

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การรวมกลุ่มเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่มีมาตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ เนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคม ไม่อาจอยู่โดดเดี่ยวเพียงลำพังได้จำเป็นต้องอาศัยพึ่งพาซึ่งกันและกัน รัฐจึงไม่อาจปฏิเสธเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้ การรวมกลุ่มของประชาชนในชาติมีหลากหลายรูปแบบ เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการที่แตกต่างกัน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง ศาสนา และสังคม สำหรับการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการทางเศรษฐกิจนั้น แตกต่างจากการรวมกลุ่มเพื่อการเมือง ศาสนา และสังคม เพราะมีความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตกับผู้บริโภค การขัดแย้งกันระหว่างผู้ที่มีฐานะแข็งแรงในทางเศรษฐกิจกับผู้ที่มีฐานะอ่อนแอทางเศรษฐกิจ เช่น ผู้ให้กู้ นายจ้าง พ่อค้า ผู้ให้เช่า กับ ผู้กู้ คนงาน ผู้ซื้อโดย ผู้ให้เช่าเรียกค่าเช่าสูง ผู้ให้กู้คิดดอกเบี้ยแพง พ่อค้าคิดกำไรเกินควร กักตุนสินค้า ในขณะที่ผู้ต้องการดอกเบี้ยต่ำ ผู้ซื้อต้องการสินค้าคุณภาพดีราคาถูก เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงได้มีความพยายามหาวิธีการต่างๆ ที่จะแก้ไขข้อเดือดร้อนและลดขัดแย้งลง จนในที่สุดได้ค้นพบวิธีอันหนึ่งเห็นว่าพอจะแก้ไขข้อเดือดร้อนที่กล่าวมาแล้วได้นั้นคือ “สหกรณ์” สหกรณ์ถือเอางานร่วมมือกันโดยสำนึกและอย่างเต็มที่ของสมาชิกทั้งปวงเป็นมูลฐานความสำเร็จขึ้นอยู่กับขนาดที่บรรดาสมาชิกเข้าทำงานร่วมกันเป็นสิ่งสำคัญ¹ โดยสหกรณ์ มีลักษณะเศรษฐกิจแบบผสม ระหว่างระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ที่ให้ความสำคัญกับเจ้าของทุน โดยไม่คำนึงถึงสังคมส่วนรวม และสังคมนิยม ที่รัฐเป็นเจ้าของทุนเพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่ทำให้สมาชิกสหกรณ์รับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่มาร่วมกลุ่มเป็นสหกรณ์ อาทิเช่น จะผลิตอะไร ในปริมาณเท่าใด ผลิตอย่างไร และแบ่งปันผลผลิตในหมู่สมาชิกอย่างไร ระบบนี้ บางครั้งรัฐบาลจะเข้ามามีบทบาทในการเข้าร่วมวางแผน ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประการ ขณะเดียวกันก็ปล่อยให้สหกรณ์ดำเนินการทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่โดยอาศัยกลไกทางสังคมเป็นตัวกำหนด ซึ่งการเกิดสหกรณ์ครั้งแรกในโลก

¹ เอื้ออริ จิตรตรง. (2553). *ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9)*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 17.

เกิดขึ้นในยุโรประหว่างศตวรรษที่ 18 และ 19 ระหว่างมีการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ทำให้ประชาชนเข้ามาอยู่ในเมืองอย่างแออัด จึงทำให้ร้านค้าคิดแต่จะเอากำไรและเอาเปรียบผู้บริโภค พยายามทำกำไรโดยการปลอมปนสินค้า และทางด้านกรรมกรในโรงงาน ที่ได้ค่าจ้างเป็นเงินก็ไม่ได้รับค่าจ้างเหล่านั้น แต่นายจ้างจะเขียนโน้ตสั้นๆ ให้ไปเอาสินค้าจากร้านค้าในโรงงาน จึงทำให้นักวิชาการในสมัยนั้นหลายคนได้คิดแก้ปัญหาด้วยการรวมกลุ่มกันและสร้างกฎของตนเองขึ้นใช้ ซึ่งได้มีการทดลองหลายวิธี แนวคิดแรกคือการไม่แสวงหากำไร (A way to protect the interests of the less powerful member of society) ในกลุ่มคนงานกรรมกรผู้บริโภคด้วยกัน รวมทั้งชาวนาและผู้ผลิต² โดยการลงเงินกองกลางรวมกันเพื่อเป็นทุนจัดหาปัจจัยสำหรับเลี้ยงชีวิตประจำวัน โดยตั้งร้านขายของร่วมกัน (Purchase Grocery Together) โดยเอาเงินที่ลงทุนกองกลางเหล่านั้น ไปซื้อของกับพ่อค้า แล้วนำมาแบ่งปันกันอย่างเท่าๆ กันทุกชิ้น พวกเขาก็ประหลาดใจเมื่อพบว่าเกิดประหยัดเงินมากกว่าการใช้วิธีต่างคนต่างไปซื้อสินค้า คุณภาพของสินค้าที่ได้รับดีขึ้นและทุกคน ก็ยอมรับที่จะใช้วิธีการนี้อย่างแพร่หลาย³ ต่อมาในปีคริสต์ศักราช 1843 คนงานในโรงงานทอผ้าที่เมือง Rochdale ได้ร่วมกันประท้วงเกี่ยวกับค่าครองชีพที่นายจ้างให้เป็นค่าจ้างไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ แต่การประท้วงไม่สำเร็จ และไม่เกิดผลดีทั้งลูกจ้างและนายจ้าง จึงได้หาแนวทางอื่นที่จะฟื้นฟูชีวิตกรรมกรให้ดีขึ้น จึงเชิญผู้ประท้วงด้วยกันมาตั้งเป็นกลุ่ม เพื่อร่วมกันเปิดร้านค้า โดยนำแนวทางการจัดตั้งสหกรณ์ของโรเบิร์ต โอเวน ผู้ถือว่าเป็นบิดาแห่งขบวนการสหกรณ์⁴ โอเวนเป็นชาว Welshman ทำธุรกิจค้าผ้า เขาเชื่อว่าการที่กรรมกรจะมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้ต้องให้เข้าร่วมกันเป็นสมาคม และรูปแบบนั้นคือ “สหกรณ์”⁵ ในที่สุดก็ได้มาเริ่มก่อตั้งเป็นร้านสหกรณ์ร็อกเดล (Rochdale Equitable Pioneers Society) ที่เป็นต้นแบบและนำพาขบวนการสหกรณ์ของโลก ประสบผลสำเร็จทุกวันนี้

สำหรับในประเทศไทย เบื้องต้นได้นำแนวคิด “สหกรณ์” มาใช้ในการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจให้แก่ชาวนาที่ประสบปัญหาหนี้สินและไม่มีทุนในการประกอบอาชีพ ก่อนมีการจัดตั้งสหกรณ์ ประเทศไทยได้จัดส่งข้าราชการ ไปศึกษาวิธีการสหกรณ์ในประเทศอินเดีย โดยเลือก

² กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2550). *ประวัติการสหกรณ์ในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. หน้า 4.

³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2550). *ประมวลสาระชุดวิชาสหกรณ์นานาชาติ หน่วยที่ 5* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดแสงจันทร์การพิมพ์. หน้า 22.

⁴ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดชัยภูมิ. (2560). *ประวัติสหกรณ์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://web.cpd.go.th/chaiyaphum/>. [2561, 25 มีนาคม].

⁵ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. *อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 2*. หน้า 7.

รูปแบบสหกรณ์แบบไรฟไฟเฟเซน ที่กำเนิดจากประเทศเยอรมนี เนื่องจากเป็นรูปแบบที่ใช้กับสหกรณ์ขนาดเล็ก มีขอบเขตดำเนินงานแคบๆ สมาชิกรู้จักกันดี จึงน่าจะควบคุมซึ่งกันและกันได้ การจัดตั้งสหกรณ์ในสมัยนั้น ได้นำพระราชบัญญัติสมาคม พุทธศักราช 2457 เป็นเครื่องมือกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้ง การดำเนินงาน การให้สภาพนิติบุคคล ตลอดจนการให้ความคุ้มครองแก่สหกรณ์ เพราะเห็นว่าสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น ไม่แสวงหากำไรมาแบ่งปันกันเช่นเดียวกับสมาคม ต่อมาจึงได้ปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พุทธศักราช 2459 และนำไปใช้ในการจัดตั้งสหกรณ์แห่งแรกของประเทศไทยที่จังหวัดพิษณุโลก ชื่อว่า “สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้” โดยมีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ เป็นผู้รับผิดชอบงานส่งเสริมสหกรณ์⁶ เมื่อราษฎรเห็นประโยชน์ รัฐบาลจึงตรากฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ขึ้นเป็นการเฉพาะฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471⁷ แม้จะมีการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์มาหลายครั้ง ประชาชนมีความสนใจจัดตั้งสหกรณ์เพิ่มมากขึ้น แต่มักจะเป็นสหกรณ์หาทุนขนาดเล็ก และสมาชิกสหกรณ์มีน้อยเกินไป เป็นอุปสรรคในการขยายกิจการสหกรณ์ เมื่อมีปัญหาอุปสรรคจึงได้มีตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 แต่ด้วยเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติบังคับเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งหากจะมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในกรณีใดก็ ต้องอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายนั้นด้วย อันแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ที่มีได้มีบทบังคับไว้ จึงได้มีตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542⁸ ซึ่งใช้ในปัจจุบัน โดยกฎหมายฉบับนี้ จะมีการแบ่งสหกรณ์เป็น 7 ประเภท คือ สหกรณ์ประเภทการเกษตร สหกรณ์ประเภทประมง สหกรณ์ประเภทนิคม สหกรณ์ประเภทร้านค้า สหกรณ์ประเภทบริการ สหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน⁹

อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้ให้การส่งเสริมสนับสนุนการจัดตั้งสหกรณ์เรื่อยมาปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2492 ที่ให้รัฐพึง ส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรมและการสหกรณ์¹⁰ และในห้วงเวลาต่อมา รัฐบาลก็ได้ตระหนักถึงบทบาทของสหกรณ์ที่เป็นองค์กรสำคัญ ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการ

⁶ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 6 – 8.

⁷ ราชกิจจานุเบกษา, วันที่ 20 พฤษภาคม 2571, เล่ม 45, หน้า 60.

⁸ ราชกิจจานุเบกษา, วันที่ 23 เมษายน 2542, เล่ม 116 (ตอนที่ 30 ก). หน้า 1.

⁹ กฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. กฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พุทธศักราช 2548. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 122 (ตอนที่ 63 ก), หน้า 1.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2492. มาตรา 69.

“รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการประกอบเกษตรกรรมเพื่อเพิ่มพูนผลิตผลทั้ง ในทางปริมาณและคุณภาพ และพึงสนับสนุนการสหกรณ์เพื่อผลเช่นว่านั้นด้วย”

แก้ไขปัญหาคความยากจน จึงมีความต้องการที่จะเผยแพร่ขยายวิธีการสหกรณ์ไปในหมู่ประชาชน รวมทั้งในชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ ผลักดันให้องค์กรประชาชนและประชาชนใช้วิธีการสหกรณ์ เป็นวิถีชีวิต จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2555 ประกาศให้สหกรณ์เป็นวาระ แห่งชาติ เพื่อสร้างและพัฒนาการเรียนรู้และทักษะการสหกรณ์สู่วิถีชีวิตประชาชนในชาติ สนับสนุนและพัฒนาการรวมกลุ่มของประชาชนด้วยวิธีการสหกรณ์ให้เป็นรากฐานสำคัญในการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มศักยภาพการเชื่อมโยงเครือข่ายระบบการผลิต การตลาดและการเงิน ของสหกรณ์ สนับสนุนแผนพัฒนาการสหกรณ์ให้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งของ ขบวนการสหกรณ์โดยเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2556 ถึง 2559¹¹ และในปัจจุบันที่มีรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทย ในการรวมกันเป็น สหกรณ์¹² และกับัญญัติให้รัฐบาลพึงส่งเสริม สนับสนุน ค้ำครอง และสร้างเสถียรภาพ ให้แก่ระบบ สหกรณ์ประเภทต่างๆ¹³ ซึ่งแนวนโยบายดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ารัฐต้องการให้ประชาชน มีเสรีภาพ ในการรวมกลุ่มเป็นสหกรณ์ ภายใต้อห้หลักเสรีภาพที่ทุกคนมีตามธรรมชาติ ให้มีเสถียรภาพในการ ดำเนินกิจการสหกรณ์ และให้การค้ำครองสหกรณ์แต่ละประเภท ไม่มีการแทรกแซงและควบคุม จากรัฐเกินความจำเป็น ขณะเดียวกันต้องรักษาความสมดุลในทางเศรษฐกิจ ค้ำครองประโยชน์ ส่วนรวมของประชาชน รักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยมีกรม ส่งเสริมสหกรณ์ เป็นหน่วยงานเพื่อส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง¹⁴ และมีอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ ถึงแม้การดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ จะต้อง ดำเนินธุรกิจกับสมาชิก หรือระหว่างสหกรณ์ด้วยกันเองแต่ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ที่ธุรกิจ บางอย่าง ก็จะต้องดำเนินธุรกิจกับบุคคลภายนอก ซึ่งก็เป็นที่ทราบๆ กันอยู่แล้วว่าสภาพการแข่งขัน ทางธุรกิจ ที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงและเสรี รวมทั้งปัญหาทางด้านการเมือง ปัญหาราคาน้ำมัน ปัญหาภัยธรรมชาติ หรือปัญหาสินค้าราคาแพง อาจทำให้ธุรกิจหลายๆ ธุรกิจรวมทั้งธุรกิจใน รูปแบบของสหกรณ์ ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงิน นำไปสู่การมีหนี้สินล้นพ้นตัว

¹¹ คณะกรรมการขับเคลื่อนสหกรณ์เป็นวาระแห่งชาติ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2560). *เอกสารประกอบการรับฟัง ความเห็นการขับเคลื่อนสหกรณ์เป็นวาระแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมสหกรณ์. หน้า 4.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 42 วรรคแรก.

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น”

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 75 วรรคสาม.

“รัฐพึงส่งเสริมสนับสนุนค้ำครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่างๆ และกิจการ วิชากิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน”

¹⁴ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. พ.ศ. 2557.

จนไม่สามารถดำเนินกิจการสหกรณ์ต่อไปได้ จนสุดท้ายแล้วต้องถูกฟ้องคดีแพ่ง หรือถูกฟ้องคดีล้มละลาย หรือต้องชำระบัญชี เลิกสหกรณ์ ปิดกิจการลง หากปล่อยให้สหกรณ์ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว แต่ยังมีศักยภาพในด้านอื่นๆ ที่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ต้องล้มละลาย และเลิกสหกรณ์ไป โดยไม่มีการเยียวยา อาจส่งผลเสียขึ้นในทางเศรษฐกิจโดยรวม เพราะการล้มละลาย อาจลุกลามก่อให้เกิดปฏิกริยาลูกโซ่หรือทฤษฎีโดมิโน (Dominoes) ต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม¹⁵ เช่น หากสหกรณ์ล้มละลาย ผู้ได้รับผลกระทบเบื้องต้นคือสมาชิกของสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ที่ล้มละลายส่วนมากแล้วก็จะเป็สหกรณ์ด้วยตนเอง และก็จะส่งผลกระทบถึงสมาชิกของสหกรณ์ที่เป็นเจ้าหน้าที่ด้วย พนักงานของสหกรณ์ที่ล้มละลาย ซึ่งได้ว่าจ้างจากบุคคลในชุมชนของสหกรณ์นั้นๆ จะตกงาน เป็นภาระต่อรัฐบาลและสังคม ระบบเศรษฐกิจของประเทศไม่มีเสถียรภาพ เกิดปัญหาเงินฝืด ไม่สามารถขับเคลื่อนเศรษฐกิจไปได้ ฯลฯ

การฟื้นฟูกิจการ (Reorganization) ถือเป็นแนวความคิดที่ให้โอกาสแก่ลูกหนี้ที่ต้องประสบกับปัญหาทางการเงิน แม้จะเห็นว่าลูกหนี้ถึงขนาดมีหนี้สินล้นพ้นตัวแล้วก็ตาม แต่หากยังพอมีหนทางที่จะทำให้องค์กร ยังสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ การปล่อยให้กิจการต้องปิดตัวลงด้วยการถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลายหรือชำระบัญชี อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้ จึงได้มีความคิดที่จะปรับโครงสร้างองค์กร หรือปรับโครงสร้างหนี้ใหม่ เพื่อให้ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ เช่น การขยายระยะเวลาการชำระหนี้ออกไป หรือทำการลดยอดหนี้ลง การดำเนินการในลักษณะดังกล่าว ทำให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งลูกหนี้ เจ้าหนี้ ตลอดจนระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ แต่ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในลักษณะใดก็ตามก็อยู่ในกรอบความคิดที่ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการเข้าสู่การชำระบัญชีโดยการบังคับหรือการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายโดยไม่จำเป็นนั่นเอง โดยในทางเศรษฐศาสตร์ ถือว่าการควรได้รับการฟื้นฟู ถ้ามูลค่าของการฟื้นฟูกิจการมีมูลค่าสูงกว่าการปิดกิจการ (Liquidation)¹⁶ แนวคิดของการฟื้นฟูกิจการ จึงถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการแก้ไขปัญหาด้านการพาณิชย์หรือด้านเศรษฐกิจของประเทศอย่างหนึ่ง¹⁷ อันเป็นแนวคิดที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกเลือกใช้ให้เป็นทางเลือกหนึ่งในหลายๆ ทางเลือกในการช่วยเยียวยาองค์กรทางธุรกิจ ที่เกิดปัญหาการขาดสภาพคล่องทาง

¹⁵ ภูมิ โชคเหมาะ, ไกรสร บารมีอวยชัย, วิชา มหาคุณ และชีพ จุลมนต์. (2559). *กฎหมายล้มละลายเปรียบเทียบ*. เอกสารประกอบคำบรรยาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 36.

¹⁶ ศาลล้มละลายกลาง. (2545). *รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่องบทบาทของกฎหมายล้มละลายและศาลล้มละลายกลางต่อระบบเศรษฐกิจไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัท อจิตยา มิถินเนียน. หน้า 14.

¹⁷ วิชา มหาคุณ. (2550). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย เรื่องกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา. หน้า 31.

การเงิน แม้จะแตกต่างกันบ้างในทางปฏิบัติ แต่เจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของการที่จะนำมา กำหนดเป็นกฎหมายฟื้นฟูกิจการ จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ เมื่อลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการ ฟื้นฟูกิจการแล้วตามกฎหมาย เจ้าหนี้จะถูกห้ามไม่ให้กระทำการใดๆ อันเป็นการบังคับให้ลูกหนี้ ชำระหนี้ให้แก่ตน เจ้าหนี้จะฟ้องร้องดำเนินคดีใดๆ ไม่ว่าในทางแพ่งหรือล้มละลาย รวมไปถึง การบังคับคดีไม่ได้เช่นกัน ในบางประเทศ ยังรวมไปถึงการห้ามมิให้หน่วยงานที่ให้บริการทาง สาธารณูปโภค หยุดการให้บริการอีกด้วย จึงมีหลักการที่เรียกว่า สภาวะพักการชำระหนี้ (Automatic Stay) เพื่อให้โอกาสลูกหนี้ในการบริหารจัดการกิจการของตนต่อไป ให้โอกาสลูกหนี้ ไปได้เริ่มต้น (Fresh Start) ซึ่งช่องทางเดียวที่เจ้าหนี้จะต้องเดินตามคือการเข้าร่วมในกระบวนการฟื้นฟู กิจการ โดยต่างจากแนวคิดกฎหมายล้มละลายแบบเดิมที่มีวัตถุประสงค์ให้ลูกหนี้ถูกพิทักษ์ทรัพย์ เต็ดขาด ทำให้ลูกหนี้หมดอำนาจในกิจการและทรัพย์สินของตนเอง ต้องมีเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เป็นผู้ใช้อำนาจจัดการทรัพย์สินแทนลูกหนี้¹⁸

ประเทศไทยได้วางมาตรการป้องกันการล้มละลายของลูกหนี้ไว้ในรูปแบบของกฎหมาย ฟื้นฟูกิจการ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย เมื่อปีพุทธศักราช 2541 มีการเพิ่ม เรื่องการฟื้นฟูกิจการเป็นครั้งแรก ในหมวด 3/1 กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของ ลูกหนี้ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483¹⁹ ซึ่งอาศัยแนวคิดจากการฟื้นฟูองค์กร ธุรกิจที่ประสบปัญหาทางการเงิน (Reorganization) ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยปรากฏอยู่ใน United States Bankruptcy Code. 1978 Chapter 11 The Insolvency Act. 1986 Section 11 ของ ประเทศอังกฤษ และการฟื้นฟูกิจการของบริษัท โดยศาลเป็นผู้แต่งตั้ง Judicial Manager. The Company Act Section 227 ของประเทศสิงคโปร์²⁰ แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในหมวด 3/1 กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ของประเทศไทยแล้วจะพบว่ายังมีมาตรการ ทางกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศ โดยลูกหนี้ที่จะขอรับประโยชน์จาก กฎหมายฟื้นฟูกิจการได้ต้องเป็นลูกหนี้ที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง²¹ ซึ่งในปีพุทธศักราช 2557 ได้กำหนดให้สหกรณ์

¹⁸ สานิต กระจ่างทอง. (2552). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้: ศึกษากรณีลูกหนี้ผู้ประกอบการรายเดี่ยวและกิจการห้างหุ้นส่วน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 2 – 3.

¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา, วันที่ 9 เมษายน 2541, เล่ม 115 ตอน 18 ก, หน้า 4.

²⁰ วิชา มหาคุณ. (2553). *คำอธิบายกฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้* (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 31.

²¹ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483. มาตรา 90/1.

ประเภทเครดิตยูเนียน เป็นนิติบุคคลอื่นตามกฎหมายกระทรวง อีกทั้ง ได้กำหนดให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการของสหกรณ์เครดิตยูเนียน²² ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ ทำให้สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน ชั่วคราว หรือ มีหนี้สินล้นพ้นตัว หากมีหนี้ไม่น้อยกว่าสิบล้านบาทและมีเหตุอันควรและมีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการ²³ ก็สามารถรับประโยชน์จากกฎหมายล้มละลายในส่วนของ การฟื้นฟูกิจการได้ อันยังไม่รวมถึงลูกหนี้ที่เป็นสหกรณ์ประเภทการเกษตร สหกรณ์ประเภทประมง สหกรณ์ประเภทนิคม สหกรณ์ประเภทร้านค้า สหกรณ์ประเภทบริการ สหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ แม้จะมองว่าสหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน หากล้มละลายจะส่งผลกระทบต่อเนื่องเป็นลูกโซ่กว้างในสังคม ซึ่งก็ล้วนแล้วแต่เป็นความจริง แต่ไม่ทั้งหมด เพราะหากหันกลับมามองสหกรณ์ภายในประเทศไทยทั้งหมดมีจำนวน 8,236 สหกรณ์ มีสหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียนจำนวน 559 แห่งอยู่ระหว่างการเลิกสหกรณ์และชำระบัญชี 19 แห่ง ส่วนสหกรณ์ทั้ง 6 ประเภท มีทั้งหมด 7,677 แห่งอยู่ระหว่างการเลิกสหกรณ์และชำระบัญชี 1,150 แห่ง²⁴ ซึ่งมีสัดส่วนที่มากกว่าสหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียนจำนวนมาก โดยสหกรณ์ทั้งอีก 6 ประเภทที่เหลือเหล่านี้ ก็มีบทบาทสำคัญในการเป็นรากฐานการพัฒนาประเทศ เป็นกลไกพื้นฐานในการฟื้นฟูและเสริมสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคมรวมทั้งเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความยากจน

อีกทั้งในปัจจุบันนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในหมวด 3/2 กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยกำหนดให้ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งประกอบธุรกิจที่มีลักษณะเป็นวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือที่จดทะเบียนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งก็ยังไม่ปรากฏว่าให้ลูกหนี้

²² กฎกระทรวง กำหนดให้นิติบุคคลอื่นเป็นลูกหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ และกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการของลูกหนี้ พุทธศักราช 2557 (สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 131, (ตอนที่ 61 ก). หน้า 1.

²³ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483. มาตรา 90/3.

“เมื่อลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวและเป็นหนี้เจ้าหนี้คนเดียวหรือหลายคนรวมกันเป็นจำนวนแน่นอนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท ไม่ว่าหนี้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม ถ้ามีเหตุอันสมควรและมีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ บุคคลตามมาตรา 90/4 อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีการฟื้นฟูกิจการได้”

²⁴ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2560). *สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:

ที่เป็นสหกรณ์อีก 6 ประเภทเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ ดังนั้น หากปล่อยให้ลูกหนี้ที่เป็นสหกรณ์ที่เหลืออีก 6 ประเภทเหล่านั้นล้มละลาย หรือเลิกสหกรณ์และชำระบัญชี ย่อมส่งผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมได้เช่นกันไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หากเปิดโอกาสสหกรณ์อีก 6 ประเภท ที่ได้ทราบว่าสถานะทางการเงินของตนเอง กำลังประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง ไม่สามารถชำระหนี้ได้ โดยส่วนมากแล้วสหกรณ์จะมีการแก้ไขปัญหาด้วยการปรับโครงสร้างหนี้้นอกศาล ถึงแม้ว่าจะประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายได้ดีกว่าการปรับโครงสร้างหนี้้นในศาล แต่ข้อตกลงการปรับโครงสร้างหนี้้นนอกศาล ก็เป็นเพียงการอาศัยความตกลงระหว่างลูกหนี้กับเจ้าหนี้ด้วยความสมัครใจ (Voluntary Bankruptcy) จึง ไม่มีกระบวนการ แช่แข็ง (Freeze) ตามกฎหมายที่ห้ามเจ้าหนี้อื่นที่ไม่ได้ร่วมเจรจาปรับโครงสร้างหนี้้นฟ้องร้องบังคับคดี เมื่อไม่มีความคุ้มครองทางกฎหมาย โอกาสที่จะละเมิดข้อตกลงย่อมเกิดขึ้นได้ง่าย ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้²⁵ ดังนั้น การที่กฎหมายฟื้นฟูกิจการไม่เข้าไปดูแลลูกหนี้ที่เป็นสหกรณ์อีก 6 ประเภทจึงเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อสหกรณ์ทั้ง 6 ประเภท ที่อยู่ในภาวะประสบปัญหาทางการเงินชั่วคราว ซึ่งกฎหมายฟื้นฟูกิจการเป็นรูปแบบการป้องกันการล้มละลายที่ทั่วโลกยอมรับและใช้กันอย่างแพร่หลายในหลายๆ ประเทศ หากมีการเปิดโอกาสให้สหกรณ์อีก 6 ประเภท เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ จะสามารถใช้กฎหมายฟื้นฟูกิจการในการแก้ปัญหาค่าความยุ่งยากในกิจการของตนให้ดำเนินกิจการต่อไปได้ อันจะก่อให้เกิดผลดีให้แก่ทั้งเจ้าหนี้ที่มีโอกาสได้รับชำระหนี้จากสหกรณ์ หากแผนฟื้นฟูกิจการประสบความสำเร็จและสหกรณ์ฯ ก็จะสามารถรักษาธุรกิจของสมาชิกทุกคนไว้ได้ โดยไม่ต้องเสียกิจการไป กิจการของสหกรณ์ก็จะมีโอกาสที่จะกลับฟื้นตัว (Fresh Start) มาดำเนินธุรกิจได้ดังเดิมอันเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนขบวนการสหกรณ์ของประเทศ ให้ขับเคลื่อนอย่างมีประสิทธิภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้รับรองให้ไว้ต่อไป และในการร้องขอฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ ตามกฎหมายล้มละลายโดยสมัครใจ (Voluntary Bankruptcy) ที่ลูกหนี้เป็นสหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน มีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะของสหกรณ์ เพื่อเข้าไปอยู่ในการดูแลตามกฎหมายฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ซึ่งมีผลกระทบกับสมาชิกของสหกรณ์ทุกคน ที่เป็นเจ้าของสหกรณ์ร่วมกัน จะต้องให้ที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ อันเป็นตามหลักการสหกรณ์

²⁵ สุรียรี สุภนิษฐ์. (2549). *หลักกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการ* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 206. อ้างถึงใน สานิต กระจ่างทอง. (2552). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้: ศึกษากรณีลูกหนี้ผู้ประกอบการรายเดียวและกิจการห้างหุ้นส่วน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 5 – 6.

การศึกษาประเด็นการให้โอกาสลูกหนี้ที่เป็นสหกรณ์ประเภทการเกษตร สหกรณ์ประเภทประมง สหกรณ์ประเภทนิคม สหกรณ์ประเภทร้านค้า สหกรณ์ประเภทบริการ สหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ สามารถเข้ารับประโยชน์จากกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ เพื่อที่สหกรณ์ที่เป็นลูกหนี้จะได้ดำเนินกิจการของตนต่อไปและเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ตามสิทธิของตนเต็มจำนวน ไม่ต้องมีการเลิกสหกรณ์ ปิดกิจการ หรือ ปลดพนักงานออก รวมถึงการปรับโครงสร้างหนี้ของสหกรณ์ที่เป็นลูกหนี้ กับบรรดาเจ้าหนี้ก่อนที่จะตกอยู่ในภาวะมีหนี้สินล้นพ้นตัว โดยให้อยู่ภายใต้การดูแลของศาลหรือภายใต้มาตรการที่กฎหมายคุ้มครอง เพื่อให้การฟื้นฟูกิจการหรือการปรับโครงสร้างหนี้ของสหกรณ์มีประสิทธิภาพ อันจะดำรงไว้ซึ่งความมีเสถียรภาพของสหกรณ์ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย จึงเป็นการศึกษาที่จะชี้ให้เห็นแนวทางและการแก้ไขกฎหมายในส่วนของการฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์เกินกว่าสิบล้านบาทหรือไม่ ให้สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการในชั้นศาลและในส่วนการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการโดยสมัครใจ โดยผ่านมติของที่ประชุมใหญ่อันเป็นไปตามหลักการและอุดมการณ์สหกรณ์ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความหมายและความสำคัญของสหกรณ์ รวมทั้งแนวคิดกฎหมายสหกรณ์ และกฎหมายฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ ตามกฎหมายต่างประเทศบางประเทศ และตามแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) รวมทั้งกฎหมายไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาอันเกิดจากข้อจำกัดของเงื่อนไขการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 เพื่อชี้ให้เห็นว่าสหกรณ์ทุกประเภทสมควรที่จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ให้เหมาะสมกับหลักการและอุดมการณ์สหกรณ์

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายล้มละลายในส่วนของกรฟืนฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 90/1 บัญญัติให้ลูกหนี้ที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งได้มีการกำหนดให้สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน เป็นนิติบุคคลอื่นตามกฎกระทรวงเท่านั้นที่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟืนฟูกิจการได้ ทั้งนี้ปัจจุบันยังมีสหกรณ์อื่นๆ อีก 6 ประเภท ที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายล้มละลายในส่วนของกรฟืนฟูกิจการ เพื่อให้ลูกหนี้ที่เป็นสหกรณ์ไม่ว่าจะเป็นประเภทใดๆ จะมีหนี้สินล้นพ้นตัวเกินกว่าสิบล้านบาทหรือไม่ สามารถเข้าสู่กระบวนการฟืนฟูกิจการได้

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงความสำคัญของสหกรณ์ในประเทศไทยปัจจุบัน และศึกษา หลักการ สำคัญ สำคัญ เงื่อนไข ในการเข้าสู่กระบวนการฟืนฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ในต่างประเทศ ของ สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และตามแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของ คณะกรรมาธิการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) รวมทั้งกฎหมายไทยด้วย

ขั้นตอนต่อไปในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฟืนฟูกิจการลูกหนี้ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ในส่วนของกรฟืนฟูกิจการในหมวด 3/1 โดยเริ่มจากวิเคราะห์เงื่อนไขการเข้าสู่กระบวนการฟืนฟูกิจการว่ามีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยเป็นการศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจาก หนังสือ บทความ เอกสาร และวารสาร กฎหมาย รายงานการวิจัย สารสนเทศ (Information) ตลอดจนเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนำเอาข้อมูลจากเอกสารมาวิเคราะห์ หาข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความหมายและความสำคัญของสหกรณ์ รวมทั้งแนวคิดกฎหมายสหกรณ์ และกฎหมายฟืนฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์

2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูปฏิบัติการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ ตามกฎหมายต่างประเทศบางประเทศ และตามแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของคณะกรรมการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) รวมทั้งกฎหมายไทย

3. ทำให้ทราบถึงปัญหาอันเกิดจากข้อจำกัดของหลักกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 เพื่อชี้ให้เห็นว่าสหกรณ์ทุกประเภททุกรายสมควรที่จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูปฏิบัติการได้

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการฟื้นฟูปฏิบัติการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ให้เหมาะสมกับหลักการและอุดมการณ์สหกรณ์