

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

สหกรณ์เป็นองค์กรที่รวมบุคคลที่มีฐานะอ่อนแอทางเศรษฐกิจ โดยความสมัครใจของตนเอง เพื่อประกอบธุรกิจร่วมกัน ตามหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยถือหลักความเสมอภาค เพื่อกำจัดการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของคนกลางในด้านต่าง ๆ และยกระดับความเป็นอยู่ของตนและสังคมให้ดีขึ้น ในประเทศไทยรัฐได้นำสหกรณ์เข้ามาตั้งแต่เมื่อครั้งยังปกครองระบอบในสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ด้วยหวังว่าสหกรณ์จะช่วยเหลือราษฎรที่ประสบปัญหาหนี้สิน และไม่มีเงินทุนในการประกอบอาชีพ จะได้มีแหล่งเงินทุนเป็นของตนเอง โดยในระยะแรกของการจัดตั้งสหกรณ์ รัฐได้ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนด้านเงินทุนและบุคลากร เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจอันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกได้

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว ในการร่างรัฐธรรมนูญและวางเค้าโครงการเศรษฐกิจของนายปรีดี พนมยงค์ ได้มีความพยายามในการวางแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการส่งเสริม พัฒนาเศรษฐกิจ แต่ด้วยในเวลานั้นความเข้าใจในหลักการสหกรณ์ยังไม่ชัดเจน และอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ทำให้รัฐบาลเกรงว่า หลักการของสหกรณ์จะทำให้ประเทศเปลี่ยนแปลงไปสู่การปกครองแบบคอมมิวนิสต์ เป็นผลให้เค้าโครงการเศรษฐกิจที่ใช้ระบบสหกรณ์เป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจชุมชนไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติมีการส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์เรื่อยมา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ และได้บัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบการเกษตรกรรมและการสหกรณ์ (มาตรา 69) ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ๆ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ จะบัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์เสมอมา จนกระทั่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9) ได้บัญญัติแนวนโยบายในเรื่องนี้แตกต่างไปจากเดิม โดยให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระและการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ตลอดจนการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ เจตนารมณ์ของแนวนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ต้องการให้รัฐส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครองระบบสหกรณ์เป็นความต้องการให้รัฐส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองให้สหกรณ์เป็นอิสระ ทำให้ต้องทำการศึกษาว่ากฎหมายสหกรณ์ที่ใช้บังคับอยู่ขณะนี้ มีบทบัญญัติใดที่ขัดต่อความเป็นอิสระของสหกรณ์ หรือให้

อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปครอบงำ หรือแทรกแซงกิจการของสหกรณ์ เพื่อจะได้ทำการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสม สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่วางไว้

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยเลือกที่จะพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศตามแนวความคิดระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งทุกคนมีเสรีภาพในการประกอบกิจการและเคารพในหลักกรรมสิทธิ์ รัฐจะทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับกิจการของเอกชนเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่จุดอ่อนของระบบเศรษฐกิจแบบนี้ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจมาก หากระบบตลาดและการแข่งขันไม่เท่าเทียมกัน รัฐบาลจึงต้องมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อควบคุมหรือแทรกแซงการดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจของเอกชนเพื่อให้การแข่งขันเป็นธรรม และหนึ่งในมาตรการนั้นคือให้การส่งเสริม สนับสนุนด้านเงินทุนหรือการช่วยเหลืออื่น ๆ ที่จำเป็นแก่ผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอ่อนแอ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และใช้มาตรการในการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อกำหนดทิศทาง การพัฒนาเศรษฐกิจและกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

การพัฒนาและส่งเสริมสหกรณ์เป็นหนึ่งในแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐ ที่รัฐมีความพยายามในการส่งเสริม สนับสนุนให้สหกรณ์เป็นองค์การที่เป็นแหล่งเงินทุนของประชาชน และมีศักยภาพในการแข่งขันกับธุรกิจอื่น สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในเบื้องต้นให้กับเกษตรกรได้ รัฐจึงให้การส่งเสริม สนับสนุนด้านเงินทุน กำหนดทิศทางการพัฒนาสหกรณ์ไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยในระยะแรกของการกำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 - 4 (พ.ศ.2505 -2524) ได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาสหกรณ์ ให้การส่งเสริม สนับสนุนช่วยเหลือในการจัดตั้งสหกรณ์ โดยยึดหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ส่งเสริมให้เกษตรกรเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหกรณ์ ให้สหกรณ์เป็นส่วนหนึ่งของสถาบันเกษตรกรที่รัฐต้องให้การส่งเสริม สนับสนุนเช่นเดียวกับกลุ่มเกษตรกร กลุ่มธุรกิจการเกษตรอื่น ๆ เพื่อให้การรวมกลุ่มประเภทต่าง ๆ ได้พัฒนาขึ้นเป็นระบบสหกรณ์ในที่สุด สามารถอำนวยความสะดวกแก่เกษตรกร รวมถึงส่งเสริมการให้สินเชื่อการเกษตรและสร้างแรงจูงใจให้มีการรวมกลุ่มกันมากยิ่งขึ้น แต่หลังจากนั้นตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เป็นต้นไป (ตั้งแต่ พ.ศ. 2525 – 2549) การส่งเสริมและพัฒนาพัฒนาสหกรณ์ก็ไม่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติอย่างชัดเจน การส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์เป็นเรื่องของหน่วยงานราชการที่ต้องปฏิบัติไปตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการเมืองในแต่ละยุคสมัย ทำให้การพัฒนาสหกรณ์ไม่มีทิศทางและแนวทางการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

จนกระทั่งประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอีกครั้ง ในปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงในประเทศไทยหลายประการ รวมถึงแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่ต้องการให้มีสภาพบังคับมากขึ้น จึงได้เปลี่ยนจากคำว่า "รัฐพึง..." เป็น "รัฐต้อง.." ในมาตรา 85 จึงบัญญัติ

ให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ จึงได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์อีกครั้งในปี พ.ศ. 2542 ด้วยเหตุผลมีบทบัญญัติบางประการไม่เอื้อต่อการพัฒนาสหกรณ์ให้ทันต่อสภาพการณ์ในปัจจุบันที่ต้องมีการแข่งขันกับธุรกิจอื่น การแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้กล่าวกันว่าเป็นความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในวงการสหกรณ์ เนื่องจากได้กำหนดให้สหกรณ์มีเพียงประเภทเดียวคือ สหกรณ์จำกัด และได้จัดให้มีองค์การกลางขึ้นมาหนึ่งคณะ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นรูปธรรม สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ ประชาชน และราชการ กำหนดให้มีกองทุนพัฒนาสหกรณ์ เพื่อสนับสนุนกิจการสหกรณ์ โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก้ไขเรื่องการควบคุมสหกรณ์เป็นการกำกับ ส่งเสริมสหกรณ์ กำหนดและแยกแยะอำนาจหน้าที่นายทะเบียนสหกรณ์ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มีบทบัญญัติว่าด้วยการควบกิจการ ทำให้สหกรณ์ขนาดเล็กสามารถควบรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่เพื่อศักยภาพในการดำเนินงานและการแข่งขันกับธุรกิจอื่นได้ จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของการแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้ ต้องการส่งเสริมและคุ้มครองระบบสหกรณ์ ให้มีศักยภาพในการดำเนินกิจการได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ในส่วนของอำนาจการควบคุมกำกับสหกรณ์ กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ลดบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับสหกรณ์ลง กลับให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ใช้ดุลพินิจในการกำกับดูแล และส่งเสริมสหกรณ์มากยิ่งขึ้น

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ ในมาตรา 84 (9) ให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครองระบบสหกรณ์ และการรวมกลุ่ม การประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพ ตลอดจนการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้สหกรณ์เป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำของภาครัฐ แต่ในปี พ.ศ. 2553 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553) และเมื่อพิจารณาการยกร่างแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าว พบว่า สาเหตุของการแก้ไขกฎหมายไม่ได้มาจาก แนวนโยบายแห่งรัฐที่แตกต่างไปจากเดิมที่ต้องการให้สหกรณ์เป็นอิสระ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของสหกรณ์ ตามที่แนวนโยบายที่วางในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

การไปสู่จุดมุ่งหมายเพื่อให้สหกรณ์เป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือแทรกแซงจากรัฐ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กฎหมายที่ใช้บังคับกับสหกรณ์ต้องเอื้อต่อการส่งเสริมให้สหกรณ์เป็นอิสระ สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักการสหกรณ์ ซึ่งการพิจารณาว่ากฎหมายสหกรณ์ได้ให้อิสระแก่สหกรณ์หรือไม่นั้น พิจารณาได้จากหลายมุมมอง ทั้งความเป็นอิสระตามหลักการสหกรณ์ ความเป็นอิสระตามแนวความคิดกฎหมายมหาชน ความเป็นอิสระตามแนวความคิดกฎหมายเอกชน หรือความเป็นอิสระตามแนวความคิดเสรีภาพในการรวมกลุ่ม

จากหลักการสหกรณ์สากลขององค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ ICA โดยเฉพาะหลักการข้อที่ 4 การพึ่งตนเองและความเป็นอิสระ หมายถึง สหกรณ์ต้องมีอิสระในการคิดและตัดสินใจในดำเนินธุรกิจของตนเอง การขอรับความช่วยเหลือจากรัฐหรือหน่วยงานใด ต้องไม่ทำให้สหกรณ์ต้องสูญเสียหลักการควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย ดังนั้น กฎหมายสหกรณ์ต้องให้อิสระในการดำเนินงานแก่สหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เป็นอิสระและพึ่งพาตนเองได้ตามหลักการสหกรณ์ รัฐต้องไม่เข้าไปครอบงำหรือแทรกแซงการดำเนินกิจการของสหกรณ์ หรือทำให้สมาชิกสหกรณ์ไม่สามารถควบคุมสหกรณ์ตามระบอบประชาธิปไตยได้

ในมุมมองของกฎหมายมหาชน ซึ่งพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ รัฐมีอำนาจในการควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ แต่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ โดยมีขอบเขตจำกัด เนื่องจากสหกรณ์เป็นองค์กรเอกชนที่มีความสามารถในการบริหารจัดการตนเองได้อย่างมีอิสระภายใต้กฎหมาย อำนาจการควบคุมกำกับตามกฎหมายมีขึ้น เพื่อมิให้การดำเนินงานของสหกรณ์เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและเพื่อประโยชน์ของประเทศ โดยการให้อำนาจควบคุมกำกับของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องไม่เข้าไปครอบงำหรือแทรกแซงกิจการของสหกรณ์ จนทำให้สหกรณ์ขาดความเป็นอิสระ

แนวความคิดการใช้อำนาจควบคุมกำกับกิจการสหกรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดขึ้นเนื่องจากการจัดตั้งและดำเนินงานของสหกรณ์ในประเทศไทย ต้องได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากรัฐ ทั้งในฐานะที่รัฐเป็นผู้ให้การสนับสนุนเงินทุนแก่สหกรณ์และในฐานะที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐที่ต้องคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป กฎหมายสหกรณ์จึงให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการกำกับดูแล กิจการของสหกรณ์มาตั้งแต่เริ่มต้นจัดตั้งสหกรณ์ โดยเฉพาะการให้อำนาจแก่นายทะเบียนสหกรณ์ในการควบคุม ดูแลเรื่องเงินทุนของสหกรณ์อย่างใกล้ชิด ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการดำเนินงานของสหกรณ์

ความเป็นอิสระของสหกรณ์ในมุมมองของกฎหมายเอกชน สหกรณ์เป็นองค์กรของประชาชน จึงมีเสรีภาพในการดำเนินกิจการได้ก็ใดที่ไม่มีใครห้าม และเมื่อพิจารณาตามโครงสร้างระบบการบริหารงานของสหกรณ์เปรียบเทียบกับกรรวมกลุ่มการประกอบกิจการทางเศรษฐกิจรูปแบบอื่น ๆ พบว่า สหกรณ์สามารถบริหารจัดการตนเองได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากสหกรณ์จัดตั้งขึ้นและดำเนินงานโดยสมาชิกที่มีความรู้ เข้าใจหลักและวิธีการสหกรณ์ เพราะโครงสร้างการจัดองค์กรของสหกรณ์คิดขึ้น เพื่อให้สมาชิกสามารถควบคุมกันเองได้โดยระบอบประชาธิปไตย

เมื่อเปรียบเทียบกับความเป็นอิสระของสหกรณ์ในกฎหมายสหกรณ์ประเทศญี่ปุ่น และประเทศฟิลิปปินส์ พบว่า กฎหมายสหกรณ์ในประเทศดังกล่าว ต่างให้อำนาจในการดำเนิน ธุรกิจแก่สหกรณ์ทุกอย่างโดยไม่มีข้อจำกัด สหกรณ์มีอิสระที่จะเลือกดำเนินธุรกิจได้ตาม วัตถุประสงค์ กฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นให้อำนาจประกอบกิจการแก่สหกรณ์การเกษตรใน การทำธุรกิจประกันภัย ซึ่งต้องมีทุนดำเนินงานสูงและอาจมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ ฉะนั้น เฉพาะธุรกิจประกันภัย รัฐจึงออกกฎเกณฑ์ในการควบคุมเป็นพิเศษ และกำหนดโทษของ คณะกรรมการดำเนินการไว้เพื่อป้องกันการกระทำผิดกฎหมาย แต่สำหรับประเทศไทย การดำเนิน ธุรกิจของสหกรณ์จำกัดอยู่เพียงธุรกิจ ให้กู้ยืมเงิน รับฝากเงิน ซื้อและขายสินค้า เป็นต้น แต่การ ดำเนินงานของสหกรณ์ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างใกล้ชิด บทลงโทษใน พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีขึ้นเพื่อป้องปรามการกระทำที่ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของ รัฐมากกว่าที่จะเป็นการลงโทษคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

สรุปผลจากการศึกษากฎหมายสหกรณ์ในต่างประเทศและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจรูปแบบอื่น ๆ พบว่า หากต้องการให้สหกรณ์มี อิสระจากการครอบงำจากรัฐ นอกจากกฎหมายต้องให้อิสระแก่สหกรณ์ในการดำเนินกิจการของ ตนเอง และควบคุมกันเองตามหลักประชาธิปไตย และต้องลดบทบาทหน้าที่ในการควบคุมกำกับ สหกรณ์ลง ในขณะเดียวกัน เมื่อสหกรณ์มีอิสระในการดำเนินงาน ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ ของเจ้าหน้าที่รัฐ กฎหมายต้องกำหนดบทกำหนดโทษสำหรับกรรมการผู้ทุจริต ผ่าฝืนกฎหมาย รวมถึงผู้สอบบัญชีที่รายงานผลการตรวจสอบเป็นเท็จ เพื่อป้องกันมิให้กรรมการใช้อำนาจดำเนิน กิจการของสหกรณ์เกินขอบวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือมีเจตนาทุจริต ใช้สหกรณ์เพื่อหลีกเลี่ยงภาษี

เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นและฟิลิปปินส์ พบว่ากฎหมาย สหกรณ์ในประเทศไทย มีบทกำหนดโทษต่ำไม่ครอบคลุมกับทุกลักษณะความผิด และให้อำนาจใน การควบคุมกำกับแก่เจ้าหน้าที่รัฐมาก องค์การชั้นสูงของสหกรณ์ไม่มีบทบาทในการกำกับดูแล สหกรณ์ชั้นปฐม

ดังนั้น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สหกรณ์มีความเป็นอิสระ เป็นไปตาม เจตนารมณ์ มาตรา 84 (9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ต้องการให้ สหกรณ์เป็นอิสระปราศจากการครอบงำของรัฐ เห็นควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ดังนี้

(1) ปรับปรุงอำนาจและองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ โดยให้มีกรรมการที่เป็นตัวแทนจากสหกรณ์มากกว่ากรรมการที่เป็นส่วนราชการ ให้มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ ออกกฎ

ระเบียบ เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ กำกับดูแล ให้คำวินิจฉัยกรณีสหกรณ์มีปัญหาการตีความ ข้อบังคับ ออกกฎ ระเบียบ ของสหกรณ์ให้ถูกต้องเป็นไปตามหลักและวิธีการสหกรณ์ กำหนด นโยบายและแผนงานในการส่งเสริมความเป็นอิสระของสหกรณ์

(2) ให้อำนาจการถอดถอนคณะกรรมการทั้งคณะเป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่

(3) ยกเลิกอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ที่ต้องให้ความเห็นชอบระเบียบว่าด้วยการรับ ฝากเงินและให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินตามมาตรา 46 (5) และ (8)

(4) ยกเลิกมาตรา 47 อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการเห็นชอบวงเงินกู้ยืมหรือการ ค่าประกันของสหกรณ์ และให้เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่"

(5) ยกเลิกมาตรา 53 อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ ที่จะพิจารณากำหนดคุณสมบัติและจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการของ สหกรณ์

(6) ยกเลิกอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ ในการกำหนดสถาบันที่สหกรณ์จะลงทุนได้ตาม มาตรา 62 (6) และยกเลิกอำนาจคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ในการให้ความเห็นชอบการลงทุนของ สหกรณ์ตาม (7) โดยให้สหกรณ์สามารถลงทุนในตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่ธนาคารเป็นผู้ออกได้

(7) ยกเลิกอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการแต่งตั้งผู้สอบบัญชี ตามมาตรา 69 ให้เป็น อำนาจของที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ที่จะพิจารณาแต่งตั้งผู้สอบบัญชีจากผู้สอบบัญชีที่ได้รับ ใบอนุญาตจากนายทะเบียนสหกรณ์ และในกรณีสหกรณ์ยังไม่มีศักยภาพในการเลือกตั้งผู้สอบบัญชี เองได้ ให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งผู้สอบบัญชีสหกรณ์ให้

(9) ให้เพิ่มบทกำหนดโทษ สำหรับกรรมการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชีที่กระทำฝ่าฝืน กฎหมาย

(10) ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับ สำหรับ ความผิดที่ไม่มีโทษทางอาญา เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การเสนอแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ตามที่กล่าวมา ข้างต้น เพื่อส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ เพราะความเป็นอิสระของ สหกรณ์ หมายถึงสหกรณ์ต้องมีความสามารถในการดำเนินกิจการของตนเองและสามารถพึ่งพา ตนเองได้ โดยไม่ถูกครอบงำหรือแทรกแซงจากอำนาจอื่นใดนอกจากสมาชิกสหกรณ์เอง ดังนั้น การ ปรับปรุงกฎหมายโดยลดอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ลง และให้อำนาจการ ตัดสินใจในการบริหารกิจการสหกรณ์เป็นของสมาชิก โดยใช้มติที่ประชุมใหญ่ จะเป็นการส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระได้ตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 84 (9) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ข้อเสนอแนะ

ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9) มีเจตนารมณ์เพื่อให้สหกรณ์มีอิสระ ปราศจากการครอบงำจากรัฐ ดังนั้น จึงไม่ได้หมายถึงสหกรณ์หนึ่งสหกรณ์ใดเป็นอิสระ แต่หมายถึงทั้งขบวนการสหกรณ์ต้องเป็นอิสระจากการครอบงำของรัฐ โดยสหกรณ์แต่ละสหกรณ์ต้องเป็นอิสระและพึ่งพาตนเองได้ สามารถรวมตัวกันเป็นขบวนการเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพารัฐ สหกรณ์ชั้นสูงสามารถช่วยเหลือสหกรณ์ชั้นปฐมได้ทั้งเรื่องเงินทุน การบริหารจัดการอื่น ๆ ของสหกรณ์ แต่ในขณะนี้สหกรณ์ในประเทศไทยไม่เป็นเช่นนั้น เมื่อกล่าวถึงสหกรณ์ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน จะพบว่า มีเพียงสหกรณ์หนึ่งเดียวเท่านั้น จะไม่พบการรวมกันเป็นขบวนการที่สามารถพึ่งพาตัวเองและมีอำนาจต่อรองในระบบเศรษฐกิจได้

การศึกษาวิจัยกฎหมายสหกรณ์ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ นำเสนอแนวทางในการแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เป็นอิสระสอดคล้องกับแนวนโยบายเศรษฐกิจในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9) ที่ให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตลอดทั้งการรวมกลุ่มของประชาชน เพื่อดำเนินกิจการด้านเศรษฐกิจ ซึ่งผลการศึกษาพบว่า แนวนโยบายแห่งรัฐที่วางไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นเพียงกรอบนโยบายกว้าง ๆ ที่รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ สามารถหยิบเอามาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมหรือไม่ก็ได้ ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน ก็ไม่ได้หยิบยกเอาเรื่องการพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นอิสระมาเป็นนโยบายของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามเมื่อได้กำหนดเป็นแนวนโยบายไว้แล้ว ประชาชนอาจมีการเรียกร้องให้มีรัฐบาลดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ได้ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่จะได้ทำการศึกษากันต่อไปว่า หากประชาชนเรียกร้องให้มีการดำเนินการตาม มาตรา 84 (9) กระบวนการต้องเป็นอย่างไร

การส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ ที่ผ่านมานอกจากเป็นไปตามกรอบอำนาจที่ให้ไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แล้ว พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 ให้อำนาจกรมส่งเสริมสหกรณ์มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมเผยแพร่ หลักและวิธีการสหกรณ์ ดำเนินการตามกฎหมายสหกรณ์ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ให้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีภารกิจตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง วางและพัฒนาระบบบัญชีให้เหมาะสมกับธุรกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ให้คำปรึกษาแนะนำด้านการบริหารการเงินและบัญชีแก่สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร

ในทางปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว บางเรื่องมีความใกล้เคียงกันจนแยกไม่ออก เช่น อำนาจในการส่งเสริม การจัดตั้งและการดำเนินธุรกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์ การเพิ่มขีดความสามารถในด้านการบริหารการจัดการการดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ กับอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารการเงินการบัญชีของสหกรณ์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งอำนาจดังกล่าวหากสหกรณ์มีความเข้มแข็งและมีคณะกรรมการดำเนินการมีศักยภาพในการบริหารงานสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐควรลดบทบาทในการเข้าไปควบคุมกำกับกิจการของสหกรณ์ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ควรศึกษาต่อไปว่า หน่วยงานราชการทั้ง 2 กรมมีความจำเป็นหรือไม่ หากสหกรณ์สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยไม่ต้องขอรับความช่วยเหลือจากรัฐอีกแล้ว

รวมถึงควรมีการศึกษาแนวโน้มการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์โดยแยกตามประเภทสหกรณ์เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น เพราะเมื่อกฎหมายให้อิสระแก่สหกรณ์และลดบทบาทของเจ้าหน้าที่รัฐลง จะทำให้สหกรณ์ที่มีคณะกรรมการดำเนินการเข้มแข็ง ฐานะการเงินมั่นคง สามารถดำเนินกิจการสหกรณ์ได้โดยไม่ต้องขอรับความช่วยเหลือจากภาครัฐ โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งมีแนวโน้มที่จะมีทุนหมุนเวียนเพิ่มมากขึ้น และจำเป็นต้องได้รับการกำกับควบคุมในระดับที่เหมาะสม และมีมาตรฐานเดียวกับสถาบันการเงินอื่น ๆ การใช้มาตรการในควบคุมกำกับเช่นเดียวกับสหกรณ์ภาคการเกษตรอาจไม่ใช่วิธีการส่งเสริมที่เหมาะสม แต่ในขณะเดียวกันสหกรณ์ที่คณะกรรมการดำเนินการไม่มีความรู้ ความเข้าใจในหลักและวิธีการสหกรณ์ มีปัญหาขาดเงินทุนดำเนินงาน สหกรณ์ยังต้องขอรับความช่วยเหลือจากรัฐ สหกรณ์เหล่านี้รัฐต้องเข้าไปส่งเสริมและให้การสนับสนุนเพิ่มเติม ความแตกต่างของสหกรณ์ดังกล่าวจะทำให้การแยกประเภทสหกรณ์ได้ชัดเจนตามสภาพความเป็นจริง จึงเห็นว่า การแยกกฎหมายสหกรณ์เพื่อการควบคุมกำกับและส่งเสริมที่เหมาะสมกับสภาพของสหกรณ์ โดยให้แต่ละหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการหลักของสหกรณ์เป็นผู้ควบคุมกำกับดูแลสหกรณ์จะเป็นผลดีแก่สหกรณ์มากกว่าที่จะส่งเสริม สนับสนุนสหกรณ์ที่แตกต่างกันภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน