

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันมีหลากหลายรูปแบบและมีมาตั้งแต่ยังไม่เกิดรัฐ สำหรับการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจในรูปแบบ “สหกรณ์” นั้น เกิดจากข้อจำกัดของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ให้ความสำคัญกับเจ้าของทุนและหลักกรรมสิทธิ์ โดยไม่คำนึงถึงสังคมส่วนรวม และข้อบกพร่องของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่ลดอำนาจทุน โดยการยกเลิกหลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐ ซึ่งระบบเศรษฐกิจทั้งสองแบบต่างมีข้อบกพร่องที่ไม่อาจแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับผู้มีทุนน้อยได้ แนวคิดหลักการสหกรณ์จึงเกิดจากข้อจำกัดของระบบเศรษฐกิจทั้งสองระบบ โดยใช้หลักการรวมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีปัญหาเดือดร้อนทางเศรษฐกิจเหมือนกัน และมีจุดประสงค์หลักไม่ใช่เพื่อการแสวงหากำไร แต่เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจให้กับกลุ่มคนที่มีอาชีพเดียวกัน โดยสมาชิกทุกคนมีความเสมอภาคกันในการบริหารกิจการร่วมกัน ไม่คำนึงถึงทุนที่นำมาลง และนำผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการนั้น มาแบ่งปันโดยเท่าเทียมกันในระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง

แนวคิดหลักการสหกรณ์ดังกล่าวได้ถูกเผยแพร่ไปทั่วโลก แต่ปรากฏว่าประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำหลักการสหกรณ์ไปใช้ในการแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศเดนมาร์ก สวีเดน สวิสเซอร์แลนด์ เป็นต้น โดยสหกรณ์ในประเทศเหล่านี้มีความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้ รัฐไม่ได้ให้การช่วยเหลือกิจการสหกรณ์แต่อย่างใด

สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดหลักการสหกรณ์มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจให้กับชาวนาที่ประสบปัญหานี้สืบและไม่มีทุนในการประกอบอาชีพตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2458 โดยพระราชวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ในฐานะทรงเป็นอธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ ได้นำรูปแบบสหกรณ์เครดิตแบบโรฟไฟเฟนในประเทศเยอรมัน ซึ่งเป็นสหกรณ์เพื่อการกู้ยืมเงินที่มีขนาดเล็ก สมาชิกมีความรับผิดชอบร่วมกัน เหมาะกับชุมชนเล็ก ๆ ในชนบท มาเป็นต้นแบบในการจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศไทย โดยในระยะเริ่มแรกที่สหกรณ์ยังไม่มีเงินทุน กระทรวงพระคลังมหาสมบัติต้องให้สหกรณ์กู้เงินเพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียน จึงเป็นเหตุให้รัฐต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เข้าไปควบคุมกำกับการบริหารกิจการสหกรณ์อย่างใกล้ชิด และส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ตกอยู่ในลักษณะรัฐอุปถัมภ์และสหกรณ์พึ่งพิงเรื่อยมา

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

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

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

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

ส่วนรวมของประชาชน รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ป้องกันไม่ให้เกิดการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ

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

ดังนั้น เพื่อให้บทบาทหน้าที่ของกฎหมายสหกรณ์สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9) ที่ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำของรัฐ จึงเห็นว่า ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพื่อส่งเสริมให้สหกรณ์เป็นอิสระและพึ่งพาตนเองได้ตามหลักการสหกรณ์ โดยต้องแก้ไขบทบาทหน้าที่ของกฎหมายที่ทำให้สหกรณ์ขาดความเป็นอิสระ โดยเฉพาะการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมกำกับสหกรณ์ที่มีผลกระทบต่อการคิดและตัดสินใจที่จะดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ ภายใต้หลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มและหลักการสหกรณ์ แต่ในขณะเดียวกันต้องจำกัดความเป็นอิสระนั้นให้อยู่ภายใต้กฎหมาย และเพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายกับสมาชิกและสหกรณ์ได้ จึงควรกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมสำหรับการกระทำของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่จงใจฝ่าฝืนกฎหมาย และกำหนดบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจสอบกิจการที่จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ใช้อำนาจก้าวล่วงหรือแทรกแซงการดำเนินงานของสหกรณ์ เป็นเหตุให้สหกรณ์และสมาชิกเสียหาย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

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

2. ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์บางประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติสหกรณ์ให้เป็นกฎหมายที่ส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ

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

4. เพื่อหาข้อสรุปความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาหลักการและแนวคิดเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ
2. ศึกษาแนวคิดการรวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์ เปรียบเทียบกับการรวมกลุ่มรูปแบบอื่นทั้งที่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมายและไม่ได้ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมาย ระบบเศรษฐกิจกับการสหกรณ์
3. ศึกษาแนวคิดการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับการนำหลักการสหกรณ์ไปใช้ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ
4. ศึกษากฎหมายสหกรณ์ไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในบางประเทศ

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

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

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

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

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

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