

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและความเป็นอิสระในการรวมกลุ่ม เพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

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

อย่างไรก็ตาม เรื่องการศึกษาสิทธิเสรีภาพมีเนื้อหาสาระและขอบเขตที่หลากหลาย แต่ในที่นี้จะศึกษาเฉพาะเรื่องสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม โดยเน้นเฉพาะเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจเท่านั้น

2.1.1 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิ (Right) คือ “อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น เช่น สิทธิทางหนี้ กรรมสิทธิ์ ฯลฯ เป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลหนึ่ง ในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นอีกคนหนึ่งหรือหลายคนกระทำการบางอย่างบางประการให้เกิดประโยชน์แก่ตน เช่น เรียกร้องให้ชำระเงินให้ หรือละเว้นให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง”¹

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

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

คำว่า “เสรีภาพ” ตามปฏิญญาแห่งสิทธิมนุษยชนและพลเมือง (Declaration des Droits l'Homme et du Citoyen) ประกาศเมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ข้อ 4 บัญญัติว่า “เสรีภาพประกอบด้วยอำนาจที่จะกระทำการสิ่งใดได้โดยมิก่ออันตรายแก่ผู้อื่นในทำนองเดียวกัน การใช้สิทธิโดยธรรมชาติของมนุษย์ทุกคน ย่อมไม่มีขอบเขตจำกัดยิ่งไปกว่าของเขตอันจำเป็นเพื่อให้มนุษย์อื่นทุกคนได้ใช้สิทธิอย่างเดียวกันโดยเสรี และขอบเขตจำกัดเหล่านี้จะกำหนดขึ้นได้ก็โดยกฎหมาย”³

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

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

2.1.2. เสรีภาพในการรวมกลุ่ม

เสรีภาพในการรวมกลุ่ม ชุมนุมกันและการรวมตัวเป็นสมาคม หลักการข้อนี้มีอยู่ว่า บุคคลในประเทศประชาธิปไตยสามารถประชุม ชุมนุมกันโดยสงบและปราศจากอาวุธได้ หรืออาจ

² หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นที่เกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2545). หน้า 225

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

⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 17

รวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นชมรม หรือเป็นสมาคม หรือเป็นพรรคการเมืองได้โดยเสรี ตราบใดที่การชุมนุมกันหรือการรวมกลุ่มนั้น ไม่ละเมิดสิทธิผู้อื่น อันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด รัฐจะต้องให้หลักประกันเสรีภาพข้อนี้อยู่เสมอ การชุมนุมก็ดี การรวมกลุ่มก็ดี จะต้องเป็นไปโดยความสงบ กล่าวคือต้องไม่ก่อให้เกิดการกระทำอันมีลักษณะของความวุ่นวาย จลาจล หรือการใช้ความรุนแรงหรือกีดขวางทางสัญจรโดยปกติ หรืออีกทีก็กรีกโครม อันเป็นการรบกวนสภาพโดยปกติของคนทั่วไป ซึ่งรัฐจะต้องให้หลักประกันเสรีภาพอันนี้ และเสรีภาพในเรื่องนี้มีข้อจำกัดเพียงว่า ไม่อาจใช้เสรีภาพของตนเองเพื่อก่อความเสียหายให้แก่คนอื่นหรือสังคมส่วนรวมได้ เพราะถ้าหากผู้ใช้เสรีภาพของตนกระทำการอันเป็นการเสียหายแก่ผู้อื่นได้แล้วที่นั่นเสรีภาพก็จะไม่มีอยู่ต่อไป

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

มาตรา 64 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้การผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

2.1.2.1 การรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

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

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

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

ก. เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม

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

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

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

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

ปัจจุบันการรวมกันเป็นสมาคมได้ถูกรับรองไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78 “การก่อตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้” สาระสำคัญในการจัดตั้งสมาคม สรุปได้ดังนี้

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

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

- การดำเนินการของสมาคม นอกจากอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญที่ห้ามบุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อล้มล้างการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังได้ให้อำนาจนายทะเบียนในการควบคุมการดำเนินการของสมาคมบางประการ เช่น ให้นายทะเบียนมีอำนาจไม่รับจดทะเบียนเป็นกรรมการของสมาคม มีอำนาจสั่งถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียน เมื่อปรากฏภายหลังการจดทะเบียนว่าวัตถุประสงค์ของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรม

⁶ บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ ชีวประวัติของธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 – 2520

(กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550)

อันดีของประชาชนหรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และ นายทะเบียนได้สั่งให้แก้ไขแล้วแต่สมาคมไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น

ข. เสรีภาพในการรวมกันเป็นสหภาพ สหพันธ์

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า สหภาพและสหพันธ์ ดังนี้

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

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

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

ค. เสรีภาพในการรวมกันเป็นพรรคการเมือง

เสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการเมืองถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นมากในประเทศเสรีประชาธิปไตย เนื่องจากประเทศประกอบด้วยประชาชนจำนวนมาก และเพื่อให้เสียงของบุคคลแต่ละคนมีความสำคัญและสามารถแสดงออกได้อย่างชัดเจน จึงจำเป็นต้องมีการรวมกลุ่มและเปิดโอกาสให้มืองค์การหรือสมาคมหรือกลุ่ม ในประเทศเสรีประชาธิปไตยการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมืองเป็นเครื่องมือในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองของประชาชน⁷ ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นวิธีการใช้อำนาจทางการเมืองปกครองของปวงชนในระบอบประชาธิปไตย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 ได้ให้นิยามคำว่า “พรรคการเมือง” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมกันจัดตั้งเป็นพรรคการเมือง โดยได้รับการจัดแจ้งการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนตามวิถีทางการเมืองปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีมุ่งที่จะส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และมีการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอื่นอย่างต่อเนื่อง

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองใน มาตรา 65 วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนและเพื่อดำเนิน

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

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

กิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้นตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” การให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการจัดตั้งพรรคการเมืองนี้เพื่อให้พรรคการเมืองเป็นกลไกในการสร้างเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนโดยรัฐเป็นประกันและมีอำนาจควบคุมเพียงให้การจัดตั้งและดำเนินงานของพรรคการเมืองสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ง. เสรีภาพในการรวมกันเป็นองค์การพัฒนาเอกชน

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

วิวัฒนาการขององค์การพัฒนาเอกชน มาจากกลุ่มคนผู้มีความปรารถนาดีในอันที่จะช่วยเหลือสังคม นอกเหนือจากสถาบันทางศาสนาหรือมูลนิธิ สมาคม ที่มีอยู่เดิม โดยได้รับความความคิดในการดำเนินงานมาจากองค์การเอกชนในต่างประเทศที่สามารถดำเนินการช่วยเหลือรัฐในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างดี เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านั้นได้พบเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมที่หน่วยงานของรัฐและระบบราชการต่าง ๆ ไม่สามารถเข้าถึงปัญหาและแก้ไขได้อย่างตรงจุด ด้วยเหตุระบบราชการมีขั้นตอนที่ยุ่งยาก ขาดความคล่องตัว ไม่มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาระยะยาว รวมทั้งในบางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐยังสร้างปัญหาและความเดือดร้อนให้กับประชาชน องค์การพัฒนาเอกชนจึงได้ก่อตัวขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าให้กับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน

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

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



สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
ห้องสมุดงานวิจัย
วันที่..... 17 ก.ค. 2555
เลขทะเบียน..... 247795
เลขเรียกหนังสือ.....

จ. เสรีภาพในการรวมกันเป็นหมู่คณะอื่น

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

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

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

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

¹⁰ จุฑาทิพย์ ภักธราวัตและคณะ, แนวทางการพัฒนาเครือข่ายกลุ่ม/องค์กรประชาชนในพื้นที่จังหวัด (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ,2549) หน้า 26-28

2.1.2.2. การจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

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

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

¹¹ ภัทรวรรณ อุซุงศ์อมร, “การจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 : ศึกษาเฉพาะกรณีระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545). หน้า 52.

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

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติเรื่องการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ในมาตรา 29 ดังนี้

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

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

แสดงให้เห็นว่า ข้อจำกัดของการจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการเลิกสมาคม ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และข้อจำกัดดังกล่าว ต้องมีขึ้นเพื่อระงับการดำเนินกิจการที่จะส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย คุกคามความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐจำเป็นต้องจำกัดเสรีภาพไว้ เพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

จึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพของแต่ละคนจะถูกจำกัดก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยความมุ่งหมายเฉพาะ เพื่อประกันให้มีการยอมรับและเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และเพื่อตอบสนองการเรียกร้องต้องการอันชอบธรรมของศีลธรรมอันดี ความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของทุกคนในสังคมประชาธิปไตย ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของรัฐบาลจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้และฝ่ายนิติบัญญัติจะออก

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

2.2 แนวความคิดเสรีภาพและความเป็นอิสระในการรวมกลุ่มรูปแบบสหกรณ์

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

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

รูปแบบการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจในลักษณะที่เรียกว่าสหกรณ์ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น มีเอกลักษณ์เฉพาะแตกต่างจากการรวมกลุ่มรูปแบบอื่น ๆ การศึกษาแนวความคิดเสรีภาพในการรวมกลุ่มรูปแบบสหกรณ์ จึงจำเป็นต้องศึกษาให้เข้าใจแนวความคิดและหลักการสหกรณ์ ดังนี้

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 79

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

2.2.1 ความหมายของสหกรณ์

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

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชได้พระราชทานพระราชดำรัสแก่ผู้นำสหกรณ์ทั่วประเทศเมื่อครั้งเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ ศาลาดุสิดาลัย เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2526 ว่า "คำว่า สหกรณ์แปลว่า การทำงานร่วมกัน การทำงานร่วมกันนี้ลึกซึ้งมาก เพราะว่าจะต้องร่วมมือกันทุกด้านทั้งในด้านงานการที่ทำด้วยร่างกาย ทั้งในด้านงานการที่ทำด้วยสมองและงานทำด้วยใจ ทุกอย่างนี้ขาดไม่ได้ต้องพร้อม"¹⁷

เอนไซโครปีเดียบริตานิกาได้ให้นิยามคำว่า "สหกรณ์" คือ ชุมชนที่รวมกันเป็นองค์การด้วยความสมัครใจ และยึดถือหลักประชาธิปไตยเป็นที่ตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดหาสินค้ามาจำหน่ายแก่สมาชิกและการรับใช้แก่สมาชิก หรือเพื่อให้สมาชิกประกอบการผลิตกรรมเพื่อจำหน่าย หรือจัดการขายผลิตผลของสมาชิก หรือจัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืม หรือรวมวัตถุประสงค์เหล่านี้เข้าด้วยกัน และในขณะเดียวกันเฉลี่ยผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการนี้ให้แก่สมาชิกตามส่วนซึ่งได้ตกลงเห็นพร้อมกันว่าเป็นการเที่ยงธรรมสำหรับสมาชิกแต่ละคนและสำหรับหมู่คณะ"¹⁸

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

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

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

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

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

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

ควบคุมแบบประชาธิปไตย ร่วมลงทุนกันอย่างเสมอภาค และยอมรับการเสี่ยงภัยและผลประโยชน์ทางธุรกิจอย่างยุติธรรม²⁰

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

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

จากนิยามที่กล่าวมาข้างต้น สหกรณ์จึงมีลักษณะโดยทั่วไป ดังนี้²²

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

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

²¹ กรมส่งเสริมสหกรณ์, แหล่งที่มา [http:// www.cpd.go.th](http://www.cpd.go.th)

²² มังกร ชัยพันธุ์, สหกรณ์เบื้องต้น, หน้า 16

บุคคลภายนอก ถ้าประสงค์จะให้สหกรณ์ช่วยเหลือต้องสมัครเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ ซึ่งสหกรณ์ยึดหลักเปิดรับสมาชิกโดยทั่วไป

4. สหกรณ์เป็นองค์การที่สร้างขึ้นด้วยความสมัครใจของสมาชิก กล่าวคือ การเข้าเป็นสมาชิกต้องเป็นไปโดยความเห็นดีเห็นชอบของตนเอง หัวใจของการรวมกันในรูปแบบสหกรณ์หมายถึงการรวมกันโดยความสำนึก พร้อมทั้งจะผูกพันตนเองด้วยความเต็มใจ ถ้าหากมีการบังคับให้เข้าเป็นสมาชิก ผลที่เกิดขึ้นก็คือความล้มเหลวในการจัดการสหกรณ์

5. สหกรณ์เป็นองค์การซึ่งเฉลี่ยผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกโดยวิธีเที่ยงธรรม ในสหกรณ์จะไม่มี การเอาเปรียบ สมาชิกทุกคนจะได้รับประโยชน์จากสหกรณ์ตามส่วนแห่งการทำงานที่ทำให้แก่สหกรณ์ ประโยชน์ตอบแทนที่สมาชิกพึงได้รับจากสหกรณ์ต้องานที่สมาชิกลงไปยอมแปรออกมาเป็นอัตราส่วนที่ชอบด้วยเหตุผล ผลประโยชน์ที่จะนำมาแบ่งปันกันตรงไปตรงมาและเที่ยงธรรม ดังนั้น คนไม่ทำงานให้สหกรณ์จึงจะไม่ได้ประโยชน์จากสหกรณ์

6. สหกรณ์เป็นองค์การเพื่อต่อสู้กับการแสวงหากำไร สหกรณ์จัดตั้งขึ้นโดยผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ สหกรณ์จึงเป็นองค์การที่สร้างขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมาย เพื่อกำจัดการหากำไรอันไม่เป็นธรรม ด้วยการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจเสียใหม่

7. สหกรณ์เป็นองค์การที่ยึดถือความเสมอภาคเป็นหลัก ในสหกรณ์เดียวกันย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน สิทธิพิเศษไม่ว่าในทางใด ๆ ไม่มีในสหกรณ์ อำนาจในการจัดการงานก็ดี จำนวนหุ้นที่ถือก็ดี ไม่ก่อให้เกิดสิทธิเหนือกว่าสมาชิกคนอื่น ๆ ในการดำเนินงานของสหกรณ์ยึดถือหลักการควบคุมตามแบบประชาธิปไตย สมาชิกมีสิทธิควบคุมสหกรณ์โดยอาศัยสิทธิการออกเสียง ซึ่งเป็นไปตามหลัก "หนึ่งคนหนึ่งเสียง" โดยไม่คำนึงถึงว่าใครจะมีหุ้นมากน้อยเท่าใด

8. วิธีดำเนินการของสหกรณ์เป็นวิธีสุจริต ไม่ผิดกฎหมาย และศีลธรรมจรรยา

2.2.2 แนวความคิดหลักการสหกรณ์

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

- หลักการข้อที่ 1 (1st Principle: Voluntary and Open Membership) การเป็นสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง

²³ ประเสริฐ จรรย์สุภาพ เอกสารคำสอนการสหกรณ์, หน้า 40 - 45

สหกรณ์เป็นองค์การแห่งความสมัครใจเปิดกว้างสำหรับบุคคลทั่วไปที่สามารถเข้ามาใช้บริการจากสหกรณ์นั้น ๆ ได้และที่เต็มใจจะรับผิดชอบในฐานะเป็นสมาชิกโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ สถานภาพทางสังคม เชื้อชาติ การเมือง หรือศาสนา สาระสำคัญของหลักการข้อนี้ คือ

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

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

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

สหกรณ์เป็นองค์การประชาธิปไตยที่มีการควบคุมโดยสมาชิกซึ่งมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในการกำหนดและตัดสินใจเรื่องนโยบาย ชายหรือหญิงใดที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกจะต้องรับผิดชอบต่อสมาชิกในสหกรณ์ มีสิทธิในการออกเสียงเท่าเทียมกัน (หนึ่งคนหนึ่งเสียง) และสำหรับสหกรณ์ในระดับอื่น ๆ ย่อมจะดำเนินการตามแนวทางประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน สาระสำคัญของหลักการข้อนี้ คือ

1) สหกรณ์เป็นองค์การประชาธิปไตย ทั้งในด้านโครงสร้าง และกระบวนการดำเนินงานของสหกรณ์ คือ สมาชิกทุกคนมีสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบ อย่างเท่าเทียมกัน

2) สมาชิกต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของสหกรณ์ โดยการลงมติเพื่อตัดสินใจในกระบวนการควบคุมสหกรณ์ในขั้นสุดท้าย หากผู้บริหารสหกรณ์ทำหน้าที่ไม่น่าไว้วางใจ สมาชิกสามารถลงมติถอดถอนกรรมการบริหารสหกรณ์ได้

3) ผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นตัวแทนของสมาชิก เพื่อเป็นกรรมการบริหารสหกรณ์ต้องมีความรับผิดชอบต่อสมาชิก และถือประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิก

4) ในสหกรณ์ระดับจุลภาคหรือสหกรณ์ขั้นปฐม สมาชิกทุกคนออกเสียงได้เท่ากัน คือ หนึ่งคนหนึ่งเสียง ถือว่าเป็นความเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง แต่สำหรับสหกรณ์ในระดับมหภาค

หรือระดับทุติยภูมิ การกำหนดคะแนนเสียงอาจจัดการได้ตามความเหมาะสม แต่ก็ต้องเป็นไปตามวิธีทางประชาธิปไตย เช่น อาจกำหนดให้คะแนนเสียงของแต่ละสหกรณ์ในชุมชนถือตามจำนวนสมาชิกหรือตามปริมาณธุรกิจก็ได้

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

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

1) สมาชิกต้องมีส่วนร่วมทุนในสหกรณ์ของตนเองอย่างเท่าเทียมกัน สมาชิกทุกคนต้องถือหุ้นไม่ว่าจะด้วยเงินสด หรือทรัพย์สินอื่นใด ตามที่สหกรณ์กำหนด ตามศักยภาพของแต่ละคน ผู้ที่มีมากก็ควรมีส่วนร่วมมาก เพื่อให้สหกรณ์มีเงินทุนสำหรับการดำเนินธุรกิจอย่างเพียงพอ

2) สมาชิกพึงมีส่วนร่วมในการควบคุมการใช้เงินทุนของสหกรณ์ตามวิธีทางประชาธิปไตย นอกเหนือจากการระดมทุนข้อ 1 เป็นเรื่องที่สำคัญ หากผู้บริหารใช้เงินทุนของสหกรณ์ไม่มีประสิทธิภาพ หรือเกิดการทุจริต จะเป็นผลเสียแก่สหกรณ์และสมาชิกส่วนรวม ดังนั้นสมาชิกควรมีส่วนควบคุมการใช้เงินทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ด้วย

3) ส่วนหนึ่งของทุนต้องสะสมไว้เป็นทุนส่วนรวมที่ไม่นำมาแบ่งปันกัน

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

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

สหกรณ์เป็นองค์การที่พึ่งพาตนเองและช่วยเหลือตนเองโดยมีการควบคุมจากมวลสมาชิกเมื่อใดที่สหกรณ์จะต้องมีข้อผูกพันกับองค์การอื่นใดซึ่งรวมถึงหน่วยงานของรัฐบาลด้วย หรือจะต้องแสวงหาเงินทุนเพิ่มจากแหล่งเงินทุนภายนอกสหกรณ์ สหกรณ์จะต้องกระทำการ

ดังกล่าวในสถานภาพที่มั่นใจว่ามวลสมาชิกจะยังคงดำรงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมสหกรณ์ตามแนวทางประชาธิปไตยและสหกรณ์ยังคงดำรงความเป็นอิสระ สาระสำคัญของหลักการข้อนี้ คือ

1) สหกรณ์เป็นองค์การที่มีการปกครอง ควบคุมดูแลกันเอง ที่มีพื้นฐานสำคัญของการช่วยตนเอง โดยการควบคุมจากสมาชิกทั้งมวล การบริหารจัดการของสหกรณ์ รวมถึงระบบการตรวจสอบเป็นไปตามวิถีประชาธิปไตย ที่มีการควบคุมจากสมาชิกเป็นสำคัญ

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

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

สหกรณ์พึงให้การศึกษาและการฝึกอบรมแก่สมาชิก ผู้แทนสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งผู้จัดการและพนักงาน เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้สามารถเกื้อหนุน การพัฒนาสหกรณ์ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสหกรณ์พึงให้ข่าวสารสาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนและบรรดาผู้นำทางความคิดทั้งหลายในเรื่องคุณลักษณะและคุณประโยชน์ของสหกรณ์ สาระสำคัญของหลักการข้อนี้ คือ

1) การให้การศึกษา การฝึกอบรม เป็นวิธีการสำคัญ ในการให้ความรู้ ข่าวสารแก่บรรดาสมาชิก คณะกรรมการดำเนินงาน ผู้จัดการ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นมีศักยภาพที่จะพัฒนาสหกรณ์ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การให้ศึกษานั้น นอกจากบุคลากรของสหกรณ์แล้ว สหกรณ์ควรให้ความรู้แก่บุคคลทั่วไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เยาวชนรุ่นใหม่ และผู้นำด้านความคิดในสังคม โดยสาระสำคัญที่ควรให้ความรู้ได้แก่ คุณลักษณะที่สำคัญและประโยชน์ที่พึงได้รับจากสหกรณ์

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

สหกรณ์จะสามารถให้บริการแก่สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ขบวนการสหกรณ์ได้ โดยร่วมมือกันผ่านโครงสร้างการทำงานในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ สาระสำคัญของหลักการข้อนี้ คือ

1) ความร่วมมือกันภายในสหกรณ์ของตนเป็นสิ่งที่สำคัญลำดับแรก สหกรณ์แต่ละแห่งต้องสามารถบรรลุผลการให้บริการสมาชิกได้อย่างเต็มที่ ธุรกิจ หรือบริการใด ๆ อันจะเกิด

ประโยชน์แก่สมาชิก สหกรณ์ต้องดำเนินการอย่างจริงจังและสร้างความพอใจให้แก่สหกรณ์อย่างทั่วถึง

2) ความร่วมมือระหว่างสหกรณ์เป็นสิ่งสำคัญ หากสหกรณ์สามารถรวมตัวกันเป็นเครือข่าย ทั้งเครือข่ายภายในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค ระดับชาติ หรือระดับนานาชาติได้ จะสร้างความเข้มแข็งให้กับขบวนการสหกรณ์และเป็นประโยชน์กับสมาชิกและสหกรณ์ ถือเป็นความสำเร็จขั้นสูงของการสหกรณ์

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

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

2.2.3 ความเป็นอิสระกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มรูปแบบสหกรณ์

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

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

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

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

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

ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามความหมายข้างต้น เมื่อเปรียบเทียบกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เห็นว่า ความเป็นอิสระของสหกรณ์อยู่บนพื้นฐานแนวความคิดเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจ เนื่องจากไม่มีวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี การรวมกลุ่มกันไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อผูกขาดตัดตอนทางการค้าที่จะมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น ทุกคนในสังคมประชาธิปไตย จึงมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ได้ โดยอาศัยวิธีการในการดำเนินกิจการของกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางเศรษฐกิจ ดังนี้

- วิธีการสหกรณ์ตามแนวคิดร้านสหกรณ์รอชเดล Rochdale²⁴

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

²⁴ มังกร ชัยพันธุ์, สหกรณ์เบื้องต้น, หน้า



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

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

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

สหกรณ์จึงมีลักษณะต่างกับบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วน ซึ่งมุ่งไปทางรวมหุ้น สิทธิในการออกเสียง เกี่ยวเนื่องกันจำนวนหุ้นที่ลงไป ส่วนสหกรณ์นั้นให้สิทธิสมาชิกคนหนึ่งอยู่ที่การรวมคนไม่ใช่การรวมทุน

8. ส่วนหนึ่งแห่งกำไรสุทธิให้สะสมไว้เป็นเงินสำรองของสหกรณ์ทุกปี การตั้งเงินสำรองไว้ก็เพื่อประโยชน์ในทางขยายธุรกิจของสหกรณ์ให้กว้างขวางออกไป หรือเมื่อมีเหตุการณ์ฉุกเฉินก็จะได้ผลักเงินสำรองนี้มาชดใช้ก่อน

- วิธีการสหกรณ์ตามแนวคิดสหกรณ์แบบไรฟ์ไฟเซน Raiffeisen

Friedrich Wilhelm Raiffeisen เกิดเมื่อปี ค.ศ. 1818 ในตำบล Hamm เริ่มแรกรับราชการทหารและศึกษาวิชาการทหารที่เมืองโคโลน แต่ภายหลังร่างกายไม่สมบูรณ์จึงลาออกจากหน้าที่ประจำการ เข้ารับราชการฝ่ายพลเรือน ต่อมาได้รับตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด Weyerbusch เมื่อ ค.ศ. 1846 -1847 ราษฎรในท้องที่นั้นได้รับความเดือดร้อนจากอุทกภัย การทำนาเสียหาย Raiffeisen จึงตั้งสมาคมการกุศลขึ้น เพื่อจำหน่ายอาหารและพันธุ์ข้าวปลูกให้แก่ผู้ที่ยากจนขัดสน โดยสมาคมนี้ตั้งขึ้นเพื่อเป็นการอุดหนุนแก่กุลผู้ประสบภัยเป็นครั้งคราวเท่านั้น ต่อมาภายหลังได้ตั้งสมาคมขึ้นอีกสมาคม เพื่อช่วยเหลือชาวนาในการซื้อสัตว์พาหนะ (โค) เนื่องจากในเวลานั้นการซื้อและขายโคอยู่ในมือพ่อค้า ซึ่งเป็นพ่อค้าคนกลางและดำเนินวิธีโดยวิธีการผูกขาด โดยได้รับซื้อโคไว้เป็นจำนวนมากและขายให้กับชาวนาในราคาแพง Raiffeisen จึงหาวิธีกำจัดพ่อค้าคนกลาง โดยตั้งเป็นสมาคมจัดซื้อโคจากผู้ขายโดยตรง และสมาคมนี้ได้เปลี่ยนรูปเป็นสหกรณ์เครดิต มีหน้าที่จัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืมและเรียกดอกเบี้ยพอสมควร และในไม่ช้าสมาคมนี้ได้ขยายธุรกิจกว้างออกไปอีก คือจัดซื้อสิ่งของใช้สอยและจำเป็นในทางเกษตรกรรมให้ชาวนาอีกด้วย

สหกรณ์ซึ่ง Friedrich Wilhelm Raiffeisen เป็นผู้คิดค้นขึ้นจึงเป็นประเภทที่เหมาะสมแก่ราษฎรซึ่งมีอาชีพในการเพาะปลูก ซึ่งในเวลานั้นยังไม่มีเครดิตสถานสำหรับให้กู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการลงทุนทำการเพาะปลูก ทำให้ชาวนาไม่มีทุนรอนในการประกอบอาชีพ จึงได้พยายามช่วยเหลือชาวนาโดยการจัดหาทุนให้กู้ยืมเพื่อใช้จ่ายในการเพาะปลูก วิธีการนี้ มีเพียงแต่ช่วยเหลือราษฎรชาวนาในเรื่องทุนในการเพาะปลูก แต่ยังไม่ส่งเสริมให้สมาชิกมีความสุจริตซึ่งกันและกัน ทั้งให้รู้จักรักหมู่คณะด้วย สหกรณ์เครดิตรูปแบบนี้ มีหลักในการดำเนินการดังนี้

1. คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ไม่ได้รับสินจ้างอย่างใดเลย คณะกรรมการดำเนินการเลือกกันในกลุ่มสมาชิกนั่นเองสหกรณ์ต้องมีผู้นำ เช่น พระหรือครูประจำตำบล โดยช่วยเหลือทางการกุศลไม่ได้รับสินจ้าง

2. จำกัดแดนสหกรณ์ สมาชิกสหกรณ์เดียวกันต้องเป็นผู้ตั้งบ้านเรือนและ ภูมิลำเนาอยู่ภายในเขตซึ่งเป็นแดนสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกรู้จักกันหมด และให้สมาชิก ควบคุมดูแลกันเอง

3. ความไม่จำกัดสินใช้ ผู้ที่เป็นสมาชิกสหกรณ์เครดิตต้องรับผิดชอบร่วมกัน และแทนกันหนี้สินทั้งสิ้นของสหกรณ์ ความไม่จำกัดสินใช้นี้เป็นหลักสำคัญหลักหนึ่งสำหรับ สหกรณ์เครดิตเพราะเป็นเครื่องช่วยให้สหกรณ์กู้เงินจากธนาคารได้ง่าย Raiffeisen ตั้งหลักไว้ว่า คนทุกคนแม้จะยากจนเพียงใด ก็ยังมีเครดิตหรือความเชื่อถือส่วนตัวของตนอยู่ ความเชื่อถือ ส่วนตัวบุคคลหนึ่งไม่มีค่ามากนักแต่เมื่อรวมกันเข้าหลาย ๆ คน ก็เกิดเป็นสิ่งที่ประกันทรัพย์ได้ดี

4. ไม่มีการจำหน่ายหุ้นและไม่มีการแบ่งปันเงินกำไร เนื่องจากเห็นว่าชาวนา เป็นผู้ที่ขาดเงินเรื่องเงิน ย่อมไม่สามารถมีหุ้นส่วนในสหกรณ์ได้ และเห็นว่าความไม่จำกัดสินใช้เป็น หลักประกันเงินกู้ของสหกรณ์ได้ดี จึงไม่ต้องขายหุ้นให้สมาชิก แต่ต่อมาสหกรณ์แบบ Raiffeisen ได้ จำหน่ายหุ้นให้สมาชิก และเงินกำไรที่สหกรณ์หาได้ในปีหนึ่ง ๆ เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว ให้ยกไป สมทบเป็นเงินสำรอง เพื่อให้สหกรณ์มีทุนของตนเอง ไม่ต้องอาศัยการกู้ยืมจากบุคคลภายนอก

5. กำหนดเวลาส่งเงินกู้ แบ่งออกเป็นเงินกู้ในระยะเวลายาวและเงินกู้ใน ระยะเวลาคั้น การส่งเงินคืนให้สหกรณ์ใช้วิธีผ่อนส่งเป็นงวด ๆ โดยวิธีผ่อนชำระหนี้ย่อมช่วย สนับสนุนชาวนาให้ปลดเปลื้องหนี้สินของตนเร็วขึ้น

6. การให้เงินกู้สหกรณ์จะให้กู้ได้แต่เฉพาะสมาชิกเท่านั้น ตามหลัก “กู้ไปใช้ จ่ายในสิ่งที่เกิดประโยชน์และจำเป็นจริง ๆ”

นอกจากประชาชนจะรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ขั้นปฐมแล้ว เพื่อให้การรวมตัวกัน เป็นขบวนการที่เข้มแข็ง ก่อให้เกิดความร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสหกรณ์ จึงต้อง มีการรวมตัวกันในรูปแบบองค์กรขั้นสูง หรือเป็นเครือข่ายที่เชื่อมโยงเป็นหนึ่งเดียวกัน โดยการ รวมตัวกันเป็นองค์กรขั้นสูงนี้ อยู่ภายใต้แนวความคิดการรวมตัวกัน ดังต่อไปนี้²⁵

1. ขบวนการสหกรณ์ (Cooperative Movement) ขบวนการสหกรณ์เป็น องค์กรเพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคม “โดย – เพื่อ – ผ่าน” ประชาชน ผู้คนที่ระดมมาเพื่อจุดมุ่งหมาย เพื่อร่วมกันโดยมีหลักการสำคัญคือ ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม ขบวนการสหกรณ์ใดที่ ละเลย จุดมุ่งหมายเพื่อการมีส่วนร่วมและพบปะสัมพันธ์กัน ในไม่ช้าก็จะสลายความเป็น ขบวนการและเปลี่ยนไปเป็นสายการบังคับบัญชาแบบราชการหรือกิจการที่มุ่งเน้นแต่ธุรกิจ

2. สัมพันธ์สหกรณ์ (Co – operative Federation) เป็นแนวทางแบบดั้งเดิม ของการสร้างความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ โดยการรวมสหกรณ์ในระดับท้องถิ่นเข้ากับศูนย์กลาง

²⁵ สยมพร โยธาสมุทร, การบริหารสังคมด้วยสหกรณ์ในประเทศไทย, หน้า 28-29

ซึ่งมีจุดมุ่งหมายร่วมกันและอุดมการณ์จะเป็นการเชื่อมระหว่างกันอย่างชัดเจน ซึ่งสหกรณ์เหล่านี้จะต้องเสียความเป็นอิสระลงไปบ้างเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ อำนาจและการสนับสนุน

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

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

การรวมตัวกันเป็นขบวนการสหกรณ์ เป็นเสรีภาพของประชาชนที่รัฐในระบอบประชาธิปไตยไม่อาจปฏิเสธได้ และเสรีภาพนี้มีข้อจำกัด เพียงเพื่อป้องกันและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม และรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และเพื่อป้องกันการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ นอกจากนั้นแล้ว ไม่มีข้อจำกัดใด ๆ ที่จะอุปสรรคในการจัดตั้งสหกรณ์ ประชาชนสามารถรวมกันจัดตั้งสหกรณ์ได้โดยเสรี การดำเนินงานของสหกรณ์ต้องเป็นอิสระ โดยรัฐไม่ควรใช้อำนาจเข้าไปแทรกแซงกิจการสหกรณ์ トラบใดที่การดำเนินการสหกรณ์อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

2.2.4 แนวความคิดสหกรณ์ในประเทศไทย

การเตรียมจัดตั้งสหกรณ์เริ่มต้นในปลายรัชสมัยรัชกาลที่ 6 ประมาณปี พ.ศ. 2458 พระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระเจ้าจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงการคลังมหาสมบัติและดำรงตำแหน่งนายกแห่งสภาเผยแผร์พาณิชย์ ทรงเห็นว่า การจัดตั้งสหกรณ์นั้นจำต้องเริ่มในทันใด เพราะเป็นการก่อทุนและให้ความเป็นอิสระแก่ผู้ประกอบการพาณิชย์ สำคัญเท่ากับการเปิดทางไปมาแลบังคับน้ำให้เป็นชลประทาน แต่การที่จะได้ริเริ่มนั้น สภาจะได้ปรึกษากันโดยละเอียดถึงวิธีที่จะได้จัดและกำหนดวิธีหาทุนรอนที่จะลงไปในกิจการนี้ เพื่อมิให้เป็นทีที่ต้องจ่ายพระราชทรัพย์เกินกว่าที่ควร แต่ก่อนการจัดตั้งสหกรณ์ มีข้อพิจารณาที่จะต้องให้ลุล่วงไปก่อน ดังนี้²⁶

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

²⁶ สมุขพร โยธาสุมุท, การบริหารสังคมด้วยสหกรณ์ในประเทศไทย, หน้า 227 - 266

รายย่อย เพราะเป็นการจัดหาทุนดอกเบี้ยต่ำ ส่งต้นเงินเข้า และถือว่าเป็นสหกรณ์ประเภทที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่และความต้องการของราษฎรในสมัยนั้น

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

3. สถานที่จัดตั้งสหกรณ์ “มณฑลพิษณุโลก” ได้รับการพิจารณาเพราะเป็นมณฑลที่ใช้เป็นแหล่งทดลอง นโยบายด้านการเกษตรของรัฐมาแล้ว โดยก่อนหน้านี้อรัฐได้ส่งเสริมให้ราษฎรทำการเกษตรพืชเชิงเดี่ยว คือการเพาะปลูกฝ้าย แต่ไม่ได้ผล ความยากลำบากจึงตกแก่ราษฎรที่ดำเนินตามคำแนะนำของรัฐ ซึ่งรัฐก็ต้องพยายามแก้ไขช่วยยกฐานะของราษฎรโดยช่วยเหลือให้ผู้ทำการเพาะปลูกอยู่แล้วให้ตั้งตัวได้ประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งมณฑลนี้ยังมีพื้นที่ว่างเปล่าซึ่งรัฐบาลสนับสนุนให้อพยพเข้าไปอยู่อาศัยใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์ ราษฎรเหล่านั้นไม่มีเงินทุนพอเพียงในการสร้างตนเอง ต้องยอมเสียดอกเบี้ยแพง ฉะนั้น การผลักดันด้วยกลไกต่าง ๆ ให้ราษฎรที่พึ่งอพยพมาจากทางใต้ได้มีกำลังใจบุกเบิกหักร้างถางพง ขยายการผลิตต่อไปจึงจำเป็น

4. บุคลากร เจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่และเจ้าหน้าที่ในระยะแรกที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับสหกรณ์โดยตรง คือ พระวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ การที่ต้องคำนึงถึงบุคลากรภาครัฐนั้น เพราะแนวความคิดการจัดตั้งสหกรณ์เพื่อต้องการกระจายทุนของรัฐไปยังราษฎร ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินทุนอย่างเข้มงวดโดยต้องใช้กำลังจากภาครัฐเป็นตัวจักรสำคัญ

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

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

อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบของสมาชิกต่อสหกรณ์และบุคคลภายนอกตาม กฎหมาย เป็นความรับผิดชอบร่วมกันโดยไม่จำกัดจำนวน ทำให้ทัศนคติของราษฎรที่มีต่อสหกรณ์ ซึ่งเป็นเรื่องใหม่กลับเกิดปรากฏการ “ความหวาดกลัวในเรื่องความรับผิดชอบ” กล่าวคือ ภายใต้อ สหกรณ์ชนิดไม่จำกัด กฎหมายกำหนดให้สมาชิกต้องรับผิดชอบต่อหนี้สินของสหกรณ์ไม่จำกัดจำนวน ทำให้สมาชิกต้องรับผิดชอบในหนี้สินของสหกรณ์ร่วมกันและแทนกันโดยไม่จำกัด ราษฎรยังไม่เข้าใจ และไม่คุ้นกับวิธีการสหกรณ์นี้ ต่างมีความหวาดกลัวที่จะต้องรับผิดชอบนี้เป็นอย่างยิ่ง จึงเป็นหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านสหกรณ์ ที่จะต้องทำหน้าที่ชี้แจงให้ราษฎรเข้าใจถึงหลักและวิธีการ สหกรณ์ สสำรวจ ตรวจสอบรายได้ รายจ่ายและความสามารถผ่อนชำระหนี้ของราษฎร

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

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า เหตุผลสำคัญในการก่อตั้งสหกรณ์ในประเทศไทย เพื่อเป็นการ ก่อทุนให้กับราษฎร โดยมีหน่วยงานราชการการเงินการคลัง ด้านการพาณิชย์เป็นฝ่ายผลักดัน ใน

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

2.3 ความเป็นอิสระและเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจรูปแบบอื่น

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

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

²⁷ เรื่องเดียวกัน หน้า 296

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

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48

- มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างผลได้แก่ชุมชน เช่น รายได้และการจ้างงาน
- สมาชิกชุมชนเป็นผู้ควบคุมและจัดการไม่ใช่นักลงทุนหรือนักธุรกิจ โดยทั่วไปการตัดสินใจทางธุรกิจจะผ่านคณะกรรมการบริหารซึ่งเป็นตัวแทนของชุมชน
- รายได้ของธุรกิจมาจากการขายไม่ใช่มาจากเงินช่วยเหลือ ธุรกิจชุมชนซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีการลงทุนเพื่อให้ได้กำไร

Allen เห็นว่ารูปแบบของธุรกิจชุมชนในประเทศด้อยพัฒนาทั่วโลก เริ่มลดจำนวนลง โดยเฉพาะสหกรณ์ที่มีจำนวนมากแต่ประสบความสำเร็จล้มเหลว โดยให้เหตุผลว่า เป็นเพราะการควบคุมของระบบราชการ กล่าวคือ เมื่อสหกรณ์มีบทบาททางเศรษฐกิจมาก กฎหมายสหกรณ์ก็จะมีบทบัญญัติควบคุมแทรกแซงมากขึ้น เนื่องจากเห็นว่าทำให้สหกรณ์มีอิสระโดยทั่วไปแม้จะทำให้สหกรณ์บริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางตรงกันข้ามก็เกิดปัญหาได้เช่นกัน นั่นคือสหกรณ์ที่ไม่มีอิสระและไม่ถูกแทรกแซงก็จะไม่สนใจสมาชิกที่ยากจน เพราะเป็นสมาชิกที่เป็นภาระกับสหกรณ์ ยิ่งกว่านั้นในสหกรณ์ที่มีลักษณะเป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ มักจะมีปัญหาคอรัปชั่นขณะเดียวกันในสหกรณ์เล็ก ๆ มักจะประสบปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีความสามารถ จึงยากที่จะพึ่งพาตนเองได้ มักจะพึ่งพาการสนับสนุนจากภายนอก ในทำนองเดียวกับธุรกิจชุมชนรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งจะประสบปัญหาค้ำย ๆ กับสหกรณ์ นาน ๆ เข้าธุรกิจชุมชนเหล่านั้นมักจะมีปัญหาร่วมกันประการหนึ่งคือ การบริหารและการจัดการกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนไม่กี่คน ขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิก

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

2.3.1 การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจที่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมาย

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

ก. บริษัทธุรกิจชุมชน

บริษัทธุรกิจชุมชนเป็นองค์กรของธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นมาในรูปแบบบริษัท จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีการดำเนินงานในรูปแบบบริษัทที่ไม่แสวงหากำไร แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะนำกำไรนั้น เพื่อยกระดับรายได้ของสมาชิกและพัฒนาชีวิตของชุมชน ความแตกต่างระหว่างบริษัทชุมชนและสหกรณ์มีอยู่ 2 ด้านหลัก คือ ด้านสิทธิของผู้ถือหุ้นและด้านการดำเนินงาน

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

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

ดังนั้น บริษัทธุรกิจชุมชนจึงเกิดขึ้นเพราะ เหตุผลสมาชิกบางกลุ่มที่ต้องการดำเนินงานเชิงธุรกิจและต้องการความคล่องตัวต้องการหลีกเลี่ยงความจุกจิกของระบบราชการ ต้องการที่จะปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์นโยบายได้รวดเร็ว ให้ทันกับสถานการณ์ทางการผลิตและการตลาด แม้ว่าจะต้องเสียภาษีก็ตาม

องค์การเกษตรแห่งสหประชาชาติ ได้จำแนกข้อแตกต่างของบริษัทและสหกรณ์ไว้ให้เห็นโดยชัดเจน ดังนี้³⁰

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

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

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

ข. วิสาหกิจชุมชน

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

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



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

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

วิสาหกิจชุมชนที่จะขอรับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องจดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมการเกษตร การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน โดยคณะกรรมการมีหน้าที่จัดให้มีมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชนที่มีความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้แล้ว รวมทั้งการให้ความรู้และการสนับสนุนในการประกอบกิจการวิสาหกิจชุมชนในระดับที่สูงขึ้น ตามความพร้อมและความต้องการของกิจการวิสาหกิจชุมชน เช่น การส่งเสริมและพัฒนาผลิตภัณฑ์ของกิจการ

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

วิสาหกิจชุมชนและการออกแบบที่ทันสมัยตามความต้องการของตลาด การร่วมมือซึ่งกันและกัน หรือให้ความช่วยเหลือในการศึกษาวิจัย เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านคุณภาพ การผลิต การจัดการ และการตลาด เพื่อสร้างความพร้อมให้แก่กิจการวิสาหกิจชุมชนในระดับที่สูงยิ่งขึ้น

ดังนั้น วิสาหกิจชุมชน จึงเป็นเสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อการจัดการทุนของ ชุมชน ความเป็นอิสระของวิสาหกิจชุมชนขึ้นอยู่กับความต้องการของวิสาหกิจชุมชนเองว่า ต้องการขอรับความช่วยเหลือจากรัฐหรือไม่

ค. กองทุนหมู่บ้าน

ในปี พ.ศ. 2517 ภาครัฐโดยกรมพัฒนาชุมชนได้นำแนวคิดสหกรณ์ กลุ่มสินเชื่อ เครดิตยูเนียน และการให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร จัดตั้งเป็นกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็น โครงการนำร่องเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจชนบทตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 โดยมีการเชื่อมโยงกิจกรรมต่อเนื่องต่าง ๆ เช่น ศูนย์สาธิตการเกษตร ยุ้งฉางและธนาคารข้าว เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนรู้จักการบริหารจัดการในเชิงธุรกิจด้านการผลิต การตลาด โดยได้มีการส่งเสริมให้ มีการจดทะเบียนเป็นสมาคม กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต แต่เนื่องจากสภาพชุมชนในชนบทมี ลักษณะการพึ่งพาอุปถัมภ์ ชุมชนมีหน้าที่เชื่อฟังและอยู่ในโอวาทปฏิบัติตามระเบียบที่ถืออำนาจ โดยรัฐหรือผู้มีอิทธิพลในชุมชน ทำให้วิธีการดำเนินงานและระเบียบหลายประการไม่เอื้อประโยชน์ แก่กลุ่ม ทำให้เมื่อไม่มีผู้นำที่เข้มแข็งกลุ่มก็ต้องเลิกไป

หลังจากที่ประเทศไทยต้องเผชิญวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ. 2541)ทำให้เกิดการ เคลื่อนไหวอย่างมากของภาคประชาชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) จึงได้จัดวางกลไก แบบภาคี อาศัยความร่วมมือแบบองค์กรชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการ สนับสนุนให้องค์กร ชุมชนรวมตัวกันเป็นเครือข่ายในระดับจังหวัด ในส่วนของนโยบายภาครัฐได้มีนโยบายพัฒนาและ กระตุ้นเศรษฐกิจชนบทในรูปแบบกองทุนหมุนเวียน ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 รัฐได้รับการสนับสนุน จากเงินทุนมียาชาว่าให้แก่อำเภอกลุ่มกิจกรรมในหมู่บ้านเพื่อนำไปหมุนเวียนเพื่อการผลิตภายในหมู่บ้าน โดยแต่ละหมู่บ้านจะได้รับเงิน จำนวน 100,000 บาท ผ่านองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่มีการ ติดตามประเมินผลโครงการดังกล่าว จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2544 รัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้นำ แนวความคิดกองทุนชุมชนมาเป็นต้นแบบของโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชน

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจึงเป็นนโยบายของรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ที่มุ่งแก้ไขปัญหาคความยากจนของประชาชน โดยรัฐบาลจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมืองดำเนินงานในเขตเทศบาลและกรุงเทพฯ แห่งละ 1 ล้านบาท เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนใน หมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อใช้ในการพัฒนาอาชีพ สร้างงานหรือเพิ่มรายได้ โดยการสร้างงาน สร้างอาชีพ รายได้ ลดรายจ่าย และบรรเทาเหตุฉุกเฉินและความจำเป็นเร่งด่วน โดยกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจะ

เป็นทุนหมุนเวียนอยู่ในหมู่บ้านและชุมชนเมือง ให้ประชาชนบริหารจัดการกันเอง อยู่ภายใต้การสนับสนุน การดำเนินงานของกรมการพัฒนาชุมชน

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

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

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

³² วทัญญู พุทธรักษา, "การศึกษาเปรียบเทียบลักษณะทางเศรษฐกิจสังคมและการเมืองของหมู่บ้านที่มีการ บริหารกองทุนหมู่บ้านระดับชั้นต่าง ๆ : กรณีศึกษาจังหวัดฉะเชิงเทรา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะ เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552) หน้า 10-19

การสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชน และการเสริมสร้างศักยภาพชุมชนในการอยู่ร่วมกันกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสันติและเกื้อกูลกัน

เมื่อพิจารณาการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านเห็นว่า กองทุนหมู่บ้านเป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่สมาชิกในหมู่บ้าน ต้องการให้มีกองทุนในหมู่บ้านเป็นแหล่งเงินทุนที่หมุนเวียนกันภายในหมู่บ้านและชุมชนต่อไป ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการตรวจสอบ การควบคุมจากเจ้าหน้าที่รัฐ กองทุนหมู่บ้านจึงมีความเป็นอิสระจากการควบคุมจากภาครัฐมากกว่าสหกรณ์

2.3.2 การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมาย

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

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

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29

³⁴ ปิยะวัติ สิงห์สุรีย์, ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย เล่มที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546) หน้า 30

กับ “ผู้รับบริการ” กลุ่ม/ชุมชน จึงได้หันมาจัดการเรื่องสวัสดิการในความหมายที่ครอบคลุมวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน เชื่อมโยงกับทุนและกิจกรรมพัฒนาทุกอย่างของชุมชน

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

ข้อเสียของการรวมกลุ่มที่ไม่มีกฎหมายรองรับ จะไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐ ไม่มั่นคง เนื่องจากต้องอาศัยความเชื่อมั่น ศรัทธาต่อผู้นำค่อนข้างสูง ไม่มีหลักประกันความเสี่ยง เนื่องจากไม่มีการตรวจสอบจากภายนอก

ความแตกต่างระหว่างการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจที่มีกฎหมายรับรองกับการรวมกลุ่มที่ไม่มีกฎหมายรองรับ สรุปข้อดี/ข้อเสียของการรวมกลุ่มที่มีความแตกต่างระหว่างกลุ่มที่มีกฎหมายรองรับและที่ไม่มีกฎหมายรองรับ ได้ดังนี้

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

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

ในแง่ความเป็นอิสระการรวมกลุ่มที่ไม่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมาย ย่อมมีอิสระในการดำเนินการมากกว่ากลุ่มที่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมาย เพราะการรวมกลุ่มที่ไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมายเป็นเสมือนบุคคลนอกกฎหมาย ไม่มีการสนับสนุนช่วยเหลือจากรัฐ จึงมีอิสระที่จะดำเนินการใด ๆ ได้ ตราบเท่าที่การดำเนินการนั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย รัฐไม่อาจใช้ควบคุมกำกับกลุ่มเหล่านี้ได้ หากไม่มีการกระทำผิดกฎหมาย เพราะถือเป็นเสรีภาพของประชาชน

2.4 แนวความคิดนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ

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

2.4.1 สหกรณ์กับระบบเศรษฐกิจในประเทศไทย

ในประเทศไทยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เศรษฐกิจของไทยมีลักษณะพึ่งพาตนเองแบบเลี้ยงตนเองผลิตเพื่อกินเพื่อใช้ในครัวเรือน ไม่มีการผลิตเพื่อขาย ๆ ไม่มีการศึกษาเรื่องเศรษฐศาสตร์และลัทธิทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2454 พระยาสุริยานุวัตร (เกิด บุนนาค) ได้พิมพ์ตำราเศรษฐศาสตร์ ชื่อ “ทรัพย์ศาสตร์” ว่าด้วยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์คลาสสิกและนีโอคลาสสิก และบทวิภาครายได้และทรัพย์สิน โดยวิจารณ์ระบบกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลว่าทำให้เกิดเศรษฐกิจและคนเข็ญใจ ทั้ง ๆ ที่ทำกินในที่ดินเดียวกัน และได้เสนอให้ใช้ระบบสหกรณ์และให้มีสหบาลกรรมการ แต่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงวิจารณ์หนังสือทรัพย์ศาสตร์ในวารสาร “สมุทรสาร” ของกองทัพเรือ ฉบับวันที่ 5 กันยายน 2458 ทรงระบุว่าทรัพย์ศาสตร์ทำให้เกิดการต่อสู้ทางชนชั้น ชาวไทยควรยึดถือหลักแห่งศาสนาพุทธ คือ พอใจในสิ่งที่ตนมีอยู่³⁵

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

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

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

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

นอกจากนี้สหกรณ์ครบรูปจะเป็นฐานของการจัดการปกครองแบบกระจายอำนาจคือเทศบาล และมีบทบาทในการจัดบริหารสาธารณสุขและการศึกษาด้วยตนเอง จัดระบบการปราบปรามโจรผู้ร้าย และรัฐอาจอาศัยสหกรณ์เป็นหน่วยมูลฐานของการนำการทหารแก่ประชาชนทั่วไปด้วย แต่เค้าโครงเศรษฐกิจดังกล่าวถูกปฏิเสธและถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์

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

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

ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งประเทศต้องประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ได้ทรงเสนอ “ทฤษฎีใหม่” สำหรับการพัฒนาประเทศ ซึ่งเน้นเป้าหมายของการพัฒนา ควรเป็นการสร้างชุมชนพอเพียงในตัวเองและพึ่งพาตนเองได้ จึงมีความพยายามที่จะศึกษาแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนที่สามารถดำรงอยู่และพัฒนาได้ด้วยตนเอง สามารถมีความเข้มแข็งพึ่งตนเองได้ ต่อต้านการเอาัดเอาเปรียบจากรัฐและระบบทุนได้³⁷ และนำเอาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ในการดำเนินนโยบายด้านเศรษฐกิจของประเทศ โดยได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 83 “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” และจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 84 (1) “รัฐต้องสนับสนุนเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค”

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

³⁷ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย คำบรรยาย ณ มหาวิทยาลัยโตเกียวและมหาวิทยาลัยโทโฮกุ กักุอิน,

ทำให้เป็นเรื่องที่ค่อนข้างยากลำบากที่จะทำให้สหกรณ์ในประเทศไทยเติบโตและเข้มแข็ง โดยไม่ต้องพึ่งพารัฐ

2.4.2 แนวความคิดการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจกับความเป็นอิสระของสหกรณ์

แนวความคิดการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจมีหลายวิธีทั้งการใช้วิธีการตามกฎหมาย เอกชน และวิธีการตามกฎหมายมหาชน โดยการใช้วิธีการตามกฎหมายเอกชนนั้น รัฐจะจัดตั้งบริษัทขึ้น เพื่อประกอบกิจการด้านเศรษฐกิจเช่นเดียวกับเอกชน สำหรับการใช้วิธีการตามกฎหมายมหาชนนั้น รัฐอาจจะกำหนดกฎเกณฑ์ให้เอกชนปฏิบัติหรือออกกฎเกณฑ์อันเป็นข้อห้ามมิให้ปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ในการประกอบกิจการด้านเศรษฐกิจ เช่น การกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนการขออนุญาตประกอบการอย่างใดอย่างหนึ่ง การห้ามเอกชนประกอบการบางอย่างจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากรัฐ การกำหนดกฎเกณฑ์ควบคุมความดังของเครื่องจักร คุณสมบัติของผู้ควบคุมโรงงาน มาตรฐานความปลอดภัยของผลผลิต กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ อาจออกมาในรูปแบบของพระราชบัญญัติหรือมติกรรมทางปกครอง หากใช้วิธีการออกพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติจะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่หากใช้วิธีการแทรกแซงโดยการออกมติกรรมทางปกครองจะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง³⁸

รูปแบบการเข้าแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจแบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การเข้าไปดำเนินการเองของรัฐ โดยรัฐจะดำเนินการทางเศรษฐกิจเองในกรณีกิจการนั้นมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะหรือเป็นการผูกขาด และรัฐไม่เข้าไปดำเนินการเอง แต่ใช้วิธีการวางแผนเศรษฐกิจ การให้ความสนับสนุนแก่เอกชนหรือการควบคุมกำกับดูแล การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจจึงไม่ได้จำกัดขอบเขต เพียงแต่การออกกฎเกณฑ์เท่านั้น แต่อาจเป็นการรบกวนสิทธิ หรือค้ำจุนหรือทั้งสองอย่างในประเทศเยอรมันได้แบ่งลักษณะของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจออกเป็น³⁹

(1) การแทรกแซงที่มีลักษณะทั่วไป การแทรกแซงนี้ทำให้ระดับ Macro กล่าวคือ กระทบถึงระบบเศรษฐกิจทั้งหมด โดยส่งผลโดยตรงถึงวงจรทางเศรษฐกิจทั้งหมด จึงเป็นเรื่องนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐ ที่คุมทิศทางของอุปสงค์ อุปทานและปริมาณเงินทั้งหมด ซึ่งการแทรกแซงระดับนี้จะมีข้อพิพาททางกฎหมายน้อยมาก เนื่องจากควบคุมในระดับนี้ไม่กระทบต่อผู้ประกอบการโดยตรง

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

³⁹ บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538). หน้า 62

(2) การแทรกแซงเฉพาะ การแทรกแซงส่วนใหญ่กระทบต่อการดำเนินการทางเศรษฐกิจแต่ละอย่างโดยตรง แบ่งเป็น

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

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

โดยทั่วไปรัฐสมัยใหม่ต้องมีภารกิจในการป้องกันและลดความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นในสังคม โดยต้องคอยป้องกันมิให้เกิดความเสียหายในระหว่างภาคการผลิตในทางเศรษฐกิจ และจะต้องกระจายความเจริญในทางเศรษฐกิจออกไปอย่างทั่วถึงในทุกภูมิภาค ซึ่งการดำเนินการเพื่อรักษาสมดุลทางด้านกล่าว รัฐอาจเข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจโดยอาศัยกลไกของกฎหมายได้ในลักษณะที่แตกต่างกัน อาทิเช่น⁴⁰

- โดยการวางแผนเศรษฐกิจ ซึ่งอาจเป็นแผนเศรษฐกิจในระยะสั้น ระยะกลาง หรือแผนระยะยาว ที่กำหนดแนวนโยบายในการพัฒนาในทางเศรษฐกิจของรัฐอย่างต่อเนื่องสัมพันธ์กันไป โดยอาจเป็นการวางแผนเฉพาะในภาคเศรษฐกิจใดภาคเศรษฐกิจหนึ่ง หรือเป็นแผนเศรษฐกิจทั้งหมดโดยรวม ซึ่งการวางแผนเศรษฐกิจนั้น อาจกระทำได้โดยการมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับฐานของแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ หรืออาจกระทำในรูปของแนวนโยบายของฝ่ายบริหารโดยไม่ต้องเสนอต่อรัฐสภาก็ได้

- การกำหนดกฎหมายเฉพาะในทางเศรษฐกิจ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวงที่มีลักษณะเฉพาะในทางเศรษฐกิจ ในการที่จะอนุญาตหรือจำกัดสิทธิหรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบการเศรษฐกิจของเอกชนในการประกอบการประเภทใดประเภทหนึ่งหรือลักษณะการประกอบการอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้

⁴⁰ สุรพล นิติไกรพจน์, "ข้อความคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ" วารสารนิติศาสตร์ (ปีที่ 21 ฉบับที่ 3) . หน้า 380

- โดยการออกคำสั่งอนุญาต หรืออนุมัติให้เอกชนประกอบการในทางเศรษฐกิจในกรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะในทางเศรษฐกิจฉบับใดกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชนในเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยไม่ขัดแย้งกับกฎหมายก็ได้

- โดยการจัดตั้งองค์การของรัฐไปเป็นผู้ประกอบการทางเศรษฐกิจเอง

ในประเทศไทยการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐบาลโดยใช้สหกรณ์นั้น รัฐได้ดำเนินการผ่านทาง การวางแผนเศรษฐกิจที่จะให้สหกรณ์เป็นสถาบันเกษตรกร เพื่อส่งเสริมให้เกษตรกรมีแหล่งเงินทุนของตนเอง รัฐจึงวางแผนในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยการส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ และสนับสนุนเงินทุน เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่สหกรณ์ที่ต้องการพึ่งพา รัฐ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการแทรกแซงของรัฐไม่ว่าจะเป็น การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคมแห่งชาติ เพื่อให้สหกรณ์พึ่งตนเอง ยึดหลักช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักและวิธีการสหกรณ์ การส่งเสริมการจัดตั้ง และการขยายสหกรณ์ ให้โอกาสสหกรณ์ในการดำเนินธุรกิจอื่นนอกเหนือจากที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว โดยรัฐบาลจะเป็นผู้ให้การส่งเสริมทางด้านวิชาการและอำนวยความสะดวก รวมถึงการให้การอุดหนุนเรื่องเงินทุนอัตราดอกเบี้ยต่ำ หรือมาตรการในการตรวจสอบ ควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ที่รัฐบาลใช้กับสหกรณ์ที่ขอรับความช่วยเหลือ ย่อมมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ทั้งสิ้น หากสหกรณ์จำเป็นต้องจ่ายอ้อมต่อการความช่วยเหลือที่รัฐบาลมอบให้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และสมาชิกไม่อาจควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์ตามหลักการควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตยได้

2.4.3 การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับสหกรณ์

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นระบบของกระบวนการที่แนวทางปฏิบัติและชักจูง ต่อกระบวนการพัฒนาโดยการผนึกกำลัง การบังคับ การส่งเสริมและการกำหนดแนวทางของกระบวนการตลาด การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ จึงเป็นแนวความคิดที่เป็นนามธรรม ที่สัมพันธ์กับสภาพเศรษฐกิจและสังคม⁴¹

ทิวา เงินยวง (2538) ได้ให้ความหมายของการวางแผนเศรษฐกิจว่า หมายถึง กระบวนการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ วิธีปฏิบัติและการจัดการและการให้ทรัพยากรหรือเงินทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจมีเสถียรภาพ⁴²

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

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

ตามความหมายดังกล่าว การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจึงเป็นกระบวนการในการกำหนดนโยบายวัตถุประสงค์ แผนงานและวิธีการปฏิบัติทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเข้าไว้ในกรอบของแผนเดียวกัน เพื่อกระจายการใช้ทรัพยากรหรือเงินทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ประเทศไทยเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คณะราษฎรได้ประกาศ หลัก 6 ประการที่เกี่ยวข้องเศรษฐกิจของประเทศ มีความว่า “จะต้องบำรุงความสุขสบายของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ราษฎรทุกคน จะจัดวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง⁴³” ดังนั้น คณะรัฐมนตรีโดยการนำของพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้หลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) เป็นผู้ร่างเค้าโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น โดยเค้าโครงการเศรษฐกิจฉบับนี้แบ่งออกเป็น 11 หมวด แต่ในที่นี้จะขกกล่าวถึงเฉพาะในหมวดที่ว่าด้วยการนำการสหกรณ์มาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

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

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

⁴³ เดือน บุญนาค, ท่านปรีดี รัฐบาลราษฎรผู้วางแผนเศรษฐกิจไทยคนแรก (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สามัคคารม, 2517) หน้า 61

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

⁴⁵ สยมพร โยธาสมุทร, การบริหารสังคมด้วยสหกรณ์ในประเทศไทย, หน้า 277

จัดเป็นสหกรณ์ ซึ่งเป็นแนวคิดตามหลักเศรษฐศาสตร์การเมืองที่เน้นย้ำความมุ่งหมายของสหกรณ์ที่ล้มล้างผลกำไร โดยเฉพาะกำไรที่พ่อค้าเอามาจากผู้ซื้อ โดยจัดสหกรณ์เป็นสหกรณ์เอนกประสงค์ที่ตอบสนองความต้องการของเจ้าของด้วยวิธีของตนเอง คือ เป็นผู้ผลิตเองเป็นพ่อค้าเอง นายธนาคารและผู้ให้แรงงานเอง

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

จนกระทั่ง ในปี พ.ศ. 2493 รัฐบาลได้จัดตั้งสภาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้น โดยมีหน้าที่วิเคราะห์วิจัยสภาวะเศรษฐกิจและเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาทางการเงิน การคลัง และการเศรษฐกิจโดยทั่วไป โดยมี “คณะกรรมการดำเนินการทำผังเศรษฐกิจของประเทศ” ทำการพิจารณาคำขอประมาณ ซึ่งนับได้ว่าเป็นการริเริ่มไปสู่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ต่อมาเมื่อรัฐบาลได้ขอให้ธนาคารโลกส่งคณะผู้แทนเข้ามาสำรวจสภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป คณะสำรวจสภาวะเศรษฐกิจของธนาคารโลกได้เสนอให้รัฐบาลจัดตั้งหน่วยงานวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติเป็นการถาวร โดยมอบหมายให้ทำหน้าที่ศึกษา ติดตาม วิเคราะห์ วิจัย สภาวะเศรษฐกิจและมีหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจึงได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (National Economic Development) เพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระดับชาติ ในปี พ.ศ. 2504

เนื่องจากการวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสมัยปัจจัยที่เกี่ยวข้องของหลายประการ แต่ในที่นี้จะศึกษาเฉพาะการวางกรอบแนวทางในการพัฒนาและส่งเสริมสหกรณ์ ตั้งแต่ฉบับแรกถึงฉบับปัจจุบัน เพื่อศึกษาพัฒนาการในการวางแผนพัฒนาสหกรณ์

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

ช่วงเวลาที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 เริ่มใช้ เป็นเวลาที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ยึดอำนาจการปกครองและได้ก่อตั้งรัฐบาลที่เข้มแข็ง ภายใต้การดำเนินงานของข้าราชการและทหาร จึงทำให้แผนฯ นี้มีแนวคิดการวางแผนงานจากส่วนกลางหรือระดับบนลงล่าง

(Top – Down Planning) ยุทธศาสตร์การสร้างความสำเร็จเติบโตภายใต้แผนฯ นี้ คือการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดบรรยากาศที่เอื้อต่อการลงทุนของภาคเอกชน เนื่องจากภาครัฐการเป็นศูนย์กลางอำนาจการบริหารประเทศ วัตถุประสงค์หลักคือ เร่งรัดให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเพื่อให้ได้รับผลของความเจริญเติบโตดังกล่าวจึงต้องลงทุนสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน (Infrastructure) เช่น เชื้อเพลิง ถนน ระบบประปา ระบบชลประทาน⁴⁶

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

ในส่วนของ “แนวทางดำเนินงาน” นั้น เน้นหนักในด้านอบรมเจ้าหน้าที่ให้ไปฝึกฝนสมาชิกเพื่อให้สหกรณ์ดำเนินธุรกิจเองได้ การประสานงานกันระหว่างกรมที่เกี่ยวข้อง การแก้ไขระบบการค้าโดยจัดตั้งศูนย์กลางรวบรวมพืชผลเพื่อแก้ไขปัญหาตลาดพืชผล เพื่อให้การค้าตกมาอยู่ในมือของคนไทยบ้าง และการปรับปรุงงานที่เกี่ยวกับการผลิตโดยขยายการขุดคลองส่งน้ำเพื่อการชลประทาน ส่วนในการจัดตั้งสหกรณ์จะยึด “หลักการช่วยตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน” ดังเช่นที่ประเทศอื่น ๆ ใช้อยู่ มาใช้เป็นแนวปฏิบัติให้เคร่งครัดยิ่งขึ้น แผนการพัฒนาสหกรณ์ให้เริ่มจากการให้การศึกษาก่อน โดยอบรมเจ้าพนักงานสหกรณ์ให้รู้หลักและวิธีการสหกรณ์ดีพอที่จะออกไปทำ

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

การอบรมฝึกฝน บรรดาสมาชิกสหกรณ์ให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ของตน เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินธุรกิจได้ ทั้งนี้ เป็นการปลดเปลื้องภาระของเจ้าพนักงานที่ควบคุมดูแลให้น้อยลง

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

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

- สหกรณ์ที่ดิน โครงการในด้านสหกรณ์ที่ดินประกอบด้วยงานสหกรณ์บำรุงที่ดิน งานสหกรณ์นิคม งานสหกรณ์เช่าซื้อ และผู้เช่าซื้อที่ดินและงานชุมนุมสหกรณ์

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

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

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

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

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

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

แผนดังกล่าว รัฐได้วางมาตรการ เพื่อดำเนินการ ดังนี้

- การสหกรณ์ สนับสนุนให้มีการตั้งเป็นสหกรณ์การเกษตรแบบเอนกประสงค์ โดยมีขนาดใหญ่ขึ้นแต่ไม่ใหญ่เกินกว่าที่จะบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถอำนวยความสะดวกทั้งทางด้านการผลิตและการจำหน่ายให้แก่สมาชิกได้ยิ่งขึ้น โดยมีมาตรการในการเร่งรัดการขยายงานจัดระบบชลประทานในเขตพื้นที่ชลประทานตามแผนประสานงานของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และเตรียมขยายงานให้เป็นสหกรณ์เอนกประสงค์ เริงรัดสนับสนุนควบสหกรณ์หาทุนให้เป็นสหกรณ์ธนากิจการเกษตรขนาดใหญ่ ขยายงานสหกรณ์ขายข้าวและโรงสีสหกรณ์ ฉางและไซโลเพื่อการสหกรณ์ให้มั่นคงและกว้างขวาง เพื่อประโยชน์ในการพุงราคาข้าวเปลือก ส่งเสริมและสนับสนุนการให้สินเชื่อการเกษตรแก่สมาคมสหกรณ์ทั้งในด้านการผลิตและการจำหน่าย ขยายงานสหกรณ์นิคมให้กว้างขวางยิ่งขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้สันนิบาตสหกรณ์ ขยายบริการส่งเสริมการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สมาคมสหกรณ์ทุกระดับให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อให้ดำเนินการเองได้ โดยส่วนรัฐมีหน้าที่เฉพาะช่วยเหลือสนับสนุนและเป็นที่ปรึกษาเท่านั้น

- สถาบันเกษตรกร ส่งเสริมให้กลุ่มเกษตรกรในรูปแบบต่าง ๆ นอกเหนือไปจากสมาคมสหกรณ์ให้เหลือแต่เพียงกลุ่มเกษตรกรรูปเดียวโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและแพร่หลายในชั้นระดับอำเภอเป็นอย่างสูงเท่านั้น และให้สามารถแปรสภาพเป็นสหกรณ์ต่อไปได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติกลุ่มเกษตรกร



สำหรับโครงการที่สำคัญตามที่ระบุในแผน 3 เป็นการจำแนกตามหน่วยงานที่รับผิดชอบให้เป็นเจ้าของโครงการ ซึ่งจำแนกเป็นสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ

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

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

การบริการรวมกลุ่มเกษตรกรในรูปสถาบันการเกษตรและสินเชื่อการเกษตรจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ที่กำหนดแนวทางในการส่งเสริมการรวมกลุ่มในรูปสถาบันการเกษตรให้เป็นปีกแผ่นมั่นคงและสามารถอำนวยประโยชน์แก่เกษตรกรโดยร่วมมือกันทั้งด้านการผลิตและการจำหน่ายโดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเพิ่มขึ้นอีกปีละ 500 กลุ่ม และกำหนดโครงสร้างสำหรับกลุ่มเกษตรกรในรูปสถาบันการเกษตรทั้งโดยตรงและโดยผ่านสินเชื่อการเกษตร การจัดกลุ่มเกษตรกรเพื่อดำเนินงานโครงการส่งเสริมการเกษตร ในสถาบันการเกษตรที่สำคัญ 3 กลุ่ม ได้แก่ สหกรณ์ เกษตรกรลูกค้ำธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกรภายใต้การดำเนินงานของกรมส่งเสริมการเกษตร

นโยบายการเงินและการพัฒนาสถาบันการเงินในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 นี้ จึงมีเป้าหมายที่การขยายตัวทางด้านสถาบันการเงิน โดยรัฐบาลมุ่งจะสนับสนุนให้สถาบันการเงินขยายกิจการระดมเงินออมที่มีอยู่นอกสถาบันการเงินให้สู่สถาบันการเงิน เพื่อนำไปลงทุนในทางที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยส่วนรวมต่อไป สำหรับการรวมกลุ่มเกษตรกร สิ่งสำคัญเร่งด่วนที่จะต้องรีบพิจารณาดำเนินการ ได้แก่การยกระดับความสามารถใน

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

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

(2) วางแนวทางขยายสินเชื่อทั้งภาครัฐบาลและเอกชนให้ผ่านสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรให้มากและกว้างขวางขึ้น เพื่อเป็นสิ่งจูงใจเกษตรกรให้มีการรวมกลุ่มกันมากขึ้น นอกจากนี้ก็ต้องขยายบริการของรัฐด้านต่างๆ เข้าไปสู่กลุ่มดังกล่าว เพื่อเป็นส่วนหนุนให้การรวมกลุ่มแน่นแฟ้นยิ่งขึ้น

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

สังคม และการเมืองภาคประชาชน โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจชุมชนเพื่อการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เมืองและชุมชน ครอบคลุมทั้งภาคเกษตรและนอกภาคเกษตร⁴⁷

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

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

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

แม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้จะไม่ได้กล่าวถึงการพัฒนาระบบสหกรณ์อย่างชัดเจน แต่การมุ่งสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนโดยการส่งเสริมการรวมกลุ่มรูปแบบอื่น ๆ ทำให้เห็นภาพการพัฒนาเศรษฐกิจในเรื่องนี้ได้ชัดเจนขึ้น กล่าวคือ รัฐไม่เพียงแต่จะให้การสนับสนุนระบบสหกรณ์เท่านั้น แต่ยังให้การสนับสนุนการรวมกลุ่มในชุมชนทุกรูปแบบ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายเศรษฐกิจที่ให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

⁴⁷ สยมพร โยธาสุมพร, ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย เล่มที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546) หน้า 16

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

นโยบายการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระก็เช่นเดียวกัน เพื่อบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้รัฐบาลต้องรับฟังความคิดเห็นจากสหกรณ์ และให้สหกรณ์มีส่วนร่วมในการนำเสนอแนวทางในการร่วมกันส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นอิสระ มากกว่าที่จะเป็นการวางแผนพัฒนาสหกรณ์โดยรัฐฝ่ายเดียวเช่นที่แล้วมา

2.4.4. การวางแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกับความเป็นอิสระของสหกรณ์

แนวนโยบายแห่งรัฐ หมายถึง นโยบายหลักซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายแห่งรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐจะต้องเขียนไว้เป็นหลักการกว้าง ๆ ไม่ว่าจะพรรคการเมืองใดจะเข้ามาจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองนั้นหรือรัฐบาลนั้นจะกำหนดนโยบายของรัฐ หรือกระทำการให้เป็นการขัดแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ได้⁴⁹

แนวนโยบายแห่งรัฐ ถือเป็นพันธะของรัฐบาลที่จะต้องยึดและปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญวางหลักไว้ เป็นเสมือนกรอบหรือแนวทางที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายหรือการตรากฎหมายต่าง ๆ เพื่อมารองรับการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ โดยหลัก

⁴⁸ พิเศษฐ์ กัณธิพิย์, "มิติทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537) หน้า 113

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

แล้วจะเป็นเรื่องที่สำคัญเกี่ยวกับประเทศชาติและความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น ความมั่นคงของประเทศ การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น⁵⁰

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

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

การวางแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจในรัฐธรรมนูญนับเป็นส่วนหนึ่งของแนวนโยบาย ของรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศเสรีประชาธิปไตย ซึ่งส่วนใหญ่มักจะกำหนด แนวนโยบายพื้นฐานหลัก ๆ ไว้ให้รัฐใช้เป็นแนวนโยบายในการบริหารประเทศ โดยแนวนโยบาย ดังกล่าวอาจแบ่งเป็นด้าน ๆ หรือกล่าวรวมไว้เป็นนโยบายพื้นฐานโดยรวมทั้งระบบการเมืองการ

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

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

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

การศึกษาแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบสหกรณ์ที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อสรุปว่า รัฐมีแนวความคิดได้วางนโยบายในการส่งเสริม สนับสนุน ระบบสหกรณ์อย่างไร และกระทำการตามนโยบายของรัฐดังกล่าวส่งผลต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์มากน้อยเพียงใด

⁵¹ ธีรวัฒน์ ขวัญใจ” สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540)” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549). หน้า61

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

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

แนวนโยบายแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดสภาพบังคับไว้ว่า “เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายดังกล่าวและมิก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ซึ่งไม่ได้คาดหวังแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะเกิดสภาพบังคับให้รัฐบาลต้องดำเนินการเพียงแต่ต้องการวางแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจเพื่อป้องกันลัทธิคอมมิวนิสต์ที่กำลังคุกคามอยู่ใน

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 62

ขณะนั้น เห็นได้จากไม่มีการกล่าวถึงเรื่องระบบสหกรณ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากยังมีความเห็นว่าการจัดการสหกรณ์ มีแนวคิดสังคมนิยมซึ่งอาจส่งผลต่อการเข้าครอบงำของลัทธิคอมมิวนิสต์

- **แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511**
รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ตั้งแต่มาตรา 53 ถึงมาตรา 73 โดยมาตรา 53 ได้บัญญัติถึงสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ว่า "บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการบริหารราชการตามนโยบายดังกล่าวได้ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ" ซึ่งเป็นการกำหนดสภาพบังคับในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ และได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านต่าง ๆ ได้แก่ แนวนโยบายด้านการรักษาเอกราช (มาตรา 54) แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ (มาตรา 55-56) แนวนโยบายด้านการทหาร (มาตรา 57-58) แนวนโยบายด้านการศึกษา (มาตรา 61) แนวนโยบายด้านศิลปวัฒนธรรม (มาตรา 62-63) แนวนโยบายด้านสังคม (มาตรา 67-69) แนวนโยบายด้านการเมืองการปกครอง (มาตรา 70) และแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ให้รัฐพึงสนับสนุนการริเริ่มในทางเศรษฐกิจของเอกชน รวมทั้งพึงจัดการสาธารณูปโภคให้ประสานกับการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจส่วนเอกชนในทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม ทั้งนี้ ยังกำหนดให้การประกอบกิจการที่ผูกขาดหรือตัดตอนหรือการประกอบกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคโดยเอกชนจะต้องอาศัยกฎหมาย กำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรม และกำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนการค้าและการประกอบการผลิตของเอกชน ทั้งในเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม (มาตรา 64-66)

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นโดยการปฏิวัติและสิ้นสุดลงโดยการปฏิวัติจอมพลถนอม กิตติขจร ดังนั้น จึงมุ่งเน้นเรื่องการจัดการปกครอง การแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ใช้หลักข้าราชการประจำเป็นเครื่องค้ำประกันเสถียรภาพของรัฐบาล ให้วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การวางแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจจึงเป็นเพียงหลักการกว้าง ๆ โดยให้การสนับสนุนเศรษฐกิจของเอกชน ให้การส่งเสริมการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม แต่ก็ไม่ได้กล่าวถึงการส่งเสริม สนับสนุนระบบสหกรณ์

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



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

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

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

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

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

-ด้านการกระจายรายได้ กำหนดให้รัฐต้องกระจายรายได้ไปสู่ชนบทอย่างทั่วถึง (มาตรา 74)

-ด้านการสหกรณ์ รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ (มาตรา 80)

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

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

-ด้านการป้องกันการผูกขาดตัดตอน กำหนดให้รัฐพึงวางมาตรการมิให้มีการผูกขาดตัด
 ตอนทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา 86)

- แผนนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

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

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

แนวนโยบายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตราบดที่รัฐบาลมีทางเลือกที่ดีกว่า เพราะการกำหนดสภาพบังคับในเรื่องนี้กำหนดไว้ชัดเจนว่า “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ซึ่งเป็นการเน้นย้ำว่าแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีสภาพบังคับแก่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการบัญญัติแนวนโยบายไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้รัฐบาลยึดแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นกรอบในการตรากฎหมายและเป็นแนวทางในการบริหารประเทศ

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

ในแนวนโยบายพื้นฐานด้านเศรษฐกิจ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสหกรณ์ได้บัญญัติให้รัฐต้องการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ (มาตรา 85)

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

- แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

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

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน หน้า 350

ฉบับนี้ไม่เพียงแต่เป็นแนวทางในทางปฏิบัติของรัฐบาลแต่ยังเป็นกรอบซึ่งมีสภาพบังคับ ให้รัฐต้องดำเนินการตาม เนื่องจากไม่มีการระบุไว้ว่า “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ทำให้บทบัญญัติในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญนี้มีสภาพบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตรากฎหมายหรือกำหนดนโยบายให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้

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

(1) การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ต้องชี้แจงให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดบ้างเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน ในระยะเวลาใด ให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในเรื่องต่าง ๆ

(2) รัฐบาลต้องเสนอรายงานต่อรัฐสภาทุกปี ถึงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค

(3) คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดแนวทางการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการ ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(4) ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนบริหารราชการแผ่นดิน

การกำหนดให้มีสภาพบังคับ ได้แก่ การกำหนดหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีต้องชี้แจงในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่า การดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้จะดำเนินการอย่างไรและในเรื่องใด นอกจากนี้ ในแต่ละปีคณะรัฐมนตรีจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินเพื่อแสดงมาตรการและวิธีการในทางปฏิบัติตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในแต่ละเรื่อง รวมทั้งต้องมีแผนกฎหมายที่จะแสดงว่าได้ดำเนินการให้เกิดผลอย่างจริงจัง⁵⁵

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

⁵⁵ พรรณพร ลินสวัสดิ์, แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หน้า 20-47

(1) สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาด และสนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยต้องยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจซึ่งมีทบทวนที่ที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีสาธารณูปโภค

(2) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ

(3) ควบคุมให้มีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม

(4) จัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง

(5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมและคุ้มครองผู้บริโภค

(6) ดำเนินการให้มีการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมคุ้มครอง ส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นไทยเพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ

(7) ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคมรวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ

(8) คุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาด ส่งเสริมให้สินค้าเกษตรได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมกลุ่มของเกษตรกรในรูปของสภาเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร

(9) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่ม การประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ

(10) จัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ และต้องมีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอยู่ในความผูกขาดของเอกชนอันอาจก่อความเสียหายแก่รัฐ

(11) การดำเนินการใดที่เป็นเหตุให้โครงสร้างหรือโครงข่ายพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเพื่อความมั่นคงของรัฐตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน หรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด จะกระทำมิได้

(12) ส่งเสริมและสนับสนุน กิจการพาณิชย์นาวี การขนส่งทางราง รวมทั้ง การดำเนินการตามระบบบริหารจัดการขนส่งทั้งภายในและระหว่างประเทศ

(13) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรภาคเอกชนทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง

(14) ส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรเพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในทางเศรษฐกิจ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจน แต่เนื่องจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ย่อมต้องมีผลผูกพันต่อการดำเนินการขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะต่อรัฐบาลและต่อรัฐสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการนำแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไปบังคับใช้โดยตรง โดยผ่านกระบวนการตรากฎหมายหรือการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐบาล เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาที่รัฐบาลจะบริหารราชการแผ่นดินได้ตราบเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาและต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อให้ทราบว่าคุณคณะรัฐมนตรีมีวิธีการหรือแนวทางการดำเนินการในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปอย่างไร โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องชี้แจงให้ชัดเจนด้วยว่าจะดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งก็คือการสร้างความผูกมัดในเบื้องต้นให้แก่คณะรัฐมนตรีที่จะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติจัดทำภาระหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่จะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติจัดทำภาระหน้าที่ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งรัฐบาลได้ให้ “คำมั่น” ไว้ต่อรัฐสภานั้นเอง⁵⁶

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

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

เพิ่มผลผลิตตอบแทนด้านการเกษตร โดยส่งเสริมการผลิตพืชเศรษฐกิจให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาพันธุ์ จัดหาปัจจัยการผลิตและโครงสร้างพื้นฐานการผลิตที่มีคุณภาพและมีความจำเป็น พัฒนาเทคโนโลยีการเก็บรักษาและระบบโลจิสติกส์ทางการเกษตรเพื่อลดต้นทุนการเกษตร รวมทั้งการจัดพื้นที่การผลิตพืชอาหารและพืชพลังงานให้เหมาะสมมีประสิทธิภาพ และมีราคาที่เหมาะสมและเป็นธรรมสำหรับพืชพลังงาน เพื่อสร้างความมั่นคงด้านรายได้ให้แก่เกษตรกร⁵⁷

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

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

ดังนั้น ในการดำเนินการตามแนวนโยบายแห่งรัฐที่วางไว้ รัฐต้องให้อิสระแก่สหกรณ์ในการคิดและตกลงใจที่จะดำเนินการตามแนวนโยบายที่วางไว้ โดยรัฐไม่ควรเข้าไปควบคุมหรือแทรกแซงการบริหารงานของสหกรณ์ รวมถึงกฎหมายสหกรณ์ต้องให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการทำหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ

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