

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

สหกรณ์ เป็นรูปแบบธุรกิจหนึ่ง ที่ถูกออกแบบขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาและช่วยเหลือให้กับกลุ่มบุคคล ผู้ที่มีฐานะอ่อนแอทางเศรษฐกิจ ได้รวมกลุ่มกันด้วยความสมัครใจ จัดตั้งเป็นสหกรณ์ เพื่อสนองความต้องการอันจำเป็นและความหวังร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เพื่อช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และมีการดำเนินวิสาหกิจในลักษณะที่ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน และควบคุมตามหลักประชาธิปไตย ร่วมลงทุนกันอย่างเสมอภาคและยอมรับการเสี่ยงภัยและผลประโยชน์ทางธุรกิจอย่างยุติธรรม ทั้งนี้ การดำเนินวิสาหกิจของสหกรณ์ เป็นการดำเนินงานในสองลักษณะด้วยกัน คือ การดำเนินงานในฐานะสหกรณ์ โดยอาศัยหลักการ อุดมการณ์สหกรณ์ และการดำเนินงานในฐานะธุรกิจหรือองค์การธุรกิจ โดยอาศัยหลักการบริหารธุรกิจทั่วไปในการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของสมาชิก โดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้สหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นนิติบุคคล และได้จัดแบ่งสหกรณ์เป็น 7 ประเภท คือ สหกรณ์ประเภทการเกษตร สหกรณ์ประเภทประมง สหกรณ์ประเภทนิคม สหกรณ์ประเภทร้านค้า สหกรณ์ประเภทบริการ สหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน

ถึงแม้การดำเนินธุรกิจส่วนใหญ่ของสหกรณ์ จะต้องเกี่ยวข้องกับสมาชิกและสหกรณ์ด้วยกัน แต่การที่จะอยู่รอดได้ก็จะต้องอาศัยปัจจัยจากภายนอกด้วย ซึ่งในสภาวะทางเศรษฐกิจปัจจุบันที่ทั่วโลกมีการแข่งขันด้านการค้าการลงทุนในระบบทุนนิยม สหกรณ์ทุกประเภทของประเทศไทย จึงได้รับผลกระทบจากการ ผันผวนของราคาสินค้าเกษตร สภาวะอากาศที่เปลี่ยนแปลง ทำให้ผลผลิตไม่ได้เป็นไปตามความคาดหมาย หรือถูกตัดราคาจากสินค้าจากต่างประเทศ อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่สูง การเคลื่อนย้ายเงินทุน แม้แต่ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการต่างๆ ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ก็มีน้อยกว่าผู้ประกอบการในรูปแบบอื่น ปัญหาการทุจริตภายในสหกรณ์ที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ จึงส่งผลให้สมาชิกหรือประชาชนทั่วไปขาดความศรัทธาในขบวนการสหกรณ์ ทำให้สหกรณ์ส่วนใหญ่ต้องประสบปัญหาการขาดทุนหรือขาดดุล นำไปสู่การมีหนี้สินล้นพ้นตัว จนไม่สามารถดำเนินกิจการสหกรณ์ต่อไปได้ จนสุดท้ายแล้วต้อง

ถูกฟ้องคดีแพ่ง หรือถูกฟ้องคดีล้มละลาย หรือต้องชำระบัญชี เลิกสหกรณ์ ปิดกิจการลง โดยมาตรการหนึ่งที่รัฐบาลได้นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวของลูกหนี้ หรือหากไม่สามารถช่วยเหลือลูกหนี้ได้ ก็เป็นการช่วยเหลือธุรกิจที่กำลังประสบอยู่ชั่วคราว หรือที่ต้องประสบปัญหาหนี้สินอยู่ระยะยาวเป็นจำนวนมาก คือ “การฟื้นฟูกิจการลูกหนี้” ซึ่งการฟื้นฟูกิจการเป็นกระบวนการที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ลูกหนี้สามารถแก้ปัญหาทางการเงิน และสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างเป็นปกติ และกระบวนการฟื้นฟูกิจการ ก็ถูกกำหนดขึ้นเพื่อจะให้ลูกหนี้ได้มีโอกาสที่จะพักหายใจและฟื้นตัวจากปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ที่ลูกหนี้กำลังประสบปัญหา กลับมาเป็นหน่วยงานธุรกิจหนึ่งของสังคม และยังเป็นการให้โอกาสแก่ลูกหนี้ที่จะทำการปรับโครงสร้างหนี้ของตน รวมไปถึงการปรับความสัมพันธ์ที่มีต่อเจ้าหนี้ด้วย และทำให้เจ้าหนี้ได้รับมูลค่าสิทธิเรียกร้องที่ตนมีอยู่ต่อลูกหนี้มากขึ้นจากการที่ธุรกิจของลูกหนี้ยังคงดำเนินการต่อไปได้ ในท้ายที่สุดแล้ว เจ้าหนี้ทั้งหลายจะได้รับชำระหนี้มากกว่าในกรณีที่ลูกหนี้ล้มละลายหรือชำระบัญชี แต่จากการที่ได้วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ที่เป็นสหกรณ์ ในบทที่ 4 ทำให้เห็นได้ว่ากรณีของสหกรณ์ รัฐบาลได้มีมาตรการทางกฎหมายฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลายพุทธศักราช 2483 ในหมวด 3/1 ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ กำหนดให้สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน เพียงประเภทเดียวเท่านั้น เป็นนิติบุคคลอื่นตามกฎหมายที่ สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการในศาลได้ เมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงที่กำหนด ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ประกอบกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดแล้ว พบประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญดังนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับลูกหนี้ผู้มีสิทธิเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 พบว่ายังมีสหกรณ์ประเภทการเกษตร สหกรณ์ประเภทประมง สหกรณ์ประเภทนิคม สหกรณ์ประเภทร้านค้า สหกรณ์ประเภทบริการ สหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้

โดยกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส รวมทั้งแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) ได้กำหนดให้ผู้ที่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้นั้น มีทั้งบุคคลธรรมดา พ่อค้า ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งจากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ทำให้เห็นว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการในต่างประเทศดังกล่าว ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นต้นแบบกฎหมายฟื้นฟูกิจการของไทยนั้น ให้โอกาสลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้โดยไม่จำกัดประเภท หรือขนาดของกิจการ แต่จะมองถึงลักษณะของการดำเนินธุรกิจเป็นสำคัญ ซึ่งสหกรณ์อีก 6 ประเภท ก็เป็นหน่วยธุรกิจที่ปัจจุบันมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของ

ประเทศไทยเป็นอย่างมาก หากปล่อยให้สหกรณ์ทั้ง 6 ประเภท ต้องล้มละลายปิดกิจการลง โดยไม่มีมาตรการทางกฎหมายฟื้นฟูกิจการมาช่วยเหลือ ย่อมเกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเป็นอย่างแน่ ดังนั้น กฎหมายฟื้นฟูกิจการควรให้ความช่วยเหลือสหกรณ์อีก 6 ประเภทที่เหลือด้วย อันเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนหนี้ที่ถือว่าเข้าเงื่อนไขในการฟื้นฟูกิจการ ที่จะเข้าสู่ขบวนการฟื้นฟูกิจการได้นั้น ต้องมีหนี้สินส่วนตัวไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท การกำหนดเงื่อนไขจำนวนหนี้ขั้นต่ำสิบล้านบาทดังกล่าวทำให้ลูกหนี้ที่เป็นสหกรณ์ทุกประเภทบางราย ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากกระบวนการดังกล่าวได้ แต่กฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส รวมทั้งแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) กำหนดเงื่อนไขไว้เพียงให้ลูกหนี้หรือเจ้าหนี้สามารถแสดงให้เห็นได้ว่า ลูกหนี้ไม่สามารถที่จะชำระหนี้ได้เท่านั้น ก็สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ ไม่เอาจำนวนหนี้ มาเป็นเงื่อนไขในการเข้าสู่ขบวนการฟื้นฟูกิจการ ดังนั้น กฎหมายฟื้นฟูกิจการควรที่จะยกเลิกเงื่อนไขการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการเกี่ยวกับจำนวนหนี้ขั้นต่ำสิบล้านบาทกับลูกหนี้เป็นสหกรณ์

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับมติที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ พบว่าการดำเนินงานสหกรณ์จะเป็นไปในสองลักษณะ กล่าวคือ การดำเนินการในฐานะสหกรณ์ และการดำเนินงานในฐานะองค์การธุรกิจ ซึ่งในการดำเนินการในฐานะสหกรณ์นั้น จะดำเนินการตามหลักการสหกรณ์ 7 ข้อ โดยเฉพาะข้อที่ 2 การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย จะเป็นหลักการที่สำคัญที่สุด โดยสหกรณ์จะแสดงออกด้วยรูปแบบของมติที่ประชุมใหญ่ ซึ่งในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ โดยภาคสมัครใจ ก็เป็นกรณีที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงสถานะของสหกรณ์ เพราะหากการฟื้นฟูกิจการไม่เป็นผลสำเร็จตามแผนศาลก็อาจสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดได้ ตามกฎหมายล้มละลาย แต่ปรากฏว่าการที่กำหนดให้สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน เป็นนิติบุคคลอื่นตามมาตรา 90/1 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 เป็นการดำเนินการที่มิได้มีการศึกษา วิจัย หรือค้นคว้า ใดๆ มาก่อน จึงมิได้กำหนดให้เรื่องนี้ต้องผ่านมติที่ประชุมใหญ่ หรือมติคณะกรรมการตามข้อบังคับสหกรณ์ จึงก่อให้เกิดความแตกแยกอย่างรุนแรงเป็นสองฝ่ายของสมาชิกสหกรณ์ ดังนั้น การฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ โดยการยื่นคำขอด้วยสมัครใจ (Voluntary Petition) จะต้องให้ที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือ หากให้ที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ จะต้องใช้มติของคณะกรรมการตามจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสหกรณ์

5.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับเมื่อมีคำสั่งศาลให้สหกรณ์เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ ยังต้องดำเนินการตามกฎหมายสหกรณ์ พบว่าการฟื้นฟูกิจการของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ศาลล้มละลายกลาง มีคำสั่งให้สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ซึ่งเป็นลูกหนี้เป็นผู้บริหารแผน จึงทำให้ระหว่างการบริหารแผน คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด จะต้องมีการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นประจำทุกปี ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงส่งผลให้การบริการแผนขาดความต่อเนื่อง และไม่สามารถปรับโครงสร้างหรือหาวิธีการในการชำระหนี้ ตามแผนฟื้นฟูได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ จะต้องให้มีสถานะการพักการปฏิบัติตามกฎหมายสหกรณ์ชั่วคราว ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควร

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับลูกหนี้ผู้มีสิทธิเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ

ปัญหาดังกล่าวเกิดจากที่พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/1 ได้บัญญัตินิยามของคำว่า ลูกหนี้ให้หมายความว่า ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงเท่านั้น ซึ่งกฎกระทรวง กำหนดให้สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน เพียงประเภทเดียวเท่านั้น เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ ดังนั้น ลูกหนี้สหกรณ์ประเภทการเกษตร สหกรณ์ประเภทประมง สหกรณ์ประเภทนิคม สหกรณ์ประเภทร้านค้า สหกรณ์ประเภทบริการ สหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ จึงไม่ใช่ลูกหนี้ตามบทนิยามดังกล่าว อันไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ หากกฎหมายฟื้นฟูกิจการจะกำหนดสหกรณ์ประเภทใด ควรได้รับการฟื้นฟูกิจการหรือไม่นั้น ควรมองถึงความสำคัญของสหกรณ์เป็นสำคัญ ไม่ควรให้เฉพาะสหกรณ์ประเภทใดประเภทหนึ่ง เพราะลูกหนี้สหกรณ์ทุกประเภท ไม่ว่าจะขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ ต่างเป็นหน่วยธุรกิจทางเศรษฐกิจของประเทศที่สำคัญในปัจจุบันเป็นอย่างมาก ซึ่งรัฐบาลแต่รัฐบาลก็ให้ความสำคัญกับสหกรณ์ หากสหกรณ์อีก 6 ประเภท ต้องล้มละลายปิดกิจการลงโดยไม่มีมาตรการทางกฎหมายฟื้นฟูกิจการเข้ามาช่วยเหลือ จะสร้างความสูญเสียแก่ระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

ดังนั้น จึงควรแก้ไขบทนิยามของคำว่า ลูกหนี้ ตามมาตรา 90/1 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายพุทธศักราช 2483 ให้หมายความว่า “ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด สหกรณ์ หรือนิติบุคคลอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง” เพื่อจะได้ครอบคลุมถึงสหกรณ์ทุกประเภท

5.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนหนี้ที่ถือว่าเข้าเงื่อนไขในการฟื้นฟูกิจการ

เป็นปัญหาและอุปสรรคในการที่ลูกหนี้ที่เป็นสหกรณ์ทุกประเภท จะสามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ เนื่องจากสหกรณ์เกิดขึ้นจากการร่วมกลุ่มของบุคคลที่ประสบปัญหาในด้านเงินทุน จึงมีการลงทุนหรือลงทุนในระดับที่ต่ำ การกำหนดจำนวนหนี้ขั้นต่ำสิบล้านบาทนั้นอาจจะเหมาะสมกับสหกรณ์ขนาดใหญ่ที่มีความแข็งแกร่งแล้ว แต่สหกรณ์ส่วนใหญ่ของประเทศไทย มักจะมีขนาดเล็กหรือขนาดกลาง ดังนั้น อาจมีจำนวนหนี้สินไม่ถึงสิบล้านบาท เมื่อจำนวนหนี้ไม่ถึงสิบล้านบาท ก็ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลายได้ จึงเป็นอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาทางการเงินของลูกหนี้ที่เป็นสหกรณ์ ดังนั้น จึงเห็นควรยกเลิกการกำหนดจำนวนหนี้ขั้นต่ำสิบล้านบาท เพื่อให้ลูกหนี้สหกรณ์ทุกประเภททุกขนาดเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้

5.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับมติที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ

เป็นปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมดำเนินการตามหลักการสหกรณ์ข้อที่ 2 การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญที่สุด โดยสหกรณ์จะแสดงออกด้วยรูปแบบของมติที่ประชุมใหญ่ และในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ เป็นกรณีที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงสถานะของสหกรณ์ เพราะหากการฟื้นฟูกิจการไม่เป็นผลสำเร็จตามแผน ศาลก็อาจสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดได้ ดังนั้น การฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ โดยการยื่นคำขอด้วยสมัครใจ (Voluntary Petition) จะต้องให้ที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ หรือ หากให้ที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ จะต้องใช้มติของคณะกรรมการตามจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสหกรณ์

5.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับเมื่อมีคำสั่งศาลให้ลูกหนี้เป็นสหกรณ์เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ ยังต้องดำเนินการตามกฎหมายสหกรณ์

เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบริหารแผนฟื้นฟูกิจการลูกหนี้เป็นสหกรณ์ ดังนั้น จะต้องให้มีสถานะการพักการปฏิบัติตามกฎหมายสหกรณ์ชั่วคราว ตามที่ศาลเห็นสมควร