

### บทที่ 3

#### พัฒนาการ แนวความคิด โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์

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

#### 3.1 พัฒนาการกฎหมายสหกรณ์

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

ว่าด้วยอุตสาหกรรมและการประหยัดแห่งบริเทน British Industrial and Provident Societies Act ในปี ค.ศ. 1852<sup>1</sup>

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

อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายสหกรณ์ถูกพัฒนาขึ้นจากหลักและวิธีการสหกรณ์รวมถึงกฎหมายอื่นที่มีหลักการและแนวความคิดในเรื่องของการรวมกลุ่ม ทั้งการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจกรรมอื่น ๆ ที่เป็นสาธารณะประโยชน์ด้วย โดยกฎหมายสหกรณ์อาจตราเป็นกฎหมายพิเศษ หรือรวมไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>1</sup> เชิญ บำรุงวงศ์, คำบรรยายกฎหมายสหกรณ์สืบเรื่องของฮานส์ เอ็ช. มั่งนอร์ (กรุงเทพฯ : มูลนิธิปริตธีร เอแบรท .2525)



### 3.2 แนวความคิดกฎหมายสหกรณ์

กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์มักจะตราขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ (1) เพื่อเป็นกรอบสำหรับการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ขึ้น โดยกำหนดสิทธิและภาระระหว่างสหกรณ์กับสมาชิกและกับบุคคลภายนอก (2) เพื่อกำหนดคุณลักษณะบางประการให้สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นสามารถดำเนินธุรกิจไปได้ด้วยดี (3) เพื่อให้เกิดสิทธิพิเศษทางกฎหมายระหว่างสหกรณ์กับรัฐบาลบางประการเท่าที่จำเป็นและตามที่รัฐบาลต้องการ โดยทั่วไปการตรากฎหมายสหกรณ์นั้น จะต้องนำหลักการสหกรณ์สากลมากำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยหลักการสหกรณ์ในที่นี้ หมายถึง แนวความคิดพื้นฐานหรือแก่นความคิดเกี่ยวกับสหกรณ์ซึ่งอาจมีหลายแนวและมีผู้นำมาใช้ปฏิบัติและพิสูจน์แล้ว และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในวงการสหกรณ์ โดยเฉพาะหลักการสำคัญ หรืออุดมการณ์ที่ว่า “การช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยผ่านการรวมกันเป็นคณะบุคคล” Mutual assistance through association<sup>2</sup> อย่างไรก็ตาม รูปแบบของกฎหมายที่ใช้บังคับแก่สหกรณ์นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลที่จะนำระบอบสหกรณ์ไปใช้แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วย โดยรูปแบบของกฎหมายที่ใช้บังคับแก่สหกรณ์ มีหลายหลายรูปแบบ ดังนี้

- ก. รูปแบบที่ไม่มีกฎหมายสหกรณ์ออกใช้เป็นพิเศษ
- ข. รูปแบบที่ได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้สหกรณ์เป็นองค์การธุรกิจประเภทหนึ่งขององค์การธุรกิจ
- ค. รูปแบบกฎหมายสหกรณ์ที่เป็นกฎหมายเฉพาะแยกเป็นแต่ละประเภท
- ง. รูปแบบกฎหมายสหกรณ์ที่เป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายแม่บท

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

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

<sup>2</sup> อาบ นคะจิต, คำอธิบายกฎหมายสหกรณ์ในฐานะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและสถาบันเกษตรโดยย่อ, (กรุงเทพฯ: สถาบันเทคโนโลยีสังคม (เกริก), 2538), หน้า 4

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

สำหรับประเทศไทยสหกรณ์จัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2459 ภายใต้พระราชบัญญัติสมาคมแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 โดยแนวความคิดกฎหมายที่ใช้กับสหกรณ์ในขณะนั้น มาจากแนวคิดเรื่อง การรวมกลุ่มของประชาชนในรูปแบบสมาคมมากกว่าคำนึงถึงหลักและวิธีการสหกรณ์ เนื่องจากเห็นว่าการรวมตัวของสหกรณ์ที่กำหนดขึ้นมีความใกล้เคียงมากที่สุดกับสมาคมตามนัยยะทางกฎหมาย แต่ด้วยในขณะนั้นรัฐต้องเผชิญกับปัญหาการรวมกลุ่มของประชาชนในลักษณะที่สร้างความเดือดร้อนให้กับสังคมของสมาคมที่เรียกว่า อังยี่ห้อหรือช่องโจร รัฐจึงต้องสร้างกลไกในการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ปกครอง ในการควบคุม ตรวจสอบกิจกรรมของกลุ่มประชาชน และตรากฎหมายที่สร้างความชอบธรรมให้กับเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมปราบปรามการรวมกลุ่มเพื่อมิให้เกิดการรวมกลุ่มที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคมหรือกระทบกระเทือนต่ออำนาจรัฐ จึงได้ตราพระราชบัญญัติ สมาคม พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นเพื่อใช้บังคับกับการสมาคม โดยมีเจตนารมณ์เพื่อจัดระเบียบกลุ่มคนที่รวมตัวกันกระทำการใด ๆ ในการหาผลประโยชน์ร่วมกัน และห้ามการรวมกลุ่มกันเป็นสมาคมโดยไม่จดทะเบียนเป็นทางการ และให้ถือว่ามีความผิดทั้งสมาคมและบุคคลที่เป็นสมาชิก

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

<sup>3</sup> สยมพร โยธาสุมพร, การบริหารสังคมด้วยสหกรณ์ในประเทศไทย, หน้า 266





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

จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ซึ่งเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกที่ใช้บังคับกับสหกรณ์โดยตรง การตรากฎหมายฉบับนี้ในแง่หนึ่งเพื่อวางแนวป้องกันข้อบกพร่องและความเสียหายที่เพิ่งเกิดขึ้น อีกแง่หนึ่งเพื่อสนองตอบต่อหน่วยงานหลักของรัฐ ที่เป็นผู้สนับสนุนด้านเงินทุน ดังจะเห็นได้จากการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันความเสี่ยงทางการเงินและรองรับต่อนโยบายการส่งเสริม สนับสนุนสหกรณ์ และเป็นการมุ่งเน้นประโยชน์แก่รัฐที่ถือต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมดูแลสหกรณ์มากกว่าที่จะมุ่งส่งเสริมการรวมกลุ่มของประชาชน เห็นได้จากการกำหนดให้การจัดตั้งสหกรณ์ต้องผ่านการจดทะเบียนโดยอนุมัติของรัฐ หรือการให้อำนาจรัฐในการกำหนดว่ากลุ่มใดที่สามารถจัดตั้ง "สหกรณ์" ได้ การพิจารณาคณะสมบัติของสมาชิก การกำหนดข้อบังคับของแต่ละสหกรณ์ การเห็นควรจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ การตรวจบัญชีสหกรณ์ หรือแม้กระทั่งการที่สหกรณ์จะให้สหกรณ์อื่นกู้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ก่อน โดยแนวความคิดดังกล่าวได้สืบทอดมาอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาโดยรวมแล้ว เห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับกับสหกรณ์นอกจากจะอยู่บนแนวคิดหลักการสหกรณ์แล้ว ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายพาณิชย์ กฎหมายปกครอง เป็นต้น โดยแนวความคิดหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสหกรณ์ มีดังนี้

### 3.2.1 แนวความคิดกฎหมายมหาชนกับกฎหมายสหกรณ์

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

และการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกัน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับประชาชน

การศึกษากฎหมายสหกรณ์ตามแนวคิดกฎหมายมหาชนในที่นี้จึงศึกษากฎหมายสหกรณ์ในส่วนของแนวความคิดกฎหมายปกครอง เนื่องจากกฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นจากแนวความคิดเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์และในขณะเดียวกันต้องการควบคุมการดำเนินงานสหกรณ์ในฐานะที่รัฐบาลเป็นเจ้าของเงินกู้และมีหน้าที่คุ้มครองผลประโยชน์โดยทั่วไป ลักษณะของกฎหมายสหกรณ์จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจสหกรณ์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหกรณ์ และในขณะเดียวกันให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ด้วย เนื่องจากยังเห็นว่าสหกรณ์ยังไม่เข้มแข็ง ไม่อาจพึ่งพาตนเองได้และสหกรณ์เองก็ต้องการความช่วยเหลือและพึ่งพิงรัฐ

ดังนั้น กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทยจึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมกิจการสหกรณ์ค่อนข้างมาก เช่น ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์ สมาชิกสหกรณ์ กับหน่วยงานของรัฐที่เป็นฝ่ายปกครอง คำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่สั่งตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ จึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ฉะนั้น ถ้าปรากฏว่า คำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้นเข้าข่ายไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีอำนาจ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามแบบ ไม่ถูกต้องตามขั้นตอน ไม่สุจริต มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น สหกรณ์ สมาชิกหรือผู้ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำหรือคำสั่งดังกล่าวอาจฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาปกครองได้<sup>4</sup>

อำนาจในการควบคุมกิจการสหกรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐตามที่กล่าวมาข้างต้น ไม่ได้หมายถึงการควบคุมตามความหมายทั่วไป แต่หมายถึง “การควบคุมกำกับ”<sup>5</sup> ในกฎหมายมหาชน ซึ่งมีความหมายแตกต่างจากคำว่า “การควบคุม” ในกฎหมายเอกชนที่หมายถึงการที่ผู้อนุญาตจัดการทรัพย์สินของผู้ไร้ความสามารถ แต่ในกฎหมายมหาชน การควบคุมกำกับ คือการควบคุมทางปกครอง ซึ่งเป็นการควบคุมกำกับขององค์กรส่วนกลางต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนอิสระ ซึ่งทั้งสององค์กรมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่สามารถทำนิติกรรมหรือสัญญา อันจะก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่ได้ด้วยตนเอง องค์กรตามกฎหมายมหาชนจึงมีความสามารถเต็มที่ มิได้ไร้ความสามารถเหมือนผู้ไร้

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

<sup>5</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง” ใน รวมบทความ 60 ปี ดร. ปรีดี เภษมทรัพย์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พี. เค. พรินติ้งเฮาส์, 2531) หน้า 209



ความสามารถในกฎหมายแพ่งและการควบคุมกำกับตามกฎหมายมหาชนมีเป้าหมายที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ ต่างกับการควบคุมกำกับตามกฎหมายเอกชนที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์แก่ผู้ได้รับความสามารถ

การควบคุมกำกับเป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติ ขอบเขตการควบคุมกำกับ จะไม่แทรกแซงองค์กรที่ควบคุมกำกับจนขาดความเป็นอิสระ การจำกัดขอบเขตดังกล่าวทำให้อำนาจการควบคุมกำกับแตกต่างจากอำนาจบังคับบัญชา เพราะอำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ อำนาจบังคับบัญชาก็สามารถมีได้ ในขณะที่อำนาจควบคุมกำกับจะมีเมื่อกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดเจนเท่านั้น

อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ทำให้ผู้บังคับบัญชากำหนดแนวทางปฏิบัติงานและเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ แต่ผู้ควบคุมกำกับไม่มีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติงานได้ ผู้ควบคุมกำกับมีอำนาจสูงสุดเพียงการออกคำสั่งแทน ในกรณีที่องค์กรนั้นไม่ทำคำสั่ง เมื่อกฎหมายระบุให้ทำคำสั่งเช่นนั้น การควบคุมกำกับมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ และเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน

ลักษณะของการควบคุมกำกับ<sup>6</sup> เป็นการควบคุมกำกับเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว กล่าวคือ เป็นนิติกรรมที่เกิดจากเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้รับนิติกรรมและถูกควบคุมโดยศาลปกครอง

ในแง่ขอบเขตของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Limitation) พิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่เกินขอบเขตของบรรดากฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ, พระราชบัญญัติจนถึงกฎที่ออกโดยฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคำสั่งที่มีผลเป็นการทั่วไป หรือ คำสั่งที่มีผลเฉพาะบุคคลจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎเกณฑ์ที่มีศักดิ์สูงกว่าและต้องเป็นไปตามหลักการที่ศาลใช้ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในแง่รากฐานของการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ คือ พิจารณาว่าต้องได้รับมอบหมายอำนาจจากกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย ได้แก่ ต้องเป็นบุคคลที่กฎหมายระบุให้อำนาจ ต้องเป็นขอบเขตเนื้อหาที่กฎหมายระบุให้อำนาจ ต้องเป็นสถานที่และเวลาที่กฎหมายระบุให้อำนาจ

ในแง่กระบวนการที่ถูกต้อง พิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด เช่น ต้องระบุเหตุผลของการสั่งการให้แก่เอกชนที่

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 215

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

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

การศึกษากฎหมายสหกรณ์ตามแนวความคิดการควบคุมกำกับในที่นี้ เพื่อพิจารณาว่ากฎหมายสหกรณ์ที่ใช้อยู่ในขณะนี้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปควบคุมกำกับกิจการของสหกรณ์จนทำให้สหกรณ์ขาดความเป็นอิสระหรือไม่ ในประเทศไทยแนวความคิดเรื่องการการควบคุมกำกับสหกรณ์มีขึ้นพร้อม ๆ กับความคิดในการจัดตั้งสหกรณ์ โดยในระยะแรกกฎหมายให้อำนาจกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ช่วยเหลือเกษตรกรในการทดลองจัดตั้งสหกรณ์ เนื่องจากเห็นว่ากรมสถิติพยากรณ์มีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว นอกจากนั้น ในระยะแรกของการจัดตั้งสหกรณ์ต้องอาศัยเงินกู้จากแบงค์สยามกัมมาจล ซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้ค้ำประกัน ดังนั้น กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงต้องตรวจสอบและควบคุมดูแลผลการดำเนินงานของสหกรณ์<sup>7</sup>

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

<sup>7</sup> วลลภ ลำพาย, ปัญหาและกระบวนการนํานโยบายส่งเสริมสหกรณ์ของไทยไปปฏิบัติ( กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2540) หน้า 73



บังคับกับสหกรณ์ จึงให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในเข้าไปตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแลกิจการของสหกรณ์อย่างใกล้ชิด โดยมีเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องให้ภาครัฐเข้ามาควบคุมกำกับสหกรณ์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินกิจการไปตามหลักสหกรณ์ ระเบียบแบบแผนข้อบังคับและกฎหมาย เนื่องจากกิจการสหกรณ์ต้องอาศัยหลักและวิธีการอันผ่านการทดลองและปฏิบัติหลายยุคหลายสมัยในเวลาและประเทศต่าง ๆ ในขณะที่เกษตรกรยังไม่อาจดำเนินงานของสหกรณ์ได้ด้วยตนเอง ทางราชการจึงมีความจำเป็นต้องควบคุมกำกับ การดำเนินกิจการของสหกรณ์เพื่อให้เป็นไปตามหลักการสหกรณ์ ยังประโยชน์ให้บังเกิดแก่สมาชิกอย่างแท้จริง

2. รัฐได้ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่สหกรณ์เป็นจำนวนมาก ทั้งการให้เงินอุดหนุน เงินกู้และรวมถึงได้เข้าเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ให้กับสหกรณ์ด้วย การควบคุมกิจการสหกรณ์โดยรัฐ จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่า เงินจำนวนที่ให้ความช่วยเหลือไปนั้นก่อให้เกิดประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง และในที่สุดจะกลับไปเป็นของส่วนรวมอีกครั้งหนึ่ง

3. การควบคุมกำกับสหกรณ์ รัฐได้ให้ข้าราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ช่วยเหลือแนะนำ การดำเนินงานให้กับสหกรณ์ ขณะเดียวกันก็ต้องการฝึกฝนให้กรรมการและสมาชิกสหกรณ์มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์ วิธีดำเนินงานรวมทั้งการบริหารกิจการของสหกรณ์

4. เพื่อให้ทางราชการสามารถแนะนำเกี่ยวกับการประกอบอาชีพและให้ความช่วยเหลือด้านการเงินให้กับราษฎรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ได้ รวมทั้งเป็นสื่อกลางในการนำบริการต่าง ๆ ของรัฐอันจำเป็นให้ถึงมือเกษตรกร

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

6. การจัดการควบคุมและส่งเสริมสหกรณ์ รัฐมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนาชนบทให้มั่นคงทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเป็นรากฐานสำหรับความเจริญให้แก่ประเทศชาติ เพราะการพัฒนาประเทศให้เจริญมั่นคงต่อไปได้ ราษฎรของประเทศต้องมีความเป็นอยู่ที่ดี มีอาชีพที่ยั่งยืน และสามารถช่วยเหลือตนเองได้

เมื่อพิจารณาตามหลักการควบคุมกำกับที่มีเป้าหมายอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปและขอบเขตอำนาจการควบคุมกำกับที่ต้องจำกัดเฉพาะตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และจะไม่แทรกแซงองค์กรที่ควบคุมจนขาดความเป็นอิสระ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการควบคุมกำกับสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 จำกัดไว้เพียงเพื่อให้รัฐบาลได้เข้าไปตรวจสอบ การ

ดำเนินงานและฐานะการเงินของสหกรณ์ในฐานะที่เป็นเจ้าหนี้และผู้ให้การส่งเสริม สนับสนุนการจัดตั้งและจัดการสหกรณ์ให้เป็นระเบียบเรียบร้อยและเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

เมื่อระยะเวลาผ่านไป รัฐได้ใช้ความพยายามในการส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครองระบบสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เจริญเติบโตและพึ่งพาตนเองได้ แต่ผลกลับไม่เป็นเช่นที่วางเป้าหมายไว้ เพราะสหกรณ์ที่รัฐส่งเสริมให้จัดตั้งขึ้น ไม่สามารถช่วยเหลือและพึ่งพาตนเองได้ ยังต้องให้ความช่วยเหลือทั้งด้านการเงินและจัดให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปให้ความช่วยเหลือในการบริหารจัดการสหกรณ์ ปัญหาส่วนหนึ่งที่สหกรณ์ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ คือ ความไม่มีศักยภาพของคณะกรรมการดำเนินการ การไม่มีจิตวิญญาณสหกรณ์ของสมาชิก ฉะนั้น รัฐจึงต้องแก้ไขกฎหมายสหกรณ์โดยเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเข้าไปควบคุมกำกับ ดูแล ส่งเสริมสหกรณ์มากยิ่งขึ้น

พัฒนาการของกฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย จึงเป็นไปในลักษณะผกผัน กล่าวคือ ในขณะที่สหกรณ์เริ่มจัดตั้งขึ้น กฎหมายสหกรณ์ฉบับแรก ๆ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปควบคุมกำกับสหกรณ์ในบางเรื่องที่เป็น แต่เมื่อรัฐส่งเสริม สนับสนุน สหกรณ์ให้เจริญเติบโตมีทุนดำเนินงานเพิ่มมากขึ้น สหกรณ์บางแห่งมีศักยภาพในการดำเนินงานและพึ่งพาตนเองได้แล้ว กฎหมายกลับให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปควบคุมกำกับ ดูแลกิจการสหกรณ์ เหมือนหนึ่งสหกรณ์เป็นผู้ไร้ความสามารถไม่อาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง รัฐต้องควบคุมกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงสหกรณ์เหล่านั้น ดำเนินงานจนมีฐานะการเงินมั่นคง มีศักยภาพ สามารถดำเนินงานด้วยตนเอง เปรียบเสมือนบุคคลที่เจริญเติบโตไม่ต้องมีพี่เลี้ยงคอยเฝ้าดูแลอย่างใกล้ชิด ไม่ต้องการความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากรัฐอีกแล้ว

จึงยังเป็นประเด็นปัญหาว่า รัฐยังมีความจำเป็นในการควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ หรือไม่ และมาตรการในการควบคุมกำกับ การส่งเสริม สนับสนุนและค้ำครองระบบสหกรณ์ สำหรับสหกรณ์ที่พึ่งพาตนเองได้และไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ควรมีขอบเขตเพียงใด ความเป็นไปได้เพียงใดที่สหกรณ์จะเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงและการให้ความช่วยเหลือจากรัฐโดยสิ้นเชิง ในเมื่อกฎหมายสหกรณ์ยังให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับดูแลสหกรณ์สหกรณ์อย่างใกล้ชิด

### 3.2.2 แนวความคิดกฎหมายเอกชนกับกฎหมายสหกรณ์

ในประเทศอุตสาหกรรมตะวันตกสหกรณ์เกิดขึ้นจากความสมัครใจร่วมกันของประชาชนในหมู่ผู้ประกอบอาชีพเดียวกัน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของสมาชิกในกลุ่ม สหกรณ์จึงเป็นธุรกิจรูปแบบหนึ่งที่มีลักษณะพิเศษกว่าธุรกิจรูปแบบอื่น ๆ คือ เป็นธุรกิจที่มีเจ้าของหลายคน ต่างคนต่างสมัครใจเข้าร่วมกันดำเนินธุรกิจโดยมิได้มุ่งหวังผลกำไร เป็นการร่วมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่ง



กันและกันในการแก้ไขปัญหามทางเศรษฐกิจของมวลสมาชิก รัฐไม่ได้เข้าไปมีบทบาทในการควบคุมกิจการสหกรณ์แต่อย่างใด ซึ่งเป็นหลักการของกฎหมายเอกชน ดังนั้น หลายประเทศในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงไม่มีกฎหมายสหกรณ์ออกมาใช้บังคับกับสหกรณ์เป็นพิเศษ เช่น ประเทศเดนมาร์ก นอร์เวย์ การดำเนินการของสหกรณ์อยู่ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายทั่วไปว่าด้วยองค์การธุรกิจกฎหมายพาณิชย์และกฎหมายภาษีอากร

แนวความคิดกฎหมายเอกชน ถือหลักประโยชน์ส่วนตนของเอกชน การเสมอภาคกันตามกฎหมาย กฎหมายให้สหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน โดยอาศัยหลักการที่ว่า นิติบุคคลซึ่งเป็นบุคคลตามกฎหมายไม่ได้มีตัวตนหรือมีชีวิตอยู่จริง หากแต่กฎหมายยอมรับรับรองคุ้มครองให้เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา แต่อาจมีข้อจำกัดบางประการที่โดยสภาพแล้วนิติบุคคลจะไม่มีสิทธิเช่นนั้นได้ เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิในการรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม เป็นต้น ดังนั้น การส่งเสริมการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคล เพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจตามหลักการสหกรณ์ ต้องยึดถือหลักการเดียวกับนิติบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นกลุ่มบุคคล หรือปัจเจกชนที่รวมกันเป็นสมาคม หรือรวมกันในรูปแบบบริษัท หรือกลุ่มทรัพย์สินที่มีเพื่อประโยชน์แห่งจุดมุ่งหมายที่แน่นอน ซึ่งการรวมกลุ่มบุคคลที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นนิติบุคคลจะต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้<sup>8</sup>

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

(2) ต้องมีองค์การที่ทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางหรืออำนวยการ ซึ่งถือเป็นเรื่องการบริหารภายในของนิติบุคคล และทำหน้าที่เป็นผู้แทนนิติบุคคลต่อบุคคลภายนอกไปพร้อม ๆ กัน กล่าวคือ ต้องมีบุคคลธรรมดาที่ทำหน้าที่แสดงเจตนาแทนนิติบุคคล รวมถึงรับผิดชอบแทนนิติบุคคลด้วย

(3) ต้องมีปัจจัยในการดำเนินการ คือ ต้องมีบุคลากร ทรัพย์สินและสิทธิต่าง ๆ ของตน โดยเฉพาะแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดา

(4) ต้องมีความสามารถในการได้มาซึ่งสิทธิต่าง ๆ หรืออาจก่อหนี้ได้

การมีองค์ประกอบดังกล่าวข้างต้น ทำให้นิติบุคคลสามารถดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การจัดตั้งได้ สหกรณ์เป็นการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

<sup>8</sup> แพรพรรณ ศรีอนันต์ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับสิทธิและเสรีภาพของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549) หน้า 154

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

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

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

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



การดำเนินการอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ของสหกรณ์เท่ากับเป็นการดำเนินการนอกเหนือจากที่กฎหมายให้อำนาจ เรียกได้ว่าเป็นกระทำที่อยู่นอกขอบวัตถุประสงค์ ซึ่งการกระทำนอกขอบวัตถุประสงค์ดังกล่าวย่อมไม่ผูกพันสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะให้สัตยาบันหรือเข้าถือเอาประโยชน์จากการกระทำนั้นไม่ได้

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

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

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

การพิจารณากฎหมายสหกรณ์ตามแนวความคิดกฎหมายเอกชน จึงพิจารณาจากรูปแบบการจัดองค์กรของสหกรณ์ที่กำหนดให้สหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จากลักษณะการจัดตั้งที่เกิดจากรวมกลุ่มของคณะบุคคลที่มีแนวความคิดหรือเจตจำนงที่จะดำเนินกิจการร่วมกัน เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมในการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามหลักการสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์จึงกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ในลักษณะที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน มีฐานที่เท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักการของกฎหมายเอกชน โดยหลักการดังกล่าวปรากฏให้เป็นในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนี้

1. การกำหนดวัตถุประสงค์การจัดตั้ง (มาตรา 33) เช่นเดียวกับการจัดตั้งสมาคมในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 78

2. สาระสำคัญที่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ (มาตรา 43) เช่นเดียวกับการกำหนดให้ข้อบังคับของสมาคมอย่างน้อยต้องมีรายการได้บ้าง ตามมาตรา 79 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

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

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

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

### 3.2.3 แนวความคิดสิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มกับกฎหมายสหกรณ์

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



รวมตัวเพื่อประกอบกิจการอย่างในอย่างหนึ่งได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 64 วรรคสาม “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้เว้นแต่อาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษา ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนทาง เศรษฐกิจ”

หลักการสหกรณ์เริ่มจากการรวมตัวกันเป็นสมาคม เป็นเสรีภาพที่ได้รับการรับรองโดย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในการให้สิทธิในอิสรภาพแห่งการร่วมประชุมและการตั้งสมาคม โดยสันติ ดังนั้น รัฐธรรมนูญในนานาประเทศจึงรับรองเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมไว้ เช่น รัฐธรรมนูญประเทศเยอรมันได้รับรองเรื่องการรวมไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 9 (1) คนชาวเยอรมันมี สิทธิที่จะรวมกันเป็นสมาคมและสโมสร (2) ห้ามมิให้ตั้งสมาคมที่มีวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมที่ขัดต่อ กฎหมายอาญาหรือมุ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อระบบของรัฐธรรมนูญหรือหลักการแห่งความเข้าใจระหว่าง ประเทศ (3) สิทธิของบุคคลที่จะรวมกันจัดตั้งสมาคมเพื่อพิทักษ์และปรับปรุงสภาพการทำงานและ สภาพเศรษฐกิจย่อมได้รับการคุ้มครอง ข้อตกลงที่จำกัดหรือขัดขวางสิทธินี้ย่อมเป็นโมฆะใช้บังคับ ไม่ได้มาตรการใด ๆ เพื่อให้มีข้อตกลงดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>9</sup>

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

การจำกัดเสรีภาพเป็นเจตนารมณ์ที่ต้องการป้องกันสมาคมนายทุนที่จะรวมตัวกัน กักตุนสินค้า กำหนดราคากันเอง ทำให้ประชาชนเดือดร้อนและกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของ

<sup>9</sup> เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2516) หน้า 48

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

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

การกำหนดเงื่อนไขในการจัดตั้งสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ผู้ประสงค์จะจัดตั้งสหกรณ์ต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด เช่น

- เลือกประเภทของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่จะจัดตั้ง กำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมที่จะจัดขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ทำบัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพร้อมด้วยจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้ว พิจารณากำหนดข้อบังคับของสหกรณ์ที่จะตั้งขึ้น (มาตรา 34)

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





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

### 3.2.4. แนวความคิดหลักการสหกรณ์กับกฎหมายสหกรณ์

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

ประเทศที่มีกฎหมายสหกรณ์เฉพาะจะนำเอาหลักและวิธีการสหกรณ์มาบัญญัติไว้ใน กฎหมาย เพื่อให้การดำเนินงานของสหกรณ์เป็นไปตามหลักการสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม กฎหมาย สหกรณ์ในแต่ละประเทศอาจมีบทบัญญัติที่แตกต่างกันออกไปเนื่องจากสภาพทางเศรษฐกิจและ สังคมแตกต่างกัน แต่ส่วนใหญ่ได้บัญญัติหลักการสหกรณ์ไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย เช่น ประเทศไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เป็นต้น โดยประเทศเหล่านี้ได้นำหลักการสหกรณ์สากล ของ ICA บัญญัติไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะหลักการสำคัญที่ทำให้องค์กรสหกรณ์แตกต่างจาก องค์กรรูปแบบอื่น จะได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน เช่น หลักการเข้าเป็นสมาชิกโดย สมัครใจ การควบคุมตามแบบประชาธิปไตย ตามหลัก “หนึ่งคนหนึ่งเสียง” เป็นต้น อย่างไรก็ตาม นอกจากหลักการสหกรณ์ขององค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ICA) ทั้ง 7 ประการที่ กล่าวมาแล้ว การดำเนินกิจการในรูปแบบการสหกรณ์ ยังมีอุดมการณ์ หลักการ และวิธีปฏิบัติที่ควร ยึดถือ ซึ่งหลายประเทศได้กำหนดไว้ในกฎหมายสหกรณ์ สรุปได้ดังนี้<sup>11</sup>

<sup>11</sup> อาบ นคะจิต คำอธิบายกฎหมายสหกรณ์พร้อมการวิเคราะห์เชิงนิติศาสตร์ประยุกต์และเชิงเศรษฐศาสตร์ ประยุกต์, หน้า 68

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



| อุดมการณ์                                    | หลักการ                                                                                                                                                                          | วิธีปฏิบัติ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2. ยึดถือระบบประชาธิปไตย<br>(Democracy)      | - บริหารจัดการและควบคุมสหกรณ์<br>และวิสาหกิจสหกรณ์ทั้งมวลโดย<br>หลักประชาธิปไตย                                                                                                  | - สมาชิกทั้งปวงมีสถานะเท่าเทียมกัน<br>- สมาชิกคนหนึ่งออกเสียงได้หนึ่งเสียง<br>- ถือเสียงส่วนใหญ่ในการพิจารณา<br>- อำนาจสูงสุดมาจากที่ประชุมใหญ่<br>สมาชิก<br>- สมาชิกมีส่วนร่วมโดยตรง หรือโดย<br>อ้อมในการกำกับควบคุมสหกรณ์                                                                                                                                                                        |
| 3. ยึดถือประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ<br>(Economy) | - ถือหลักประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ<br>ของวิสาหกิจสหกรณ์ วัดโดย<br>ผลประโยชน์ระยะสั้น ระยะยาวของ<br>มวลสมาชิก                                                                        | - นำวิธีการทันสมัยมาใช้ในการ<br>จัดการธุรกิจ<br>- สมาชิกหรือผู้แทนที่สมาชิกเลือกตั้ง<br>เป็นผู้กำหนดนโยบายของสหกรณ์<br>- มอบอำนาจการจัดการให้แก่<br>บุคลากรที่จ้างมาทำงานเต็มเวลา<br>- จัดจ้างบุคลากรที่มีความสามารถ<br>และได้รับการศึกษาอบรมมาดี<br>- จัดให้มีทุนดำเนินการให้เพียงพอ<br>เหมาะสม<br>- จัดให้มีขนาดธุรกิจให้เพียงพอ<br>เหมาะสม<br>- ถ้าจำเป็นก็ทำธุรกิจกับผู้ไม่เป็น<br>สมาชิกเสริม |
| 4. ยึดหลักเสรีภาพ (Liberty)                  | - เป็นสมาคมโดยสมัครใจ ถือเป็น<br>สมาชิกโดยสมัครใจ<br><br>- เป็นองค์การมีเสรีภาพในการ<br>กำหนดวัตถุประสงค์ การตัดสินใจ<br>และการบริหารจัดการ (ภายใต้<br>กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ) | - ไม่มีการบังคับให้ผู้ใดมาร่วมคณะ<br>บุคคลเป็นสหกรณ์<br>- ไม่จำกัดสิทธิการลาออกจากสหกรณ์<br>- มวลสมาชิกมีสิทธิกำหนดและ<br>แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ<br>- มวลสมาชิกมีสิทธิรับสมาชิกใหม่<br>- มวลสมาชิกมีสิทธิดำเนินกิจการ<br>ร่วมกันของพวกตนตามนโยบายที่<br>พวกตนกำหนดขึ้นภายในระบบ<br>เศรษฐกิจของประเทศ                                                                                              |

| อุดมการณ์                                                                                | หลักการ                                                                                                                                        | วิธีปฏิบัติ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5. ยึดถือความเสมอภาค                                                                     | จัดสรรโดยเหมาะสมและยุติธรรม<br>ซึ่งผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนิน<br>วิสาหกิจของสหกรณ์                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- จำกัดจำนวนหุ้นที่สมาชิกแต่ละคนจะถือได้</li> <li>- จำกัดอัตราเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้ว</li> <li>- ให้มีเงินเฉลี่ยคืน ตามส่วนแห่งธุรกิจที่สมาชิกได้ทำกับวิสาหกิจสหกรณ์</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                   |
| 6. ยึดถือการเห็นแก่ประโยชน์ของผู้อื่น (Altruism)                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เปิดรับสมาชิกเสมอไป</li> <li>- ไม่ให้จำแนกเงินทุนสำรองแก่สมาชิก (เพราะถือเป็นทุนของสหกรณ์)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่มีข้อกีดกันการรับสมาชิกใหม่</li> <li>- ไม่แย่งแย่งบุคคลใด ๆ เพราะศาสนา เชื้อชาติ หรือความเชื่อทางการเมือง</li> <li>- สมาชิกเก่าและสมาชิกใหม่มีสถานะเท่าเทียมกัน</li> <li>- ห้ามไม่ให้สมาชิกคนใดเรียกร้องส่วนแบ่งใด ๆ จากทุนสำรอง</li> <li>- เมื่อเลิกสหกรณ์ก็ไม่ให้นำเงินที่เหลือจากชำระหนี้ จ่ายคืนค่าหุ้น จ่ายเป็นเงินปันผล จ่ายเงินเฉลี่ยคืนมาแจกแบ่งปันสมาชิกตามส่วนแห่งหุ้น</li> </ul>      |
| 7. ยึดถือการทำสังคมให้เจริญก้าวหน้าโดยให้การศึกษา (Social advancement through education) | - การส่งเสริมการศึกษา                                                                                                                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดให้มีคณะกรรมการศึกษาในทุกสหกรณ์เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างขององค์การสหกรณ์</li> <li>- ให้มีระเบียบข้อบังคับให้จัดสรรเงินส่วนเกินประจำปี (กำไรสุทธิประจำปี) ในอัตราร้อยละที่กำหนดไว้เพื่อเป็นทุนให้การศึกษา</li> <li>- กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้ก่อนสำหรับการศึกษาอบรมของผู้จะเป็นสมาชิกและของสมาชิกที่จะดำรงตำแหน่งงานในสหกรณ์ของลูกจ้าง และสมาชิกรวมทั้งมาตรฐานข่าวสารสำหรับประชาชนทั่วไป</li> </ul> |



พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้นำหลักการสหกรณ์และวิธีปฏิบัติตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น มาบัญญัติไว้ทั้งหลักการและวิธีปฏิบัติ แต่บางมาตราได้ปรับใช้เพื่อให้เหมาะสมกับการบังคับใช้กับสหกรณ์ในปัจจุบัน ดังนี้

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

การจัดตั้งสหกรณ์ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้องมีกิจการร่วมกันตามประเภทสหกรณ์ และกำหนดให้สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ และสหกรณ์สามารถกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกได้เอง (มาตรา 33)

(2) หลักการควบคุมโดยหลักประชาธิปไตย หลักการข้อนี้สาระสำคัญอยู่ที่การบริหารจัดการและควบคุมสหกรณ์โดยหลักประชาธิปไตย ปรากฏในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนี้

- การกำหนดให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์นัดสมาชิกร่วมประชุมใหญ่ ครั้งแรกภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้จดทะเบียนสหกรณ์ (มาตรา 40)

- ให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก (มาตรา 50)

- ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เรียกประชุมใหญ่อำัญญปีละหนึ่งครั้งภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่หนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสหกรณ์นั้น (มาตรา 55)

- สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมใหญ่ให้ถือเสียงข้างมาก (มาตรา 59 วรรคหนึ่ง)

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

- กำหนดขอบเขตให้สหกรณ์มีอำนาจในการดำเนินการ เพื่อให้สหกรณ์สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ (มาตรา 46)

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

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

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

(5) หลักการยึดถือประโยชน์ของผู้อื่น หลักการข้อนี้ สาระสำคัญอยู่ที่การไม่นำเงินทุนสำรองมาแบ่งปันกัน หลักการข้อนี้ ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 61 ทุนสำรองของสหกรณ์ จะถอนออกจากบัญชีสำรองได้เพื่อชดเชยการขาดทุนหรือเพื่อจัดสรรเข้าบัญชีทุนสำรองให้แก่สหกรณ์ใหม่ที่ได้จดทะเบียนแยกออกจากสหกรณ์เดิม

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



### 3.3 กฎหมายสหกรณ์ในต่างประเทศ

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

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

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

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

แสดงให้เห็นว่าหากต้องการส่งเสริม สนับสนุนให้สหกรณ์เป็นอิสระ อาจต้องแยกสหกรณ์ที่สามารถพึ่งพาตัวเองได้ออกจากสหกรณ์ที่ต้องพึ่งพารัฐออกจากกัน เพื่อให้การส่งเสริม พัฒนาที่เหมาะสมกฎหมายที่ใช้บังคับกับสหกรณ์ที่สามารถพึ่งพาตัวเองได้ควรเป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐ โดยจำกัดอำนาจการควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐลง คงเหลือไว้เพียงอำนาจในการจัดการความเรียบร้อยและป้องกันความเสียหายต่อสหกรณ์เท่านั้น แต่สำหรับสหกรณ์ที่ยังไม่อาจพึ่งพาตัวเองได้กฎหมายอาจมีมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้การส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินการแก่สหกรณ์เท่าที่จำเป็น

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

### 3.3.1 กฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่น

สหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์ผู้เป็นเจ้าของป่าไม้ และสหกรณ์ผู้บริโภค สหกรณ์แต่ละประเภทต่างมีกฎหมายของสหกรณ์โดยเฉพาะ<sup>12</sup> สำหรับการศึกษากฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นในที่นี้จะศึกษาเฉพาะสหกรณ์การเกษตรและสหกรณ์ผู้บริโภคเท่านั้น

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

<sup>12</sup>มานิตย์ กมลเวช, สหกรณ์เปรียบเทียบ, (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2525) หน้า 295 -306



(1) ระดับท้องถิ่น ได้แก่ สหกรณ์ขั้นปฐม สหกรณ์การเกษตรขั้นปฐม (Primary Agricultural Cooperative Society) ซึ่งจะตั้งในระดับนคร เมือง และหมู่บ้าน สมาชิกของสหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมมี 2 ประเภท สมาชิกธรรมดา และสมาชิกสมทบ สมาชิกธรรมดาได้แก่ ผู้ที่ประกอบการเกษตรในท้องที่ที่สหกรณ์ตั้งอยู่ ส่วนสมาชิกสมทบได้แก่ ผู้ที่ไม่ได้ทำการเกษตรแต่อาศัยอยู่ในท้องที่ที่สหกรณ์ตั้งอยู่โดยมีสิทธิที่จะใช้บริการได้ แต่ไม่มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงใด ๆ

(2) ระดับจังหวัด ได้แก่ ชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด และสหภาพสหกรณ์ระดับจังหวัด แบ่งเป็น

ก. ชุมนุมสหกรณ์ระดับจังหวัด (Prefectural Federation) สหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมจะรวมกันจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ในระดับจังหวัด โดยแยกการจัดตั้งตามประเภทธุรกิจของสหกรณ์มีลักษณะเป็นเอกประสงค์ ชุมนุมเหล่านี้แบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท คือ ชุมนุมสหกรณ์จังหวัดที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์เอกประสงค์ และชุมนุมสหกรณ์จังหวัดที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์

ข. สหภาพสหกรณ์ระดับจังหวัด (Prefectural Unions) ในแต่ละจังหวัดมีสหภาพสหกรณ์การเกษตรระดับจังหวัด 1 สหภาพ ซึ่งจัดตั้งโดยสหกรณ์การเกษตรขั้นปฐมและชุมนุมสหกรณ์ในจังหวัดนั้น ๆ สหภาพสหกรณ์จังหวัดไม่ได้ทำธุรกิจเศรษฐกิจ แต่ทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำ สำรวจ วิจัย ให้การศึกษาอบรม ตรวจบัญชีของสหกรณ์ขั้นปฐมและชุมนุมสหกรณ์ต่าง ๆ ในจังหวัด ทำหน้าที่เป็นตัวแทนปกป้องผลประโยชน์และสนองต่อความต้องการของสหกรณ์การเกษตรในจังหวัด

(3) ระดับชาติ ได้แก่ ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับชาติต่าง ๆ และสหกรณ์ภาพกลางของสหกรณ์การเกษตร

ก. ชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ (National Federations) ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับจังหวัดประเภทต่าง ๆ จะร่วมกันจัดตั้งองค์กรชั้นสูงของตนในระดับชาติเพื่อทำธุรกิจและให้ความช่วยเหลือแก่สหกรณ์การเกษตรและชุมนุมสหกรณ์การเกษตรระดับจังหวัด

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

- **สหกรณ์ผู้บริโภค** แบ่งออกเป็น สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์เคหสถาน และสหกรณ์ประกันภัย สหกรณ์ผู้บริโภคจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายสหกรณ์ผู้บริโภค (The Consumer's livelihood Cooperative Society Law) ที่กำหนดให้สหกรณ์เปิดรับสมาชิกทั่วไป ซึ่งอยู่ในท้องที่ดำเนินงานของสหกรณ์ และบุคคลที่อยู่ในครอบครัวเดียวกับสมาชิกจะสามารถใช้บริการของ

สหกรณ์ได้เช่นเดียวกับสมาชิกและเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของสหกรณ์ได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการประชุมใหญ่ สำหรับโครงสร้างของสหกรณ์ แบ่งเป็น 3 ระดับเช่นเดียวกับสหกรณ์การเกษตร

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

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

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

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับ พบว่า ผู้มีอำนาจตามกฎหมายของทั้ง 2 ฉบับ เป็นรัฐมนตรีนี่ดูแลรับผิดชอบคนละกระทรวงแยกกัน วัตถุประสงค์และขอบเขตในการดำเนินธุรกิจแตกต่างกัน เช่น กฎหมายสหกรณ์การเกษตรมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความเจริญของสหกรณ์และของเกษตรกร จึงกำหนดให้กลุ่มเกษตรกรและกลุ่มที่จดทะเบียนประเภท



อื่นที่ประกอบธุรกิจฟาร์มซึ่งเป็นนิติบุคคลเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรได้ ในขณะที่กฎหมายสหกรณ์เพื่อการดำรงชีพให้บุคคลธรรมดาเท่านั้นเป็นสมาชิกสหกรณ์

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

| กฎหมายสหกรณ์เกษตรของประเทศญี่ปุ่น <sup>13</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | กฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น <sup>14</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>1.ขอบเขตธุรกิจของสหกรณ์</b></p> <p><u>มาตรา 10</u></p> <p>- ให้สหกรณ์กระทำธุรกิจ ต่อไปนี้ได้ การจัดหาเงินทุนที่จำเป็นเพื่อการธุรกิจหรือการดำรงชีพของสมาชิก การรับฝากออมทรัพย์หรือเงินฝากประจำ จัดหาสินค้าจำเป็นเพื่อการธุรกิจหรือเพื่อดำรงชีพของสมาชิก การขนส่งการแปรรูป การขายสินค้าอันเป็นผลิตผลของสมาชิก สิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการอุตสาหกรรมชนบท เพื่อการบรรเทาภัยร่วมกัน ให้การศึกษาเพื่อส่งเสริมเทคนิคการเกษตรของสมาชิก ธุรกิจอื่นใดทำนองเดียวกับธุรกิจที่ระบุไว้ในแต่ละรายการของรายการทั้งปวงที่กล่าวมาก่อนนั้น</p> | <p><u>มาตรา 10</u></p> <p>- ให้สหกรณ์ดำเนินกิจการต่าง ๆ ดังนี้ได้ การซื้อ หรือการจัดหาสินค้าต่าง ๆ ที่แปรรูปแล้ว หรือที่ยังไม่ได้แปรรูปตามที่สมาชิกต้องการสำหรับชีวิตประจำวัน การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นประโยชน์แก่สมาชิกได้รับทั่วถึง ปรับปรุงวิธีดำรงชีพและผดุงมาตรฐานของวัฒนธรรมต่าง ๆ ของสมาชิก ให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือซึ่งกันและกันของสมาชิก สหกรณ์ให้การศึกษาแก่สมาชิกและพนักงานเกี่ยวกับสหกรณ์ ดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับ หรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามรายการดังกล่าวมาข้างต้น</p> |
| <p><b>3 การดำเนินงานของสหกรณ์</b></p> <p>- <u>มาตรา 28</u> รายการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสหกรณ์ ข้อกำหนดเรื่องการเลือกตั้งกรรมการเจ้าหน้าที่รายการที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสหกรณ์ต้องจัดให้มีระเบียบ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อให้สมาชิกทราบ</p>                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>- <u>มาตรา 26</u> รายการที่ต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับ</p> <p>- <u>มาตรา 27</u> สหกรณ์ต้องมีกรรมการดำเนินการและผู้ตรวจสอบเป็นกรรมการเจ้าหน้าที่ กรรมการดำเนินการต้องมีอย่างน้อย ห้าคนและมีผู้ตรวจสอบเป็นกรรมการเจ้าหน้าที่สองคนเป็นอย่างน้อย</p>                                                                                                                                                                                                                                                              |

<sup>13</sup> อาบ นคะจิต, กฎหมายการเกษตรประเทศญี่ปุ่นและประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้, สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย, 2538

<sup>14</sup> อาบ นคะจิต คำแปลกฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น ศูนย์วิจัยเศรษฐกิจศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544

| กฎหมายสหกรณ์เกษตรของประเทศญี่ปุ่น                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | กฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>การดำเนินงานของสหกรณ์</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>มาตรา 30</u> กำหนดเรื่องจำนวนกรรมการ การเลือกตั้ง กรรมการเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เป็นกรรมการและผู้ตรวจสอบบัญชี สมาชิกคนหนึ่งมีหนึ่งเสียง</li> <li>- <u>มาตรา 31</u> วาระการดำรงตำแหน่งให้กำหนดไว้ในข้อบังคับ ไม่เกิน 3 ปี</li> <li>- <u>มาตรา 31-2</u> กรรมการจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หากละเลยต้องร่วมรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น</li> <li>- เมื่อมีการกระทำผิดโดยเจตนาหรือโดยประมาท เลินเล่อ ต้องร่วมกันรับผิดชอบต่อบุคคลที่สาม</li> <li>- <u>มาตรา 32</u> การห้ามกรรมการดำรงหน้าที่พร้อมกันหลายตำแหน่ง</li> <li>- <u>มาตรา 33</u> สหกรณ์จะทำสัญญากับกรรมการหรือ ฟ้องร้องดำเนินคดีกับกรรมการ ให้ผู้สอบบัญชีเป็นตัวแทนของสหกรณ์</li> <li>-</li> <li><u>มาตรา 35</u> การร้องขอให้มีการประชุมใหญ่</li> <li>- <u>มาตรา 36</u> เมื่อกรรมการไม่เรียกประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรตามคำร้องขอ ให้ผู้ตรวจสอบบัญชีเรียกประชุมใหญ่ได้</li> <li>- <u>มาตรา 41-2</u> เมื่อไม่มีกรรมการเจ้าหน้าที่ เมื่อได้รับคำร้องขอจากสมาชิก อาจเสนอชื่อคณะกรรมการชั่วคราวเพื่อให้เลือกตั้ง หรือเรียกประชุมใหญ่เพื่อให้มีการเลือกตั้งคณะกรรมการ</li> <li>- <u>มาตรา 44</u> เรื่องที่ต้องพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ เช่น การแก้ไขข้อบังคับ การแก้ไขแผนธุรกิจ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืม การเข้าร่วมหรือออกจากสหภาพ</li> <li>- <u>มาตรา 46</u> การแก้ไขข้อบังคับ การเลิกและการควบ สหกรณ์และการขับสมาชิก ต้องใช้เสียงข้างมา 2 ใน 3</li> <li>- <u>มาตรา 48</u> การประชุมผู้แทนสมาชิก</li> <li>- <u>มาตรา 54</u> ห้ามไม่ให้สหกรณ์ถือหุ้นของสมาชิกหรือ รับหุ้นของสมาชิกเป็นเสมือนของจำนำ</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>มาตรา 30</u> วาระการดำรงตำแหน่งมีกำหนดสองปี แต่อาจกำหนดไว้ในข้อบังคับไม่เกินสามปี</li> </ul>  <ul style="list-style-type: none"> <li>- <u>มาตรา 31</u> การห้ามกรรมการเป็นพนักงานของสหกรณ์ไปพร้อมกัน</li> <li>- <u>มาตรา 32</u> กำหนดให้มีผู้ตรวจสอบ (Auditor's Right) ผู้แทนสหกรณ์ในการทำสัญญา</li> <li>- <u>มาตรา 33</u> อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบ (Audit's Functions)</li> <li>- <u>มาตรา 34</u> ให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ เรียกประชุมใหญ่สามัญไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้งในคาบปีธุรกิจ</li> <li>- <u>มาตรา 35</u> การเรียกประชุมใหญ่ สมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมด ร้องขอให้เรียกประชุมได้</li> <li>- <u>มาตรา 41</u> เมื่อสมาชิกหนึ่งในห้าร้องขอ ที่ประชุมใหญ่อาจมีมติถอดถอนกรรมการออกจากตำแหน่งได้</li> <li>- <u>มาตรา 43</u> เรื่องที่ต้องพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ เช่น การแก้ไขข้อบังคับ การเลิกและควบสหกรณ์ การแก้ไขแผนธุรกิจ</li> <li>- <u>มาตรา 46</u> การแก้ไขข้อบังคับ การเลิกและการควบสหกรณ์ และการขับสมาชิก ต้องใช้เสียงข้างมา 2 ใน 3</li> <li>- <u>มาตรา 47</u> การประชุมโดยผู้แทนสมาชิก</li> <li>- <u>มาตรา 53</u> เอ สหกรณ์อาจหักเงินส่วนที่จะจัดสรรให้แก่สมาชิกคนใด ๆ เป็นค่าหุ้นของสมาชิกได้จนกว่าสมาชิกผู้นั้น จะชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว</li> </ul> |



| กฎหมายสหกรณ์เกษตรของประเทศญี่ปุ่น                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | กฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>4. การควบคุมกำกับสหกรณ์</b></p> <p><u>มาตรา 93</u> พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจสั่งให้สหกรณ์ ทำรายงานชี้แจงเพื่อให้พิจารณาว่าได้ปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดตามกฎหมายและระเบียบ คำสั่งการตามกฎหมายและระเบียบของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ</p> <p>- <u>มาตรา 94</u>. ในกรณีที่สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ได้ทำหนังสือร้องขอให้มีการตรวจสอบโดยอ้างว่าการทำธุรกิจหรือการบัญชีของสหกรณ์ขัดต่อกฎหมายและระเบียบ พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องตรวจสอบธุรกิจหรือการบัญชีของสหกรณ์</p> <p>- <u>มาตรา 94 .2</u> พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอาจสั่งการแก่สหกรณ์นั้น ๆ ให้จัดการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับระเบียบ หรือซึ่งวิธีดำเนินธุรกิจ หรือให้หยุดทั้งหมดหรือบางส่วน of ธุรกิจ หรืออาจวางข้อห้ามหรือข้อจำกัดการจำหน่ายทรัพย์สินของสหกรณ์ หรืออาจออกคำสั่งอื่นใดที่จำเป็นสำหรับการควบคุม</p> <p>- <u>มาตรา 95</u> ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ได้ตรวจพิจารณารายงาน ตาม มาตรา. 93 หรือ มาตรา 94 เห็นว่าการธุรกิจหรือการบัญชีซึ่งดำเนินการโดยสหกรณ์ ผิดกฎหมาย คำสั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่อาจออกคำสั่งแก่สหกรณ์ ให้ดำเนินแก้ไขการที่ผิดนั้นภายในเวลาที่กำหนด กรณีที่สหกรณ์ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง พนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกคำสั่งให้หยุดธุรกิจทั้งหมด หรือบางส่วน หรือให้เลือกตั้งกรรมการเจ้าหน้าที่เสียใหม่ตามเวลาที่กำหนด</p> | <p>- <u>มาตรา 93</u> เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายอาจสั่งให้สหกรณ์ ส่งรายงาน เกี่ยวกับฐานะทางธุรกิจหรือทรัพย์สินของสหกรณ์ เมื่อเจ้าหน้าที่เห็นว่าจำเป็นแก่การกำกับดูแลให้สหกรณ์นั้น ๆ ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย กฎกระทรวง มาตรการต่าง ๆ</p> <p>- <u>มาตรา 93 (b)</u> เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย มีอำนาจสั่งให้สหกรณ์ส่งรายงานต่าง ๆ ที่จำเป็นปีละครั้ง</p> <p>- <u>มาตรา 94</u> เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ต้องสอบสวนธุรกิจหรือกิจการต่างๆ ของสหกรณ์ เมื่อมีคำร้องว่าธุรกิจหรือกิจการของสหกรณ์ดำเนินไปโดยละเมิดกฎหมาย กฎกระทรวง มาตรการที่กำหนดโดยเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย อาจสอบสวนธุรกิจหรือกิจการต่าง ๆ ของสหกรณ์ได้ตลอดเวลา เมื่อเห็นว่าจำเป็น เพื่อให้สหกรณ์นั้น ๆ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎกระทรวง</p> <p>- <u>มาตรา 95 เอ</u> เมื่อผลการสอบสวนพบว่ามีการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอาจสั่งให้สหกรณ์ทำการแก้ไขตามที่เหมาะสมภายในเวลาที่กำหนด</p> <p>- <u>มาตรา 95 บี</u> เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายต้องเปิดโอกาสให้สหกรณ์ชี้แจง ป้องกันตัวเป็นการล่วงหน้าเมื่อเจ้าหน้าที่ตั้งใจจะออกคำสั่ง</p> |

| กฎหมายสหกรณ์เกษตรของประเทศญี่ปุ่น                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | กฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>4. การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์</b></p> <p>- <u>มาตรา 95.2</u> อำนาจอาจออกคำสั่งให้เลิกสหกรณ์ได้</p> <p>(1) กรณีที่สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรได้ดำเนินธุรกิจอย่างอื่นนอกจากที่จะต้องดำเนินตามบทบัญญัติของกฎหมายนี้</p> <p>(2) กรณีที่สหกรณ์ไม่เริ่มดำเนินธุรกิจของตนแม้หนึ่งปีผ่านไปแล้วนับแต่วันที่ก่อตั้งหรือสหกรณ์ได้ยุติการดำเนินธุรกิจติดต่อกันไปเป็นเวลาหนึ่งปีหรือมากกว่า โดยไม่มีเหตุอันสมควรอ้างได้</p> <p>(3) กรณีที่สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามวรรค 1 ของมาตรา ก่อน</p> <p>- <u>มาตรา 95.3</u> ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจประสงค์จะดำเนินการออกคำสั่งตามมาตรา 95 พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือบอกกล่าวล่วงหน้า บอกเหตุผลที่ดำเนินการเช่นนั้น หรือต้องการออกคำสั่งแก่สหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรนั้น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสปกป้องตนเอง</p> <p>- <u>มาตรา 96</u> ในกรณีที่สมาชิกคนใดคนหนึ่งซึ่งได้รับเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่าร้อยละของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ได้ทำคำร้องขอยกเลิกการลงมติ การเลือกตั้ง หรือผลการชนะการเลือกตั้ง ภายในหนึ่งเดือนนับจากวันที่ลงมติ โดยอ้างว่าการดำเนินการของสหกรณ์ เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เห็นว่าเป็นความจริง การลงมติ การเลือกตั้ง หรือการตัดสินให้ชนะการเลือกตั้งนั้น ๆ อาจถูกยกเลิกได้</p> | <p>- <u>มาตรา 96</u> ถ้าสมาชิกคนใดคนหนึ่งร้องเรียนอ้างว่า การดำเนินการประชุมใหญ่สมาชิก วิธีการลงมติหรือวิธีเลือกตั้งขัดต่อกฎหมาย หรือกฎกระทรวง หรือมาตรการที่ออกตามกฎหมาย หรือกฎกระทรวง หรือข้อบังคับ</p> |



| กฎหมายสหกรณ์เกษตรของประเทศญี่ปุ่น                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | กฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>5 บทกำหนดโทษ</b></p> <p>- <u>มาตรา 99</u> ในกรณีที่กรรมการเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ให้สินเชื่อหรือหักส่วนลดตัวเงินเกินขอบเขตแห่งธุรกิจของสหกรณ์ หรือจัดจำหน่ายทรัพย์สินของสหกรณ์เพื่อการเก็งกำไร ไม่ว่าธุรกิจนั้นจะดำเนินไปโดยใช้ชื่ออะไรก็ตาม ให้ลงโทษจำคุกพร้อมกับโทษปรับ</p> <p>- <u>มาตรา 100</u></p> <p>(1) ผู้ใดไม่ทำรายงาน หรือทำรายงานเท็จ หรือผู้ใดปฏิเสธหรือขัดขวาง หรือหลีกเลี่ยงการตรวจสอบตามให้ลงโทษปรับ</p> <p>(2) ในกรณีที่ตัวแทน ผู้ทำการแทน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานอื่นของสหกรณ์ ทำความผิดเกี่ยวกับการธุรกิจของสหกรณ์ ให้บุคคลที่ทำผิดและสหกรณ์ ถูกลงโทษด้วย</p> <p>- <u>มาตรา 101</u> การปรับซึ่งไม่ใช่โทษอาญาไม่เกิน 10,000 เยน ให้บังคับแก่กรรมการ เจ้าหน้าที่ ผู้ชำระบัญชี</p> <p>ในกรณี</p> <p>(1) ทำธุรกิจอย่างใด ๆ นอกเหนือจากที่กำหนดให้ทำตามกฎหมายนี้</p> <p>(2) ผ่าฝืนข้อกำหนดการดำเนินธุรกิจตามมาตรา 10</p> <p>(3) ผ่าฝืนข้อกำหนดสัญญา</p> <p>(4) ผ่าฝืนบทบัญญัติห้ามกีดกันการเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์</p> <p>(5) ผ่าฝืนข้อกำหนดการให้พ้นสมาชิกภาพ</p> <p>(6) ผ่าฝืนการห้ามกรรมการเจ้าหน้าที่มีตำแหน่งหน้าที่พร้อมกันหลายตำแหน่ง</p> <p>(7) ผ่าฝืนการเรียกประชุมใหญ่</p> <p>(8) ละเลยไม่ทำบัญชี ที่จำเป็น หรือลงรายการเท็จ</p> <p>(9) ลดมูลค่าในหุ้นลง</p> <p>(10) ผ่าฝืนข้อกำหนดการสะสมเงินทุนสำรองและการแบ่งเงินที่เหลือจากการใช้จ่าย</p> | <p>- <u>มาตรา 98</u> ในกรณีที่คณะกรรมการของสหกรณ์ใดสหกรณ์หนึ่ง ได้จัดจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินใด ๆ ของสหกรณ์ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ไม่ว่าโดยชื่อใด ต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับ</p> <p>- <u>มาตรา 99</u> ขัดคำสั่งการให้พักการดำเนินงาน คณะกรรมการจะต้องรับผิดชอบระวางโทษปรับ ขัดขึ้น ไม่ส่งรายงานตามที่กำหนด หรือส่งรายงานอันเป็นเท็จ หรือกรณีที่ผู้แทนสหกรณ์ ผู้รับมอบฉันทะ หรือลูกจ้างของสหกรณ์ได้กระทำการใด ๆ เกี่ยวกับธุรกิจของสหกรณ์ ให้สหกรณ์นั้นเองและบุคคลผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับโทษปรับ</p> <p>- <u>มาตรา 100 เอ</u>- กรรมการ ผู้ตรวจสอบกิจการ หรือผู้ชำระบัญชีของสหกรณ์ จะต้องรับผิดชอบในกรณี ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) สหกรณ์ทำกิจการอย่างอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 10</p> <p>(2) ขัดตอบทบทวนบัญชีที่ไม่ให้นำกิจการของสหกรณ์ไปให้ผู้อื่นใช้</p> <p>(3) ผ่าฝืนบทบัญญัติเรื่องการจำกัดเสรีภาพในการรับสมัครสมาชิก</p> <p>(4) กระทำการขัดตอบทบทวนบัญชีการเลือกตั้ง</p> <p>(5) กระทำการขัดตอบทบทวนบัญชีเรื่องการห้ามดำรงตำแหน่งในเวลาเดียวกัน</p> <p>(6) กระทำการขัดตอบทบทวนบัญชีเรื่องการจัดให้มีการประชุมใหญ่ปีละครั้ง</p> <p>(7) ละเลยไม่เก็บรักษาเอกสาร</p> <p>(8) ผ่าฝืนบทบัญญัติเรื่องการขาดสมาชิกภาพ</p> <p>(8.2) ไม่ทำรายงาน หรือทำรายงานเท็จ</p> <p>(9) ลดจำนวนหุ้น ละเมิดกฎหมาย</p> <p>(10) ผ่าฝืนตอบทบทวนบัญชีเรื่องการจัดสรรกำไรหรือการชดเชยการขาดทุน</p> |

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

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



- การให้อำนาจในการประกอบการของสหกรณ์ในประเทศไทยมีขอบเขตกว้างกว่าประเทศไทย โดยเฉพาะกฎหมายสหกรณ์การเกษตรที่สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจประกันภัยได้แต่ในขณะนี้สหกรณ์ในประเทศไทยไม่อาจดำเนินกิจการประกันภัยได้

- กฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยทั้งสองฉบับบัญญัติเรื่องการควบคุมสหกรณ์โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้เป็นหมวดหนึ่งเช่นกัน โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลสหกรณ์ให้ดำเนินการอยู่ภายในขอบเขตและวัตถุประสงค์การจัดตั้งที่ได้จดทะเบียนไว้ตามกฎหมาย แต่การให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการใช้อำนาจที่จะมีผลกระทบต่อสหกรณ์แตกต่างกัน เช่น ในกฎหมายสหกรณ์การเกษตร กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายประสงค์จะดำเนินการกับสหกรณ์ต้องเปิดโอกาสให้สหกรณ์ทำการชี้แจง และเมื่อจะออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจประกันภัยต้องขอความเห็นชอบจากสภาพก่อน ซึ่งเป็นการให้อำนาจควบคุมกันเอง หรือการกำหนดให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งซึ่งได้รับเสียงเห็นชอบจำนวนร้อยละสิบขึ้นไปของจำนวนสมาชิกทั้งหมดได้ทำคำร้องขอยกเลิกมติ การเลือกตั้ง โดยอ้างกระบวนการประชุมใหญ่ไม่ชอบพนักงานเจ้าหน้าที่อาจยกเลิกมติหรือการเลือกตั้งนั้นได้ซึ่งเป็นการให้อำนาจนั้นเริ่มจากสมาชิก

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

- ประเทศไทยได้บัญญัติเรื่องการให้สิทธิพิเศษทางภาษีกับสหกรณ์ไว้ในกฎหมายสหกรณ์แต่ในประเทศไทยการได้รับยกเว้นภาษีของสหกรณ์ปรากฏในประมวลรัษฎากร

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

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มอื่น ๆ ในประเทศไทย พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509 ได้กำหนดโทษปรับอย่างเดียวออกจากโทษปรับอาญา เช่นเดียวกัน และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเปรียบเทียบปรับได้ ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและรวดเร็วขึ้น เนื่องจากโทษปรับทางอาญาเป็นกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อนเป็นปัญหาในทางปฏิบัติทั้งกับตัวพนักงานเจ้าหน้าที่และสหกรณ์

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

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดการควบคุมกำกับสหกรณ์ และการสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบสหกรณ์ตามกฎหมายสหกรณ์ประเทศญี่ปุ่นสามารถนำมาปรับใช้กับกฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทยในขณะนี้ได้ โดยเฉพาะเรื่องต่อไปนี้

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

### 3.3.2 กฎหมายสหกรณ์ในประเทศฟิลิปปินส์

จากการศึกษากฎหมายสหกรณ์หลาย ๆ ประเทศ ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศฟิลิปปินส์ เป็นต้น เห็นว่ากฎหมายสหกรณ์ในประเทศฟิลิปปินส์ (Philippine Cooperative Code of 2008)<sup>15</sup> เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงขึ้นใหม่และเป็นกฎหมายที่ประกาศเจตนารมณ์ว่าจะส่งเสริมให้สหกรณ์ให้เป็นอิสระ จากประกาศนโยบายตามมาตรา 2 เพื่อสนับสนุน การเจริญเติบโตของสหกรณ์ ส่งเสริมการพึ่งตนเอง โดยรัฐต้อง

<sup>15</sup>Philippine cooperative code of 2008 [online] 23 July 2553, Available from: <http://www.jlp-law.com/blob/cooperatives-in-the-Philippines-an>





สนับสนุนให้เอกชนดำเนินการสร้างองค์การสหกรณ์ และสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการเจริญเติบโต ส่งเสริมการฝึกอบรมและ การวิจัย ด้วยความช่วยเหลือของรัฐบาลในกรณีที่เป็น

แนวความคิดทั่วไปในกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้สหกรณ์เป็นอิสระและเป็นสมาคมที่จดทะเบียนโดยผู้ที่ผูกพันกันด้วยผลตอบแทน ผู้ซึ่งมีใจสมัครร่วมกันในผลสำเร็จของสังคม เศรษฐกิจและความต้องการทางวัฒนธรรม ปราบปรามที่จะส่งเสริมความยุติธรรม และมีส่วนร่วมในทุน อุปถัมภ์ผลิตภัณฑ์และบริการของตนและยอมรับส่วนแบ่งที่เป็นธรรม ความเสี่ยงและผลประโยชน์ ของกิจการตามหลักการสหกรณ์สากล (มาตรา 3) และได้บัญญัติหลักการสหกรณ์ไว้ในมาตรา 4 เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัฒนธรรมที่ดีของฟิลิปปินส์ ค่านิยมและประสบการณ์ และหลักการที่ยอมรับโดยทั่วไป ตามที่จะได้กล่าวต่อไปนี้

(1) สมัครใจและเปิดรับสมาชิก สหกรณ์เป็นองค์กรที่สมัครใจเปิดให้ทุกคนสามารถใช้ บริการและยอมรับความรับผิดชอบของสมาชิก โดยปราศจากการแบ่งแยกเพศ สังคม เชื้อชาติ วัฒนธรรม การเมือง ศาสนา

(2) สมาชิกควบคุมโดยหลักประชาธิปไตย สหกรณ์เป็นองค์กรประชาธิปไตยที่ควบคุม โดยสมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจ โดยตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งจาก สมาชิกมีสิทธิออกเสียงเท่ากัน หนึ่งคนหนึ่งเสียง

(3) สมาชิกมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกันและควบคุมโดยหลัก ประชาธิปไตย

(4) อิสระและพึ่งพาตนเอง สหกรณ์เป็นองค์กรอิสระช่วยเหลือตนเองได้ ด้วยการ ควบคุมโดยสมาชิก ถ้าการเข้ามาขององค์กรอื่น ๆ รวมทั้งรัฐบาลหรือแหล่งเงินทุนจากภายนอก สหกรณ์จะต้องมั่นใจว่าจะควบคุมโดยระบบประชาธิปไตยและรักษาความเป็นอิสระของสหกรณ์

(5) สหกรณ์จะต้องให้การศึกษาและฝึกอบรมสำหรับสมาชิก ผู้ได้รับการเลือกตั้ง ผู้จัดการ และลูกจ้าง เพื่อสนับสนุน ช่วยเหลือ ให้พวกเขาศึกษา อบรม และให้ข้อมูลในการพัฒนา สหกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(6) ความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ สหกรณ์รับใช้สมาชิกได้ผลและมีประสิทธิภาพ สหกรณ์ขับเคลื่อนงานร่วมกับท้องถิ่นและภูมิภาคอื่น ๆ

(7) เกี่ยวกับชุมชน การพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนผ่านทางนโยบายที่ได้รับการอนุมัติจาก สมาชิกของสหกรณ์

วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ เพื่อสนับสนุนการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วและการระดมเงิน ออมของสมาชิกสร้างและขยายเครดิตให้สมาชิกเพื่อการผลิตและการดำรงชีพ ส่งเสริมระบบการผลิต การตลาด จัดหาสินค้าและบริการแก่สมาชิก ได้มาซึ่งที่ดินและให้สิทธิประโยชน์ในที่อยู่อาศัยสำหรับ

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

การจัดตั้งสหกรณ์ ต้องมีบุคคลร่วมกัน 15 คน หรือมากกว่าเป็นชาวฟิลิปปินส์ที่บรรลุนิติภาวะ อาศัยหรือทำงานอยู่ในพื้นที่เดียวกัน สมัคใจร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์ โดยมีเงื่อนไขว่าก่อนเป็นสมาชิกต้องสำเร็จการอบรมสัมมนา Per – Membership Education Seminar (PEES) (มาตรา 10)

ความรับผิดของคณะกรรมการดำเนินได้บัญญัติไว้ในกฎหมายโดยชัดเจน โดยหลักการ หากกรรมการ เจ้าหน้าที่ ผู้ใดมีเจตนาจงใจ ยอมรับผลประโยชน์จากการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือผู้ที่มีความผิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในการกำกับกิจการสหกรณ์ หรือได้รับผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่ขัดกับหน้าที่ผู้บริหาร พนักงาน หรือคณะกรรมการดำเนินการ ต้องรับผิดชอบร่วมกัน เฉพาะตัวสำหรับความเสียหายทั้งหมด หรือผลกำไรที่อาจได้รับนั้นของสหกรณ์ สมาชิก และผู้อื่น (มาตรา 45) และในกรณีที่กรรมการไม่สุจริต เข้าถือสิทธิสำหรับตัวเขาในโอกาสที่เป็นของสหกรณ์ จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายและต้องรับผิดชอบโดยการคืนเงินที่ได้รับมาเพื่อการนั้น (มาตรา 48) กรรมการหรือเจ้าหน้าที่หรือที่เกี่ยวข้องกับกรรมการซึ่งได้ผลประโยชน์จากการได้นำข้อมูลที่เป็นความลับของสหกรณ์ไปใช้ประโยชน์ ต้องรับผิดชอบชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงในสหกรณ์ และรับผิดชอบเพื่อผลประโยชน์ที่ได้รับหรือจะได้รับจากการที่ได้ทำธุรกรรมนั้น (มาตรา 49)

สหกรณ์ที่ได้รับจดทะเบียนภายใต้กฎหมายนี้ ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี ในกรณีที่ ไม่ได้ทำการค้าหรือธุรกิจกับผู้ที่ไม่ใช่สมาชิกหรือประชาชนทั่วไป ไม่เป็นผู้เสียภาษีและค่าธรรมเนียม ภายใต้กฎหมายภาษีเงินได้และกฎหมายอื่น (มาตรา 60)

เงินทุนหมุนเวียนของสหกรณ์ประกอบด้วยเงินอุดหนุนหรือผลประโยชน์ในเงินหุ้นของสมาชิก การกู้ยืม เงินรับฝาก กองทุนเงินอุดหนุน เงินบริจาค เงินช่วยเหลือจากสถาบันในประเทศหรือต่างประเทศหรือเอกชนที่ให้ทุน (มาตรา 72) เงินทุนของสหกรณ์อาจลงทุนได้ ดังนี้ (1) เป็นผู้ถือหุ้นหรือหุ้นกู้หรือหลักทรัพย์ของสหกรณ์อื่น (2) ในธนาคารที่ได้มาตรฐาน ในท้องถิ่นหรือสหกรณ์ใด ๆ (3) ในหลักทรัพย์สินที่ออกหรือค้ำประกันโดยรัฐบาล (4) ในอสังหาริมทรัพย์สำหรับใช้ในสหกรณ์หรือสมาชิก (5) ลงทุนในหลักทรัพย์อื่นใดตามที่ได้รับอนุมัติตามข้อบังคับ (มาตรา 78)

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



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

บทบัญญัติเกี่ยวกับการลงโทษ การกระทำหรือละเว้นการกระทำตามพฤติกรรมดังต่อไปนี้ (มาตรา 140)

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

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

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

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

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

(6) ต่อไปนี้ถือว่าเป็นการกระทำที่จะได้รับการพิจารณาว่าเป็นการกระทำความผิดสมควรได้รับโทษจำคุกไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล

(ก) การละเลยหรือปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลใด ๆ รายงานหรือเอกสารอื่น ๆ ที่ต้องใช้ภายใต้กฎหมายนี้

(ข) ให้ข้อมูล รายงาน หรือเอกสารอื่นใด แก่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่ร้องขออันเป็นเท็จ หรือทำให้เข้าใจว่าเป็นข้อมูลจริง

(ค) ละเลยหรือปฏิเสธที่จะเก็บรักษาสมุดหรือทะเบียนที่ทำขึ้นภายใต้กฎหมายนี้

(ง) ทำรายการที่กำหนดให้จดในสมุดทะเบียนตามกฎหมาย ให้กับคนไม่ถูกต้องหรือทำให้เข้าใจผิด

(จ) ชัดขวางผู้มีอำนาจจากการตรวจสอบ สอบบัญชี การทดสอบ การไต่สวน เรียกร้อง ภายใต้กฎหมายนี้

(ฉ) ละเลยการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำแนะนำที่ออกมาหรือให้โดยผู้มีอำนาจ

(ช) การละเมิดบทบัญญัติที่ปกป้องการทำธุรกรรมเกี่ยวกับความรับผิดชอบของคู่สัญญา และ

(ซ) สนับสนุน ให้คำปรึกษา ให้อนุญาตหรือสั่งให้บุคคลกระทำความผิดกฎหมายที่มีโทษตามกฎหมายนี้ ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายเป็นสหกรณ์หรือบุคคลตามกฎหมาย โทษจะกำหนดสำหรับคณะกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่

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

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



- กฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์กำหนดความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่จงใจ กระทำผิดกฎหมายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ แต่กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติที่ว่าโดยการลงโทษคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งเห็นว่าเป็นเรื่องจำเป็นหากกฎหมายสหกรณ์จะส่งเสริมความเป็นอิสระของสหกรณ์ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ในการใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมาย ต้องมีมาตรการลงโทษเพื่อเป็นการป้องปรามการกระทำผิดโดยเจตนาเอาผลประโยชน์ของสหกรณ์มาเป็นของตน

- กฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์กำหนดการลงทุนในเงินของสหกรณ์ไว้จำกัดชัดเจนมีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้สหกรณ์นำเงินไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูง กฎหมายสหกรณ์ประเทศไทยเปิดให้สหกรณ์นำเงินไปลงทุนในหลักทรัพย์หลากหลายแต่ต้องอยู่ในความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ แต่เพื่อให้การลงทุนของสหกรณ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งที่ต้องบริหารงานเอื้อประโยชน์ให้กับสมาชิกสหกรณ์ มิใช่การหากำไรจากการลงทุนในหลักทรัพย์ กฎหมายควรให้อิสระกับสหกรณ์ในการนำเงินไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่ไม่มีความเสี่ยง และจำกัดการลงทุนอยู่ภายในกิจการที่เป็นของรัฐ เพื่อไม่ให้สหกรณ์หวังผลกำไรจากการลงทุนมากกว่าการทำธุรกิจกับสมาชิกหรือสหกรณ์ด้วยกันเอง

- กฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์ให้อิสระแก่สหกรณ์ในการแต่งตั้งผู้สอบบัญชี แต่กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทยนายทะเบียนสหกรณ์จะเป็นผู้แต่งตั้งผู้สอบบัญชีสหกรณ์

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

- กฎหมายสหกรณ์ฟิลิปปินส์กำหนดโทษสำหรับผู้ใดที่หลบเลี่ยงภาษี หรือข้าราชการผู้ที่ทำกรแทรกแซงก้าวก่ายกิจการภายในสหกรณ์ ขอหรือเรียกร้องในข้อกำหนดใด ๆ ที่กระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ แต่ในประเทศไทยไม่มีบทลงโทษดังกล่าว

การศึกษากฎหมายสหกรณ์ทั้ง 2 ประเทศ ได้ข้อสรุปว่า กฎหมายให้อำนาจแก่สหกรณ์ในการดำเนินธุรกิจทุกประเภท มีอิสระในการดำเนินกิจการของตนเอง เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้

อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับ ดูแลสหกรณ์อย่างใกล้ชิดภายในประเทศไทย แต่เพื่อป้องกันการกระทำที่อาจมีผลเสียหายต่อสมาชิกและสหกรณ์ กฎหมายได้กำหนดมาตรการการควบคุมกำกับที่เคร่งครัดสำหรับธุรกิจที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวม เช่น ธุรกิจประกันภัย ธนาคาร เป็นต้น และกำหนดบทลงโทษสำหรับกรรมการ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติกฎหมาย

### 3.4 กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย

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

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

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

#### 3.4.1 รูปแบบโครงสร้างกฎหมายสหกรณ์

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



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

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

ในที่สุดจึงแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสมาคม พุทธศักราช 2457 อีกฉบับ ว่าด้วย สมาคม ชนิดที่เรียกว่า “สหกรณ์” เพื่อให้อำนาจแก่กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ในการรับจดทะเบียนและตรวจตราสหกรณ์โดยเฉพาะ ชื่อว่า “พระราชบัญญัติสมาคมแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459”<sup>16</sup> โครงสร้างกฎหมายสหกรณ์ในระยะแรกนี้ สหกรณ์เป็นสมาคมชนิดที่ราษฎร ผู้ทำการเพาะปลูกแลหาสินค้าด้วยการทำของขายรวบรวมกันตั้งขึ้นเพื่อความจำเป็นให้เกิดแก่หมู่ ด้วยวิธีรวมกำลังกันบำรุงตนเองและประหยัดค่าใช้จ่ายแต่ที่พอควร มิใช่ตั้งเพื่อจะหากำไรมาจำแนก ในสมานิกนั้น

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

<sup>16</sup> กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 50 ปีของสหกรณ์ในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย, 2510)

เศรษฐกิจของเกษตรกรได้อย่างแท้จริง และจะทำให้สำเร็จได้ในประเทศไทย ทางกรจึงได้เริ่มขยายงานสหกรณ์และได้ตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471 โดยพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชปรารภพระราชกรัผู้ประกอบการเพาะปลูกและจำพวกอื่น ๆ ที่มีกำลังทรัพย์น้อยแต่มีความต้องการอย่างเดียวกัน ทรงพระราชดำริว่าหมู่ชนนั้น ๆ ควรได้รับอุดหนุนให้ตั้งสหกรณ์ขึ้นอีก เพื่อยังให้เกิดการประหยัดทรัพย์ การช่วยซึ่งกันและกัน และการช่วยตนเอง เป็นทางอีกทางหนึ่งซึ่งเผยแพร่ความจำเริญทรัพย์และจำเริญธรรมในบ้านเมืองให้ยิ่งขึ้น

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้เป็นเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติที่จะกำหนดตามที่เห็นสมควรและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นคราว ๆ ว่าจะยอมรับจดทะเบียนสหกรณ์ชนิดใดและประเภทใดบ้าง โครงสร้างระบบสหกรณ์ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้พัฒนาจากสหกรณ์ในระดับปฐม แบ่งสหกรณ์ออกเป็นสหกรณ์จำกัดสินใช้และไม่จำกัดสินใช้ เพื่อเป็นการลดความหวาดกลัวในเรื่องความรับผิดชอบอย่างไม่จำกัด โดยสมาชิกสหกรณ์สามารถเลือกที่จะจำกัดความรับผิดชอบได้เพียงไม่เกินจำนวนหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบ หรือรับผิดชอบไม่จำกัดจำนวนในหนี้สินของสหกรณ์แล้วยังกำหนดให้รวมกันเป็นชุมนุมสหกรณ์ได้

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

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



สหกรณ์ต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์และความช่วยเหลือกันระหว่างสหกรณ์สากลในด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจ และมีชุมชนสหกรณ์แต่ละประเภทสหกรณ์ ทั้งระดับจังหวัดและระดับประเทศ

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

โครงสร้างของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย

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

**หมวด 2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ (มาตรา 9 – มาตรา 32)** แบ่งเป็น

- ส่วนที่ 1 คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานราชการ ผู้แทนสหกรณ์และผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการโดยตำแหน่งไม่มีวาระ ทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบาย แนวทางในการพัฒนาการสหกรณ์ กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

- ส่วนที่ 2 นายทะเบียนสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ ให้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า

ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16

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

- มีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ หรือเชิญสหกรณ์ของสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ได้ (มาตรา 17)

- มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานสหกรณ์ในระหว่างเวลาทำงานของสหกรณ์ และให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือหรือให้คำชี้แจงแก่ผู้ปฏิบัติการตามสมควร โดยผู้ปฏิบัติการดังกล่าว ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง (มาตรา 18)

- มีอำนาจแต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามที่กำหนด (มาตรา 19)

- มีอำนาจในการสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หากมีการลงมติเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ (มาตรา 20)

- มีอำนาจร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ (มาตรา 21)

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

- มีอำนาจสั่งให้ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายเข้าช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหกรณ์นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ (มาตรา 23)

- มีอำนาจสั่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราว มีอำนาจ หน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการสหกรณ์ และให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง (มาตรา 24)



- มีอำนาจตั้งสมาชิกเป็นกรรมการแทนในกรณีที่มีการสั่งให้กรรมการบางคนพ้นจากตำแหน่งและคณะกรรมการส่วนที่เหลือไม่อาจเรียกประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งผู้เป็นกรรมการแทนได้ภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 25)

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

### หมวด 3 สหกรณ์ (มาตรา 33 – มาตรา 73) ประกอบด้วย

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

(1) ประเภทสหกรณ์การเกษตร คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในกลุ่มบุคคลผู้ทำการเกษตร โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการผลิตด้านการเกษตร

(2) ประเภทสหกรณ์ประมง คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในกลุ่มบุคคลผู้ทำการประมงและการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการทำประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

(3) ประเภทสหกรณ์นิคม คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในกลุ่มบุคคลผู้ทำการเกษตร แต่ไม่มีที่ดิน หรือมีไม่เพียงพอประกอบอาชีพ และได้รับการจัดสรรที่ดินจากทางราชการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมสนับสนุนการผลิตด้านการเกษตร

(4) ประเภทสหกรณ์ร้านค้า คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งในกลุ่มบุคคลทั่วไป โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อขายสินค้าและบริการ

(5) ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์ คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในกลุ่มบุคคลในสถานประกอบการหรือหน่วยงาน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เป็นองค์กรทางการเงิน

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

(7) ประเภทสหกรณ์เครดิตยูเนียน คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในชุมชนของสมาชิก จัดให้บริการในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความต้องการของสมาชิกและเงินทุน กิจกรรมของสหกรณ์

เครดิตยูเนียนช่วยให้ประชาชนในชุมชน เกิดการประหยัด และออมเพื่อสร้างกองทุนในชุมชน ช่วยเหลือ บำบัด ความทุกข์ร้อนที่เกิดขึ้น รู้จักการแก้ไขและตัดสินใจช่วยเหลือกันเองในชุมชนของตนเอง

การขอจัดตั้งสหกรณ์ต้องดำเนินการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เช่น การประชุมผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ที่ขอจัดตั้ง เพื่อพิจารณาเลือกประเภทของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กำหนดแผนการดำเนินงานเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์จะจัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ดำเนินการร่างข้อบังคับภายใต้บทบัญญัติมาตรา 43 และเพื่อให้ผู้ซึ่งประสงค์จะร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์ สามารถดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ได้ถูกต้องตามหลักการสหกรณ์ ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 (8) มาตรา 34 มาตรา 37 และมาตรา 71(3) ออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วย วิธีดำเนินการขอจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2547 กำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อขอจัดตั้งสหกรณ์ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(1) ก่อนเลือกตั้งคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ ผู้ซึ่งประสงค์ร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์ต้องมีความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการสหกรณ์ โดยได้รับการฝึกอบรมมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 ชั่วโมง จากผู้ทรงคุณวุฒิ หรือนักวิชาการ หรือผู้ที่มีประสบการณ์ด้านสหกรณ์

(2) เมื่อได้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์แล้ว ให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ปรึกษาร่วมกันกำหนดแผนดำเนินกิจการสหกรณ์ ระยะเวลาการดำเนินการตามแผน ต้องไม่น้อยกว่า 1 ปีทางบัญชี

(3) เมื่อจัดทำแผนการดำเนินกิจการแล้ว ให้คณะผู้จัดทำสหกรณ์ร่วมกันจัดทำข้อบังคับสหกรณ์ โดยกำหนดวัตถุประสงค์ให้สอดคล้องกับกิจกรรมที่ทำร่วมกันของผู้ซึ่งประสงค์จะจัดตั้งสหกรณ์และอยู่ในขอบเขต ประเภทสหกรณ์

(4) สหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งแล้ว หากไม่ปฏิบัติตามแผนดำเนินกิจการสหกรณ์ที่กำหนดไว้โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าสหกรณ์ไม่อาจดำเนินกิจการให้เป็นผลดี หรือการดำเนินกิจการของสหกรณ์ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเป็นเหตุให้นายทะเบียนสหกรณ์สั่งเลิกสหกรณ์ได้

- ส่วนที่ 2 ข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดรายการที่ต้องจัดให้มีในข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับให้สหกรณ์ขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสหกรณ์และให้สหกรณ์ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

- ส่วนที่ 3 การดำเนินงานของสหกรณ์ กำหนดอำนาจของสหกรณ์เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ กำหนดให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และคณะกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก และเพิ่มเติมให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่



วันเลือกตั้งและอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน ให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ข้อกำหนดเงินของสหกรณ์ ที่อาจฝากหรือลงทุนได้

- ส่วนที่ 4 การสอบบัญชี ให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งผู้สอบบัญชี

- ส่วนที่ 5 การเลิกสหกรณ์ กำหนดเหตุแห่งการเลิกสหกรณ์และอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่งเลิกสหกรณ์ สิทธิของสหกรณ์ที่ถูกสั่งเลิก สามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติได้ และให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติเป็นที่สุด

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

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

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

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

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

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

ให้นายทะเบียนสหกรณ์เป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร ให้เกษตรกรและสหกรณ์จังหวัดเป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดที่กลุ่มเกษตรกรตั้งอยู่และมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ให้กลุ่มเกษตรกรได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมเช่นเดียวกับสหกรณ์

#### **หมวด 10 บทกำหนดโทษ (มาตรา 129 –มาตรา 133)**

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

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

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

- กำหนดโทษสำหรับผู้ใดที่ฝ่าฝืนไม่จัดการรักษาทรัพย์สินของสหกรณ์ หรือไม่ส่งมอบทรัพย์สิน สมุดบัญชี เอกสารและสิ่งอื่นของสหกรณ์ให้แก่ผู้ชำระบัญชีตามมาตรา 78 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

- กำหนดโทษสำหรับผู้ใดที่ฝ่าฝืนไม่แก้ไขข้อบกพร่องตามที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 22 (1) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท



### 3.4.2 การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์

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

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

1. ด้านกฎหมาย รัฐออกกฎหมายคุ้มครองการดำเนินงานของสหกรณ์ และส่งเสริมสหกรณ์โดยให้ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล รัฐจึงต้องให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสหกรณ์

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

3. ด้านผลผลิตและการตลาด รัฐให้ความสำคัญกับสหกรณ์ภาคการเกษตรค่อนข้างมาก จึงให้ความช่วยเหลือในด้านการผลิตและการตลาด เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตรายได้ โดยให้คำแนะนำแก่สมาชิกเกษตรกรเกี่ยวกับเทคนิคเกษตร การบำรุงรักษาเครื่องมือการเกษตร การใช้ปุ๋ยและยาปราบศัตรูพืช

4. ด้านการบริหารและการจัดการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้จัดการและพนักงานสหกรณ์ เพื่อให้ดำเนินการบริหารงานสหกรณ์ได้อย่างมี



ประสิทธิภาพภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

5. ด้านวิชาการและการฝึกอบรม สหกรณ์ส่วนใหญ่ไม่มีทุนและกำลังเจ้าหน้าที่ในการให้การศึกษา อบรมเองได้ รัฐจึงให้ความช่วยเหลือในการศึกษาอบรมจัดทำสื่อ เผยแพร่ ความรู้ทางสหกรณ์ให้

6. ด้านการสอบบัญชี ระบบบัญชีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจ รัฐจึงวางรูปแบบบัญชี โดยต้องเป็นไปตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ให้การแนะนำการจัดทำบัญชี ตลอดจนแต่งตั้งผู้สอบบัญชีเพื่อตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์บัญชีของสหกรณ์

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

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

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

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



และมีการเชื่อมโยงธุรกิจสหกรณ์สู่ระดับสากล เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการนิคม สหกรณ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (2) ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย เพื่อพัฒนาระบบสหกรณ์
- (3) ส่งเสริม เผยแพร่ และให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ให้แก่ บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป
- (4) ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์
- (5) ศึกษา วิเคราะห์ เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ให้กับคณะกรรมการ พัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ
- (6) ศึกษา วิเคราะห์ ความต้องการของตลาดสินค้าสหกรณ์และสร้างเครือข่ายการเชื่อมโยง ธุรกิจระหว่างสหกรณ์กับสหกรณ์ สหกรณ์กับเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- (7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรี มอบหมาย

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

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

ข้อ 1 ให้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร วางและพัฒนาระบบบัญชี ให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความรู้ด้านการบริหารการเงิน และการบัญชี และรายงานสถานะเศรษฐกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร โดยให้บริการที่รวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม เพื่อเสริมสร้างให้สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรมีระบบการควบคุมภายในและ

ระบบข้อมูลด้านการบริหารการเงินและการบัญชีที่ดี สามารถบริหารงานได้อย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

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

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

การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับ ดูแลและส่งเสริมสหกรณ์ ตามที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ในประเทศไทย อยู่ในระดับที่รัฐให้ความสนใจต่อการจัดตั้งและควบคุมสหกรณ์มากกว่าที่ควร และเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในการจัดตั้งสหกรณ์และควบคุมสหกรณ์จะมีหน่วยงานพิเศษของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยมีนายทะเบียนสหกรณ์ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล การใช้นโยบายระดับนี้ผลที่ออกมาส่วนมากมักจะเป็น “ขบวนการสหกรณ์โดยรัฐบันดาล”<sup>17</sup> (State-inspired cooperative movement) ซึ่งมีได้เกิดขึ้นเพราะเหตุที่เป็นความต้องการอย่างแข็งขันของสมาชิก แต่เกิดจากรัฐบาลคิดว่าเป็นสิ่งพึงปรารถนา

อำนาจของหน่วยงานของรัฐบาลเกี่ยวกับสหกรณ์โดยปกติมีอยู่ 3 ประการ คือ

<sup>17</sup> พลุ สัตถาภรณ์, การบริหารงานสหกรณ์ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2533) หน้า 93



(ก) การส่งเสริมรวมทั้งการให้ข่าวสาร การอบรมเผยแพร่และการศึกษาและการจัดตั้ง สหกรณ์

(ข) การกำกับแนะนำและการสอบบัญชี รวมทั้งการจดทะเบียนและการชำระบัญชี

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

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

### 3.4.3 สิทธิพิเศษทางภาษี

การส่งเสริม สนับสนุนสหกรณ์ของภาครัฐในเรื่องการให้สิทธิพิเศษค่าธรรมเนียมในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีเพียงการได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนการได้มา การจำหน่าย การยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ หรือการยึดหน่วงซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้การจดทะเบียนเช่นนั้นได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม (มาตรา 6) สำหรับการให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่สหกรณ์ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์ แต่ได้บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร หรือกฎหมายที่ให้อำนาจในการเรียกเก็บภาษีนั่น ๆ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายสหกรณ์ในต่างประเทศที่บัญญัติเรื่องการยกเว้นภาษีไว้ในกฎหมายสหกรณ์ ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องสิทธิพิเศษทางภาษีของสหกรณ์จึงต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีทั้งหมด เพื่อศึกษาว่ามีบทบัญญัติในกฎหมายภาษีฉบับใดที่ยกเว้นภาษีสำหรับสหกรณ์ ดังนี้

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

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

(1) กิจการซึ่งดำเนินการเป็นทางการค้าหรือหากำไรโดยรัฐบาลต่างประเทศ องค์การของรัฐบาลต่างประเทศหรือนิติบุคคลอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ

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

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

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

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



ค. อาการแสดมปี เป็นภาชีอาการตามประมวลรัษฎากรประเภทหนึ่ง จัดเก็บจากการกระทำตราสาร 28 ลักษณะ ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับอาการแสดมปีประกอบด้วย ผู้ที่ต้องเสียภาษีอากร และผู้ที่ต้องชี้ดฆ่าอาการแสดมปี สหกรณ์มีหน้าที่เสียอาการแสดมปี เมื่อมีการกระทำตราสารใด ๆ 28 ลักษณะ ตามบัญญัติอัตราอาการแสดมปีแนบท้าย แต่สหกรณ์ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอากรแสดมปี สำหรับการกู้ยืมจากสหกรณ์ หรือสหกรณ์กู้ยืมจากสหกรณ์หรือจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

นอกเหนือจากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สหกรณ์มีหน้าที่ต้องนำส่งภาษีที่เรียกเก็บจากฐานภาษีอื่น ๆ ดังนี้

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

(1) กรณีจ่ายเงินได้ตามมาตรา 40(5) ค่าเช่าหรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้เนื่องจาก การให้เช่าทรัพย์สิน

(2) กรณีจ่ายเงินได้ตามมาตรา 40(6) เงินได้จากวิชาชีพอิสระ

(3) กรณีจ่ายเงินได้เฉพาะค่าจ้างทำของให้แก่ผู้รับ

(4) กรณีจ่ายเงินได้ประเภทรางวัลในการประกวด การแข่งขัน การชิงโชค หรือการอื่นใดและการจ่ายเงินได้ในแก่นักแสดง

(5) กรณีจ่ายเงินได้พึงประเมินที่เป็นค่าโฆษณา

ง. ภาษีมูลค่าเพิ่ม ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ได้แก่ผู้ขายสินค้าและผู้ให้บริการ ในทางธุรกิจหรือวิชาชีพในราชอาณาจักรหรือผู้นำเข้าสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะประกอบกิจการในรูปแบบ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะเรียกเก็บ ภาษีมูลค่าเพิ่มจากผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับบริการ โดยผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับบริการ เป็นผู้รับภาระภาษีนี้ สหกรณ์จะได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามมาตรา 81 แห่งประมวลรัษฎากร

ดังนั้น สหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่มีรายรับจากการขายสินค้าหรือให้บริการ เกินกว่า 1,800,000 บาท ต่อปีขึ้นไป และไม่ได้ประกอบกิจการที่ได้รับการยกเว้นภาษีตามมาตรา 81 มี หน้าที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม

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

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

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

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

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



ดังนั้น กรณีป้ายของสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานต่างหากจากรัฐบาลและมิได้เป็นองค์การของรัฐบาลที่น่ารายได้ส่งรัฐ จึงไม่เป็นกรณีป้ายที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย

การให้สิทธิพิเศษทางภาษีแก่สหกรณ์เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐต้องเข้าไปตรวจสอบควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์อย่างใกล้ชิด เพื่อมิให้มีการดำเนินกิจการที่เป็นการหลบเลี่ยงภาษี แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า สหกรณ์ที่ดำเนินการปกติไม่อาจหลีกเลี่ยงภาษีได้ เนื่องจากต้องได้รับการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีทุกรอบระยะเวลาสิ้นปีทางบัญชี แต่การหลบเลี่ยงการเสียภาษีเกิดจากสหกรณ์ที่ไม่มีสภาพเป็นสหกรณ์แล้ว แต่ยังไม่มีการส่งเลิกตามกฎหมาย อาศัยใช้ชื่อสหกรณ์ดำเนินธุรกิจโดยหลีกเลี่ยงภาษี จากข้อมูลประเภทและสถานะของสหกรณ์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์<sup>18</sup> พบว่าสหกรณ์ในประเทศไทยที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีทั้งสิ้น จำนวน 13,514 สหกรณ์ เป็นสหกรณ์ที่ไม่ดำเนินธุรกิจ หยุดดำเนินธุรกิจ และอยู่ในข่ายที่อาจต้องเลิกตามกฎหมาย จำนวน 3,950 สหกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 29.23 ของสหกรณ์ทั้งสิ้น ซึ่งสหกรณ์ที่ไม่ได้รับการตรวจสอบบัญชีประจำปีจากผู้สอบบัญชีตามกฎหมาย อาจใช้ชื่อสหกรณ์ในการทำธุรกิจส่วนตัว เพื่อหลบเลี่ยงการเสียภาษีได้

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

<sup>18</sup> กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, ข้อมูลประเภทและสถานะของสหกรณ์ [ออนไลน์], 17 มิถุนายน 2553, แหล่งที่มา <http://www.cad.go.th>