

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 84 (9) รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

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

ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามเจตนารมณ์ในรัฐธรรมนูญมาตรา 84 (9) ปรากฏตามรายงานการประชุมสภาว่าด้วยรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 28/2550 เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 19 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2550 ซึ่งที่ประชุมสภาว่าด้วยรัฐธรรมนูญได้อภิปรายเรื่องการส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครองระบบสหกรณ์ ในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของสหกรณ์ โดยสมาชิกท่านหนึ่ง(นายเกษรา ให้วฒนาบุญกุล)ได้ยกปัญหาเรื่องการส่งเสริมระบบสหกรณ์ ซึ่งพบว่าสหกรณ์ปัจจุบันยังไม่ได้มีการพัฒนาให้พึ่งพาตนเอง เพราะมีส่วนราชการ 2 หน่วยงานเข้าไปควบคุมกิจการสหกรณ์ จึงเป็นประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของสหกรณ์ ที่ประชุมได้อภิปรายและเห็นร่วมกันว่า สหกรณ์ควรเป็นอิสระจากการเข้าไปควบคุมจากภาครัฐ แต่มีปัญหาในการบัญญัติถ้อยคำว่า ควรจะต้องบัญญัติลงไปให้ชัดเจนหรือไม่ว่า สหกรณ์ต้องปราศจากการควบคุมจากรัฐ นายอัคร จารุจินดา กรรมการชี้แจงว่า คำว่า อิสระในรัฐธรรมนูญมีความหมายเดียวกันว่าอิสระจากการครอบงำหรือการดำเนินการต่าง ๆ ที่รัฐจะเข้าไปเกี่ยวข้อง ที่ประชุมจึงเห็นตรงกันว่าความเป็นอิสระของสหกรณ์สำคัญต่อการส่งเสริมสหกรณ์และการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจรูปแบบอื่น ๆ ด้วย ในที่สุด นายอัคร จารุจินดา (กรรมการ) กล่าวในที่ประชุมเพื่อสรุปประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของสหกรณ์ว่า “เนื่องจากบทบัญญัติในส่วนนี้นั้น เป็นแนวทางที่รัฐบาลจะต้องไปทำ คือ รัฐต้องไปทำการปรับปรุงกฎหมาย

เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ เมื่อใดก็ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติด้วยคำใหม่หรือเปลี่ยนหลักการไปจากแนวทางเดิม รัฐบาลก็ต้องมีหน้าที่ไปดูแลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ทั้งหมดว่า กฎหมายสหกรณ์ที่มีอยู่นั้น มีบทบัญญัติใดที่ทำให้การดำเนินการของสหกรณ์ไม่เป็นอิสระบ้าง ก็จะต้องไปแก้ไข รวมทั้งสหกรณ์เองสามารถที่จะเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไข เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ได้ นี่ก็จะเป็นอิสระ

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

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

“ก้าวก่าย” หมายถึง การล่วงล้ำในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยอำนาจอื่น ไม่ว่าจะเป็นการใช้อิทธิพลหรืออำนาจบังคับที่ไม่ถูกต้อง การชักจูงหรือการกดดัน บีบบังคับ หรือข่มขู่

“การแทรกแซง” หมายถึง การเข้ามามีบทบาทครอบงำองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยอำนาจอื่น ซึ่งอาจมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม”¹

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



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

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

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

4.1 วิเคราะห์ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายสหกรณ์

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

4.1.1 ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์

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

³ สวัสดิ์ เอกทัตย์, หลักสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ , หน้า 17

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

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

การกำหนดให้รัฐมนตรีประกาศกำหนดอาชีพที่จะรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ได้ อาจขัดกับแนวทางในการส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ ดังนั้น เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้ตัดบทบัญญัติในส่วนนี้ออกและกำหนดให้สหกรณ์ตั้งขึ้นและจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ได้ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้อง

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

จะเห็นได้ว่าหลักการเปิดรับสมาชิกในกฎหมายทุกฉบับที่ผ่านมา มีแนวคิดไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ กำหนดเงื่อนไขการสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ไว้เพียงเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะ มี

วัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สมควรใจเป็นสมาชิกสหกรณ์ ประชาชนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดสามารถสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์ได้ โดยการกำหนดคุณสมบัติ วิธีรับสมัคร สมาชิก การขาดสมาชิกภาพ สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกซึ่งเป็นรายละเอียดเฉพาะของแต่ละสหกรณ์ กฎหมายให้อำนาจสหกรณ์กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในบางประเทศ พบว่าบทบัญญัติในเรื่องนี้ กฎหมายบัญญัติไว้ไม่แตกต่างกันในสาระสำคัญ กล่าวคือ สมาชิกสหกรณ์ต้องเป็นบุคคลธรรมดา บรรลุนิติภาวะแล้ว (เพียงแต่จะแตกต่างกันบ้างในเรื่องอายุ เนื่องจากกฎหมายแต่ละประเทศการ บรรลุนิติภาวะมีอายุต่างกัน) เป็นพลเมืองของประเทศนั้น

ปัญหาการเปิดรับสมาชิกสหกรณ์เกิดขึ้น เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้อำนาจสหกรณ์สามารถเปิดรับสมาชิกสมทบได้ และให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำหนดประเภท สหกรณ์ที่สามารถเปิดรับสมาชิกสมทบ (มาตรา 41) ต่อมานายทะเบียนสหกรณ์ได้ออกประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2542 เรื่อง กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่สามารถรับสมาชิก สมทบ กำหนดให้สหกรณ์ทุกประเภทสามารถรับสมาชิกสมทบได้ และให้สหกรณ์มีอิสระในการ กำหนดคุณสมบัติ วิธีรับสมัครและการขาดสมาชิกภาพตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสมทบให้ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ

ประกาศของนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าว ทำให้สหกรณ์กำหนดในข้อบังคับให้สหกรณ์ รับนิติบุคคลเข้าเป็นสมาชิกสมทบได้ ด้วยความไม่เข้าใจในหลักการสหกรณ์ที่ว่าสหกรณ์เป็นที่รวมคน การเปิดกว้างในการเปิดรับสมาชิกหมายถึง การไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา มิได้รวมถึง นิติบุคคลด้วย เหตุผลที่สหกรณ์กำหนดให้นิติบุคคลเป็นสมาชิกสมทบสหกรณ์ได้ เนื่องจากบาง สหกรณ์มีปัญหาด้านเงินทุน จำเป็นต้องระดมทุน หรือเป็นสหกรณ์ที่จัดขึ้นในนิติบุคคลและสมาชิก สหกรณ์เป็นพนักงานของนิติบุคคลนั้น สหกรณ์ได้รับความช่วยเหลือด้านเงินทุนจากนิติบุคคล ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องให้นิติบุคคลนั้นเข้ามาเป็นสมาชิกสมทบ เพื่อร่วมทำธุรกรรมกับสหกรณ์โดยไม่ เป็นการเพิ่มภาระภาษีให้กับนิติบุคคลนั้น ๆ เช่น การให้สหกรณ์กู้ยืมเงินแต่ทำนิติกรรมกับสหกรณ์ในรูป เงินฝาก เพื่อไม่ต้องเสียภาษีรายได้ดอกเบี้ยเงินให้กู้ เมื่อมีแนวโน้มที่สหกรณ์จะเปิดให้นิติบุคคลเข้า เป็นสมาชิกสมทบในสหกรณ์เพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อระบบสหกรณ์และเสียหายต่อระบบ การจัดเก็บภาษีได้ เพื่อให้ปัญหานี้ยุติลงกรมส่งเสริมสหกรณ์จึงได้หารือสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติของ สมาชิกและสมาชิกสมทบต้องคำนึงถึงลักษณะอันเป็นองค์ประกอบของสหกรณ์ตามมาตรา 33(2) คือ เป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ ดังนั้น สมาชิกสมทบที่กำหนดไว้ในข้อบังคับตามมาตรา 41

ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 33 และเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นายทะเบียนสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ 789/2552 ลง วันที่ 16 ธันวาคม 2552 เรื่อง การจดทะเบียนข้อบังคับสหกรณ์กำหนดคุณสมบัติสมาชิกสมทบตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพิกถอนคำสั่งจดทะเบียนข้อบังคับของสหกรณ์ทุกประเภทที่กำหนดคุณสมบัติสมาชิกสมทบเป็นบุคคลธรรมดาไม่บรรลุนิติภาวะ หรือคณะบุคคล หรือนิติบุคคล

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

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

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

เป็นกติการ่วมกันของสหกรณ์ ใช้มติที่ประชุมใหญ่ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของสหกรณ์ สมาชิกสามารถคัดค้านและถอดถอนตัวแทนได้หากเห็นว่าตัวแทนที่เลือกไปนั้น บริหารกิจการสหกรณ์ในทางที่เป็นผลเสียหายแก่สหกรณ์

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

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

เปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นและประเทศฟิลิปปินส์ พบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานของสหกรณ์

ค. หลักการข้อที่ 4 Autonomy and Independence การพึ่งพาตนเองหรือสิทธิในการปกครองตนเอง หรือความเป็นอิสระ ไม่ขึ้นอยู่กับ การควบคุมหรือสนับสนุนของคนอื่น หมายถึง การที่สหกรณ์สามารถมีทุนดำเนินงาน บุคลากร และมีความสามารถในการจัดการธุรกิจของตนเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งพางบประมาณหรือบุคลากรจากรัฐเข้าช่วยเหลือ เมื่อใดที่สหกรณ์จะต้องมีข้อผูกพันกับองค์กรอื่นใดซึ่งรวมถึงหน่วยงานของรัฐบาล สหกรณ์จะต้องกระทำการดังกล่าวในสถานภาพที่มั่นใจว่ามวลสมาชิกจะยังดำรงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมสหกรณ์ตามแนวทางประชาธิปไตย และสหกรณ์ยังคงดำรงไว้ซึ่งความเป็นอิสระ

ปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของสหกรณ์ในประเทศไทย ได้รับการกล่าวถึงมาตั้งแต่ช่วงแรก ๆ ของการส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ ซึ่งรัฐต้องให้การช่วยเหลือสนับสนุนด้านเงินทุนและความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่สหกรณ์ ฉะนั้น รัฐจึงต้องเข้าไปกำกับดูแล ควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์อย่างใกล้ชิด เพื่อมิให้เงินงบประมาณที่ใช้ไปในการส่งเสริมสหกรณ์สูญเสียไปอย่างไร้ประโยชน์ เป็นเหตุให้สหกรณ์ต้องดำเนินงานภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมาโดยตลอด ดังนั้นในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงแรก ๆ ที่รัฐต้องการส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ รัฐบาลจึงได้วางแผนในการพัฒนาและส่งเสริมสหกรณ์ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ แต่ปรากฏว่า สหกรณ์ภาคการเกษตรในประเทศไทยยังไม่อาจพึ่งพาตนเองได้ ยังคงรอคอยความช่วยเหลือจากรัฐเรื่อยมา

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

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

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

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

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

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

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

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

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ ไม่ให้เกินสองวาระติดต่อกัน รวม 4 ปี เพื่อป้องกันปัญหาการสร้างอิทธิพลและครอบงำสมาชิก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์การเกษตรของประเทศญี่ปุ่นพบว่า การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการกฎหมายจะกำหนดกรอบระยะเวลากว้าง ๆ สำหรับการดำรงตำแหน่งกรรมการสหกรณ์ไว้ และให้สหกรณ์มีอิสระในการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งกรรมการไว้ในข้อบังคับสหกรณ์ (มาตรา 31 วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการให้ระบุไว้ในข้อบังคับโดยไม่ให้เกินสามปี) ประเด็นปัญหาเรื่องความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์ ในเรื่องความเป็นอิสระและสิทธิการปกครองตนเองกับการที่กฎหมายกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการนั้น เกิดจากสหกรณ์ในประเทศไทยมีความแตกต่างในเรื่องการบริหารจัดการสหกรณ์และความรู้ความสามารถของกรรมการค่อนข้างชัดเจน ระหว่างสหกรณ์นอกภาคการเกษตรและสหกรณ์ภาคการเกษตร ในทางปฏิบัติจึงพบว่าการครบวาระของประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสมาชิก และไม่อาจหาคนมาเป็นประธานกรรมการได้ เมื่อประธานกรรมการซึ่งเป็นผู้นำชุมชนนั้นหมดวาระลง ผู้ที่ขึ้นมาเป็นประธานคนต่อไป หากไม่ใช่ผู้นำที่สมาชิกเชื่อมั่น จะส่งผลต่อการบริหารงานของสหกรณ์เป็นอย่างมาก เนื่องจากสหกรณ์ยังต้องการผู้นำที่เข้มแข็ง เพื่อดูแล ทั้งฝ่ายจัดการและเป็นผู้นำกรรมการดำเนินการ ซึ่งต่างกับสหกรณ์ออมทรัพย์ที่สมาชิกต่างเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ จึงไม่เป็นอุปสรรคในการบริหารกิจการสหกรณ์ ไม่ว่ากรรมการชุดใดสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับได้ การปรับเปลี่ยนประธานกรรมการและกรรมการจะไม่มีผลต่อความสามารถในการบริหารงานของสหกรณ์ ดังนั้น วาระการดำรงตำแหน่งที่ใช้กฎเกณฑ์เดียวกันกับสหกรณ์ที่มีสถานะแตกต่างกัน จึงมีผลกับการบริหารจัดการสหกรณ์ที่มีสภาพแวดล้อมแตกต่างกัน ดังนั้น จึงเห็นว่าแต่ละสหกรณ์ควรมีสิทธิในการปกครองตนเอง ด้วยการมีอิสระที่จะคิดตัดสินใจกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของกรรมการสหกรณ์เองได้

(3) การกำหนดให้เงินของสหกรณ์นั้น อาจฝากหรือลงทุนได้ตามมาตรา 62 ดังนี้

(1) ฝากในชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น

(2) ฝากในธนาคาร หรือฝากในสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

(3) ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(4) ซื้อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

(5) ซื้อหุ้นของชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น

(6) ซื้อหุ้นของสถาบันที่ประกอบธุรกิจอันทำให้เกิดความสะดวกรหรือส่งเสริมความเจริญแก่กิจการของสหกรณ์โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

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

มีข้อน่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์และคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ใช้ดุลพินิจในเรื่องนี้ค่อนข้างมาก โดยเฉพาะใน (6) ซื้อหุ้นของสถาบันที่ประกอบธุรกิจที่ให้ความสะดวกหรือส่งเสริมความเจริญแก่สหกรณ์ โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ ดังนั้น จึงเป็นดุลพินิจของนายทะเบียนสหกรณ์ว่าสถาบันใดประกอบธุรกิจอันทำให้เกิดความสะดวกรหรือส่งเสริมสหกรณ์แก่กิจการสหกรณ์

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

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

- (1) บัตรเงินฝากที่ธนาคารเป็นผู้ออก
- (2) ตัวแลกเงินที่ธนาคารเป็นผู้รับรอง
- (3) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่ธนาคารซึ่งมิใช่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ออก
- (4) บัตรเงินฝากหรือใบรับฝากเงินที่ออกโดยบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

ซึ่งสถาบันคุ้มครองเงินฝากประกันชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ย

(5) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่นิติบุคคลเฉพาะกิจเป็นผู้ออกภายใต้โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

(6) หุ้นกู้ที่มีหลักประกัน หรือหุ้นกู้ไม่ด้อยสิทธิ ที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือตั้งแต่ ๆ A- ขึ้นไป

(7) ฝากหรือลงทุนอย่างอื่นใด นอกจากที่กำหนดไว้ใน (1) ถึง (6) โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

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



สหกรณ์ฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อกำหนดตามประกาศดังกล่าว คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้

การพิจารณาความรับผิดชอบของคณะกรรมการในเรื่องนี้ เห็นว่าเพื่อให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ใช้ความระมัดระวัง รอบคอบในการพิจารณาตัดสินใจนำเงินของสหกรณ์ลงทุนในหลักทรัพย์ นอกจากต้องดำเนินการฟ้องร้องในทางอาญาและทางแพ่งกับกรรมการที่ทำให้สหกรณ์เสียหายแล้ว เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสหกรณ์มีประสิทธิภาพ กฎหมายสหกรณ์ควรกำหนดบทลงโทษสำหรับคณะกรรมการดำเนินการที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดให้สหกรณ์ลงทุนในหลักทรัพย์ตามที่กำหนด เพื่อประโยชน์ในการป้องปรามการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้นอย่างใดก็ตาม ในอีกแง่มุมหนึ่งของการบริหารงานสหกรณ์ภายใต้หลักการสหกรณ์ที่ต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่สมาชิก การเปิดกว้างให้สหกรณ์สามารถลงทุนในหลักทรัพย์ของเอกชนได้ อาจเปิดโอกาสให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พิจารณาการลงทุนในหลักทรัพย์อื่น โดยคำนึงถึงผลกำไรที่เป็นตัวเงินมากกว่าที่จะนำเงินทุนของสหกรณ์ไปดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกตามหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ดังนั้น จึงเห็นว่าควรกำหนดกรอบการลงทุนในหลักทรัพย์อื่นให้แคบลง โดยยกเลิก มาตรา 62 (7) เพื่อให้สหกรณ์พิจารณาการลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกและสังคมอย่างยั่งยืนมากกว่าการคำนึงถึงผลตอบแทนที่เป็นตัวเงิน

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

มาตรา 53 วรรคสอง บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ จึงเป็นประเด็นปัญหาว่า นอกจากจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการสหกรณ์หรือไม่ หรือเป็นอำนาจของสหกรณ์ที่จะกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบกิจการของแต่ละสหกรณ์เองได้ เห็นว่าบทบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้เป็นหน้าที่ของสหกรณ์ที่จะต้องแต่งตั้งผู้ตรวจสอบกิจการ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ดังนั้น กฎหมายควรบัญญัติให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ ในการพิจารณากำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบกิจการ และจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการที่เหมาะสมของแต่ละสหกรณ์ และ

หากสหกรณ์ไม่จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการ กฎหมายควรกำหนดบทกำหนดโทษ เพื่อป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมาย

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

4.1.2 ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการควบคุมกำกับในกฎหมายมหาชน

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

อย่างไรก็ตาม แม้จะใช้คำว่า "กำกับดูแลและส่งเสริม" แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาโดยรวมของกฎหมายทั้งสองฉบับ เห็นว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่แตกต่างกัน ดังนั้น การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐ ในทางปฏิบัติจึงต้องทำการส่งเสริมและควบคุม พร้อมกันได้ด้วยโดยปริยาย เป็นผลให้สหกรณ์ยังคงรู้สึกถึงการถูกควบคุมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะฉะนั้น ประเด็นเรื่องการควบคุมและส่งเสริมงานสหกรณ์ ควรจะเป็นไปในทิศทางใด ควรมีขอบเขตเพียงใด จึงเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันเรื่อยมา โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องการให้สหกรณ์ ยึดหลักช่วยเหลือตัวเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยลดบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐในการส่งเสริมสหกรณ์

ลง ให้ทำหน้าที่เพียงเป็นนายทะเบียนผู้รักษาการตามตัวบทกฎหมาย ตรวจสอบระเบียบข้อบังคับของสหกรณ์ไม่ให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายเท่านั้น หรือเห็นว่าสหกรณ์ยังไม่อาจพึ่งพาตนเองได้ รัฐต้องเพิ่มมาตรการควบคุมสหกรณ์โดยถือว่ามาตรการที่เป็นอยู่ยังไม่เพียงพอ เนื่องจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของสหกรณ์ยังไม่มีความรู้ ความสามารถในการดำเนินธุรกิจแบบสหกรณ์ ทำให้สหกรณ์ไม่สามารถดำเนินกิจการของตนเองได้ หากไม่ได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากหน่วยงานรัฐ ระบบสหกรณ์ในประเทศไทยอาจล้มสลายไปในที่สุด

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

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

(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายและแนวทางในการพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(2) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแห่งชาติ

(3) กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการขยายธุรกิจและกิจการของสหกรณ์ รวมทั้งประสานความร่วมมือกับภาคเอกชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาการสหกรณ์

(4) กำหนดแนวทางในการประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือภาคเอกชน เพื่อให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการของสหกรณ์

(5) พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ขัดข้องที่ทำให้นโยบายและแผนการพัฒนาการสหกรณ์ที่ไม่อาจบรรลุเป้าหมาย

(6) พิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับสหกรณ์ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(7) มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

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

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

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

พัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งมีกรรมการส่วนใหญ่เป็นตัวแทนจากหน่วยงานราชการ เป็นผู้กำหนดนโยบายและชี้แนะการพัฒนาสหกรณ์ เห็นว่า การพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญคงจะเป็นเรื่องยาก

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

การทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ ซึ่งมีองค์ประกอบของกรรมการส่วนใหญ่ เป็นผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการและไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาสหกรณ์โดยตรง เป็นปัญหาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ทั้งเรื่องเวลาในการกำหนดนัดหมายการประชุม ซึ่งไม่อาจประชุมโดยต่อเนื่องได้ ประกอบกับการอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์มีทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่หลากหลาย ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ต้องใช้เวลาในการพิจารณายาวนาน ไม่เป็นผลดีต่อสมาชิกและสหกรณ์ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์

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

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

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

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

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

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

สรุปปัญหาการใช้อำนาจกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติในการกำหนดนโยบายแนวทางการพัฒนาสหกรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์เกิดจากองค์ประกอบคณะกรรมการ ที่มีสัดส่วนของผู้แทนหน่วยงานราชการมากกว่าผู้แทนของสหกรณ์ทำให้แผนการพัฒนาสหกรณ์เป็นเสมือนแผนงานของภาคราชการ ไม่มีสถาบันบังคับให้สหกรณ์ต้องดำเนินการไปตามแผนงานที่วางไว้ แผนพัฒนาสหกรณ์ที่ผ่านมาจึงไม่มีผลต่อการพัฒนาสหกรณ์เพราะขาดความร่วมมืออย่างจริงจังจากรัฐบาลและจากสหกรณ์ ทำให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติในเรื่องนี้ล้มเหลว สำหรับการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการ

พิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่าไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากกระบวนการในการพิจารณาต้องใช้ระยะเวลา บางเรื่องส่งผลกระทบต่อสิทธิของสมาชิกและสหกรณ์

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง นายทะเบียนสหกรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ควรมีกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม ระยะเวลายาวนานอาจก่อให้เกิดความเสียหายกับสมาชิกและสหกรณ์ได้ การอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ที่สั่งตามกฎหมาย ควรจะได้กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปด้วยความรวดเร็ว ดังนั้น จึงควรปรับโครงสร้างของคณะกรรมการและกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้เหมาะสม

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

ข.1 การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง ประกาศ ซึ่งจะมีผลกระทบกับสหกรณ์ เช่น การออกคำสั่งตามมาตรา 22 การสั่งเลิกสหกรณ์ตามมาตรา 71

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

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

ข. 4 รับทราบรายงานต่าง ๆ ของสหกรณ์

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ดังนั้น การพิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์ หากมิใช่เรื่องที่กระทำผิดกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ควรให้สมาชิกสหกรณ์ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนการใช้อำนาจอาจเป็นผลดีมากกว่าการใช้ดุลพินิจโดยฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจมีข้อผิดพลาดในการออกคำสั่งได้ อย่างไรก็ตาม หากกฎหมายคำนึงถึงเรื่องความเป็น

อิสระของสหกรณ์ โดยลดบทบาทหน้าที่ในการควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐลง และให้สหกรณ์มีอิสระที่จะดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์แล้ว จำเป็นที่ต้องมีมาตรการในการป้องกันเพื่อมิให้สหกรณ์ดำเนินการนอกขอบวัตถุประสงค์ โดยมาตรการที่สำคัญคือ การกำหนดบทลงโทษสำหรับคณะกรรมการดำเนินการที่จงใจฝ่าฝืนกฎหมายสหกรณ์ เป็นเหตุให้สหกรณ์และสมาชิกได้รับความเสียหาย

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

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

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

บทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งของขบวนการสหกรณ์ในประเทศ ญี่ปุ่น ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พบว่า ไม่มีบทบัญญัติที่ให้ เจ้าหน้าที่รัฐต้องปรึกษาองค์การสหกรณ์ขั้นสูงไว้ เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจในการกำกับ ดูแล สหกรณ์ และการออกคำสั่งให้สหกรณ์ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์และคณะกรรมการพัฒนาการ สหกรณ์แห่งชาติ ดังนั้น จึงเห็นว่ากฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐใน การควบคุมกำกับสหกรณ์ มากกว่าที่จะให้อำนาจในการควบคุมกิจการสหกรณ์เป็นของสมาชิก สหกรณ์ เนื่องจากรัฐยังคงเชื่อว่าสมาชิกสหกรณ์ยังไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะใช้อำนาจที่ประชุม ใหญ่สหกรณ์ ตามแนวทางระบอบประชาธิปไตยในการควบคุมกิจการสหกรณ์ได้ จึงจำเป็นต้องให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรวจสอบและกำกับดูแลสหกรณ์อย่างใกล้ชิด

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

⁶ อาน นคะจัด, กฎหมายการเกษตรประเทศไทยและประเทศสาธารณรัฐเกาหลีใต้, หน้า 71

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

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

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

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

ภายใต้แนวความคิดกฎหมายมหาชน นอกจากกฎหมายจะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ ในฐานะที่รัฐเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและมีอำนาจโดยชอบธรรมในการควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์เพื่อผลประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศแล้ว รัฐยังมีหน้าที่ในบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชนที่มีความเดือดร้อนด้วย สำหรับความช่วยเหลือที่รัฐให้กับประชาชนโดยส่งผ่านมายังสหกรณ์ มักจะดำเนินการในรูปเงินกู้ผ่านกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์นำไปให้สมาชิกสหกรณ์กู้ เป็นทุนหมุนเวียนในการประกอบอาชีพต่อไป หรือในรูปโครงการให้เงินกู้แก่สหกรณ์เพื่อรวบรวมผลผลิตแล้วรัฐรับซื้อในราคาประกัน โดยรูปแบบการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว เริ่มต้นจากรัฐบาลที่ต้องการช่วยเหลือเกษตรกร เช่น

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

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

ทะเบียนเป็นนิติบุคคลตาม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หรือกลุ่มเกษตรกรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร หรือวิสาหกิจชุมชนที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2542 หรือ องค์การประกอบส่วนท้องถิ่น สมควรใจจะดำเนินธุรกิจรวบรวมลำไยสด (ช่อ) เพื่อกระจายผลผลิตภายในประเทศ ไม่มีการทุจริตหรือข้อบกพร่องที่เป็นสาระสำคัญ หรือมีแต่ได้รับการแก้ไขแล้ว มีสถานที่รวบรวมหรือคลังสินค้าตลอดจนมีวัสดุอุปกรณ์และเครื่องมือที่จำเป็น มีพนักงานบัญชี หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำบัญชี ไม่มีหนี้ค้างชำระเงิน คชก. การกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการดังกล่าว เพื่อให้สหกรณ์มีอิสระในการคิดและตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ

- โครงการตลาดสินค้าเกษตรภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่⁷ มาจาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี มีดำริที่จะจัดตั้งศูนย์แสดงสินค้า โดยให้จัดทำเป็นโครงการนำร่องที่จังหวัดเชียงใหม่ ใช้พื้นที่ประมาณ 400 ไร่ บริเวณมณฑลทหารบกที่ 33 ติดสนามบินฟ้า 700 ปี จังหวัดเชียงใหม่ กิจกรรมภายในศูนย์แสดงสินค้าประกอบด้วยศูนย์ประชุมนานาชาติ ให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยรับผิดชอบ ศูนย์ส่งเสริมการพัฒนาและกระจายสินค้า (SME) ของกระทรวงอุตสาหกรรม ตลาดสินค้าเกษตรให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ จึงเสนอโครงการฯ โดยขอรับการสนับสนุนงบประมาณ หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน 314.25 ล้านบาทให้กับสหกรณ์ เพื่อดำเนินการก่อสร้างตลาดกลางและบริหารจัดการ (ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากงบกลางค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ งบเงินอุดหนุนจำนวน 299.01 ล้านบาท เป็นเงินอุดหนุนค่าก่อสร้างตลาดกลางและจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำเนินงาน 286.70 ล้านบาท เงินอุดหนุนทั่วไปค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน 12.25 ล้านบาท) ส่วนพื้นที่ดำเนินการ จำนวน 65 ไร่ ชุมชุมสหกรณ์การเกษตรภาคเหนือ จำกัด เป็นผู้ขอใช้พื้นที่จากกรมธนารักษ์

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

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

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

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

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

คุณสมบัติของสหกรณ์ที่เข้าร่วมโครงการ

- ต้องเป็นสหกรณ์ที่มีสมาชิกสหกรณ์ประกอบอาชีพทางการเกษตรเป็นหลักและมีระเบียบหรือข้อบังคับในการให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิก



- มีประวัติการใช้เงินอยู่ในเกณฑ์ดี โดยเฉพาะการใช้เงินยืมและการชำระคืนเงินที่ยืมจากแหล่งเงินทุนของรัฐ เช่น เงินกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ ถ้าสหกรณ์มีหนี้ตามวรรคก่อน และเป็นหนี้ผิดสัญญา เป็นหนี้ไม่เคลื่อนไหว จะไม่พิจารณาจัดสรรให้

- มีการจัดทำบัญชีที่เป็นปัจจุบัน

- เป็นสหกรณ์ที่ปฏิบัติได้ตามเงื่อนไขและหลักการของโครงการจัดหาปุ๋ยเคมีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ปี 2542- 2543 และหากสหกรณ์ที่มีหนี้เงินค่าปุ๋ยเคมีเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร จะไม่พิจารณาจัดสรรเงิน

- โครงการสร้างศูนย์รวบรวมนํ้านมดิบ⁸ กรมส่งเสริมสหกรณ์สนับสนุนให้เกษตรกรรวมตัวกันจัดตั้งสถาบันเกษตรกรในรูปสหกรณ์ เพื่อร่วมกันดำเนินการด้านการผลิต การตลาด และการแปรรูปพร้อมกับการแก้ปัญหาในสหกรณ์ แต่การดำเนินการดังกล่าว สหกรณ์ประสบปัญหา สหกรณ์ไม่สามารถรับซื้อนํ้านมดิบของสมาชิกสหกรณ์ได้ เนื่องจากไม่มีที่เก็บรวบรวม นํ้านมดิบ สมาชิกสหกรณ์จึงจำเป็นต้องนํ้านมดิบไปจำหน่ายให้แก่พ่อค้าคนกลาง ส่งผลให้สมาชิกสหกรณ์ขายนํ้านมดิบได้ในราคาต่ำและถูกเอาเปรียบจากพ่อค้า

เพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น และเพื่อให้สมาชิกสหกรณ์ผู้เลี้ยงโคนมได้รับประโยชน์สูงสุดจากการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ รัฐสนับสนุนเงินทุนให้แก่สหกรณ์เพื่อลงทุนสร้างปัจจัยพื้นฐานในการทำธุรกิจด้านการตลาดให้แก่สหกรณ์ที่ทำธุรกิจด้านโคนม ส่งเสริมด้านการตลาดให้แก่สหกรณ์ วิธีดำเนินงาน เลือกสหกรณ์ที่ได้ขอรับการสนับสนุนตามหลักเกณฑ์ที่กรมส่งเสริมสหกรณ์กำหนด กรมส่งเสริมสหกรณ์จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับสหกรณ์นำไปดำเนินการก่อสร้างอุปกรณ์การตลาดที่ขอรับการสนับสนุน สหกรณ์ที่ได้รับการสนับสนุนต้องชำระค่าธรรมเนียมให้กับกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นรายปี จนครบจำนวนเงินที่ได้รับการสนับสนุน

โครงการดังกล่าวจัดทำขึ้นภายใต้แผนงานพัฒนาคุณภาพสินค้าและการจัดการผลผลิตของสถาบันเกษตรกร ซึ่งสอดคล้องกับส่วนหนึ่งของกรอบมาตรการด้านนโยบายเพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร ซึ่งมีเงื่อนไขให้มีการดำเนินการเพื่อสร้างเครือข่ายให้บริการด้านการตลาดและกิจกรรมอื่น ที่เกี่ยวข้องเป็นระบบครบวงจร จากการติดตามผลการใช้ประโยชน์ปัจจัยพื้นฐานด้านการตลาดที่สหกรณ์ได้รับการสนับสนุนจากโครงการพัฒนาคุณภาพสินค้าและการจัดการผลผลิตของ

⁸ ทัศนีย์ กรรติพงษ์ “การศึกษาเพื่อประเมินผลประสิทธิภาพการบริหารจัดการศูนย์รวบรวมนํ้านมดิบของสหกรณ์โคนมในจังหวัดนครปฐม ภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร” (กรุงเทพ : กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2547) หน้า 10

สถาบันเกษตรกรภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร พบว่าสหกรณ์ที่ได้รับการสนับสนุนได้ใช้ประโยชน์ปัจจัยพื้นฐานด้านการตลาดเป็นอย่างดี เนื่องมาจากการอุดหนุนจากรัฐตามโครงการนี้มีเงื่อนไขให้สหกรณ์ชำระคืนเงินอุดหนุนทั้งหมด และสหกรณ์ต้องจัดประชุมใหญ่ให้สมาชิกลงมติขอรับการสนับสนุนดังกล่าว เพื่อเป็นการยืนยันว่าเป็นความต้องการของสหกรณ์จริง ๆ มิใช่เป็นความต้องการของคณะกรรมการหรือประธานสหกรณ์

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

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

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

โดยไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของสมาชิกส่วนรวม เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว หลักเกณฑ์ในการเข้าร่วมบางโครงการ จึงกำหนดให้สหกรณ์ต้องขอมติจากที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ เพราะสมาชิกสหกรณ์จะได้ร่วมคิดและตัดสินใจในการเข้าร่วมโครงการ เพื่อประโยชน์แก่สมาชิกสหกรณ์จริง ๆ

4.1.3 ความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามแนวความคิดเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

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

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

- เลือกประเภทของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่จะจัดตั้ง กำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมที่จะจัดขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ทำบัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพร้อมด้วยจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้ว พิจารณากำหนดข้อบังคับของสหกรณ์ที่จะตั้งขึ้น (มาตรา 34)

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

- นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลใด ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการรับจดทะเบียน ในการพิจารณา

คำขอหรือรายการในข้อบังคับของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น ถ้านายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่ารายการดังกล่าวไม่ถูกต้อง หรือยังมีได้ดำเนินการตามมาตรา 34 นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์แก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้องได้ (มาตรา 36)

- กรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนให้แจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์โดยไม่ชักช้า คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์มีสิทธิยื่นคำสั่งไม่รับจดทะเบียนต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติโดยยื่นอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด (มาตรา 38)

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

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

ของสมาชิกสหกรณ์นั้น ๆ และห้ามไม่ให้สหกรณ์ปฏิเสธไม่รับผู้สมัคร ผู้มีคุณสมบัติเป็นสมาชิกได้โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ และห้ามไม่ให้สหกรณ์ใช้เงื่อนไขที่ยากมากกว่าที่ใช้กับผู้ที่เป็นสมาชิกอยู่แล้วในปัจจุบัน (มาตรา 15)⁹

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

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ส่งเสริมเสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งเป็นสหกรณ์และกฎหมายให้อิสระแก่สหกรณ์ในการเปิดรับสมาชิก ไม่มีบทบัญญัติใดของกฎหมายที่เป็นอุปสรรคสำหรับการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งสหกรณ์

⁹ อาบ นคะจิต, กฎหมายสหกรณ์การดำรงชีพของผู้บริโภคของประเทศญี่ปุ่น, หน้า 6

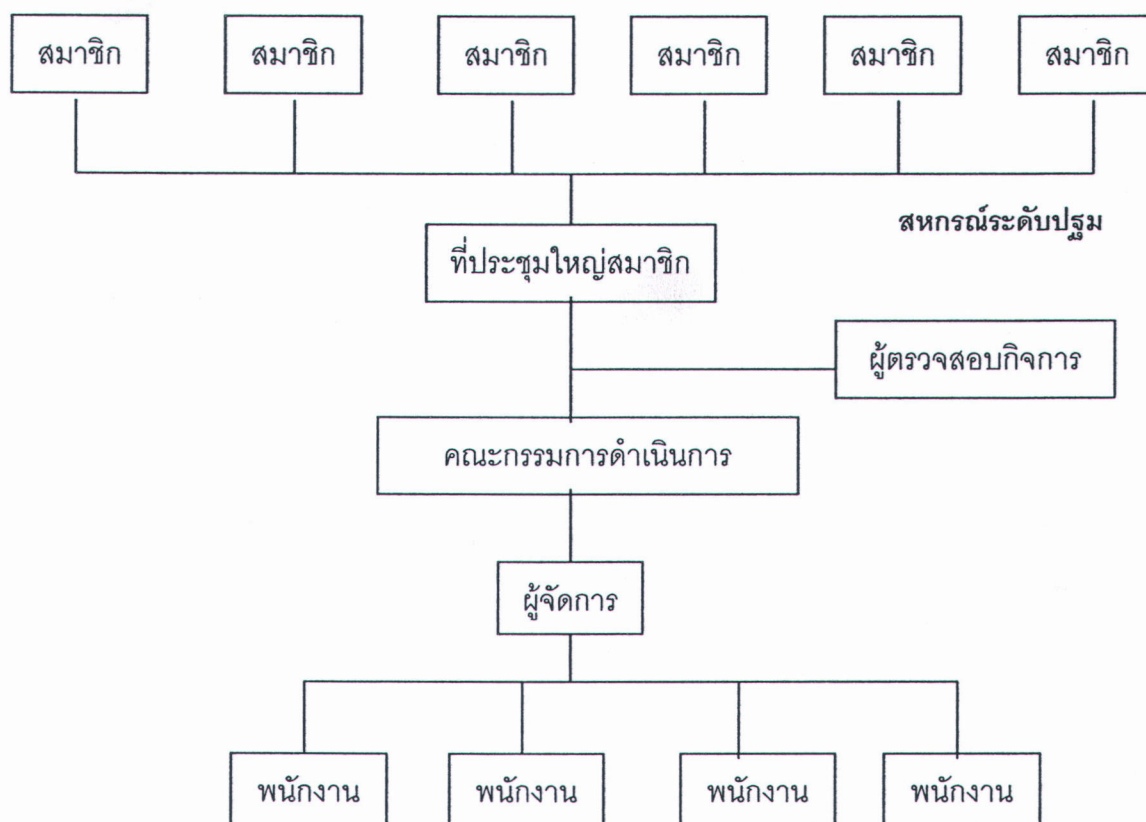
4.2 วิเคราะห์ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้โครงสร้างการจัดองค์กรของสหกรณ์

สหกรณ์ระดับชาติ

ชุมนุมสหกรณ์ แห่งประเทศไทย

สหกรณ์ระดับภูมิภาค

ชุมนุมสหกรณ์จังหวัด



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

เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการดำเนินการ เพื่อดำเนินการตามความต้องการสมาชิก ๆ ไม่มีสิทธิที่จะเข้าไปจัดการงานของสหกรณ์ การดำเนินงานของสหกรณ์จะมีคณะกรรมการดำเนินการเป็นผู้กระทำแทนสหกรณ์ สมาชิกมีส่วนผูกพันกับสหกรณ์ในฐานะเป็นผู้ถือหุ้นและเป็นเจ้าของสหกรณ์ สมาชิกสามารถควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์โดยใช้สิทธิเข้าร่วมประชุมใหญ่ สมาชิกมีความรับผิดชอบแยกจากสหกรณ์ สมาชิกไม่ต้องรับผิดชอบหนี้สินของสหกรณ์ เว้นแต่สมาชิกรายได้ยังส่งชำระค่าหุ้นไม่ครบ สมาชิกหนึ่งคนมีหนึ่งเสียง

สหกรณ์ขั้นปฐมตั้งแต่ 5 สหกรณ์ขึ้นไปมีความประสงค์ร่วมกันดำเนินกิจกรรมเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ จะรวมกันเป็นชุมนุมสหกรณ์ ได้แก่ชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศ จัดตั้งขึ้นตามการอำนวยการของทบวงสหกรณ์ในภูมิภาคหรือทั่วประเทศที่เป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกัน ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า สหกรณ์มีสมาชิกเป็นเจ้าของบริหารงานโดยตัวแทนสมาชิก คือ คณะกรรมการดำเนินการและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะถูกจัดสรรเป็นทุนสำรองไว้ในสหกรณ์เพื่อประโยชน์ของสมาชิกโดยรวมส่วนที่เหลือจะจัดสรรเพื่อประโยชน์ของสมาชิก

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

เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายสหกรณ์ไม่ได้ห้ามผู้เป็นกรรมการค้าขายแข่งขันกับสหกรณ์ แต่ในกรณีกรรมการทำให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์ได้ให้อำนาจแก่สหกรณ์ในการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนคืนจากกรรมการได้ มาตรา 21 พระราชบัญญัติ

สหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรณีที่มีการจัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหายถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์ให้นายทะเบียนสหกรณ์ร้องทุกข์แทน ซึ่งต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1169 ที่กำหนดให้กรณีที่บริษัทไม่ฟ้องร้องผู้ถือหุ้นคนหนึ่งคนใดจะเอาคดีนั้นขึ้นมาก็ได้

เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างการบริหารงานของบริษัทจำกัด ซึ่งเป็นองค์กรธุรกิจที่มีการรวมตัวกันและมีวัตถุประสงค์ในทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกันกล่าวคือเริ่มต้นจากผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นปัจเจกชนรวมตัวกันเป็นกลุ่ม มีวัตถุประสงค์เดียวกัน ทำข้อตกลงที่จะดำเนินธุรกิจร่วมกัน ในการบริหารกิจการใช้กรรมการซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่เป็นผู้ดำเนินการ ผู้ถือหุ้นสามารถตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานของกิจการ โดยใช้มติที่ประชุมใหญ่และกฎหมายให้อำนาจสมาชิกในการตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทได้

บริษัทเป็นนิติบุคคลมีตัวตนแยกต่างหากจากผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นผู้ร่วมลงทุนในบริษัท ผู้แทนของบริษัท คือ กรรมการหรือคณะกรรมการบริษัท ซึ่งเลือกโดยผู้ถือหุ้น ในการเลือกกรรมการบริษัท ใช้ระบบเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นหรือผู้ถือหุ้น ดังนั้น การเลือกกรรมการของบริษัทในกรณีทั่วไป ผู้ถือหุ้นที่มีหุ้นในบริษัทเป็นจำนวนมากมักเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการของบริษัท

การบริหารงานบริษัท กรรมการจะต้องบริหารงานบริษัทตามวัตถุประสงค์ ข้อบังคับ และกฎหมาย และอยู่ในความครอบงำการบริหารงานโดยที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมผู้ถือหุ้น การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการบริษัท ต้องใช้ความระมัดระวังอย่างบุคคลผู้มีอาชีพ ตามที่บัญญัติไว้ใน พพพ. มาตรา 1168 กรรมการต้องใช้ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่อย่างบุคคลค้าขายผู้ประกอบด้วย ความระมัดระวัง และมีข้อห้ามกรรมการกระทำการต่าง ๆ ในทางที่จะเป็นการแสวงหาประโยชน์จากบริษัท เช่น ห้ามกรรมการประกอบธุรกิจแข่งขันกับบริษัท หรือเป็นกรรมการบริษัทอื่นที่ประกอบกิจการอันมีสภาพเป็นอย่างเดียวกันและแข่งขันกับกิจการของบริษัท เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากที่ประชุมผู้ถือหุ้น ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนเสียงทั้งหมดของผู้ถือหุ้นที่มาประชุม ในการบริหารงานของบริษัทนั้นผู้ถือหุ้นไม่มีสิทธิที่จะเข้าตัดสินใจหรือแทรกแซงการดำเนินงานของกรรมการ ไม่ว่าจะโดยการให้ความเห็นชอบหรือกระทำการใดที่คล้ายคลึงกัน เพราะถือว่าการแยกกรรมสิทธิ์ของผู้ถือหุ้นจากการบริการงานของกรรมการ การที่ไม่ได้ให้ผู้ถือหุ้นซึ่งไม่ได้รับตำแหน่งบริหารงานบริษัทเข้าไปดำเนินกิจการหรือยุ่งเกี่ยวกับธุรกิจของบริษัท ก็เพราะผู้ถือหุ้นรับผิดชอบในหนี้สินของบริษัทอย่างจำกัดจำนวนเท่าที่ตนค้างชำระเงินค่าหุ้นที่มีอยู่กับบริษัทเท่านั้น และผู้ถือหุ้นบางคนไม่มีความสามารถหรือความชำนาญเพียงพอที่จะบริหารธุรกิจของ

บริษัทได้ นอกจากนั้นผู้ถือหุ้นมีจำนวนมาก จึงไม่อาจที่จะให้ทุกคนเข้าบริหารงานบริษัทได้ จึงจำเป็นต้องมีผู้แทนเข้าไปดำเนินการกิจการของบริษัท

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

เมื่อเปรียบเทียบลักษณะโครงสร้างการจัดองค์กรและบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจสมาชิกในการตรวจสอบควบคุมกิจการของตนเองโดยใช้มติที่ประชุมใหญ่เหมือนกัน แต่หลักการในเรื่องการนับจำนวนเสียงในที่ประชุมต่างกัน สหกรณ์กำหนดให้สมาชิกหนึ่งคนมีหนึ่งเสียงโดยไม่คำนึงถึงจำนวนหุ้นที่นำมาลงในสหกรณ์ ทำให้โอกาสในการได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสหกรณ์ไม่ได้ขึ้นอยู่กับจำนวนหุ้นแต่อยู่ที่ความไว้วางใจของสมาชิกส่วนใหญ่ ทำให้การครอบงำการบริหารงานของสหกรณ์และบริษัทมีความแตกต่างกัน ในสหกรณ์ผู้ที่มีทุนน้อยอาจได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาบริหารงานสหกรณ์ได้หากเป็นที่ยอมรับของสมาชิก ซึ่งต่างจากการบริหารงานในบริษัทจำกัดที่ผู้ที่มีทุนน้อยย่อมไม่มีโอกาสที่จะได้เป็นกรรมการบริหารบริษัท

สำหรับเรื่องการดำเนินงานของสหกรณ์ สหกรณ์สามารถดำเนินงานได้ภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ภายใต้การจัดโครงสร้างองค์กรของสหกรณ์ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งการดำเนินงานของสหกรณ์จะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งได้ นั้น เห็นว่า สมาชิกสหกรณ์ต้องเข้าใจในหลักการสหกรณ์ การบริหารงานแบบสหกรณ์ แต่เนื่องจากที่ผ่านมาสมาชิกสหกรณ์ยังไม่เข้าใจในหลักและวิธีการสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์จึงต้องกำหนดมาตรการในการให้ความช่วยเหลือการดำเนินงานสหกรณ์ โดยให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการเข้าควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ เพื่อเป็นการช่วยเหลือสมาชิก และสอดคล้องการดำเนินงานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ให้อยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์และเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่ในขณะเดียวกันมาตรการในการช่วยเหลือ ควบคุมกำกับ ดูแลย่อมส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการบริหารกิจการสหกรณ์ด้วย

อย่างไรก็ตาม เห็นว่าหากสมาชิกและคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง ภายใต้การจัดโครงสร้างการจัดองค์กรของสหกรณ์ ที่ให้สมาชิกเป็นผู้เลือก

ตัวแทนเข้าไปบริหารสหกรณ์ตามแนวทางระบอบประชาธิปไตย สมาชิกสามารถใช้สิทธิในการตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์ได้ ผ่านทางที่ประชุมใหญ่ การจัดองค์กรที่มีระบบการควบคุมภายใน และตรวจสอบที่เข้มแข็ง รวมทั้งมีผู้ตรวจสอบกิจการที่ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายอาจลดอำนาจในการควบคุมกำกับของเจ้าหน้าที่รัฐลง เพื่อให้สหกรณ์มีอิสระในการดำเนินงานมากยิ่งขึ้น

4.3 วิเคราะห์บทกำหนดโทษกับความเป็นอิสระของสหกรณ์

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

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

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

ของประเทศ หรือก่อให้เกิดปัญหาในทางเศรษฐกิจหรือการกระทำที่ผิดกฎหมาย ซึ่งต่างกับสหกรณ์ที่รัฐให้การควบคุมกิจการสหกรณ์ค่อนข้างเข้มงวด เป็นขั้นตอน ตั้งแต่การจัดตั้งสหกรณ์ การดำเนินกิจการของสหกรณ์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของส่วนราชการ การกำหนดโทษเพียงเพื่อป้องปรามผู้ที่ประสงค์จะขัดขวางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย และลงโทษผู้ที่ใช้ชื่อสหกรณ์โดยไม่ได้รับการจดทะเบียนตามกฎหมายเท่านั้น

เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บทกำหนดโทษยังคงไว้ในลักษณะเดิม แต่ได้เพิ่มเติมโทษให้หนักขึ้นตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

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

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

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

- เพิ่มเติมบทบัญญัติในกรณีที่ผู้ใดฝ่าฝืนไม่จัดการรักษาทรัพย์สินของสหกรณ์ หรือไม่ส่งมอบทรัพย์สิน สมุดบัญชี เอกสารและสิ่งอื่นของสหกรณ์ให้แก่ผู้ชำระบัญชีตามมาตรา 78 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท(มาตรา 132)

- เพิ่มเติมบทบัญญัติในกรณีที่ผู้ใดฝ่าฝืนไม่แก้ไขข้อบกพร่องตามที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 22 (1) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 133)

บทกำหนดโทษที่ปรากฏในกฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย ตั้งแต่กฎหมายฉบับแรก มีข้อน่าสังเกต คือ กำหนดโทษเฉพาะการกระทำบางประการที่เป็นข้อห้าม และกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายบางข้อเท่านั้น เช่น

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

ข้อกำหนดที่เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติอื่น ๆ ที่ไม่มีบทลงโทษ สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย

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

- การไม่เก็บรักษารายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานของสหกรณ์และบัญชีพร้อมทั้งข้อบังคับ และกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ไว้ที่สำนักงานของสหกรณ์เพื่อให้สมาชิกของตรวจดูได้ ตามมาตรา 68

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

บทกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดตามกฎหมายสหกรณ์ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์หรือไม่นั้น ในเรื่องนี้เห็นว่า มาตราการในการลงโทษไม่ได้มีผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามแนวความคิดหลักการสหกรณ์ แต่ในเรื่องการใช้อำนาจรัฐในการควบคุมกำกับ

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

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

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

- บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นโทษทางอาญา การดำเนินกระบวนการพิจารณาต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีขั้นตอนยุ่งยาก เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมักไม่ฟ้องร้องสหกรณ์

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

- ไม่มีบทกำหนดโทษที่เกี่ยวกับการตรวจสอบรับรองบุคคล เนื่องจากผู้สอบบัญชีสหกรณ์เป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐและได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ (มาตรา 69)

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

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

4.4 วิเคราะห์ความเป็นอิสระของสหกรณ์เปรียบเทียบกับความเป็นอิสระตามกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ

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

● ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ รวมกลุ่มในรูปแบบ ห้างหุ้นส่วน บริษัท ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของคนตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป เพื่อก่อทำกิจการร่วมกัน และประสงค์จะแบ่งปันกำไร อันจะพึงได้แต่กิจการที่ทำนั้น ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะบริษัทจำกัด เนื่องจากมีรูปแบบการดำเนินการที่ใกล้เคียงกับสหกรณ์ บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ว่าด้วยบริษัทจำกัด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของบริษัทจำกัดที่ภาครัฐได้เข้าไปเกี่ยวข้อง ควบคุมการบริหารงานบริษัทจำกัด ได้แก่

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

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

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

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

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

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

2. กรรมการบริษัทต้องรับผิดชอบในทางอาญาหากได้กระทำการต่าง ๆ อันเป็นความผิดตามกฎหมาย ได้แก่ บริษัทจำกัดไม่ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 28)

ความผิดเกี่ยวกับการแสดงออกซึ่งความเท็จ หรือปกปิดความจริงต่อที่ประชุมใหญ่เกี่ยวกับฐานะการเงินของบริษัท (มาตรา 38)

3. ผู้ถือหุ้นได้รับหรือยอมจะรับประโยชน์เป็นพิเศษสำหรับตนหรือผู้อื่น เพื่อเป็นการตอบแทนในการที่จะลงคะแนนเสียง หรืองดการลงคะแนนเสียงในที่ประชุมใหญ่ของบริษัท ต้องระวางโทษปรับ (มาตรา 30)

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

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

บรรดาความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวให้อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้ามอบหมาย มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ และเมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบแล้ว ให้คดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ เมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าเสียหายในเวลาที่กำหนด ให้ดำเนินคดีต่อไป

จากบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 แสดงให้เห็นว่ารัฐไม่ได้เข้าไปควบคุมการบริหารงานของบริษัทจำกัด แต่จะปล่อยให้บริษัทจำกัดดำเนินการกันเอง เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องของสัญญาระหว่างบุคคล เช่น สัญญาระหว่างผู้ถือหุ้น สัญญาระหว่างผู้ถือหุ้นกับกรรมการบริษัท สัญญาระหว่างกรรมการบริษัทซึ่งทำแทนบริษัทกับเจ้าหนี้บริษัทมากกว่าจะเป็นเรื่องที่รัฐยอมให้จัดตั้งและต้องมีการควบคุมบริษัท

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

ในเรื่องความเป็นอิสระ พบความแตกต่างระหว่างการให้อิสระในการบริหารงานของบริษัทจำกัดกับสหกรณ์ที่ชัดเจน กล่าวคือ ในการบริหารงานของบริษัทจำกัดเป็นเรื่องของ

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

อย่างไรก็ตาม การให้เสรีภาพในการดำเนินการแก่บริษัทโดยไม่มีการควบคุมเลย อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้าไปควบคุมดูแลในกรณีที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ ลูกจ้าง หรือประโยชน์สาธารณะ โดยกำหนดบทลงโทษไว้เมื่อมีการฝ่าฝืนบทกฎหมาย เพื่อเป็นการป้องกันและป้องปรามการกระทำผิด ที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องและเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ

● พระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ. 2509

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

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

นิติบุคคล ห้ามมิให้สมาคมการค้าแบ่งปันผลกำไรหรือรายได้ให้แก่สมาชิก หรือดำเนินการในทาง การเมือง (มาตรา 23)

การควบคุมสมาคมการค้า

- ให้นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการหรือสมาชิกชี้แจง ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสมาคมการค้าหรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงาน การประชุมของสมาคมได้ (มาตรา 24)

- ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสมาคมการค้าได้ ใน ระหว่างการทำงานของสมาคมการค้า (มาตรา 25)

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

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

- เมื่อสมาคมทำการฝ่าฝืนมาตรา 22 รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้กรรมการทั้งคณะหรือ รายบุคคลออกจากตำแหน่งได้ (มาตรา 33)

- เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าสมาคมนั้นดำเนินกิจการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออาจ เป็นภัยต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงของประเทศหรือต่อความสงบเรียบร้อย หรือด้วยศีลธรรมอันดีของ ประชาชนให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้สมาคมนั้นแจ้งวันประชุมเพื่อให้พนักงาน เจ้าหน้าที่เข้าร่วมประชุมด้วย (มาตรา 34)

- ถ้าที่ประชุมของสมาคมการค้ามีมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ เมื่อสมาชิก คนหนึ่งคนใดหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาล ให้ศาลเพิกถอนมติของที่ประชุมนั้นเสีย (มาตรา 35)

บทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนข้อกฎหมาย แบ่งเป็น บทกำหนดโทษสำหรับผู้หนึ่ง ผู้ใดที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย กรรมการ สมาคมการค้า ดังนี้

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

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

- ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 33 เนื่องจากนายทะเบียนให้กรรมการพ้นจากตำแหน่ง หรือยังจัดขึ้นเป็นกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 52)

- ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 40 ในเรื่องการโอนทรัพย์สินหลังจากชำระบัญชีแล้ว โดยต้องไม่โอนให้กับสมาคมการค้าแต่ให้โอนแก่นิติบุคคลอื่นที่มีวัตถุประสงค์สาธารณะนอกจากนั้น ให้ทรัพย์สินที่เหลือตกเป็นของรัฐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

- บทกำหนดโทษสำหรับกรรมการที่ฝ่าฝืนข้อห้ามดำเนินกิจการตามมาตรา 22 หรือกระทำการอันเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของสมาคม (มาตรา 49)ต้องระวางโทษปรับ

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

บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียวให้อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้าหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเรียบเรียงปรับได้ และเมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามที่ได้เรียบเรียงแล้ว ให้คดีเป็นอันเลิกกันตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 54/1)

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

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

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

● พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547

การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจของหมู่บ้าน การบริหารกองทุนหมู่บ้านภายใต้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ. 2547 แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ

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

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

ทางราชการจะเข้าไปดูแลกองทุนหมู่บ้านในรูปคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองในระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานและคณะกรรมการระดับอำเภอซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธาน และมีพัฒนาชุมชนอำเภอเป็นทีมงานในการทำหน้าที่สร้างความพร้อม ประเมินหมู่บ้านที่จะขอจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้านและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านในแต่ละอำเภอ เพื่อส่งต่อไปให้คณะกรรมการระดับจังหวัด

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

การกำกับและควบคุมกองทุนหมู่บ้าน ตามกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ให้เป็นไปตามกฎหมาย และสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่เห็นว่ากองทุนฯ ดำเนินการจัดการกองทุนหมู่บ้านในลักษณะที่อาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนหรือกองทุนไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ ให้ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นผู้พิจารณาสั่งระงับการจ่ายเงินของกองทุนหมู่บ้าน หรือให้กองทุนหมู่บ้านชดใช้หรือให้ส่งคืนเงินที่เบิกจ่ายไปแล้ว

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

จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายให้อิสระแก่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านในการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ทางราชการเพียงแต่ให้ความสะดวกในการจัดตั้งเป็นพี่เลี้ยงให้การให้คำแนะนำแก่กองทุนหมู่บ้านในการบริหารจัดการกองทุน

● พระราชบัญญัติวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548

การรวมกลุ่มในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน เป็นกิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้ และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน กิจการที่ร่วมกันจัดตั้งขึ้นภายในชุมชน อาจเป็นในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่ต้องมีการดำเนินการร่วมกัน แต่หัวใจสำคัญอยู่ที่ เป็นกิจการของคนในชุมชน

พระราชบัญญัติวิสาหกิจชุมชน ตราขึ้นด้วยเหตุผล ที่เศรษฐกิจชุมชนเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง และโดยที่เศรษฐกิจชุมชนในปัจจุบันยังไม่พร้อมที่จะแข่งขันทางการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ สมควรให้มีการส่งเสริมความรู้ และภูมิปัญญาท้องถิ่น การสร้างรายได้ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การพัฒนาความสามารถในการจัดการ และพัฒนารูปแบบของวิสาหกิจชุมชน อันจะยังผลให้ชุมชนพึ่งพาตนเองได้และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็ง ดังนั้น พระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงมุ่งที่จะส่งเสริมการดำเนินการของวิสาหกิจชุมชน โดยกระทำผ่านคณะกรรมการการซึ่งแต่งตั้งจากกรรมการที่เป็นตัวแทนของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กรรมการผู้แทนวิสาหกิจชุมชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการและแผนการพัฒนาและส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชน ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ ให้ความช่วยเหลือ การสนับสนุน หรือให้คำแนะนำแก่วิสาหกิจชุมชนและเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ให้การส่งเสริมและช่วยเหลือในการขอจดทะเบียนสิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า หรือทรัพย์สินทางปัญญาอื่น ๆ หรือการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของกิจการวิสาหกิจชุมชน สนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อการส่งเสริมและพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชน

การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กำหนดให้คณะกรรมการจัดให้มีมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชนระดับปฐมภูมิ วิสาหกิจที่มีความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้ ส่งเสริมการรวมกันจัดตั้งเป็นเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ในการส่งเสริมให้คณะกรรมการให้ความช่วยเหลือในการขอจดทะเบียนเครื่องหมายรับรองตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า ให้

ความช่วยเหลืออื่นใด เพื่อให้ความคุ้มครองแก่สินค้าหรือบริหารของกิจการวิสาหกิจชุมชนนั้น ตามที่เห็นสมควร

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

4.5 วิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9)

แนวความคิดเรื่องกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐให้มีสภาพบังคับมากขึ้น เริ่มปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หลังจากที่รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้อาจได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ แต่ไม่อาจนำไปปฏิบัติได้จริง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดให้รัฐบาลต้องดำเนินการตามแนวนโยบายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยกำหนดให้รัฐบาลก่อนเข้าบริหารประเทศต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เป็นการบังคับให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลต้องเป็นไปตามกรอบแนวนโยบายแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์เมื่อมองทั้งภาพรวมของแนวนโยบายเห็นว่า รัฐธรรมนูญต้องการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจเป็นอิสระ ทั้งสหกรณ์และการรวมกลุ่มเพื่อการประกอบอาชีพวิชาชีพ ซึ่งการรวมกลุ่มเพื่อประกอบอาชีพ วิชาชีพ ส่วนใหญ่เป็นการรวมกลุ่มกันในรูปแบบสมาคม ซึ่งเป็นการรวมตัวกันเพื่อส่งเสริมการประกอบวิชาชีพแต่ละประเภท โดยรวมตัวกันเพื่อกระทำกิจการที่ไม่แสวงหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน กฎหมายที่ควบคุมสมาคมจึงมีความแตกต่างจากกฎหมายสหกรณ์ที่เป็นการรวมกลุ่มเพื่อทำกิจการร่วมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น ความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของสหกรณ์กับความเป็นอิสระในการดำเนินกิจการของสมาคมหรือการรวมกลุ่มในรูปแบบอื่น จึงแตกต่างกัน แต่ในที่นี้จะศึกษาเฉพาะแนวโน้มการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์เท่านั้น เนื่องจากพบว่า กฎหมายที่ใช้บังคับกับการรวมกลุ่มเพื่อประกอบกิจการทางเศรษฐกิจรูปแบบอื่น ๆ นั้น ได้ให้อิสระในการดำเนินกิจการ โดยให้อำนาจ

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

จากโครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์ตามรูปแบบกฎหมายแม่บทโดยทั่วไปพบว่า ส่วนใหญ่ประกอบด้วย

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



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

การแก้ไขปัญหาคือความเป็นอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากจะพิจารณาเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติที่มีผลต่อการดำเนินงานของสหกรณ์แล้ว ยังต้องพิจารณาในส่วนของการดำเนินงานของสหกรณ์ด้วยว่า กฎหมายฉบับนี้มี

บทบัญญัติใดที่จะส่งผลให้การดำเนินงานของสหกรณ์ขาดความเป็นอิสระ รวมถึงมาตรการรองรับเพื่อป้องกันความเสียหายให้กับสหกรณ์ หากต้องลดบทบาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับสหกรณ์ลง โดยจะพิจารณาเฉพาะประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ตามหลักการสหกรณ์ที่สหกรณ์ต้องสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักการสหกรณ์ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระจากการครอบงำของรัฐ ดังนี้

1. การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์

1.1 ควรปรับปรุงอำนาจและองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า วัตถุประสงค์เริ่มต้นของการมีคณะกรรมการชุดนี้ เพื่อการเสนอความเห็นในเรื่องการพัฒนาระบบสหกรณ์ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแก่รัฐบาล องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการบริหารระดับสูงของส่วนราชการที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสหกรณ์โดยตรง ตัวแทนจากธนาคารของรัฐ ตัวแทนจากสหกรณ์ และผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งจากกรรมการโดยตำแหน่ง สัดส่วนของกรรมการจึงเป็นส่วนบุคคลที่มาจากภาครัฐมากกว่าภาคสหกรณ์ที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

ผลงานของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติที่ผ่านมาคือ การวางแผนการพัฒนาสหกรณ์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546 – 2549) โดยนำข้อสรุปผลงานวิจัยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ที่ชี้ให้เห็นสถานการณ์ในการดำเนินงานของสหกรณ์ขั้นปฐมที่เป็นปัญหาของสหกรณ์ คือ สมาชิกส่วนใหญ่ไม่มีศักยภาพและความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าของและผู้ควบคุมสหกรณ์ สมาชิกขาดความภักดีที่จะสนับสนุนและอุดหนุนธุรกิจสหกรณ์ มักเป็นลักษณะของการเป็นผู้ร่วมขี่ฟรี (free rider) สมาชิกไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการเลือกกรรมการดำเนินงานที่เป็นคนดี มักคำนึงถึงพรรคพวกของตน หรือผลประโยชน์ต่างตอบแทน สืบเนื่องจากหลักการประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้สมาชิกผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้บริหารสหกรณ์ ทำให้คณะกรรมการดำเนินการส่วนมากขาดศักยภาพและความพร้อม ปัญหาด้านเงินทุนในสหกรณ์ที่เป็นอยู่ ส่วนหนึ่งเกิดจาก สหกรณ์ยังขาดความเชื่อมโยงที่จะใช้ประโยชน์จากเงินทุนภายใน ขบวนการที่จะเอื้อประโยชน์แก่สมาชิกสหกรณ์และการพัฒนาขบวนการ ปัญหากฎหมายที่สหกรณ์ขั้นปฐมยังถูกจำกัดการดำเนินธุรกิจบางประเภท จึงพบสหกรณ์ต้องทำธุรกิจผิดกฎหมาย สหกรณ์แต่เมื่อไม่มีมาตรการลงโทษจึงกลายเป็นตัวอย่างที่สหกรณ์อื่นนำไปใช้ รวมถึงพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บางมาตราเข้าใจไม่ตรงกัน หรือมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุผลดังกล่าวได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาสหกรณ์ในส่วนของแผนการปรับปรุงและ/หรือแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ โดยวางแนวทางในการปรับปรุงและ/หรือแก้ไขโครงสร้างพระราชบัญญัติสหกรณ์

พ.ศ.2542 ให้เป็นกฎหมายที่ง่ายต่อความเข้าใจและเอื้อต่อการดำเนินงานและพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ภายใต้อสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป¹⁰

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

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

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

¹⁰ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ, แผนพัฒนาสหกรณ์ฉบับที่ 1

เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 84 (9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ

ท้ายที่สุดแล้ว เห็นว่าการพัฒนาสหกรณ์ไปในทิศทางใดย่อมขึ้นอยู่กับรัฐบาลแต่ละชุดที่ได้เข้ามาบริหารประเทศ ระบบสหกรณ์ในประเทศไทยจึงโอนเอนไปตามนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาของรัฐบาล จากข้อสังเกตข้างต้นจึงเป็นประเด็นปัญหาว่าคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติควรทำหน้าที่เสนอความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ต่อคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เนื่องจากในข้อเท็จจริงแผนพัฒนาสหกรณ์ไม่ได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการส่งเสริม พัฒนาสหกรณ์แต่อย่างใด

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

เมื่อแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติโดยมีองค์ประกอบของกรรมการชุดใหม่ที่มีความสำคัญกับภาคสหกรณ์และผู้ทรงคุณวุฒิที่หลากหลายมากขึ้น อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ในกรณีให้คำวินิจฉัย ปัญหาการตีความข้อบังคับของสหกรณ์ควรให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการชุดนี้ด้วย

ดังนั้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ดังนี้ “ให้ยกเลิกมาตรา 9 ให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ประกอบด้วย รัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นกรรมการ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือผู้แทน ประธานกรรมการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศประเภทละหนึ่งคน ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศหนึ่งคน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

ให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง คัดเลือกผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านเกษตรศาสตร์ ด้านการเงินการธนาคารหรือด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านสหกรณ์และด้านนิติศาสตร์ อย่างละ 1 คน เป็นกรรมการ และให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ

1.2 นอกจากเรื่ององค์ประชุมที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 13 และอำนาจในการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการตามมาตรา 14 แล้ว ไม่มีการกำหนดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติไว้ ทำให้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ จึงออกข้อกำหนด เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การรับเรื่องอุทธรณ์ โดยกำหนดผู้มีสิทธิอุทธรณ์และระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ และให้ส่งคำอุทธรณ์โดยไม่ชักช้า ซึ่งก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้ชัดเจน ทำให้กระบวนการพิจารณาของ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติบางกรณียาวนานกว่า 2 ปี ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

เพื่อให้กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการเป็นไปโดยรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์แก่สหกรณ์ ควรกำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ชัดเจนโดยเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45 การพิจารณาอุทธรณ์ต้องไม่ชักช้าและต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

ดังนั้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ดังนี้ “ให้ยกเลิกมาตรา 10 และมาตรา 26 ให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

มาตรา 10 คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

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

และมาตรา 25

(3) กำกับดูแล ให้คำวินิจฉัยกรณีสหกรณ์มีปัญหาการตีความข้อบังคับ และกำกับดูแล การออกกฎ ระเบียบ ของสหกรณ์ให้ถูกต้องเป็นไปตามหลักและวิธีการสหกรณ์

(4) กำกับดูแลการออกกฎ ระเบียบ คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์มิให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายและหลักการสหกรณ์

(5) ออกกฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

1.3. ปรับปรุงแก้ไขอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์ในการสั่งการตามมาตรา 22 (4) อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้สหกรณ์ปฏิบัติตามมาตรา 22 เป็นอำนาจควบคุมกำกับ เพื่อให้สหกรณ์ปฏิบัติตามคำสั่งได้ หากพบว่าคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการ หรือดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์ หรือสมาชิก โดยนายทะเบียนสหกรณ์สามารถสั่งการให้สหกรณ์ ดำเนินการได้ตั้งแต่ (1) ให้แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการที่กำหนด (2) ให้ระงับการปฏิบัติการที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องนั้น (3) ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง หรือ (4) ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อบกพร่องของสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งกรรมการ

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

เห็นว่าเพื่อให้เป็นไปตามหลักการสหกรณ์ ในเรื่องการควบคุมโดยสมาชิกตามระบอบประชาธิปไตย ควรให้นายทะเบียนสหกรณ์จัดให้มีประชุมใหญ่วิสามัญเพื่อพิจารณาถอดถอนกรรมการออกทั้งคณะ เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ เมื่อจะถอดถอนกรรมการควรจะเป็นมติของที่ประชุมใหญ่ และเมื่อที่ประชุมใหญ่มีมติถอดถอนแล้ว ให้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ในคราวเดียวกัน หากเกิดปัญหาในกรณีนี้ การอุทธรณ์มติของที่ประชุมใหญ่ต้องอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลตามวิธีพิจารณาความแพ่ง

ดังนั้น เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนี้

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

มาตรา 22/1 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีเจตนา ดำเนินงานโดยทุจริต หรือกระทำการใด ๆ ทำให้สหกรณ์เสียหายอย่างร้ายแรง ปกปิดข้อความจริงอันควรแจ้งแก่สมาชิก นายทะเบียนสหกรณ์ หรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายนี้ ซึ่งข้อความจริงนั้นมีผลกระทบต่อ การดำเนินงานและฐานะการเงินของสหกรณ์อย่างมีสาระสำคัญ ให้นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ผู้กระทำความผิดพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ และให้นายทะเบียน สหกรณ์จัดให้มีการประชุมใหญ่วิสามัญ เพื่อให้ที่ประชุมใหญ่พิจารณาให้คณะกรรมการพ้นจาก ตำแหน่งทั้งคณะ

กรณีที่ประชุมมีมติให้คณะกรรมการดำเนินการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะให้ เลือกตั้งสมาชิกสหกรณ์เป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างลง ข้อกำหนดในการเลือกตั้งให้เป็นไป ตามบทบัญญัติในมาตรา 50

2. การดำเนินงานของสหกรณ์

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

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

ในเรื่องนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ ต่างให้อำนาจในการดำเนินธุรกิจแก่สหกรณ์ได้ทุกประเภทไม่มีข้อจำกัด ทั้งธุรกิจประกันภัย ธนาคาร เป็นต้น ซึ่งประเทศไทยยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถให้สหกรณ์ดำเนินธุรกิจประกันภัยและ

ธนาคารได้ ดังนั้น ในขณะนี้เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพื่อให้อิสระแก่สหกรณ์ ดังนี้

“ให้ยกเลิกมาตรา 46 (5) และ (8) และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้

(5) รับฝากเงินจากสมาชิกและสหกรณ์อื่น

(8) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน



2.2 ควรปรับปรุงมาตรา 47 การกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกันของสหกรณ์ จะต้องจำกัดอยู่ภายในวงเงินที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นชอบ เห็นว่าเรื่องนี้ เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ที่จะพิจารณาอนุมัติวงเงินกู้ยืม และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีอำนาจที่จะพิจารณาภายใต้กรอบวงเงินซึ่งที่ประชุมใหญ่อนุมัติ นายทะเบียนสหกรณ์ไม่ควรมีอำนาจในการกำหนดวงเงินกู้ยืมเพราะการจำกัดวงเงินกู้ยืม เสมือนการจำกัดการบริหารการเงินของสหกรณ์

เมื่อพิจารณาในแง่ของความเป็นอิสระของสหกรณ์ อำนาจการบริหารเงินทุนของสหกรณ์ ควรอยู่ในอำนาจของที่ประชุมใหญ่ สหกรณ์ควรสร้างศักยภาพในการบริหารทรัพยากรที่มีอยู่ได้อย่างเต็มที่ และถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างสมาชิก อย่างไรก็ตาม การจำกัดวงเงินการกู้ยืมและค้ำประกันเพื่อเป็นการป้องกันมิให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ก่อหนี้เกินศักยภาพของสหกรณ์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ได้ บทบัญญัติในมาตรานี้จึงเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น

การแก้ไขกฎหมายสหกรณ์เพื่อให้สหกรณ์เป็นอิสระ ปราศจากการควบคุมของรัฐ จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายโดยลดบทบาทการกำกับควบคุมของเจ้าหน้าที่ลง และในขณะเดียวกันเพื่อเป็นการยับยั้งการใช้อำนาจกระทำการของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่อาจเกินขอบเขต การกำหนดวงเงินกู้ยืมและการค้ำประกันจึงควรเป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ และเพื่อให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับการก่อหนี้ที่อาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงกับสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์จึงจำเป็นต้องกำหนดบทลงโทษสำหรับคณะกรรมการดำเนินการที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

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

“มาตรา 47 การกำหนดวงเงินกู้ยืมหรือการค้ำประกันของสหกรณ์ ให้เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่”

2.3 ควรปรับปรุงมาตรา 53 ให้มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ และให้นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ

การกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการและคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบกิจการให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ โดยให้กำหนดไว้ในข้อบังคับ เนื่องจากผู้ตรวจสอบกิจการเป็นภาระของสหกรณ์ที่ต้องจ่ายค่าตอบแทน และขึ้นอยู่กับพิจารณาตามความเหมาะสมของสหกรณ์ที่จะเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการจำนวนเท่าใด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับฐานะทางการเงินและศักยภาพของแต่ละสหกรณ์

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

“มาตรา 53 วรรคสอง ให้สหกรณ์กำหนดคุณสมบัติ จำนวนของผู้ตรวจสอบกิจการไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์”

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

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

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในต่างประเทศเห็นว่า มีการกำหนดการฝากและลงทุนไว้เช่นกัน แต่เป็นการกำหนดกรอบการลงทุนในหลักทรัพย์ที่ไม่มีความเสี่ยงและไม่ต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งแตกต่างกับมาตรา 62 ที่กำหนดเงื่อนไขการลงทุนไว้ส่วนหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์และคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ดังนั้น เพื่อให้สหกรณ์เป็นอิสระ ในเรื่องการบริหารจัดการเงินทุนของสหกรณ์ควรให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กฎหมายควรกำหนดกรอบการลงทุนกว้าง ๆ และการลงทุนนั้น ต้องไม่มีความเสี่ยง เพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการลงทุน และให้ชัดเจนว่าไม่ควรกำหนดให้สหกรณ์ลงทุนในหลักทรัพย์ของเอกชน เพื่อหวังผลกำไรจากการลงทุน เพราะสหกรณ์ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรจากการลงทุน

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

“(6) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่ธนาคารเป็นผู้ออก

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

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

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

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

“การตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้สอบบัญชีจากผู้สอบบัญชีที่ได้รับใบอนุญาตซึ่งออกโดยนายทะเบียนสหกรณ์ หรือให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งผู้สอบบัญชีในกรณีที่ประชุมใหญ่มีมติให้นายทะเบียนแต่งตั้งผู้สอบบัญชี

การตรวจสอบบัญชีนั้น ให้ปฏิบัติตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไป และตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

4. เพิ่มฐานความผิดและบทกำหนดโทษ สำหรับกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หรือผู้ที่ใจฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ที่อาจทำให้สหกรณ์ได้รับความเสียหาย ได้แก่

- กรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 48 ไม่ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

- กรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา 65 ไม่จัดให้มีการจัดทำบัญชีตามแบบและรายการที่ นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้ถูกต้องตามความเป็นจริง เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ใน ต่างประเทศพบว่า กฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นและประเทศฟิลิปปินส์ ได้บัญญัติบทกำหนดโทษ สำหรับผู้ไม่ทำรายงานหรือทำรายงานเท็จไว้เช่นกัน

- กรณีฝ่าฝืนมาตรา 70 วรรคสอง ไม่แจ้งให้นายทะเบียนสหกรณ์ทราบเมื่อสหกรณ์มี เหตุต้องเลิกตามกฎหมาย

- กรณีผู้สอบบัญชีรับรองบุคคล หรือบัญชีอื่นใดของสหกรณ์หรือทำรายงานเป็นเท็จ

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

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

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

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

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

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

5. ปรับปรุงมาตรการในการกำหนดโทษ กรณีโทษปรับสถานเดียวให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ เพื่อให้การบังคับใช้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

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

“มาตรา 133/4 บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษสถานเดียวให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ และเมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบแล้ว ให้คดีเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบหรือเมื่อยินยอมแล้ว ไม่ชำระค่าปรับในเวลาที่กำหนดให้ดำเนินคดีต่อไป

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

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

ด้วยความเป็นอิสระและพึ่งพาตนเองของสหกรณ์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระปราศจากการควบคุมของรัฐ

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

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