฉพาะการส่งเสริมสหกรณ์เพื่อการเกษตรเท่านั้นด้วย

ผู้ศึกษามีความเห็นต่างออกไปจากบรรดากฎหมายสหกรณ์ที่ใช้บังคับในเรื่องประเภทของสหกรณ์อยู่บ้าง กล่าวคือ กฎหมายจำเป็นต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าสหกรณ์มีประเภทใดอย่างไรบ้าง ดังเช่นกฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น หรือเกาหลี แต่ถ้าคำนึงถึงความเป็นองค์การปกครองตนเองและอิสระของสหกรณ์แล้ว สหกรณ์ก็ควรจะมีสิทธิในการเลือกกิจการของตนได้ด้วย ดังนั้น จึงให้เป็นการใช้อำนาจของรัฐที่ภาคสหกรณ์มีส่วนร่วมในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของสหกรณ์เอาไว้ในกฎผ่านอำนาจของกฎหมายสหกรณ์

5.2.3.4 อำนาจกระทำในฐานะที่เป็นองค์การสหกรณ์

(1) แม้ว่าสหกรณ์แต่ละประเภทจะมีความแตกต่างในรายละเอียดต่าง ๆ ทั้งลักษณะ วัตถุประสงค์ สมาชิก อำนาจกระทำการ แต่ในฐานะที่เป็นสหกรณ์เช่นกัน ย่อมมีหลักการเหมือนกันอย่างสหกรณ์ ในเรื่องนี้ต้องพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ โดยในประเทศไทยแบ่งเป็น

²⁹ คัมภีร์ นันแสง, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย," หน้า 131-132.

(1.1) วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งใช้ในการแบ่งประเภทของสหกรณ์ไทย มุ่งเน้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยธุรกิจที่สหกรณ์สามารถทำได้แบ่งออกเป็น 5 ธุรกิจ ได้แก่³⁰

- 1) **ธุรกิจสินเชื่อ** เป็นการให้สินทรัพย์หรือบริการตามความต้องการของสมาชิก โดยกำหนดระยะเวลาการส่งคืนพร้อมประโยชน์ตอบแทน
- 2) **ธุรกิจจัดหาสินค้ามาจำหน่าย** เป็นการจัดหาสินค้าที่มีคุณภาพ ตามความต้องการของสมาชิกมาจำหน่าย ในราคาที่เป็นธรรม
- 3) **ธุรกิจรวบรวมผลผลิต** เป็นการรวบรวมผลผลิตของสมาชิกไปจำหน่ายหรือแปรรูป เพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่สมาชิก
- 4) **ธุรกิจแปรรูปผลผลิต** เป็นการแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าให้แก่ผลผลิตของสมาชิก
- 5) **ธุรกิจบริการ** เป็นการให้บริการตามความต้องการของสมาชิกสหกรณ์ บนพื้นฐานค่าบริการที่เป็นธรรม เช่น แท็กซี่ เคหะสถาน

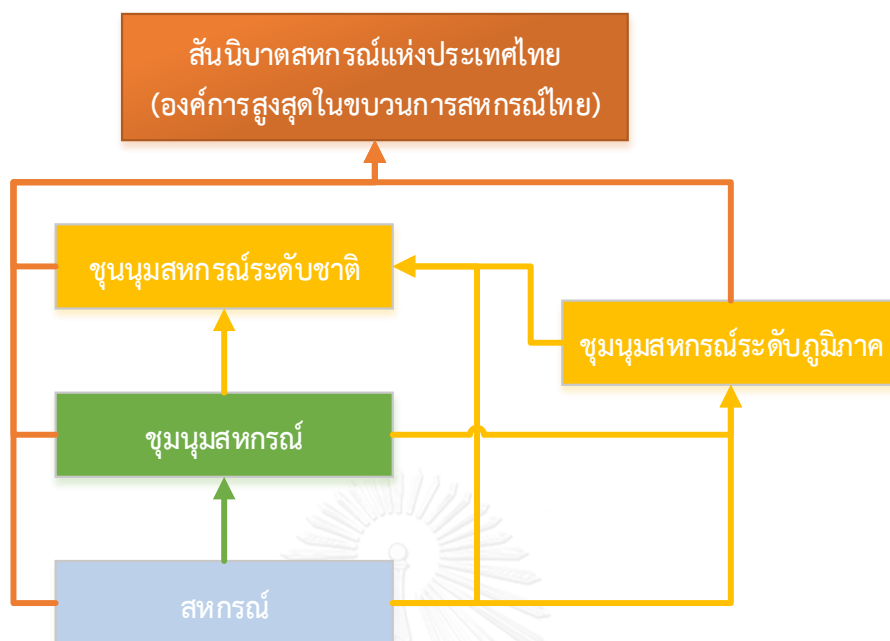
(1.2) วัตถุประสงค์ทางสังคม เป็นวัตถุประสงค์รองของสหกรณ์ที่มุ่งเน้นกิจกรรมทางสังคม สหกรณ์ต่างประเภทกันย่อมมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจต่างกัน โดยอาจมีวัตถุประสงค์ทางสังคม เหมือนหรือแตกต่างกันก็ได้

(2) เนื่องจากวัตถุประสงค์ทางสังคมของสหกรณ์ย่อมเกี่ยวกับอัตลักษณ์ของสหกรณ์ ดังนั้น ในส่วนนี้จึงเป็นเรื่องรัฐควรคุ้มครองโดยการกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ทางสังคม เอาไว้ว่า สหกรณ์จะมีวัตถุประสงค์ทางสังคมอย่างไรให้สอดคล้องกับอัตลักษณ์ของสหกรณ์ เช่น การส่งเสริมประชาธิปไตย การศึกษา การสนับสนุนชุมชนที่สหกรณ์ตั้งอยู่ การจัดสวัสดิการต่าง ๆ แก่สมาชิกอันมิใช่การค้าหากำไร หรือการกำหนดกิจกรรมระหว่างสมาชิกบนพื้นฐานของการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

5.3 บทบัญญัติเกี่ยวกับเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์

จากการพิจารณาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พบว่า เครือข่ายความร่วมมือระหว่างขบวนการสหกรณ์ตามกฎหมาย คือ ชุมนุมสหกรณ์และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ดังนั้นโครงสร้างขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยจึงมีลักษณะดังภาพ

³⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ประมวลสาระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ หน้าที่ 1-7, หน้า 5-23 ถึง 25-26.



รูปที่ 8 ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้กำหนดโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ให้ชัดเจนว่า สหกรณ์ในประเทศไทยแบ่งออกเป็นกี่ระดับชั้น อย่างไรก็ตาม ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

หากพิจารณาว่า โครงสร้างสหกรณ์ในประเทศไทยแบ่งออกเป็น สหกรณ์ชั้นปฐม ชุมมนุมสหกรณ์ และสภานิติบัญญัติแห่งประเทศไทย ก็ไม่ถูกต้อง เพราะมาตรา 109 กำหนดให้ สภานิติบัญญัติเป็นนิติบุคคลโดยมิได้กำหนดให้เป็นสหกรณ์ แม้ว่าจะเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วย สหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ก็ตาม นอกจากนี้ กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดชั้นหรือระดับของสหกรณ์ให้ชัดเจนว่า มี 3 ระดับ ได้แก่ สหกรณ์ชั้นปฐม สหกรณ์ชั้นมัธยม สหกรณ์ชั้นตติยะ ทั้งนี้ก็มีความสอดคล้องกับประเภทของสหกรณ์ด้วย³¹

5.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติเรื่องเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์

ชุมนุมสหกรณ์และสภานิติบัญญัติแห่งประเทศไทย (สสท.) มีลักษณะเป็น เครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์โดยมีกฎหมายรองรับคือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ มาตรา 101

³¹ เฉลิม บำรุงวงศ์, พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ไทย : อดีต ปัจจุบัน และแนวทางการพัฒนา, หน้า 52.

สำหรับชุมนุมสหกรณ์ และมาตรา 108 สำหรับ สสท. อย่างไรก็ตามทั้งสององค์การมีความแตกต่างกัน กล่าว โดยจะได้กล่าวในรายละเอียด ดังนี้

5.3.1.1 ปัญหาความไม่เหมาะสมในการนำบทบัญญัติของสหกรณ์มาใช้บังคับแก่ ชุมนุมสหกรณ์

เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ชุมนุมสหกรณ์มีฐานะเป็นสหกรณ์และนำบทบัญญัติของสหกรณ์มาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ อย่างไรก็ตาม โดยสภาพแล้ว ชุมชนสหกรณ์และสหกรณ์มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ สหกรณ์ (สหกรณ์ขั้นปฐม) คือ องค์การของบุคคลธรรมดา ในขณะที่ชุมนุมสหกรณ์ (สหกรณ์ขั้นมัธยม) เกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของสหกรณ์ขั้นปฐมตามหลักการสหกรณ์ ดังนั้น ชุมชนสหกรณ์จึงเป็นองค์การของนิติบุคคลที่เรียกว่าสหกรณ์ หากดำเนินการตามหลักการสหกรณ์แล้ว ก็มีข้อแตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น การรับสมาชิกสมทบตามมาตรา 41 โดยสภาพแล้วสหกรณ์ขั้นปฐมย่อมรับสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาได้ อย่างไรก็ตาม การนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับชุมนุมสหกรณ์ไม่น่าจะเป็นเรื่องที่ถูกต้อง เพราะสหกรณ์ขั้นนี้ใช้องค์การของนิติบุคคลสหกรณ์อีกทีหนึ่ง ดังนั้น สมาชิกสมทบของชุมนุมสหกรณ์ ดังนั้นจึงขอเรียกร้องให้แยกชุมนุมออกจากสหกรณ์ โดยไม่อนุโลมบทบัญญัติมาใช้ด้วยกัน เพราะไม่อาจบังคับใช้ได้จริง³²

มีการศึกษาอุปสรรคทางกฎหมายในการดำเนินการของสหกรณ์การเกษตร ปัญหาประการหนึ่ง คือ สหกรณ์การเกษตรขาดการรวมตัวและเชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างสหกรณ์ในแต่ละระดับ ส่งผลให้มีการทำธุรกิจร่วมกันน้อย ขาดอำนาจการต่อรองทางเศรษฐกิจระหว่างรัฐ แม้ว่าจะมีสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นองค์การสูงสุดในขบวนการสหกรณ์ก็ตาม แต่บทบาทขององค์การดังกล่าวเป็นการสนับสนุนสหกรณ์ทุกประเภท ไม่ใช่สหกรณ์การเกษตรโดยเฉพาะ³³ แสดงให้เห็นว่าบทบาทของเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ประเภทเดียวจะต้องมีความแตกต่างไปจากสหกรณ์ธรรมดาด้วย

5.1.3.2 ปัญหาสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยมิได้เป็นสหกรณ์

ในขณะที่ชุมนุมสหกรณ์เกิดจากการรวมตัวกันของสหกรณ์อย่างน้อย 5 สหกรณ์ โดยความสมัครใจ สสท. กลับเป็นองค์การขั้นสูงสุดในขบวนการสหกรณ์ที่เกิดขึ้นกฎหมายโดยมิได้เป็น

³² มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา, รายงานฉบับสุดท้าย โครงการการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, หน้า 117.

³³ ธนวิทย์ งามวงศ์น้อย, "ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการดำเนินกิจกรรมสหกรณ์ : ศึกษากรณี การดำเนินการของสหกรณ์การเกษตร," หน้า 111.

สหกรณ์ แต่กำหนดให้ทุกสหกรณ์(สหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์) เป็นสมาชิกซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการสหกรณ์สากลข้อที่ 1

การที่ สสท. มิได้เป็นสหกรณ์นี้เองมีผู้วิเคราะห์ว่า ทำให้ไม่ได้รับการส่งเสริมอย่างเต็มที่ในฐานะสหกรณ์ แต่กลับขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งมีบทบาทน้อยในการพัฒนา³⁴ ส่งผลให้ สสท. มีสภาพที่ไม่เข้มแข็ง ขาดแคลนเงินทุน ขาดผลงานที่เป็นที่ประจักษ์ และขาดการเป็นตัวแทนของขบวนการสหกรณ์อย่างแท้จริงในการติดต่อประสานงานกับภาครัฐและเอกชน³⁵

ผลดังกล่าวยังส่งมาถึงแหล่งเงินทุนของ สสท. ด้วย แม้ว่ากฎหมายกำหนดให้สหกรณ์ที่มีกำไรสุทธิต้องนำเงินส่งเป็นค่าบำรุงแก่ สสท. ก็ตาม แต่ในปฏิบัติพบว่า รายได้ที่ สสท. ควรจะได้รับจากสหกรณ์กลับไม่ถึงเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ จากข้อมูลของ สสท. เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2558 พบว่า สสท. ได้รับชำระค่าบำรุง จากสหกรณ์รวม 7 ประเภทเป็นจำนวน 2,854 สหกรณ์ คิดเป็นเงิน 25,805,266.88 บาท³⁶ ทั้ง ๆ ที่จากข้อมูลของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2557 มีสหกรณ์ทุกประเภทที่มีข้อมูลทั้งสิ้น 6,648 สหกรณ์ โดยมีกำไร 5,320 สหกรณ์³⁷ และการที่ สสท. ไม่มีรายได้เพียงพอก็เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ดำเนินการได้ไม่สมกับที่ได้รับความคาดหวังจากขบวนการสหกรณ์

ข้อสังเกตของกฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศในกรณีนี้ คือ องค์การสูงสุดในขบวนการสหกรณ์ต่างเป็นสหกรณ์ด้วยกันทั้งสิ้น แม้ว่ากฎหมายบางฉบับจะกำหนดให้มีองค์การสูงสุดได้เพียงองค์การเดียวโดยกำหนดชื่อเฉพาะไว้ด้วยก็ตาม เช่น สหพันธ์สมาคมธุรกิจขนาดเล็แห่งชาติ (National Federations of small business associations)

³⁴ เชิญ บำรุงวงศ์, "กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ : ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข," ใน รายงาน โครงการประสานเพื่อพัฒนารอบแนวคิดสำหรับชุดโครงการวิจัยด้านสหกรณ์ (เล่มที่ 2) บทความทางวิชาการด้านสหกรณ์, หน้า VI-28.

³⁵ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา, รายงานฉบับสุดท้าย โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, หน้า 114.

³⁶ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, "สรุปค่าบำรุงรับชำระประจำปี 2558 ณ 17 มิถุนายน 2558," สัมมนาเรื่อง ความเสี่ยงทางการเงินและการพัฒนาขีดความสามารถการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์และภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน, ศูนย์การประชุมรชนันท์แจ่มจรัส สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย 23 มิถุนายน 2558.

³⁷ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์ทุกประเภท ประจำปี 2557, หน้า 57.

5.1.3.3 ปัญหาการจำกัดกิจการของเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์โดยกฎหมายอื่น

สำหรับประเทศไทยมีสหกรณ์ถูกจำกัดมิให้ทำกิจการเรื่องการประกันชีวิต (Insurance Cooperative) หรือธนาคาร (cooperative Bank) ได้ดังเช่นในหลายประเทศ เรื่องนี้ เชิญ บำรุงวงศ์ ได้ศึกษาไว้ว่า โดยผลของพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ทำให้ธนาคารสหกรณ์ที่อยู่ในขณะนั้นไม่อาจใช้ชื่อ “ธนาคาร” และดำเนินกิจการรับฝากเงินกระแสรายวัน เพราะเป็นเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทางถามโดยการเช็ค และเปลี่ยนชื่อเป็นชุมนุมสหกรณ์ธกษ นอกจากนี้ กระทบพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 ทำให้มีการตราพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติการธนาคารสหกรณ์ พ.ศ. 2486 แต่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรดำเนินธุรกิจกับทั้งสหกรณ์และเกษตรกรรายบุคคลด้วย กลายเป็นว่าธนาคารดังกล่าวเป็นคู่แข่งกับสหกรณ์การเกษตรโดยตรง และส่งผลให้สหกรณ์การเกษตรเสียเปรียบในการดำเนินธุรกิจด้านสินเชื่อ ยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาสู่การเป็นธนาคารกลางของขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยลักษณะเป็นสหกรณ์ ลักษณะดังกล่าวยังเกิดขึ้นการประกันภัยในวงการสหกรณ์ไทยก็ประสบปัญหาลักษณะเดียวกัน โดยผลของพระราชบัญญัติประกันภัย พ.ศ. 2510 ทำให้สหกรณ์ไม่อาจดำเนินกิจการประกันภัยได้เลย³⁸

จากการศึกษา พบว่า ในปัจจุบันมีการเรียกร้องถึงองค์กรทางการเงินสำหรับขบวนการสหกรณ์โดยเฉพาะ นอกเหนือไปจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า ปัจจุบันข้อจำกัดทางกฎหมายดังกล่าวสร้างปัญหาให้กับขบวนการสหกรณ์

5.3.2 ขอบเขตการเสนอทบทวนบัญญัติเกี่ยวกับเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์

5.3.2.1 รูปแบบเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์

จากการศึกษาพบว่า หากนำสหกรณ์ขั้นปฐมมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา สหกรณ์อาจร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ทั้งระหว่างสหกรณ์ด้วยกัน องค์กรประชาชน ภาครัฐ เอกชน รูปแบบอื่น รวมไปถึงองค์กรอื่น ๆ โดยความร่วมมืออาจเกิดขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ ตามลักษณะกิจกรรม มีรายละเอียด คือ

(1) การพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือที่มุ่งเน้นกิจกรรม ได้แก่ กิจกรรมการผลิตที่ได้คุณภาพและมาตรฐาน-ตรงตามความต้องการของตลาด กิจกรรมการตลาดทั้งส่วนศูนย์การ

³⁸ เชิญ บำรุงวงศ์, พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ไทย : อดีต ปัจจุบัน และแนวทางการพัฒนา, หน้า II-30

สินค้าสหกรณ์หรือการค้าระหว่างสหกรณ์ในภายในและระหว่างประเทศ และกิจกรรมการเงินที่ส่งเสริมสหกรณ์ เช่น กองทุนเพื่อพัฒนาสหกรณ์ สถาบันทางการเงินซึ่งเป็นตัวกลางในการรวบรวมสหกรณ์ที่มีทั้งธุรกิจขนาดใหญ่และขนาดเล็กและต้องการเงินทุนหรือรวมไปถึงองค์การประชาชน

(2) การพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือที่มุ่งเน้นองค์กร ซึ่งในกรณีนี้หมายถึง การทำให้ชุมชนสหกรณ์ และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ให้เป็นผู้นำในการขับเคลื่อนระบบสหกรณ์ และทำงานร่วมกับขบวนการสหกรณ์ระดับภูมิภาค และระดับโลกในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ปรับปรุงโครงสร้างชุมชนสหกรณ์และสหกรณ์ การปรับเปลี่ยนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นสหภาพสหกรณ์แห่งชาติ

นอกจากความร่วมมือทางธุรกิจ/เศรษฐกิจแล้ว ยังมีความร่วมมือในทางวิชาการและกิจกรรมการวิจัยและพัฒนา โดยอาจเป็นการสร้างสถาบันทางการศึกษาเพื่อการฝึกอบรมคนในการสหกรณ์และเพื่อวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับสหกรณ์โดยเฉพาะ

ความร่วมมือระหว่างองค์กรนี้ยังรวมไปถึงกรณีระหว่างสหกรณ์กับองค์กรอื่น เช่น บ้าน-วัด-โรงเรียน ภาครัฐ โดยเฉพาะความร่วมมือระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องการสหกรณ์โดยตรง ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กับสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการถ่ายโอนภารกิจ ทั้งการส่งเสริมและการกำกับสหกรณ์ ให้แก่องค์การสูงสุดในขบวนการสหกรณ์ไทยเป็นผู้รับผิดชอบในอนาคต ตามแนวทางของวิสาหกิจปกครองตนเอง

ทั้งนี้ความร่วมมือที่มุ่งเน้นองค์กรควรพิจารณาถึงความร่วมมือระหว่างสหกรณ์และองค์การประชาชนผ่านกระบวนการที่สำคัญในการพัฒนาระบบเครือข่ายความร่วมมือคือการเชื่อมโยงห่วงโซ่คุณค่าและโซ่อุปทาน รวมทั้งการส่งเสริมทำงานอย่างใกล้ชิดกับองค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ

5.3.2.2 ความสัมพันธ์ของสหกรณ์กับองค์กรอื่นต้องคำนึงถึงธรรมชาติของสหกรณ์

(1) ด้านเนื้อหา เนื่องจากสหกรณ์ให้ความสำคัญกับการสร้างความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์สากล และในปัจจุบันความร่วมมือดังกล่าวยังรวมถึงความร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ ความสัมพันธ์เหล่านี้มีขอบเขตอยู่ที่การไม่ส่งกระทบในการที่ขัดกับอัตลักษณ์ของสหกรณ์และไม่เป็นการแข่งขันกับสหกรณ์ที่เข้าร่วมในความร่วมมือดังกล่าวด้วย จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่คุ้มครองในการสร้างความสัมพันธ์ของสหกรณ์กับองค์กรใด ๆ เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตตามธรรมชาติของสหกรณ์

(2) ด้านสถานที่ เรื่องเครือข่ายความร่วมมือของสหกรณ์ เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณา เพราะสหกรณ์อาจสร้างเครือข่ายได้หลากหลาย ไม่เฉพาะภายในสหกรณ์ประเภทเดียว หรือ

สหกรณ์ระหว่างประเภทในพื้นที่เดียวกัน แต่หมายความถึง การสร้างเครือข่ายกับองค์กรอื่น ๆ ด้วย หน้าที่ของรัฐที่ควรต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ คือ การผลักดันให้สหกรณ์ในพื้นที่ต่าง ๆ สร้างความร่วมมือขอเขตพื้นที่ที่สอดคล้องกับสหกรณ์นั่นเอง

5.3.2.3 เสรีภาพของเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ที่คล้ายคลึงกับเสรีภาพของสหกรณ์

ผู้ศึกษาได้พิจารณาการจำกัดเสรีภาพในการรวมเป็นสหกรณ์ไปแล้ว โดยอาจจะทำได้แต่เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนจากการดำเนินการของสหกรณ์ และการป้องกันมิให้สหกรณ์ผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับการจำกัดการทำธุรกิจของสหกรณ์ในกรณีที่ทำเนิการกับสมาชิกย่อมถูกจำกัดมิให้มีวัตถุประสงค์ของธุรกิจสหกรณ์ขัดกับประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม และอาจสหกรณ์ดำเนินการกับองค์กรเอกชนอื่นก็ต้องมีสถานะอย่างเท่าเทียมกัน

จากข้อจำกัดเสรีภาพของสหกรณ์ข้างต้น อาจนำมาซึ่งการจำกัดเสรีภาพของเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ได้เช่นกัน แต่ทั้งนี้ ยังต้องคำนึงถึงปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ สมาชิกของเครือข่ายนั้นซึ่งควรต้องจำกัดแต่สหกรณ์ เรื่องนี้หมายความว่า เครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ย่อมดำเนินธุรกิจกับสมาชิกซึ่งเป็นสหกรณ์ของตนดังเช่นสหกรณ์ดำเนินธุรกิจกับสมาชิก (ที่เป็นบุคคลธรรมดา) โดยไม่ดำเนินธุรกิจกับสมาชิกสหกรณ์เป็นที่ตั้ง เพราะจะเป็นการทับซ้อนและส่งผลเสียต่อสหกรณ์สมาชิก

ดังนั้นเสรีภาพของเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์จึงจำกัดอยู่แต่ภายใต้เสรีภาพของสหกรณ์ และการรวมกันเป็นเครือข่ายจะต้องไม่กระทบต่อสหกรณ์ด้วย

5.3.3 มาตรการทางกฎหมายที่อาจเป็นไปได้ซึ่งสนับสนุนเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์

เมื่อตรวจสอบตามหลักความได้สัดส่วนพบว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายในเรื่องนี้คือการกำหนดให้มีเครือข่ายความร่วมมือที่มุ่งเน้นกิจกรรม และเครือข่ายความร่วมมือที่มุ่งเน้นองค์กร ดังนั้น เครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ก็คือสหกรณ์ชั้นสูง โดยแบ่งเป็น สหกรณ์ชั้นมัธยมที่มีสหกรณ์ชั้นปฐมเป็นสมาชิก หรือสหกรณ์ชั้นตติยะที่มีสหกรณ์ชั้นปฐมและมัธยมเป็นสมาชิก ในเบื้องต้นสหกรณ์และเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์มีลักษณะคล้ายกันจึงสามารถนำมามาตรการมาใช้ร่วมกันได้

เนื่องจากเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์หรือสหกรณ์ชั้นสูงนี้ก็มีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจในการทำธุรกิจและวัตถุประสงค์ทางสังคมในการทำกิจกรรมเพื่อยกระดับคุณภาพและสนองความต้องการของสหกรณ์สมาชิกเช่นกัน ดังนั้น จึงมีความแตกต่างกับสหกรณ์ชั้นปฐมในบางเรื่อง **การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์จึงต้องมีความแตกต่างไปจากรายละเอียดของสหกรณ์ชั้นปฐม โดยไม่ให้ขัดหรือแย้งกับสหกรณ์ชั้นปฐม** นอกจากนี้ สหกรณ์ชั้นสูงยังมีบทบาทในการส่งเสริมหรือควบคุมสหกรณ์สมาชิกด้วย อำนาจดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจส่งเสริมและกำกับของรัฐ ดังนั้น **รัฐต้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์และเครือข่ายสหกรณ์ร่วมกับภาคสหกรณ์**

สหกรณ์เป็นองค์การอิสระที่ปกครองตนเอง พึ่งพาตนเองอย่างแท้จริง จากความข้างต้น รัฐต้องถ่ายโอนอำนาจการส่งเสริมและกำกับสหกรณ์ให้กับองค์กรสหกรณ์ เช่น องค์กรชั้นสูงสุดในขบวนการสหกรณ์³⁹ ในกรณีนี้คือ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยและชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ คงเหลือไว้แต่เพียงอำนาจในการป้องกันความเสียหายจากการดำเนินการของสหกรณ์ที่ส่งผลกระทบต่อสาธารณะ

สรุปว่า มาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนเครือข่ายความร่วมมือของสหกรณ์อย่างได้สัดส่วน คือ

การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์จึงต้องมีความแตกต่างไปจากรายละเอียดของสหกรณ์ชั้นปฐม โดยไม่ให้ขัดหรือแย้งกับสหกรณ์ชั้นปฐม นอกจากนี้ รัฐต้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์และเครือข่ายสหกรณ์ร่วมกับภาคสหกรณ์ รวมถึงการถ่ายโอนอำนาจการส่งเสริมและกำกับสหกรณ์ให้กับองค์กรสหกรณ์ชั้นสูงสุดซึ่งในกรณีนี้คือ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยและชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ

หากพิจารณาตามสถานการณ์ปัจจุบัน มาตรการที่อาจพิจารณา ได้แก่

5.3.3.1 การกำหนดชั้นหรือระดับของสหกรณ์

ปกติแล้วสหกรณ์ย่อมประกอบไปด้วย 3 ระดับ ได้แก่ สหกรณ์ชั้นปฐม สหกรณ์ชั้นมัธยม และสหกรณ์ชั้นตติยะ แต่เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดเรื่องดังกล่าว ให้ชัดเจน จึงควรกำหนดไว้ในกฎหมายว่าชั้นหรือระดับของสหกรณ์ในประเทศไทยควรเป็นอย่างไร

³⁹ เฉิญ บำรุงวงศ์, "กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ : ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข," ใน รายงาน โครงการประสานเพื่อพัฒนารอบแนวคิดสำหรับชุดโครงการวิจัยด้านสหกรณ์ (เล่มที่ 2) บทความทางวิชาการด้านสหกรณ์, หน้า VI-19.

หากพิจารณาจากกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศจะพบว่า มักกำหนดระดับของสหกรณ์ไว้ชัดเจน โดย สหกรณ์ชั้นปฐมซึ่งมีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดา สหกรณ์ชั้นมัธยมที่มีสมาชิกเป็นสหกรณ์ชั้นปฐม และสหกรณ์ชั้นตติยะที่สมาชิกเป็นสหกรณ์ชั้นปฐมและสหกรณ์ชั้นมัธยม นอกจากนี้ การกำหนดระดับชั้นของสหกรณ์ ยังมีความสัมพันธ์กับเขตการปกครองของประเทศอีกด้วย โดยมักกำหนดเป็นระดับจังหวัด และระดับชาติ

5.3.3.2 การกำหนดลักษณะของเครือข่าย

(1) ความร่วมมือระหว่างสหกรณ์กับสหกรณ์นั้น อาจแบ่งได้เป็น เครือข่ายในทางขึ้น และเครือข่ายในทางระดับ หากจะเรียกว่าเป็นชุมนุมสหกรณ์ก็เป็นชุมนุมสหกรณ์ในทางขึ้นสำหรับสหกรณ์ประเภทเดียวกัน และชุมนุมสหกรณ์ในระดับสำหรับสหกรณ์ประเภทใด ๆ ที่รวมกันเพื่อประโยชน์ในเรื่องการผลิต การเงิน หรือการตลาด ผู้ศึกษาเห็นว่า โดยสภาพแล้ว เครือข่ายสหกรณ์ในทางระดับมีลักษณะเป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ เพราะเกิดขึ้นจากสหกรณ์ต่างประเภทกัน

(2) เครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ยังต้องเป็นตัวแทนของสหกรณ์สมาชิกในการมีความสัมพันธ์กับบุคคล/หน่วยงาน/องค์กรอื่น ๆ ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม การที่สหกรณ์สร้างความร่วมมือกับองค์กรเหล่านี้ย่อมมีประเด็นพิจารณาในกรณีที่มีการดำเนินการใดอาจขัดหรือแย้งกับอัตลักษณ์ของสหกรณ์ ดังนั้นควรกำหนดขอบเขตที่สหกรณ์สามารถความร่วมมือได้

5.3.3.3 รูปแบบองค์การขั้นสูงสุด/ผู้นำของขบวนการสหกรณ์ไทย

หากสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นสหกรณ์ด้วย สสท. ก็จะมีลักษณะเป็นสหกรณ์ชั้นตติยะ และดำเนินการไปได้ตามหลักการสหกรณ์ ดังนั้น ข้อเสนอในเรื่องนี้ จึงแบ่งออกเป็น

- 1) การกำหนดให้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นสหกรณ์
- 2) เปลี่ยนรูปแบบองค์การขั้นสูงสุดในขบวนการสหกรณ์ไทย ทั้งนี้ สสท. ได้เสนอรูปแบบของสภาสหกรณ์แห่งชาติ โดยให้มีการยกเลิกคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติและโอนภารกิจไปยังสภาสหกรณ์แห่งชาติแทน
- 3) การคงรูปแบบของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยไว้ แต่เพิ่มบทบาททั้งต่อขบวนการสหกรณ์ และต่อภาคส่วนอื่น ๆ

ผู้ศึกษาเห็นว่า สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยควรให้เป็นสหกรณ์ด้วย โดยมีอำนาจกระทำการที่สหกรณ์ชั้นปฐม ชั้นมัธยม ไม่อาจกระทำได้ ตลอดจนปรับปรุงบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจกระทำการ รวมทั้งบทบาทในฐานะองค์กรสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ในการมี

ความสัมพันธ์กับภาครัฐ การรับถ่ายโอนอำนาจบางประการจากรัฐ เพื่อให้ขบวนการสหกรณ์กลายเป็นองค์การปกครองตนเองและเป็นอิสระภายใต้กฎหมาย

5.4 ข้อเสนอมาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์

หากพิจารณาตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์แล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับขบวนการสหกรณ์ไทยตามแนวทางของฟรานซ์ ซี เฮล์ม (Franz C. Helm) ดังกล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 2.2.1 ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานที่รัฐให้ความสนใจในการพัฒนาสหกรณ์ รัฐจึงให้เครื่องมือที่จำเป็น ให้ความช่วยเหลือ สร้างความจุใจในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือสหกรณ์ในการจัดตั้งและการดำเนินการสหกรณ์ โดยไม่เข้าควบคุมสหกรณ์ทั้งในทางตรง และทางอ้อม ไม่แทรกแซงการจัดการของสหกรณ์ เป็นการสะท้อนว่า กฎหมายสหกรณ์จึงควรมีบทบัญญัติละเอียดเพียงพอให้ประชาชนศึกษา และเป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนาได้

เมื่อพิจารณาโครงสร้างเนื้อหาของกฎหมายสหกรณ์ดังที่กล่าวไว้แล้วทั้งในหัวข้อที่ 2.2.2 กฎหมายสหกรณ์ไทยและตัวอย่างกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ ผู้ศึกษาจึงเสนอให้

แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสหกรณ์ไทย อาจเป็นการกระทำต่อพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หรือยกร่างเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ ควรเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวที่รองรับการดำเนินการของสหกรณ์ทุกประเภท

จากหลักการและแนวทางการพัฒนาในบทที่ 2 กฎหมายสหกรณ์ไทยในบทที่ 3 ตัวอย่างกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศในบทที่ 4 และข้อวิเคราะห์ในบทที่ 5 หัวข้อก่อน ๆ ที่ผ่านมาเป็นแนวทางในการเสนอมาตรการทางกฎหมายในส่วนต่าง ๆ ของกฎหมายสหกรณ์ไทย ดังนี้

(1) ข้อเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสหกรณ์ไทยเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของสมาชิกสหกรณ์ผ่านการให้การศึกษาด้านสหกรณ์

(1.1) ในหมวดทั่วไป กำหนดบทบัญญัติที่บอกรับวัตถุประสงค์ของการปรับใช้กฎหมายสหกรณ์ให้สอดคล้องกับหลักการสหกรณ์

(1.2) ในหมวดสหกรณ์ ให้มีบทบัญญัติกำหนดเงื่อนไขหนึ่งให้สมาชิกขององค์การประชาชนที่จะจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ต้องได้รับการศึกษาด้านสหกรณ์

(1.3) ในหมวดสหกรณ์ (สหกรณ์ขั้นปฐม) กำหนดบทบัญญัติให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการให้การศึกษาอบรมแก่บุคคลที่จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์นั้น

(1.4) ในหมวดสหกรณ์ กำหนดบุคคลที่จะดำรงกรรมการดำเนินการหรือผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ต้องผ่านการอบรมเพิ่มเติมจากข้อ 1.2 ที่เหมาะสมกับตำแหน่งและประเภทของสหกรณ์นั้นตามที่ขบวนการสหกรณ์เห็นสมควร

(1.5) ในหมวดสหกรณ์หรือหมวดสมาชิกสหกรณ์ มีบทบัญญัติกำหนดให้สหกรณ์ทุกประเภทและทุกสหกรณ์สามารถรับผู้เยาว์เข้าเป็นสมาชิกสมทบได้

(1.6) เพิ่มองค์การในกฎหมาย (อาจเป็นหมวดใหม่) ให้ทำหน้าที่วิจัยเพื่อพัฒนาการสหกรณ์ไทย รวมทั้งสนับสนุนการให้การศึกษาแก่บุคคลผู้ร่วมกันจัดตั้งองค์การประชาชนและจดทะเบียนสหกรณ์ บุคคลผู้จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ บุคคลผู้จะเป็นกรรมการหรือผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ โดยให้อยู่การกำกับของสันนิบาตสหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ เพื่อสนับสนุนข้อ 1.2 ถึงข้อ 1.4

(2) ข้อเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสหกรณ์ไทยเพื่อสนับสนุนสหกรณ์ที่ประเภทแตกต่างกัน

(2.1) แก้ไขนิยามศัพท์ของคำว่าสหกรณ์ใหม่ ดังนี้ “สหกรณ์ หมายความว่า องค์การอิสระของประชาชนซึ่งรวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อสนองความต้องการอันจำเป็น และมีจุดมุ่งหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจพื้นฐาน สังคม และวัฒนธรรม ผ่านวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของร่วมกันและควบคุมตามหลักประชาธิปไตย และจดทะเบียนตามกฎหมายนี้”

(2.2) ในหมวดสหกรณ์ กำหนดบทบัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนประกาศประเภทสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน ทั้งนี้ ให้เป็นความร่วมมือระหว่างนายทะเบียนสหกรณ์และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยในการกำหนดประเภทสหกรณ์โดยแบ่งตามวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ

(2.3) ตามประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ให้ข้อ 2.2 ให้กำหนดรายละเอียดที่จำเป็นสำหรับสหกรณ์แต่ละประเภท ตั้งแต่สมาชิก อำนาจกระทำการในการประกอบธุรกิจกับสมาชิก อำนาจกระทำการในกิจกรรมทางสังคมที่สัมพันธ์กับลักษณะเฉพาะของสหกรณ์ประเภทนั้น ๆ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้สหกรณ์ต่าง ๆ กำหนดเรื่องดังกล่าวได้เองอีกโดยสมาชิก

(2.4) ในหมวดสหกรณ์ ให้มีบทบัญญัติกำหนดวัตถุประสงค์ทางสังคมของสหกรณ์ในกฎหมาย เป็นอำนาจกระทำการเพื่อเป็นกรอบสำหรับสหกรณ์ทุกประเภท โดยคำนึงถึงอัตลักษณ์ของสหกรณ์ และให้สมาชิกสามารถตกลงร่วมกันเองได้ภายใต้กรอบดังกล่าว

(2.5) ในหมวดสหกรณ์ กำหนดบทบัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนองค์การประชาชนเป็นสหกรณ์เมื่อดำเนินการครบเงื่อนไขที่กำหนด

(3) ข้อเสนอแนะทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสหกรณ์ไทยเพื่อเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์

(3.1) ในหมวดทั่วไป ให้มีบทบัญญัติกำหนดโครงสร้างขององค์การที่มีสถานะเป็น “สหกรณ์” ซึ่งจดทะเบียนตามกฎหมาย ได้แก่ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ชุมนุมสหกรณ์ และสหกรณ์

(3.2) ในหมวดการกำกับสหกรณ์หรือนายทะเบียนสหกรณ์ ให้มีบทบัญญัติกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลการใช้อำนาจของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยและชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติในการกำกับสหกรณ์

(3.3) ในหมวดชุมนุมสหกรณ์ กำหนดให้มีชุมนุมสหกรณ์สองรูป ดังนี้

- 1) “ชุมนุมสหกรณ์ตามประเภท” เป็นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ประเภทเดียวกัน
- 2) “ชุมนุมสหกรณ์ตามพื้นที่” เป็นสหกรณ์เอนกประสงค์สำหรับความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ตั้งแต่ 2 ประเภทขึ้นไปภายในเขตพื้นที่เดียวกัน

(3.4) ในหมวดชุมนุมสหกรณ์ กำหนดให้ชุมนุมสหกรณ์มีอำนาจกระทำการไม่ทับซ้อนกับสหกรณ์ รวมทั้งครอบคลุมกิจกรรมการผลิต การตลาด และการเงิน หรือกิจกรรมใดที่สหกรณ์ไม่อาจทำได้ เช่น การรับประกันภัยแก่สหกรณ์สมาชิก

(3.5) ในหมวดชุมนุมสหกรณ์ กำหนดให้ชุมนุมสหกรณ์ตามประเภทรับรองการประชาชนที่จะจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ประเภทดังกล่าวในพื้นที่ดำเนินการ (แดนดำเนินงาน) ของตน เข้าเป็นสมาชิกสมทบ เพื่อทำการส่งเสริมให้มีความพร้อมจดทะเบียนเป็นสหกรณ์และกลายเป็นสมาชิกสามัญของชุมนุมต่อไป

(3.6) ในหมวดชุมนุมสหกรณ์ ให้ชุมนุมสหกรณ์ระดับระดับชาติซึ่งมีเพียงประเภทละหนึ่งชุมนุมเป็นผู้รับมอบอำนาจกำกับการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์สมาชิก

(3.7) ในหมวดสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ให้มีบทบัญญัติการรับถ่ายมอบอำนาจกำกับการดำเนินการของสหกรณ์จากนายทะเบียนสหกรณ์

(3.8) ในหมวดสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ให้มีบทบัญญัติกำหนดให้องค์การสูงสุดของขบวนการสหกรณ์เป็นตัวแทนของสหกรณ์ทั้งปวงเพื่อให้ข้อมูล คำแนะนำ หรือมีส่วนร่วมกับภาครัฐ ในกรณีที่ภาครัฐจะกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการกับหรือส่งเสริมสหกรณ์

บทที่ 6

สรุปและเสนอแนะ

ภายใต้ขอบเขตการศึกษาที่มุ่งพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐไทยกับ ขบวนการสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในมิติของกฎหมายมหาชน เพื่อพิจารณา เสนอมาตรการทางกฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์ซึ่งมีความสมดุลระหว่างการรักษา ประโยชน์สาธารณะและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาตามสมมติฐานที่ว่า

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ควรมีบทบาทสำคัญในการพัฒนา คุณภาพของสมาชิกและสหกรณ์ให้พึ่งตนเองได้ตามหลักการสหกรณ์ แต่ บทบัญญัติในบางเรื่องเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐและขบวนการสหกรณ์ยังเป็น อุปสรรคต่อการพัฒนาตามแนวทางข้างต้น ดังนั้น ควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ให้มีทิศทางเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมให้ขบวนการสหกรณ์พัฒนาตัวเองตาม หลักการสหกรณ์มากขึ้น ตลอดจนสอดคล้องกับระบบกฎหมายไทยและทิศทาง ของการสหกรณ์สากล

จากการศึกษาตามสมมติฐานดังกล่าวทำให้มีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

6.1 สรุป

การพัฒนาสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทยอาจพิจารณาแบ่งเป็น เป้าหมายของการ พัฒนาสหกรณ์ บทบาท ความสำคัญ และปัญหาของกฎหมายในการพัฒนาสหกรณ์ในปัจจุบัน และแนวทางการยกระดับกฎหมายสหกรณ์

(1) เป้าหมายของการพัฒนาสหกรณ์

สหกรณ์ คือ สหกรณ์เป็นองค์การอิสระของบุคคลซึ่งรวมตัวกันด้วยความสมัคร ใจ เพื่อสนองความต้องการอันจำเป็น และมีจุดมุ่งหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจพื้นฐาน สังคม และ วัฒนธรรม ผ่านวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของร่วมกันและควบคุมตามหลักประชาธิปไตย โดยอัตลักษณ์ที่ สำคัญอีก 2 ประการ ได้แก่ คุณค่าสหกรณ์ 10 ประการ และหลักการสหกรณ์สากลซึ่งเป็นแนวทางที่ สหกรณ์ยึดถือปฏิบัติเพื่อให้คุณค่าสหกรณ์เกิดผลเป็นรูปธรรม 7 ประการ

เนื่องจากสหกรณ์เริ่มต้นจากการรวมกันของบุคคลกลายเป็นกลุ่ม และสร้าง เครือข่ายความร่วมมือระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ดังนั้น แนวทางการพัฒนาสหกรณ์จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ การพัฒนาคน การพัฒนากลุ่ม และการพัฒนาเครือข่าย โดยสรุปแล้วแนวทางการพัฒนาแต่ละเรื่อง อาจพิจารณาได้ ดังนี้

(1.1) **การพัฒนาคน** แบ่งเป็น “กลุ่มคนในการสหกรณ์” ได้แก่ สมาชิกสหกรณ์ สมาชิกสมทบ และลูกจ้างสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่รัฐ ในฐานะผู้นำสหกรณ์ไปใช้ในการแก้ปัญหา เศรษฐกิจและสังคมตามบทบาทหน้าที่ของตน และ “กลุ่มคนนอกการสหกรณ์” ได้แก่ ผู้นำชุมชน กลุ่มองค์กรต่าง ๆ เอกชน และประชาชนทั่วไป (โดยเฉพาะสตรี เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส) ให้ทราบถึง คุณประโยชน์ของสหกรณ์ในฐานะที่เป็นวิธีการหนึ่งหรือเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาความเดือดร้อน ของผู้คน โดยตั้งอยู่หลักคิดสำคัญคือ การช่วยเหลือตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แนวทางที่ สำคัญในการดำเนินการเพื่อการพัฒนาคน คือ “การให้การศึกษาด้านสหกรณ์” อาจดำเนินการได้ผ่าน ระบบการศึกษาปกติในหลักสูตรการศึกษา และการดำเนินการนอกระบบการศึกษา

(1.2) **การพัฒนากลุ่ม** หรือการพัฒนาองค์การสหกรณ์ หมายถึง การพัฒนา สหกรณ์ให้ดำเนินการตามหลักการสหกรณ์สากลซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการซึ่งไม่อาจลดลงได้ โดย แบ่งสหกรณ์ออกเป็น สหกรณ์ที่จดทะเบียนตามกฎหมายสหกรณ์ และและองค์การภาคประชาชนที่ ดำเนินการตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์

กระบวนการที่สำคัญ ได้แก่ “การจัดตั้งและส่งเสริมองค์การสหกรณ์” การพัฒนา องค์การสหกรณ์ส่งเสริมให้เกิดการจัดตั้งสหกรณ์ได้โดยง่าย รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โดยกำหนด มาตรฐานการจัดตั้งสหกรณ์ที่เอื้อต่อการเป็นองค์การพึ่งพาตนเอง ส่งเสริมให้สหกรณ์ควรมีโอกาส เข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สำหรับสหกรณ์โดยเฉพาะ และ “การกำกับสหกรณ์” สำหรับ สหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์ให้เหมาะสมกับสหกรณ์แต่ละประเภทในกฎหมายในประเทศที่แตกต่าง กันและระยะที่แตกต่างกันของการพัฒนาเศรษฐกิจ

(1.3) **การพัฒนาเครือข่าย** หากพิจารณากับองค์การสหกรณ์ก็หมายถึง สหกรณ์ชั้นมัธยมหรือสหกรณ์ชั้นดัตตี้หรือองค์การชั้นสูงสุด แบ่งออกเป็น “เครือข่ายความร่วมมือที่ มุ่งเน้นกิจกรรม” ด้านการผลิต การตลาด และการเงิน กับ “เครือข่ายความร่วมมือที่มุ่งเน้นองค์กร” ซึ่งในกรณีนี้หมายถึง การทำให้ชุมนุมสหกรณ์ และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ยังมี ความร่วมมือในทางวิชาการรวมทั้งการวิจัยและพัฒนา ความร่วมมือระหว่างระหว่างสหกรณ์กับ องค์กรอื่น เช่น ภาครัฐ เพื่อประโยชน์ในการถ่ายโอนภารกิจทั้งการส่งเสริมและการกำกับสหกรณ์ ให้แก่องค์การสูงสุดในขบวนการสหกรณ์ไทยเป็นผู้รับผิดชอบในอนาคต

(2) บทบาท ความสำคัญ และปัญหาของกฎหมายในการพัฒนาสหกรณ์ใน ปัจจุบัน

กฎหมายสำหรับสหกรณ์โดยเฉพาะแบ่งรูปแบบออกเป็น “กฎหมายสหกรณ์ ฉบับเดียว” และ “กฎหมายสหกรณ์เฉพาะกิจการ” มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ให้สถานะนิติบุคคลแก่

สหกรณ์ กำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ของสหกรณ์ พร้อมกำหนดสิทธิและหน้าที่ซึ่งมีทั้งมิติของกฎหมาย เอกชนและกฎหมายมหาชน ในส่วนของกฎหมายมหาชนเป็นการกำหนดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์ในเรื่องการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์

กฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายเพื่อการพัฒนา ดังนั้น จึงต้องสนับสนุนการรวมกันของประชาชนเป็นสหกรณ์ และสนับสนุนกิจกรรมดังกล่าวเพื่อพัฒนาไปตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์ รวมไปถึงจะต้องเป็นกฎหมายที่รักษาประโยชน์สาธารณะของรัฐ พร้อมกับคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่อาจถูกกระทบได้ตามหลักความได้สัดส่วน

สำหรับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายสหกรณ์รูปแบบกฎหมายฉบับเดียวใช้บังคับกับทุกสหกรณ์ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ตัวอย่างของสาธารณรัฐสิงคโปร์และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ซึ่งใช้รูปแบบการตรากฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว กับประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีซึ่งใช้รูปแบบการตรากฎหมายเฉพาะกิจการพบว่า กฎหมายสหกรณ์ไทยมิได้มีบทบัญญัติในรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ตั้งแต่นโยบายของกฎหมาย โครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ สมาชิก อำนาจกระทำการและธุรกิจของสหกรณ์ รวมไปถึงการรวมกันของสหกรณ์ชั้นปฐมเป็นสหกรณ์ชั้นสูง (มัธยม/ตติยะ) มากเท่ากับกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ มิได้มีบทบัญญัติใช้กับสหกรณ์ประเภท รูปแบบใดเป็นการเฉพาะ รวมทั้งมิได้มีกฎหมายเฉพาะในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัสหกรณ์

เมื่อนำความแตกต่างข้างต้นมาพิจารณาร่วมกับเป้าหมายของการพัฒนาสหกรณ์ บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงมีส่วนที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตามเป้าหมายข้างต้น ดังนี้

- 1) กฎหมายไม่กำหนดหลักการเรื่องการศึกษาด้านสหกรณ์ไว้ชัดเจน
- 2) ผู้เยาว์ขาดโอกาสในการศึกษาด้านสหกรณ์ในฐานะสมาชิกสมทบ
- 3) ขาดเอกภาพในการให้การศึกษาแก่สหกรณ์โดยขบวนการสหกรณ์
- 4) กฎหมายมิได้กำหนดลักษณะของสหกรณ์แต่ละประเภท
- 5) การกำหนดประเภทสหกรณ์ไม่มีส่วนร่วมจากภาคสหกรณ์
- 6) ความไม่เหมาะสมของมาตรการสำหรับสหกรณ์ที่มีประเภทที่แตกต่างกันภายใต้กฎเกณฑ์อย่างเดียวกัน
- 7) ความไม่เหมาะสมในการนำบทบัญญัติของสหกรณ์มาใช้บังคับแก่ชุมนุมสหกรณ์
- 8) สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยมิได้เป็นสหกรณ์

- 9) การจำกัดกิจการของเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์โดย
กฎหมายอื่น

(3) แนวทางการยกระดับกฎหมายสหกรณ์

เมื่อพิจารณาในมิติของกฎหมาย การแก้ปัญหาการพัฒนาสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทยต้องแยกพิจารณาออกเป็นกฎหมายสำหรับองค์การสหกรณ์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ในกรณีของกฎหมายสำหรับองค์การสหกรณ์ไทย นั่นคือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับสหกรณ์ในขอบเขตของกฎหมายมหาชนเป็นหลัก การยกระดับกฎหมายสหกรณ์จึงประกอบด้วย 1) การรับรองสถานะของสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ในกฎหมาย 2) การกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสหกรณ์โดยพิจารณาเป็นหลักการซึ่งไม่อาจลดลงได้เป็นการกำกับสหกรณ์ และ 3) มาตรการส่งเสริมการสหกรณ์ในประเทศไทยเพื่อการรักษาหลักการซึ่งไม่อาจลดลงได้

การค้นหามาตรการที่เหมาะสมตามแนวทางของกฎหมายมหาชน ควรเป็นมาตรการที่ประสานประโยชน์สาธารณะของรัฐ ประกอบด้วยประโยชน์สาธารณะด้านสหกรณ์ซึ่งยึดโยงอยู่กับการคุ้มครองอัตลักษณ์ของสหกรณ์และประโยชน์สาธารณะด้านสังคมที่คุ้มครองภาคส่วนอื่นนอกขบวนการสหกรณ์ เข้ากับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้แก่ เสรีภาพในการรวมกัน อันเป็นพื้นฐานของสหกรณ์ เสรีภาพในการประกอบกิจการ และเสรีภาพในการศึกษา ซึ่งได้รับความคุ้มครองโดยอาศัยหลักความได้สัดส่วน เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมาย

จากกระบวนการข้างต้น มาตรการทางกฎหมายซึ่งได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะที่รัฐต้องรักษาและสิทธิและเสรีภาพที่ต้องได้รับความคุ้มครอง เพื่อยกระดับสหกรณ์สหกรณ์ให้สนับสนุนการพัฒนาคน การพัฒนากลุ่ม และการพัฒนาเครือข่าย ตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์ ดังนี้

มาตรการที่ก่อให้เกิดการให้การศึกษาหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับอัตลักษณ์ของสหกรณ์ โดยเป็นอย่างเดียวในเรื่องของการเข้าใจในอัตลักษณ์ของสหกรณ์ และต่างกันในเรื่องของการให้อิสระภาคสหกรณ์ประยุกต์นำอัตลักษณ์ดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินกิจกรรมซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการศึกษาด้านอื่น

ตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์ ประชาชนย่อมมีเสรีภาพในการจัดตั้งองค์การประชาชนที่ดำเนินการตามอัตลักษณ์ของสหกรณ์โดยไม่ถูกจำกัดจากรัฐ และรัฐจะต้องรับจดทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าวซึ่งดำเนินการตามเงื่อนไขในการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์แล้ว โดยสหกรณ์นั้นต้องมีวัตถุประสงค์ซึ่งกำหนดโดยกฎหมายตามประเภทสหกรณ์ที่กำหนดร่วมกันโดยรัฐและภาคสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม กิจกรรมของสหกรณ์จึงควรเป็นเรื่องที่สมาชิกตกลงร่วมกันเอง โดยมี

บทบัญญัติในกิจการที่เกี่ยวกับ “สหกรณ์” กับบทบัญญัติอื่นในกิจการที่องค์กรอื่นแยกออกจากกัน

การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์จึงต้องมีความแตกต่างไปจากรายละเอียดของสหกรณ์ชั้นปฐม โดยไม่ให้ขัดหรือแย้งกับสหกรณ์ชั้นปฐม นอกจากนี้ รัฐต้องกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์และเครือข่ายสหกรณ์ร่วมกับภาคสหกรณ์ รวมถึงการถ่ายโอนอำนาจการส่งเสริมและกำกับสหกรณ์ให้กับองค์กรสหกรณ์ชั้นสูงสุดซึ่งในกรณีนี้คือ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยและชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงมาตรการตามที่เสนอไว้ในบทที่ 5 ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอต่อกฎหมายที่สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์ไทย คำนี้ถึงมาตรการที่ได้สัดส่วนดังที่ผู้ศึกษาได้เสนอไว้ในบทที่ 5 ประกอบกับกรอบคิดสำคัญ ดังนี้

- (1) กฎหมายสหกรณ์ไทยเป็นกฎหมายมหาชนและเอกชน โดยมีมาตรการถ่ายโอนอำนาจการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์จากภาครัฐไปสู่ภาคสหกรณ์ และมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อการพัฒนาสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนผู้นำสหกรณ์ไปใช้

เนื่องจากรัฐต้องเคารพต่อความเป็นองค์การปกครองตนเองและเป็นอิสระของสหกรณ์ ดังนั้น กฎหมายสหกรณ์ในส่วนการใช้อำนาจรัฐต้องกำหนดแนวทางการถ่ายโอนอำนาจที่กระทบต่อลักษณะดังกล่าว ได้แก่ อำนาจกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ให้แก่สหกรณ์ชั้นสูงในขบวนการสหกรณ์ เพื่อให้ส่งเสริมกันเอง ดูแลกันเอง

- (2) กฎหมายฉบับเดียวใช้กับทุกสหกรณ์ ที่มีการกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับสหกรณ์แต่ละประเภท แต่กำหนดในกฎหมายภายใต้อำนาจของกฎหมายสหกรณ์เพื่อความสะดวกต่อการเปลี่ยนแปลงและเปิดโอกาสให้ขบวนการสหกรณ์มีส่วนร่วม

หากต้องการให้กฎหมายสหกรณ์สนับสนุนการพัฒนาสหกรณ์แล้ว กฎหมายที่เสริมสร้างความเป็นเอกภาพของขบวนการสหกรณ์ย่อมเป็นทางเลือกที่เหมาะสม จึงควรเป็นตรากฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียว เพราะเป็นเครื่องยืนยันในทางกฎหมายประการหนึ่งว่า ภาครัฐที่เข้ามามีความสัมพันธ์ทั้งในทางกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะที่เป็น “สหกรณ์” จะเป็นองค์กรหลักเพียงองค์กรเดียว อย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงถึงว่า โดยสภาพของสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจต่างกัน ย่อมต้องได้รับการกำกับดูแลและส่งเสริมแตกต่างกันไปด้วย จึงต้องการบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นแต่ชัดเจนแตกต่างกัน

(3) กฎหมายสหกรณ์ควรกล่าวถึงอัตลักษณ์ของสหกรณ์ โครงสร้างขบวนการสหกรณ์ วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ สมาชิก อำนาจกระทำการ ฯลฯ ที่เป็นกรอบใหญ่ของการกำหนดรายละเอียดสำหรับสหกรณ์ทุกประเภทเอาไว้เป็นบทบัญญัติระดับกฎหมาย

การมีบทบัญญัติสำหรับสหกรณ์ที่ต่างประเภทกันสร้างความชัดเจนให้แก่ประชาชน ดังนั้น การคุ้มครองอัตลักษณ์ของสหกรณ์จึงเป็นเรื่องที่ต้องกำหนดเป็นบทบัญญัติในกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้ใช้สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ แต่ทั้งนี้ต้องคำนึงว่า แม้ว่าสหกรณ์จะมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกันได้ในแต่ละประเภทตามที่ปรากฏใน “กฎ” แต่ต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและสังคมขององค์การที่เรียกว่า “สหกรณ์” บทบัญญัติระดับกฎหมายจึงต้องวางกรอบที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับสหกรณ์ทุกประเภทเอาไว้

การศึกษาครั้งนี้มุ่งพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์ เพื่อมุ่งค้นหาคำตอบในเรื่องรูปแบบการตรากฎหมายสหกรณ์ ดังนั้น ด้วยข้อจำกัดบางประการจึงทำให้ไม่อาจศึกษา “กฎหมายสหกรณ์ไทย” ได้ครบในทุกมิติ อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่า ในการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ไทยที่จะดำเนินการต่อไปในอนาคต ย่อมมีประเด็นที่สมควรพิจารณาดังนี้

(1) การศึกษามาตรการทางกฎหมายในการกำกับสหกรณ์แต่ละประเภท

เมื่อสมควรมีบทบัญญัติสำหรับสหกรณ์แต่ละประเภทแล้ว ต้องพิจารณาว่า บทบัญญัติดังกล่าวควรมีรายละเอียดอย่างไรบ้าง การศึกษาทำให้ทราบว่า การดำเนินกิจกรรมของสหกรณ์โดยเฉพาะกิจกรรมในการบรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจย่อมกระทบกับภาคส่วนอื่น ๆ ได้ แม้ว่า สหกรณ์จะดำเนินการกับสมาชิกของตนเป็นหลักก็ตาม ตัวอย่างเรื่องนี้อาจพิจารณาจากตัวอย่างของกฎหมายสหกรณ์ต่างประเทศที่ต่างกำหนดกำหนดบทบัญญัติสำหรับสหกรณ์การเงิน (เช่น credit cooperative and financial cooperative) ไว้โดยเฉพาะ อาจเป็นการมีมาตราเฉพาะ แยกออกมาเป็นหมวดใหม่ในกฎหมายเดียวกัน หรือแม้กระทั่งแยกเป็นกฎหมายใหม่

(2) การส่งเสริมสหกรณ์ในเรื่องอื่นนอกจากการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาด้านสหกรณ์ซึ่งเป็นรากฐานทั้งปวงในกิจกรรมสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการสหกรณ์ให้ประสบความสำเร็จต้องพิจารณาถึงปัจจัยการส่งเสริมอย่างอื่น ๆ เช่น การเงิน สิทธิประโยชน์ ซึ่งโดยหลักแล้วมีความเกี่ยวข้องข้องกับการใช้อำนาจรัฐทั้งสิ้น ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ การส่งเสริมสหกรณ์ด้วยมาตรการที่เคารพความเป็นองค์การปกครองตนเองและอิสระของสหกรณ์เป็นอย่างไร

(3) การถ่ายโอนอำนาจรัฐไปยังสหกรณ์

สหกรณ์เป็นวิสาหกิจปกครองตนเอง ดังนั้น อำนาจส่งเสริมและกำกับของรัฐที่มีต่อสหกรณ์จึงเป็นเพียงอำนาจชั่วคราวเท่านั้น รัฐจะต้องถ่ายโอนอำนาจนี้ให้ขบวนการสหกรณ์ แต่ในขณะที่รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองและตอบสนองประโยชน์สาธารณะซึ่งกระทบกับการดำเนินการของสหกรณ์เช่นกัน รัฐจะต้องจัดความสัมพันธ์ในท้ายที่สุดอย่างไร แม้ว่าผู้ศึกษาได้เสนอให้เป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างภาครัฐกับขบวนการสหกรณ์ก็ตาม แต่ก็ยังมีรายละเอียดอีกมากตั้งแต่การจัดตั้งและจดทะเบียนสหกรณ์ การดำเนินการสหกรณ์ขั้นปฐมและขั้นสูง รวมไปถึงการสิ้นสุดสหกรณ์

(4) สหกรณ์ภายใต้กฎหมายอื่น

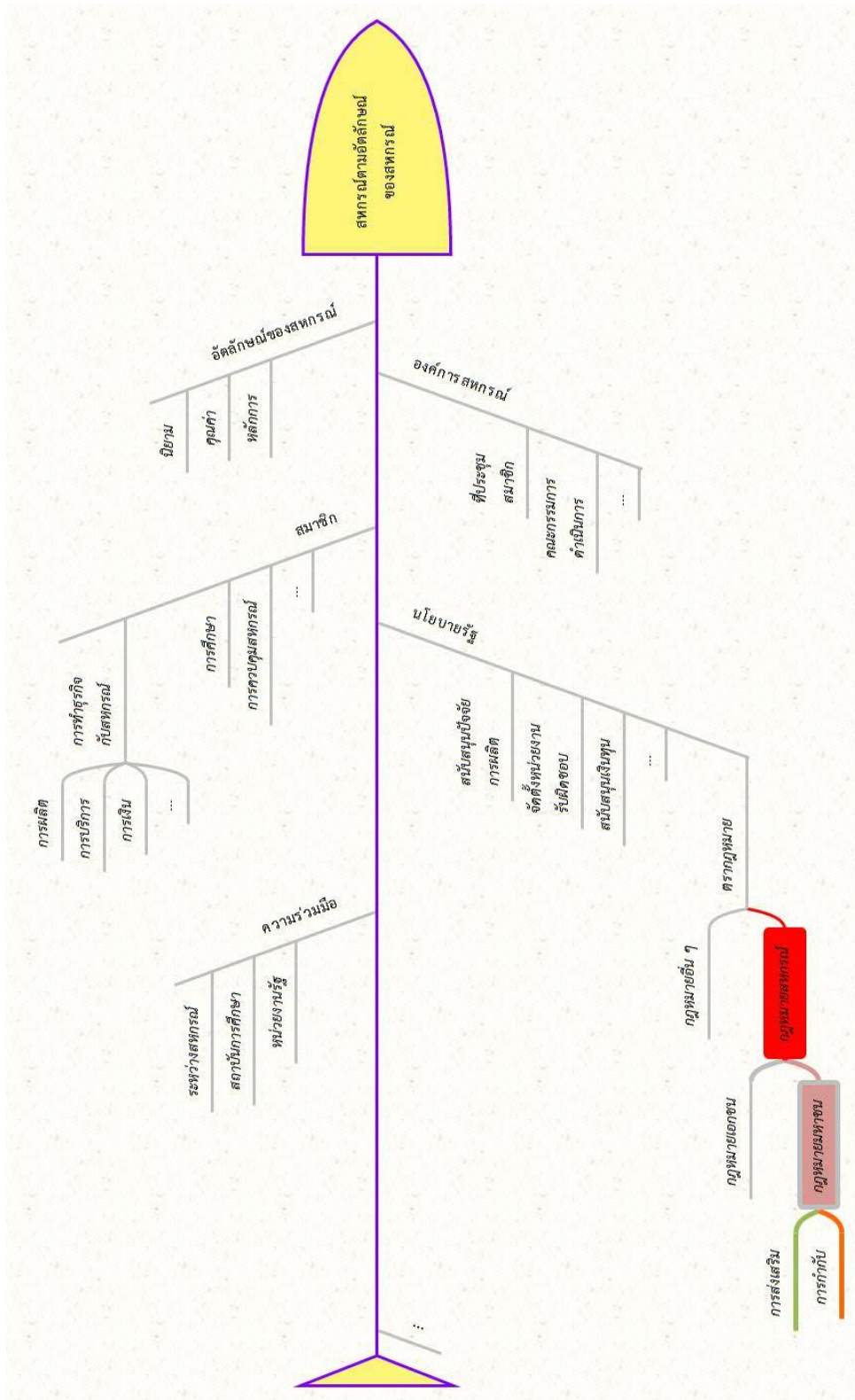
สหกรณ์ดำเนินการอย่างเอกชนซึ่งต้องพิจารณาทบทกฎหมายอื่นประกอบด้วย จึงเกิดคำถามว่า การปรับใช้กฎหมายอื่นต่อองค์การสหกรณ์ที่เคารพอัตลักษณ์ของสหกรณ์ควรเป็นอย่างไร เช่น เรื่องการเสียภาษีของสหกรณ์ การทำนิติกรรมของสหกรณ์

(5) การสร้างเอกภาพขององค์การอื่นที่มีลักษณะเป็น “สหกรณ์”

กรอบการวิเคราะห์บริบทเชิงเปรียบเทียบระหว่างธุรกิจฐานสังคมและองค์กรธุรกิจในระบบเศรษฐกิจทำให้ทราบว่า ยังมีองค์การอื่น ๆ ที่มีลักษณะของสหกรณ์ในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอยู่อีก แม้จะไม่มี ความเกี่ยวข้องของสัมพันธ์โดยตรงต่อกัน แต่ผู้ศึกษาเห็นว่า การจัดระบบแก่องค์กรเหล่านี้ในภาพรวมให้เป็นเอกภาพเป็นเรื่องทางกฎหมาย และส่งเสริม “การสหกรณ์” ในประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรการทางกฎหมายสหกรณ์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของกลไกในการพัฒนาสหกรณ์เท่านั้น มิใช่คำตอบสุดท้ายในการแก้ปัญหาและพัฒนาสหกรณ์ในประเทศไทย แนวทางต่าง ๆ ต่างให้ความสำคัญกับการพัฒนาความสามารถสหกรณ์และสมาชิกเอง สหกรณ์สามารถดำเนินการพัฒนาได้เองหลากหลายวิธีการ ดังนั้น การมุ่งแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์โดยมิได้ยกระดับคน องค์กร และเครือข่ายในมิติอื่นนอกจากกฎหมายเลย ไม่อาจสร้างความยั่งยืนให้แก่การสหกรณ์ในประเทศไทย



รูปที่ 9 กฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาสภกรณ์ตามอัตลักษณ์ของสภกรณ์

รายการอ้างอิง

หนังสือ

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์การเกษตร ประจำปี 2557. กรุงเทพฯ: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2558.

———. รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์ทุกประเภท ประจำปี 2557. กรุงเทพฯ: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2558.

———. รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์บริการ ประจำปี 2557. กรุงเทพฯ: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2558.

———. รายงานผลการดำเนินงานและฐานะการเงินสหกรณ์ร้านค้า ประจำปี 2557. กรุงเทพฯ: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2558.

———. สารสนเทศความรู้ทางการเงินสหกรณ์นิคม ประจำปี 2557. กรุงเทพฯ: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2558.

———. สารสนเทศความรู้ทางการเงินสหกรณ์ประมง ประจำปี 2557. กรุงเทพฯ: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2558.

กรมส่งเสริมสหกรณ์. วาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์. ม.ป.ท.: 2555.

คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ. แผนพัฒนาการสหกรณ์ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2555-2559).

นนทบุรี: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด สาขา 4, 2555.

คณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว และบริการ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ. รายงานคณะกรรมการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การท่องเที่ยว และบริการ สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 14 การปฏิรูปภาคเกษตร (รอบ 2).

กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.

คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ. คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 13 การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ (รอบ 2) เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.

จุฬาทิพย์ ภัทราวาท และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการ "การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม ระยะที่ 5". กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2555.

- . รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการ "การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม ระยะที่ 7". กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์, 2558.
- . รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการ "การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม". กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2553.
- . รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ ชุดโครงการ "การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม". กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2552.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- เชิญ บำรุงวงศ์. พัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ไทย : อดีต ปัจจุบัน และแนวทางการพัฒนา. จุฬาทิพย์ ภัทราวาท, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2544.
- นพรัตน์ สร้อยแสง. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ไทย. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, บรรณาธิการ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2555.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. 2538.
- ปรีชา สุวรรณทัต และ ทรงพล พนาวงศ์. คำอธิบายพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (กฎหมายสหกรณ์ กฎหมายเพื่อการพัฒนา). กรุงเทพฯ: จามจุรี โปรดักส์, 2555.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา. รายงานฉบับสุดท้าย โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542. ปทุมธานี: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายสหกรณ์และกระบวนการทางการเมือง หน่วยที่ 1-7. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553.
- . ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายสหกรณ์และกระบวนการทางการเมือง หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2553.
- . ประมวลสาระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ หน่วยที่ 1-7. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556.
- . ประมวลสาระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ หน่วยที่ 8-15. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์, 2554.

สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์. 14 ปี การสร้างสรรค์งานวิจัย ชุดโครงการวิจัย : การพัฒนาสหกรณ์ และการค้าที่เป็นธรรม. กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์, 2557.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2547.

อาบ นคะจัด. คำอธิบายกฎหมายสหกรณ์ พร้อมการวิเคราะห์เชิงนิติศาสตร์ประยุกต์และเชิง เศรษฐศาสตร์ประยุกต์. ม.ป.ท.: ม.ป.พ., ม.ป.ป.

ฮานส์-เอ็ช.มุงเนอร์. คำบรรยายกฎหมายสหกรณ์สิบเรื่อง. เรียบเรียงโดย มั่นเฟรด บาร์เดเลเป็น กุนแทร์ เลห์ร์เค. แปลโดย เชิญ บำรุงวงศ์. บรุณชวิค สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน: มูลนิธิ ฟรีดริช เอแบรท, 2525.

บทความในวารสาร

จุฑาทิพย์ ภัทราวาท. นโยบายรัฐกับการสหกรณ์. ใน ภัทราวาท, จ. (บรรณาธิการ), คนสหกรณ์. กรุงเทพฯ: ฟรี-วัน, 2558.

เชิญ บำรุงวงศ์. กฎหมายสหกรณ์ที่พึงประสงค์ : ข้อจำกัดของกฎหมายสหกรณ์ปัจจุบันและแนวทางแก้ไข. ใน จุฑาทิพย์ ภัทราวาท (บรรณาธิการ), รายงาน โครงการประสานเพื่อพัฒนากรอบแนวคิดสำหรับชุดโครงการวิจัยด้านสหกรณ์ (เล่มที่ 2) บทความทางวิชาการด้านสหกรณ์. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., 2544.

เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่และเอกสารอื่น ๆ

สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย. "สรุปค่าบำรุงรับชำระประจำปี 2558 ณ 17 มิถุนายน 2558." In สัมมนา เรื่อง ความเสี่ยงทางการเงินและการพัฒนาขีดความสามารถการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์และภาวะเศรษฐกิจปัจจุบัน. ศูนย์การประชุมรพีพัฒน์แจ่มจรัส สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย: สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2558.

วิทยานิพนธ์

คัมภีร์ นับแสง. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2556.

ธนวินท์ งามวงศ์น้อย. ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายในการดำเนินกิจกรรมสหกรณ์ : ศึกษากรณี การดำเนินกิจการของสหกรณ์การเกษตร. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2556.

- พนวิชนม์ โรจนตันติ. การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย. ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2545.
- วรตานุ วิจารณ์นันท. หลักความได้สัดส่วนในระบบกฎหมายไทย. นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2548.
- เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง. ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9). นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2553.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- กรมส่งเสริมสหกรณ์. ทศวรรษแห่งสหกรณ์ [ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา: <http://www.cpd.go.th/intra/download/data2555/IRNewsletter/newsnov.pdf> [เข้าถึงเมื่อ 16 สิงหาคม 2557]
- . ประวัติกรมส่งเสริมสหกรณ์ [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา: http://www.cpd.go.th/ewt_news.php?nid=55 [เข้าถึงเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2559]
- กรมส่งเสริมสหกรณ์ สำนักงานนายทะเบียนและกฎหมาย. แนวคิดในการแบ่งประเภทสหกรณ์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://webhost.cpd.go.th/rlo/group.html> [เข้าถึงเมื่อ 4 เมษายน 2558]
- จุฑาทิพย์ ภัทราวาท. คำแนะนำที่ 193 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เรื่องการส่งเสริมสหกรณ์ พ.ศ. 2545 [ออนไลน์]. 2552. แหล่งที่มา: http://www.cai.ku.ac.th/article/ILO_cai.pdf [เข้าถึงเมื่อ 22 มีนาคม 2558]
- ชณินวัชร ต้อดแก้ว. ประวัติสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: http://clt.or.th/main/menu_top_right/clt_information/history_clt.php [เข้าถึงเมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2559]
- วิทยากร เชียงกุล. ทางออกของปัญหา: ปัญหาและแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ในประเทศไทย [ออนไลน์]. 2550. แหล่งที่มา: <https://witayakornclub.wordpress.com/2007/10/12/ทางออกของปัญหาปัญหาและ/> [เข้าถึงเมื่อ 5 ธันวาคม 2558]
- สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์. เกี่ยวกับเรา [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://www.cai.ku.ac.th/cai/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=2 [เข้าถึงเมื่อ 28 ตุลาคม 2558]

- . ปณิธาน วิสัยทัศน์ พันธกิจ [ออนไลน์]. 2558. แหล่งที่มา:
http://www.cai.ku.ac.th/cai/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=4 [เข้าถึงเมื่อ 20 กรกฎาคม 2558]
- สํานักบําดสหกรณแหงประเทศไทย. ประวัติสหกรณในประเทศไทย [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา:
http://www.clt.or.th/main/menu_top_right/clt_information/main_6.php [เข้าถึงเมื่อ 5 ธันวาคม 2558]
- สํานักงานปองกันและปราบปรามการฟอกเงิน. สหกรณ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<http://amlolawcenter.org/ข้อมูลที่ธนาคารและผู้ม/สหกรณ/> [เข้าถึงเมื่อ 28 มิถุนายน 2559]

Books

- Cliff Mills and Will Davies. Blueprint for a Co-Operative Decade. Switzerland: International Co-operative Alliance, 2013.
- Hagen Henry. Guidelines for Cooperative Legislation. 3rd ed. Geneva: International Labour Office, 2012.
- The Registry of Co-operative Societies Ministry of Culture Community and Youth. Annual Report on the Co-Operative Societies in Singapore. 2015.

Conference Paper

- ICA Committee on Consumer Cooperation for Asia and the Pacific. "Japan." In The Present Status of Consumer Co-operatives in Asia and the Pacific: 2012. Kobe: Diamond Offset, 2012.

Websites

- Division for Social Policy and Development. About the International Year of Cooperatives [Online]. Available from:
<http://social.un.org/coopsyear/about-iy.html> [15 August 2014].
- International Co-operative Alliance. Co-Operative Identity, Value & Principle [Online]. Available from: <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles> [15 August 2014].

International Cooperative Alliance. Cooperative Identity, Value & Principles [Online].

Available from: <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles> [30 October 2014].

International Labour Organization. R193 - Promotion of Cooperatives

Recommendation, 2002 (No. 193) [Online]. 2002. Available from:

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILQ_CODE:R193 [22 March 2015].

Pacific, I. C. A.-A. a. The Bali Resolution [Online]. 2014. Available from:

<http://www.ica-ap.coop/Structure/bali-resolution> [16 October 2015].



ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายภูมิ จันทชุม เกิดเมื่อ วันพฤหัสบดีที่ 15 ธันวาคม พุทธศักราช 2531 สำเร็จ การศึกษาระดับประถมศึกษาจากโรงเรียนอนุบาลนครปฐม ระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนพระ ปฐมวิทยาลัย ต่อมา พุทธศักราช 2554 สำเร็จการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต คณะ นิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสอบผ่านหลักสูตรวิชาว่าความของสำนักฝึกอบรมวิชาว่า ความ สภานายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์ รุ่นที่ 35 ในปีเดียวกัน จากนั้น ศึกษาต่อในระดับ ปริญญาบัณฑิต หลักสูตรเศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ตั้งแต่ พุทธศักราช 2554 และระดับปริญญามหาบัณฑิต หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ตั้งแต่พุทธศักราช 2555 จากนั้น พุทธศักราช 2557 ได้ผ่านการอบรมหลักสูตรผู้ ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ชั้นสูงของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และเข้าปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ โครงการวิจัย สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปัจจุบัน ปฏิบัติหน้าที่เป็น รองผู้จัดการทั่วไป ร้านสหกรณ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำกัด