

บทที่ 2

ความเป็นมา แนวคิดของกฎหมายสหกรณ์และกฎหมายการฟื้นฟูกิจการ กรณีถูกหนีเป็นสหกรณ์

สหกรณ์ ได้สร้างความเชื่อถือเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน จนทำให้จำนวนสหกรณ์ จำนวนสมาชิก และปริมาณเงินทุนของสหกรณ์ เพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งมีความสำคัญต่อระบบ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หากปล่อยให้สหกรณ์ล้มละลายหรือชำระบัญชี ย่อมส่งผลเสียหาย ต่อระบบเศรษฐกิจเป็นวงกว้าง ดังนั้นแล้วในบทนี้จะชี้ให้เห็นถึงความหมาย ความเป็นมา และ ความสำคัญของสหกรณ์ ดังต่อไปนี้

2.1 ความหมายและความสำคัญของสหกรณ์

สหกรณ์ นับเป็นธุรกิจรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นจากข้อจำกัดของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม อันให้ความสำคัญกับเจ้าของทุนและหลักกรรมสิทธิ์ โดยไม่คำนึงถึงสังคมส่วนรวม และ ข้อบกพร่องของระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมที่ลดอำนาจทุน โดยให้ทรัพย์สินของเอกชน มาเป็น ของรัฐ ซึ่งทั้งสองระบบไม่สามารถแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ผู้มีทุนน้อยได้ จึงก่อให้เกิดระบบ สหกรณ์ขึ้น ถึงแม้ว่าสหกรณ์จะเติบโต ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมอย่างไรในปัจจุบัน แต่สหกรณ์ ก็มีได้เป็นส่วนหนึ่งของทุนนิยม สหกรณ์มีลักษณะเฉพาะ คือ มี “หลักการ” และ “อุดมการณ์” เป็น ของตนเอง¹ จึงจำเป็นต้องศึกษาให้เข้าใจ ดังนี้

2.1.1 ความหมายของสหกรณ์

สหกรณ์ มีรากศัพท์เดิมมาจากภาษาสันสกฤต 2 คำ คือคำว่า “สห” (แปลว่าร่วมกัน) และ “กรณ์” (แปลว่า การกระทำ) คำว่าสหกรณ์จึงแปลตามรากศัพท์เดิมว่า การกระทำร่วมกัน หรือการ ร่วมมือกัน² มีการอธิบายความหมายของนักสหกรณ์ไทยและต่างประเทศ โดยยกเป็นตัวอย่างได้ ดังนี้

¹ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช. (2559). *การพัฒนาขบวนการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานสหกรณ์กองทุน ส่วนยางจังหวัดสุราษฎร์ธานี*. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช. หน้า 14 – 15.

² ชาญณรงค์ บัวเข้มแสง. (2557). *เศรษฐศาสตร์เบื้องต้น Basic Economics*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: agehouse.igetweb.com/articles/562547. [2561, 10 มกราคม].

พระราชวรวงศ์เชอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ ซึ่งถือว่าเป็นพระบิดาของสหกรณ์ในประเทศไทย ได้ทรงบัญญัติศัพท์คำว่า “โคออปอเรทีฟโซไซตี้” (Cooperative Society) แปลเป็นภาษาไทยว่า “สมาคมสหกรณ์” และได้ประทานคำว่า “สหกรณ์เป็นวิธีการจัดการรูปหนึ่งซึ่งบุคคลหลายคนเข้าร่วมกัน โดยความสมัครใจของตนเอง ในฐานะที่เป็นมนุษย์เท่ากัน และโดยความมีสิทธิเสมอหน้ากันหมดเพื่อจะบำรุงตัวเองให้เกิดความจำเป็นในทางทรัพย์”³

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้พระราชทานพระราชดำรัสแก่ผู้นำสหกรณ์ทั่วประเทศ เมื่อครั้งเข้าเฝ้า ณ ศาลาดุสิตาลัย เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2526 ว่า “คำว่าสหกรณ์ แปลว่าการทำงานร่วมกันการทำงานร่วมกันนี้ลึกซึ้งซึ่งมากเพราะจะต้องร่วมมือกันทุกด้านทั้งในด้านงานการที่ทำด้วยร่างกาย ทั้งในด้านการทำงานที่ทำด้วยสมองและงานทำด้วยใจทุกอย่างนี้ขาดไม่ได้ต้องพร้อม”⁴

คำนิยามที่กำหนดโดยองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) กำหนดสถานะของสหกรณ์เป็นทั้งองค์กรทางเศรษฐกิจและสังคม “สหกรณ์เป็นสมาคมของบุคคลที่รวมกันเข้าด้วยความสมัครเพื่อบรรลุจุดหมายร่วมกัน โดยการก่อตั้งองค์การธุรกิจที่ควบคุมแบบประชาธิปไตย ร่วมกันออกทุนที่ต้องการอย่างเที่ยงธรรมและยอมรับการมีส่วนร่วมอย่างยุติธรรม ในการเสี่ยงภัยและผลประโยชน์ของการดำเนินงานที่สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน”⁵

Israel Packel ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “สหกรณ์เป็นสมาคมที่ให้บริการทางเศรษฐกิจโดยไม่คิดกำไรในฐานะผู้ประกอบการและบุคคล ผู้รับบริการของสมาคมต่างก็เป็นเจ้าของและเป็นผู้ควบคุมกิจการโดยเท่าเทียมกัน”⁶

W.P.Watkins ได้ให้คำนิยามว่า “สหกรณ์เป็นระบบองค์กรทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งยึดหลักความสามัคคี เศรษฐกิจ ประชาธิปไตย ความยุติธรรมและเสรีภาพ”⁷

³ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2557). *ประวัติสหกรณ์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.cpd.go.th>.

[2561, 2 มกราคม].

⁴ บุญมี จันทรวงศ์. (2543). *ระบบสหกรณ์กับการพัฒนาประชาธิปไตย*. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด. หน้า 25.

⁵ ประเสริฐ จรรยาสุภาพ. (2545). *การสหกรณ์*. เอกสารประกอบคำบรรยาย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้. หน้า 4.

⁶ Israel Packel. (2559). *ความหมายของสหกรณ์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://praveetelearning.com/elearning>. [2561, 26 มีนาคม].

⁷ เรื่องเดียวกัน, ไม่ปรากฏเลขหน้า.

ความหมายของสหกรณ์นอกจากการอธิบายดังกล่าวแล้ว ตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้กำหนดให้สหกรณ์หมายความว่า “คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมโดยช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันและได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้”

คำแถลงการณ์ขององค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Co-operative Alliance : ICA) ได้อธิบายคำว่า “สหกรณ์” ไว้ดังนี้ “สหกรณ์เป็นองค์การอิสระของบุคคลซึ่งร่วมกันด้วยความสมัครใจ เพื่อสนองความต้องการและมีจุดมุ่งหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจพื้นฐาน สังคม และวัฒนธรรม ผ่านวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของร่วมกันและควบคุมตามหลักประชาธิปไตย”⁸

คำจำกัดความของ ICA นี้ เน้นให้ความสำคัญลักษณะของสหกรณ์ดังต่อไปนี้

1) สหกรณ์เป็น “อิสระ” หมายถึง สหกรณ์เป็นอิสระจากรัฐและธุรกิจเอกชนเท่าที่จะทำได้

2) คำว่า “เป็นองค์การของบุคคล” หมายความว่า สหกรณ์มีความเป็นอิสระที่จะให้คำจำกัดความของคำว่า “บุคคล” ไว้ตามกฎหมายต่างๆ ที่พวกเขาเลือก สหกรณ์ในระดับปฐมมากมายทั่วโลกเลือกที่จะยอมรับสมาชิกที่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น ในขณะที่หลายๆ สหกรณ์ระดับปฐมยอมรับ “นิติบุคคล” ที่กฎหมายกำหนดไว้มากมาย เช่น บริษัทต่างๆ และขยายไปถึงว่าสมาชิกที่เป็นนิติบุคคลเหล่านี้มีสิทธิเท่าเทียมกับสมาชิกอื่นๆ สหกรณ์ที่นอกเหนือจากสหกรณ์ระดับปฐม สามารถที่จะมีสหกรณ์อื่นเป็นเจ้าของ แต่ในทุกกรณีสภาพของการดำเนินงานตามระบอบประชาธิปไตยเป็นสาระสำคัญที่จะต้องตัดสินใจระหว่างสมาชิก

3) บุคคลที่เข้าร่วมต้อง “สมัครใจ” สมาชิกในสหกรณ์ต้องมีได้ถูกบังคับ สมาชิกต้องมีเสรีภาพในการที่จะพิจารณาว่าจะร่วมหรือออกจากสหกรณ์

4) สมาชิกสหกรณ์ “เพื่อสนองความต้องการด้านเศรษฐกิจพื้นฐาน สังคมและวัฒนธรรม” ในคำจำกัดความส่วนนี้ เห็นว่า สมาชิกร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์เพื่อที่จะช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยปกติสหกรณ์ต้องมีหน้าที่เกี่ยวกับการตลาด ซึ่งจะต้องปฏิบัติด้วยความมีประสิทธิภาพและรอบคอบ สมาชิกส่วนใหญ่มีจุดประสงค์ประการแรกเพื่อสนองความต้องการด้านเศรษฐกิจ แต่ก็มีเป้าประสงค์ทางสังคมและวัฒนธรรมด้วย คำว่า “สังคม” หมายถึงการพบปะ

⁸ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2548). *ประมวลสาระชุดวิชาสหกรณ์นานาชาติ หน่วยที่ 4* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดแสงจันทร์การพิมพ์. หน้า 6 -10.

⁹ นุกูล กรเย็นยงค์. (2554). *หลักและวิธีการสหกรณ์*. วิทยานิพนธ์ภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. หน้า 9 -10.

โดยมีเป้าหมายทางสังคม เช่น การรวมกลุ่มเพื่อการบริการด้านสุขภาพ และการเลี้ยงดูเด็กเล็ก กิจกรรมบางกิจกรรมจัดขึ้นตามแนวทางเศรษฐกิจ เช่น การขยายการบริการและผลประโยชน์ไปสู่สมาชิก สหกรณ์สามารถที่จะมีเป้าหมายทางสังคม ตัวอย่างเช่น ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน วัฒนธรรมประจำชาติ ส่งเสริมสันติภาพ เป็นผู้อุปถัมภ์ด้านการศึกษาและกิจกรรมทางวัฒนธรรมและปรับปรุงสัมพันธภาพในชุมชน อันที่จริงในอนาคตความช่วยเหลือจะขยายไปถึงคุณภาพชีวิต วัฒนธรรม สติปัญญาและจิตใจซึ่งจะกลายเป็นหนทางสำคัญ ที่สหกรณ์สามารถให้ผลประโยชน์แก่สมาชิกและมีส่วนสนับสนุนชุมชนของพวกเขา ความต้องการของสมาชิกอาจจะมีเพียงหนึ่งเดียว หรือมีขอบเขตจำกัดอาจจะมีความต้องการที่แตกต่างกัน อาจมีความต้องการทางสังคมและวัฒนธรรมเช่นเดียวกับทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะแต่อย่างไรก็ตามนอกเหนือจากความต้องการเหล่านี้ พวกเขามีจุดประสงค์ร่วมกันนั่นคือ ความคงอยู่ของสหกรณ์

5) สหกรณ์เป็น “วิสาหกิจที่เป็นเจ้าของร่วมกันและควบคุมตามหลักประชาธิปไตย” วลีนี้เน้นว่า การควบคุมของสหกรณ์ในหมู่สมาชิกทั่วไปอยู่บนพื้นฐานของประชาธิปไตย ลักษณะทั้ง 2 ประการเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของและการควบคุมตามหลักประชาธิปไตยเป็นสิ่งสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างสหกรณ์กับองค์กรธุรกิจรูปอื่น เช่น การควบคุมด้านเงินทุนหรือการดำเนินธุรกิจภายใต้การควบคุมของรัฐ สหกรณ์แต่ละสหกรณ์ก็เป็นวิสาหกิจด้วย ในความหมายของรูปแบบความเป็นอยู่ขององค์กร¹⁰

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมาย สหกรณ์ น. องค์กรทางเศรษฐกิจและสังคมที่สมาชิกร่วมกันจัดตั้งขึ้นด้วยการลงหุ้นร่วมกัน จัดการร่วมกันในการผลิต การจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ตามความต้องการหรือผลประโยชน์อย่างเดียวกันของบรรดาสมาชิก สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิออกเสียงได้ หนึ่งเสียงในการบริหารสหกรณ์ โดยไม่ขึ้นกับจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์โคนม (กฐ) คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันและกันได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์¹¹

การประชุมเชิงปฏิบัติการในเรื่อง อุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2544 ณ ห้องประชุมกองฝึกอบรม กรมส่งเสริมสหกรณ์ ถนนพิจัย เขตดุสิต กรุงเทพฯ ได้

¹⁰ สมุพร โยธาสมุทร. (2548). *การบริหารสังคมด้วยสหกรณ์ในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต สาขาการบริหารสังคมคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 22.

¹¹ สำนักงานราชบัณฑิตยสถาน. (2554). *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: www.royin.go.th/dictionary. [2561,2 มกราคม]

ให้ความหมาย สหกรณ์ คือ “องค์การของบรรดาบุคคล ซึ่งรวมกลุ่มกัน โดยสมัครใจในการดำเนิน
วิสาหกิจที่พวกเขาเป็นเจ้าของร่วมกัน

และควบคุมตามหลักประชาธิปไตย เพื่อสนองความต้องการ (อันจำเป็น) และความหวังร่วมกันทาง
เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม”¹²

กล่าวโดยสรุปได้ว่า “สหกรณ์” หมายถึง หน่วยธุรกิจซึ่งบุคคลที่มีอาชีพอย่างเดียวกัน หรือ
อาศัยอยู่ในท้องที่ใกล้เคียงกันรวมกันเป็นสมาชิกและจดทะเบียนนิติบุคคลต่อนายทะเบียนสหกรณ์
เพื่อร่วมมือกันดำเนินธุรกิจ อันจะเป็นการปรับปรุงอาชีพและความเป็นอยู่ซึ่งแต่ละคนประสบ
ปัญหานั้นให้ดีขึ้น โดยยึดหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันและเป็นแนวทางดำเนินงาน
และเป็นการยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของตนเองให้ดีขึ้น โดยยึดหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการ
ดำเนินงาน โดยทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน

2.1.2 ความหมายของหลักการสหกรณ์สากล

จากคำนิยามพื้นฐานของสหกรณ์ที่นักสหกรณ์ทั่วโลกยอมรับ และเห็นสอดคล้องเป็น
แนวทางเดียวกัน ได้นำมากำหนดขึ้นให้เป็นแนวปฏิบัติเพื่อให้คุณค่าของสหกรณ์เป็นรูปธรรม
ภายใต้ชื่อที่เรียกว่า “หลักการสหกรณ์” (Cooperative Principles)¹³ ซึ่งที่ประชุมองค์การสัมพันธ์ภาพ
สหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Co-operative Alliance : ICA) ครั้งที่ 31 ณ เมือง
แมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2538 (ค.ศ.1995) โดยกำหนดหลักการสหกรณ์
ในศตวรรษที่ 21 (Cooperative Principle for the Twenty – First Century) 7 ข้อ ซึ่งแต่ละข้อมี
ความสำคัญเท่าเทียมกันดังนี้¹⁴

2.1.2.1 หลักการที่ 1 (1st Principle: Voluntary and Open Membership) การเป็น
สมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง

สหกรณ์เป็นองค์การแห่งความสมัครใจเปิดกว้างสำหรับบุคคลทั่วไปที่สามารถเข้า
มาใช้บริการจากสหกรณ์นั้นๆ ได้และที่เต็มใจจะรับผิดชอบในฐานะเป็นสมาชิกโดยปราศจากการ
เลือกปฏิบัติทางเพศ สถานภาพทางสังคม เชื้อชาติ การเมือง หรือศาสนา สาระสำคัญของหลักการ
ข้อนี้ คือ

¹² กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2550). อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 10.

¹³ สุดารัตน์ เหล่าวิเชียร. (2546). *ความคิดเห็นของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่มีต่อการดำเนินงานโครงการ
เชื่อมโยงเครือข่ายสหกรณ์ในจังหวัดสมุทรสงคราม*. ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคมและ
สิ่งแวดล้อม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 38.

¹⁴ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2550). อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 11 – 15.

1) ฟังตระหนักว่าการเข้าและออกจากการเป็นสมาชิก จะต้องเป็นไปโดยความสมัครใจของบุคคล (คำว่า “บุคคล” หมายถึง ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล) ไม่ใช่ถูกชักจูง โน้มน้าว ล่อลวง บังคับ ข่มขู่จากผู้อื่น

2) อย่างไรก็ดี การกำหนดคุณสมบัติสมาชิกของสหกรณ์ต่างๆ เพื่อให้ได้บุคคลที่เข้ามาเป็นสมาชิกแล้วสามารถร่วมกันดำเนินกิจกรรมในสหกรณ์ได้ และไม่สร้างปัญหา ความเดือดร้อนให้แก่เพื่อนสมาชิกและสหกรณ์ ไม่ถือว่าขัดกับหลักการสหกรณ์ข้อนี้

3) สมาชิกสมทบนั้น ควรมีแต่เฉพาะกรณีของสหกรณ์บางประเภทที่มีลักษณะพิเศษและจำเป็นเท่านั้น ไม่ควรมีให้มีในสหกรณ์ทั่วไปหรือทุกประเภท เพราะตามปกติสมาชิกสมทบมาจากบุคคลซึ่งขาดคุณสมบัติที่จะเป็นสมาชิกธรรมดา หากสหกรณ์ได้รับสมาชิกสมทบจำนวนมากก็อาจกระทบต่อการส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิกธรรมดาได้ แม้ว่ากฎหมายจะได้ห้ามมิให้สมาชิกสมทบบมีสิทธิบางประการก็ตาม

2.1.2.2 หลักการข้อที่ 2 (2nd Principle: Democratic Member Control) การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย

สหกรณ์เป็นองค์การประชาธิปไตยที่มีการควบคุมโดยสมาชิกซึ่งมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งในการกำหนดและตัดสินใจเรื่องนโยบาย ชายหรือหญิงใดที่ทำหน้าที่เป็นผู้แทนจากการเลือกตั้งโดยสมาชิกจะต้องรับผิดชอบต่อสมาชิกในสหกรณ์ มีสิทธิในการออกเสียงเท่าเทียมกัน (หนึ่งคนหนึ่งเสียง) และสำหรับสหกรณ์ในระดับอื่นๆ ย่อมจะดำเนินการตามแนวทางประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน สาระสำคัญของหลักการข้อนี้ คือฟังตระหนักว่าเป็นหน้าที่ของสมาชิกทุกคนที่จะต้องร่วมแรงกายใจ และสติปัญญาในการดำเนินการและควบคุมดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ตามวิธิต่างประชาธิปไตย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยผ่านช่องทางหรือองค์กรต่างๆ เช่น คณะกรรมการดำเนินการ ผู้ตรวจสอบกิจการ และที่ประชุมใหญ่

2.1.2.3 หลักการข้อที่ 3 (3rd Principle: Member Economic Participation) การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจโดยสมาชิก

ในฐานะที่เงินทุนย่อมเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของสหกรณ์ สมาชิกย่อมมีส่วนร่วมกันอย่างเสมอภาคกันและโดยการควบคุมอย่างเป็นประชาธิปไตยต่อเงินทุนของสหกรณ์ และโดยปกติสมาชิกจะได้รับผลตอบแทน ในอัตราที่จำกัดจากเงินลงทุน ตามเงื่อนไขของการเข้าเป็นสมาชิก สมาชิกสามารถจัดสรรเงินส่วนเกินของสหกรณ์เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทุกอย่าง ตามที่มวลสมาชิกเห็นชอบ สาระสำคัญของหลักการข้อนี้ คือ

1) หลักการสหกรณ์ข้อนี้ มุ่งเน้นให้สมาชิกทุกคนพึงตระหนักว่าบทบาทที่สำคัญคือ การที่ต้องเป็นทั้งเจ้าของและลูกค้าในคนเดียวกัน (Co-owners and Customers) จึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้สมทบทุน ผู้ควบคุมและผู้คณุน หรือผู้ใช้บริการของสหกรณ์ มิใช่มาเป็นสมาชิกเพียงเพื่อมุ่งหวังได้รับประโยชน์จากสหกรณ์เท่านั้น

2) ในการจัดสรรกำไรสุทธิเพื่อความเป็นธรรมแก่สมาชิก ส่วนหนึ่งต้องกันไว้เป็นทุนสำรอง ซึ่งจะนำไปแบ่งกันมิได้ แต่เป็นทุนเพื่อพัฒนาสหกรณ์ของพวกเขาเอง ถือว่าเป็นทุนทางสังคม นอกนั้นอาจแบ่งเป็นเงินปันผลในอัตราจำกัด และเป็นเงินเฉลี่ยคืน ตามส่วนแห่งธุรกิจ

2.1.2.4 หลักการข้อที่ 4 (4th Principle: Autonomy and Independence) การพึ่งตนเองและความเป็นอิสระ

สหกรณ์เป็นองค์กรที่พึ่งพาตนเองและช่วยเหลือตนเองโดยมีการควบคุมจากมวลสมาชิกเมื่อใดที่สหกรณ์จะต้องมีข้อผูกพันกับองค์กรอื่นใดซึ่งรวมถึงหน่วยงานของรัฐบาลด้วย หรือจะต้องแสวงหาเงินทุนเพิ่มจากแหล่งเงินทุนภายนอกสหกรณ์ สหกรณ์จะต้องกระทำการดังกล่าวในสถานภาพที่มั่นใจว่ามวลสมาชิกจะยังคงชำระไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมสหกรณ์ตามแนวทางประชาธิปไตยและสหกรณ์ยังคงดำรงความเป็นอิสระ สาระสำคัญของหลักการข้อนี้คือ

1) สมาชิก กรรมการและพนักงานสหกรณ์รวมทั้งหน่วยงานส่งเสริมสหกรณ์ ต้องสำนึกและตระหนักอยู่เสมอว่าสหกรณ์เป็นองค์กรช่วยตนเอง และปกครองตนเอง เพราะฉะนั้นสหกรณ์ต้องเป็นอิสระในการตัดสินใจหรือทำสัญญาใดๆ ตามเงื่อนไขที่สหกรณ์ยอมรับได้กับบุคคลภายนอกหรือรัฐบาล

2) การรับความช่วยเหลือหรือสนับสนุนจากรัฐ หรือบุคคลภายนอกไม่ขัดกับหลักความเป็นอิสระของสหกรณ์ หากผู้ให้ความช่วยเหลือมุ่งหมายให้สหกรณ์ช่วยเหลือตนเองได้ และควบคุมตามหลักประชาธิปไตยรวมทั้งชำระไว้ซึ่งความเป็นตัวของตัวเองของสหกรณ์

2.1.2.5 หลักการข้อที่ 5 (5th Principle: Education, Training and Information) การให้การศึกษา การฝึกอบรม และข้อมูลข่าวสารแก่สมาชิก

สหกรณ์พึงให้การศึกษาและการฝึกอบรมแก่สมาชิก ผู้แทนสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งผู้จัดการและพนักงาน เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้สามารถเกี่ยวพัน การพัฒนาสหกรณ์ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสหกรณ์พึงให้ข่าวสารสาธารณชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนและบรรดาผู้นำทางความคิดทั้งหลายในเรื่องคุณลักษณะและคุณประโยชน์ของสหกรณ์ สาระสำคัญของหลักการข้อนี้คือ

1) การให้การศึกษา การฝึกอบรม เป็นวิธีการสำคัญ ในการให้ความรู้ ข่าวสารแก่บรรดาสมาชิก คณะกรรมการดำเนินงาน ผู้จัดการ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นมีศักยภาพที่จะพัฒนาสหกรณ์ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) การให้ศึกษานั้น นอกจากบุคลากรของสหกรณ์แล้ว สหกรณ์ควร ให้ความรู้แก่บุคคลทั่วไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เยาวชนรุ่นใหม่ และผู้นำด้านความคิดในสังคม โดยสาระสำคัญที่ควรให้ความรู้ได้แก่ คุณลักษณะที่สำคัญและประโยชน์ที่พึงได้รับจากสหกรณ์

3) หลักสูตรและเนื้อหาของการศึกษาอบรม ควรครอบคลุมทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรม

2.1.2.6 หลักการข้อที่ 6 (6th Principle: Co-operation among Co-operatives)
การร่วมมือระหว่างสหกรณ์

สหกรณ์จะสามารถให้บริการแก่สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดและ เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ขบวนการสหกรณ์ได้ โดยร่วมมือกันผ่าน โครงสร้างการทำงานใน ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ สาระสำคัญของหลักการข้อนี้ คือ

1) การร่วมมือระหว่างสหกรณ์เป็นหลักการเดียวกันกับการร่วมมือ ระหว่างบุคคลธรรมดาในการจัดตั้งสหกรณ์นั่นเอง ซึ่งจะก่อให้เกิดการประหยัดด้วยขนาด มีอำนาจ การต่อรองสูงขึ้น และนำไปสู่การรับใช้สมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2) การร่วมมือระหว่างสหกรณ์ อาจทำได้ทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง ในแนวนอนสหกรณ์ทุกสหกรณ์ไม่ว่าประเภทเดียวกันหรือไม่ สามารถร่วมมือกันได้ในทุกระดับ เพื่อประโยชน์สูงสุดของสมาชิกและขบวนการสหกรณ์ ส่วนในแนวตั้งสหกรณ์ท้องถิ่นประเภท เดียวกันควรรวมตัวกันทางธุรกิจเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาค หรือระดับประเทศ และระดับ ระหว่างประเทศ และสหกรณ์ทุกประเภท ทุกระดับ ทุกสหกรณ์ควรรวมตัวกันเป็นองค์การ สหกรณ์สูงสุด (Apex Organization) เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมด้าน การศึกษา การฝึกอบรม การส่งเสริมแนะนำ การกำกับดูแล การตรวจสอบ และการวิจัย ฯลฯ

3) วัตถุประสงค์สำคัญของการร่วมมือระหว่างสหกรณ์ คือ เพื่อให้ สหกรณ์สามารถอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจ และสังคมแก่สมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และทำให้ขบวนการสหกรณ์เข้มแข็ง ฉะนั้น สหกรณ์ท้องถิ่นแต่สหกรณ์ และสหกรณ์ชั้นสูงต้อง เป็นสหกรณ์ที่มีความเข้มแข็งและยั่งยืน มีชีวิตชีวา (Viable & Sustainable) และร่วมมือกันใน ลักษณะของ “ระบบรวม” หรือเป็นเอกภาพ

2.1.2.7 หลักการข้อที่ 7 (7th Principle: Concern for Community) การเอื้ออาทรต่อชุมชน

สหกรณ์พึงดำเนินกิจการต่างๆ เพื่อการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนตามนโยบายที่มวลสมาชิกเห็นชอบ สำคัญของหลักการข้อนี้

1) สหกรณ์เป็นองค์การทางเศรษฐกิจและสังคม และเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนที่สหกรณ์ตั้งอยู่ เพราะฉะนั้น การดำเนินงานของสหกรณ์ต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชนนั้นๆ ซึ่งหมายความว่า เป็นการพัฒนา ที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ หรือเป็นการพัฒนาที่สนองความต้องการและความใฝ่ฝันของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ทำลายโอกาส ความสามารถ และอนาคตของคนรุ่นหลัง

2) เนื่องจากสมาชิกสหกรณ์ก็เป็นสมาชิกของชุมชนนั่นเอง สหกรณ์จึงควรมีส่วนช่วยเหลือในการพัฒนาชุมชนนั้นแบบยั่งยืน

กล่าวโดยสรุปได้ว่าหลักการสหกรณ์เป็นหลักกฎหมาย หรือแนวทางปฏิบัติงานของสหกรณ์ ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการของแต่ละสหกรณ์จะต้องนำไปเป็นแนวทางปฏิบัติงาน และด้วยหลักการสหกรณ์ จะต้องสร้างจิตสำนึกให้สมาชิกที่มีบทบาทสำคัญใน 3 ฐานะ คือ 1) ในฐานะเจ้าของ 2) ในฐานะผู้ใช้บริการและ 3) ในฐานะผู้ควบคุมดูแล และการเข้ามามีส่วนรวมในการพัฒนาดำเนินงานทุกขั้นตอน การเปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมในการเรียนรู้ การคิด การตัดสินใจ ในการร่วมกันในหลักการสหกรณ์ รักษาผลประโยชน์ของตนเองและของสหกรณ์ ที่มุ่งสู่เจตนารมณ์ของสหกรณ์อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องเป็นพลวัตร เพื่อให้สมาชิกมีศักยภาพความสามารถในการดำเนินกิจกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้วิธีการและน้ำใจสหกรณ์ นอกจากนี้ สหกรณ์ยังมีหน้าที่ให้ การศึกษา การฝึกอบรมและสารสนเทศแก่สมาชิก เพื่อสมาชิกจะได้นำความรู้มาช่วยพัฒนาสหกรณ์และสหกรณ์ยังต้องให้ความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ด้วยกัน อีกทั้งยังต้องให้ความช่วยเหลือท้องถิ่นที่สหกรณ์ตั้งอยู่¹⁵

2.1.3 ความหมายของอุดมการณ์สหกรณ์

อุดมการณ์สหกรณ์” (Cooperative Ideology) มาจากคำ 2 คำ ผสมกัน คือ “อุดมการณ์” กับ “สหกรณ์” ซึ่งคำว่า “อุดมการณ์” เป็นคำกลางๆ อาจมีคำอื่นมาประกอบหรือขยาย ซึ่งทำให้มีความหมายเฉพาะเจาะจงไปตามคำประกอบหรือคำขยายนั้น เช่น “อุดมการณ์ทางการเมือง” ก็คือ อุดมการณ์ที่เกี่ยวกับความคิด ความเชื่อหรืออุดมคติทางการเมืองหรือทฤษฎีการเมือง ใดๆ อย่างหนึ่ง ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลยึดถือ สนับสนุนและมีส่วนร่วมด้วยวิธีใดวิธีหนึ่ง หรือ “อุดมการณ์ทางสังคม” เช่น ความคิด ความเชื่อหรืออุดมคติทางสังคมแบบใดแบบหนึ่งที่จะส่งเสริมความสัมพันธ์

¹⁵ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 20 – 21.

ในสังคมให้มีความสงบเรียบร้อย มีความเจริญก้าวหน้าทางวัฒนธรรมและสันติสุขโดยทั่วหน้า หรือ “อุดมการณ์ทางพระพุทธศาสนา” คือ การละเว้นทำความชั่ว ทำแต่ความดีและมีจิตใจผ่องแผ้ว¹⁶ คำว่า “อุดมการณ์สหกรณ์” ก็เช่นเดียวกัน คือความคิด ความเชื่อหรืออุดมคติทางสหกรณ์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความคิด ความเชื่อ หรือหลักการที่เป็นพื้นฐานของสหกรณ์ ซึ่งนักสหกรณ์ยึดถือเป็นหลักการในการประพฤติปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จทางเศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรม อันจะนำมาซึ่งความอยู่ดีกินดี (Live Well) ความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) และสันติสุข (Peace) ของมนุษย์แท้จริง

แนวความคิดเรื่องอุดมการณ์สหกรณ์เกิดขึ้นและวิวัฒนาการมาพร้อมๆ หรือเคียงคู่มา กับสหกรณ์นั่นเอง จากนักคิดและนักปฏิรูปสังคม ตั้งแต่ก่อนและระหว่างการปฏิวัติอุตสาหกรรมในอังกฤษและประเทศในยุโรปตะวันตก จนถึงยุคผู้นำแห่งรอซเวลต์ ตั้งร้านสหกรณ์ค้าปลีกขึ้นในปี พ.ศ. 2387 ความคิดเกี่ยวกับการสหกรณ์กำลังแพร่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง ความคิดพื้นฐานหรือความเชื่อที่ว่าความร่วมมือกันของคนยากจนหรือคนที่ได้รับความเดือดร้อน ความบีบคั้นทางเศรษฐกิจและสังคมจะทำให้เกิดพลังที่พวกเขาจะร่วมมือกันช่วยตนเองให้พ้นจากความยากจนหรือสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่ไม่พึงประสงค์นั้นได้ นอกจากนั้น การรวมพลังกันแก้ไขปัญหาโดยพวกเขาเองจะเป็นหนทางนำไปสู่ชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นอย่างยั่งยืนได้ ความคิดพื้นฐาน ความเชื่อหรืออุดมคติอันสูงส่งตามความหมายของคำว่าอุดมการณ์ เมื่อผนวกเข้ากับความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการสหกรณ์จึงเป็นอุดมการณ์สหกรณ์ ในขณะเดียวกันอุดมการณ์สหกรณ์ เป็นที่มาของหลักการสหกรณ์¹⁷

อุดมการณ์สหกรณ์ จึงมีความหมายว่า ความเชื่อร่วมกันที่ว่าความช่วยเหลือตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ 7 ข้อ จะนำไปสู่การกินดีอยู่ดี มีความเป็นธรรมและสันติสุขในสังคม¹⁸ เพราะฉะนั้นอุดมการณ์สหกรณ์ จึงมีความสำคัญหรือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับนักสหกรณ์ ผู้นำสหกรณ์ และบุคลากรสหกรณ์ เพราะว่าความสำเร็จของสหกรณ์ย่อมขึ้นอยู่กับบุคคลทั้ง 3 กลุ่ม ดังกล่าว ได้แก่

1) นักสหกรณ์ (Cooperators) คือ บุคคลที่ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการสหกรณ์ไม่ว่าในฐานะสมาชิก กรรมการดำเนินการ หรือกรรมการอื่นๆ ของสหกรณ์ซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือ

¹⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. (2550). *ประมวลสาระชุดวิชาสหกรณ์นานาชาติ หน่วยที่ 1* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา. หน้า 23.

¹⁷ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช. *อังกแล้วเชิงอรรถที่ 1*. หน้า 21.

¹⁸ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2559). *อุดมการณ์สหกรณ์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://www1.cpd.go.th/ewt_news.php. [5 มกราคม 2561].

แต่งตั้งจากสมาชิกสหกรณ์ ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ซึ่งเรียกว่า บุคลากรสหกรณ์อาจถือว่าเป็นนักสหกรณ์ด้วย เพราะว่าบุคคลกลุ่มนี้จำเป็นต้องเรียนรู้หรือฝึกอบรมให้มีความเข้าใจในหลักการสหกรณ์และปฏิบัติตามวิธีการสหกรณ์ นอกเหนือจากวิธีปฏิบัติทางธุรกิจประจำวันด้วย

2) สมาชิกสหกรณ์ ต้องใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความรับผิดชอบทั้งต่อตนเอง ต่อเพื่อนสมาชิก และต่อสหกรณ์ เช่น ในการประชุมใหญ่ ในการทำธุรกิจติดต่อกับสหกรณ์ของตน ในการปกป้องและส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของสหกรณ์ เป็นต้น

3) กรรมการสหกรณ์ ในฐานะสมาชิกต้องใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบเช่นเดียวกันนอกจากนั้นในฐานะผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากบรรดาสมาชิกให้เป็นผู้แทนในการใช้อำนาจบริหารสหกรณ์เพื่อประโยชน์ของมวลสมาชิก กรรมการสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารสหกรณ์ด้วยความรับผิดชอบสูงสุดด้วย กล่าวคือการบริหารสหกรณ์ต้องเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น ในการกำหนดนโยบาย แผนงานและ โครงการดำเนินวิสาหกิจหรือกิจกรรมต่างๆ ของสหกรณ์ รวมทั้งการควบคุมดูแลฝ่ายจัดการของสหกรณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละคนด้วยความภักดี ความแข็งขันและความสามัคคี เพื่อให้บรรลุความสำเร็จตามนโยบาย แผนงานและ โครงการดังกล่าว กรรมการทุกคนในคณะกรรมการจึงถือว่าเป็น “ผู้นำสหกรณ์” รวมทั้งสมาชิกที่มีคุณวุฒิต่างๆ และทำประโยชน์ให้แก่สหกรณ์หรือสมาชิกส่วนรวมก็ถือว่าเป็นผู้นำสหกรณ์ด้วย

ส่วนผู้จัดการ พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ ถือว่าเป็นบุคลากรของสหกรณ์ ซึ่งเราเรียกกันทั่วไปว่า “ฝ่ายจัดการ” มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายและแผนให้บรรลุวัตถุประสงค์ เป้าหมายด้วยความโปร่งใส ซื่อสัตย์ เต็มความรู้ ความสามารถ ก่อให้เกิดประโยชน์ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุดแก่สหกรณ์

บุคคลทั้ง 3 กลุ่มดังกล่าวข้างต้นนี้มีสิทธิอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแตกต่างกัน การใช้สิทธิอำนาจ การปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละกลุ่มนี้เป็น “บทบาท” (Roles) ของแต่ละกลุ่ม บุคคลที่จะได้ชื่อว่าเป็น “นักสหกรณ์” ที่แท้จริงต้องแสดงบทบาทของตนให้ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและข้อบังคับของสหกรณ์¹⁹ คำว่า “ระเบียบแบบแผน” ในที่นี้มีได้หมายถึงเฉพาะระเบียบที่กำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรโดยผู้มีอำนาจ เช่น นายทะเบียนสหกรณ์ ที่ประชุมใหญ่ ที่ประชุมคณะกรรมการ หรือผู้จัดการเท่านั้น แต่รวมถึงขนบธรรมเนียม ประเพณี และแบบแผนการประพฤติปฏิบัติ อันเป็นที่รับรองทั่วไปและใช้อยู่ในเวลานั้นด้วย เช่น ระเบียบแบบแผนประชาธิปไตย หลักปฏิบัติธุรกิจที่ดี (Good Business Practices) เนื่องจากระเบียบและข้อบังคับของสหกรณ์มีที่มาและสอดคล้องกับหลักสหกรณ์ หลักการสหกรณ์

¹⁹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. อ่างแล้วเชิงอรรถที่. 16. หน้า 25.

มีที่มาจากความคิดพื้นฐานหรืออุดมคติอันสูงส่งเกี่ยวกับสหกรณ์ ซึ่งเรียกว่าอุดมการณ์สหกรณ์ เพราะฉะนั้นตามที่นักสหกรณ์ปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับสหกรณ์ในที่สุดก็คือการปฏิบัติตามหลักการสหกรณ์นั่นเอง สมาชิก กรรมการ และบุคลากรสหกรณ์ ซึ่งยึดถือและปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ และหลักการสหกรณ์อย่างถูกต้อง จึงถือว่า “เป็นผู้มีอุดมการณ์สหกรณ์” และได้ชื่อว่าเป็น นักสหกรณ์ที่แท้จริง ตรงกันข้ามบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือวิธีปฏิบัติทางสหกรณ์ และหลักการสหกรณ์ ไม่อาจเรียกว่าเป็นนักสหกรณ์ หรือไม่ใช่สหกรณ์ที่แท้ สหกรณ์ที่ ประกอบด้วยบุคคลประเภทนี้เป็นสมาชิกเป็นส่วนมากก็ไม่อาจเรียกว่า “สหกรณ์แท้” (Cooperatives) สหกรณ์เช่นนี้เป็นสหกรณ์แต่เพียงชื่อแต่ไม่มีเนื้อหาหรือลักษณะเป็นสหกรณ์ที่แท้จริง²⁰

กล่าวโดยสรุปได้ว่าอุดมการณ์เป็นความเชื่อพื้นฐานว่าการรวมกลุ่มก่อตั้งสหกรณ์ทุกประเภทจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกได้ไม่มากนักน้อยด้วยการช่วยเหลือตนเอง โดยการขยันประหยัด การพัฒนาตนเอง และหลีกเลี่ยงอบายมุขตลอดจนการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางด้านเศรษฐกิจ โดยการรวมแรงกาย ความคิด ทุน ถือหูนกับสหกรณ์ นอกจากนั้นยังต้องร่วมกันในการดำเนินธุรกิจและกิจกรรมต่างๆของสหกรณ์ด้วยความซื่อสัตย์ เสียสละ สามัคคี และมีวินัย จึงจะทำให้การดำเนินงานของสหกรณ์บรรลุอุดมการณ์สหกรณ์ที่ต้องการให้สมาชิกมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

2.1.4 แนวคิดในการแบ่งประเภทสหกรณ์

ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ได้มีการแบ่งประเภทสหกรณ์ไว้ต่างกัน จึงยากต่อความเข้าใจ แม้กระทั่งในประเทศไทย สหกรณ์หลายแห่งมีชื่อที่คล้ายคลึงกัน แต่อาจจะจัดอยู่คนละประเภท หรือมีชื่อที่แตกต่างกันมาก แต่กลับจัดอยู่ในประเภทเดียวกัน จึงเกิดความสับสนในการศึกษา นอกจากนี้การจัดประเภทสหกรณ์ก็เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและให้การสนับสนุนของภาครัฐอยู่มาก ตัวอย่างที่ชัดเจนพบว่า สหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรจะได้รับการอุดหนุนทั้งทางด้าน เงินทุน บุคลากร และวัสดุ อุปกรณ์ จากรัฐค่อนข้างมากกว่าสหกรณ์ประเภทอื่นๆ เป็นต้น²¹ โดยมีเกณฑ์การแบ่งประเภทสหกรณ์ไว้ 6 เกณฑ์ด้วยกันคือ²²

²⁰ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 26 – 27.

²¹ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2559). *ประเภทสหกรณ์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.cpd.go.th/cpdth>. [2561, 26 มีนาคม]

²² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช. (2550). *ประมวลสาระชุดวิชาการสหกรณ์ในประเทศไทย หน่วยที่ 2* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดแสงจันทร์การพิมพ์. หน้า 18.

1) เกณฑ์ผลประโยชน์ของสมาชิก ยึดเอาประโยชน์ของสมาชิกใน 2 ลักษณะ คือ การผลิตและการบริโภคเป็นเกณฑ์ ดังนั้น สหกรณ์ใดที่เกี่ยวข้องกับการผลิต เช่น สหกรณ์ที่มีสมาชิกทำนา ปลูกพืช หรือเลี้ยงสัตว์ ก็จะเรียกสหกรณ์เช่นนี้ว่าเป็นสหกรณ์ผู้ผลิต ส่วนสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริโภค เช่น สหกรณ์ที่มีสมาชิกต้องการใช้สินค้า บริการต่างๆ มาบริโภค ก็จะเรียกสหกรณ์เช่นนี้ว่าสหกรณ์ผู้บริโภค

2) เกณฑ์ความรับผิดชอบสมาชิกสหกรณ์ ตามเกณฑ์จะแบ่งสหกรณ์ได้เป็น 2 ประเภท คือ สหกรณ์ไม่จำกัด (Unlimited Liability) และสหกรณ์จำกัด (Limited Liability) สหกรณ์ไม่จำกัด หมายถึง สมาชิกแต่ละคนมีความรับผิดชอบต่อหนี้สินของสหกรณ์ไม่จำกัดจำนวน ซึ่งในอดีตสหกรณ์ของไทยเป็นสหกรณ์ประเภทนี้ตั้งแต่แรกตั้ง เช่น สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ เป็นต้น สำหรับสหกรณ์จำกัด สมาชิกจะรับผิดชอบต่อหนี้สินเพียงไม่เกินจำนวนค่าหุ้นของตนที่ถืออยู่เท่านั้น ปัจจุบันสหกรณ์ในประเทศไทยเป็นประเภทจำกัดทั้งสิ้น

3) เกณฑ์การแบ่งกำไรของสหกรณ์ กล่าวคือ เป็นสหกรณ์ 2 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์ที่แบ่งกำไรให้แก่สมาชิก และสหกรณ์ที่ไม่แบ่งกำไรให้แก่สมาชิก ในปัจจุบันสหกรณ์เกือบทั้งหมดเป็นสหกรณ์จำกัดความรับผิดชอบมีทุนเรือนหุ้น มีการเก็บค่าธรรมเนียมสมาชิก เป็นสหกรณ์ที่มีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายสหกรณ์ จึงมีการแบ่งกำไรให้แก่สมาชิก ส่วนสหกรณ์ที่ไม่แบ่งกำไรให้แก่สมาชิก เป็นสหกรณ์ที่ไม่จำกัดความรับผิดชอบ ปัจจุบันมีอยู่น้อยมาก เช่น สหกรณ์เครดิตแบบไร้พีไฟเซน ซึ่งสหกรณ์ประเภทไม่แบ่งกำไรนี้ จะจัดสรรกำไรส่วนใหญ่เป็นเงินสำรองของสหกรณ์ เพื่อนำมาขยายธุรกิจของสหกรณ์ให้กว้างขวางยิ่งขึ้น²³

4) เกณฑ์การกำหนดระดับของสหกรณ์ การกำหนดระดับของสหกรณ์อาจแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ สหกรณ์ขั้นปฐม หรือสหกรณ์ท้องถิ่น มีสมาชิกซึ่งเป็นปัจเจกบุคคล สหกรณ์แบบสหพันธ์ (Federated Cooperatives) หรือในบ้านเราเรียกว่า ชุมนุมสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นสหกรณ์ท้องถิ่น หากชุมนุมมีหลายระดับ อาจเป็นชุมนุมระดับจังหวัด มีสหกรณ์การเกษตรต่างๆ ในจังหวัดเป็นสมาชิกชุมนุม หรือชุมนุมระดับชาติ เช่น ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย เป็นต้น สำหรับสหกรณ์ประเภทที่สาม เป็นสหกรณ์แบบผสมที่มีลักษณะของสหกรณ์ขั้นปฐมและชุมนุมสหกรณ์อยู่ด้วย คือ อาจมีสมาชิกที่เป็นบุคคล และมีสมาชิกที่เป็นสหกรณ์อยู่ด้วย

5) เกณฑ์ความมุ่งหมายของธุรกิจของสหกรณ์ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ สหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์เดียว หรือสหกรณ์เอกประสงค์ (Single – Purpose Cooperative) และสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์หลายอย่าง หรือสหกรณ์เอนกประสงค์ (Multipurpose Cooperative)

²³ จูรีพร จันทร์พาณิชย์. (ม.ป.ป.). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับสหกรณ์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 61 – 62.

สหกรณ์ในแถบยุโรปมักเป็นสหกรณ์แบบเอกประสงค์ทั้งสิ้น เช่น สหกรณ์โคนม สหกรณ์ขายไข่ไก่ เป็นต้น สำหรับสหกรณ์เอกประสงค์ เช่น สหกรณ์การเกษตรในประเทศไทย เพราะมีหน้าที่ให้บริการทางธุรกิจหลายอย่าง เช่น ให้สินเชื่อ จัดหาปัจจัยการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภค จัดจำหน่ายผลผลิตของสมาชิก บริการด้านการส่งเสริมการเกษตรอื่นๆ เช่น การปรับปรุงบำรุงที่ดิน เป็นต้น

6) เกณฑ์ประเมินบริการธุรกิจของสหกรณ์ เกณฑ์ประเภทนี้แยกตามบริการที่สหกรณ์ให้แก่สมาชิก เช่น ซี อาร์ เฟย์ (C. R. Fay) ได้แบ่งสหกรณ์ตามเกณฑ์นี้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์เครดิต สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์คนงาน และร้านสหกรณ์ (สหกรณ์การเกษตรเน้นธุรกิจซื้อ ขาย และแปรรูปเท่านั้น สหกรณ์คนงาน ทำหน้าที่ผลิตสินค้าอุตสาหกรรมอย่างเดียว) ส่วน เฮนรี เอช เบคเคน (Henry H. Bakken) และ มาร์วิน เอ ชาร์ล (Marvin A. Charles) แบ่งสหกรณ์ตามเกณฑ์นี้เป็น 5 ประเภท คือ สหกรณ์ผู้ขาย สหกรณ์ผู้ซื้อทางเกษตร สหกรณ์ผู้บริโภค สหกรณ์บริการ และสหกรณ์คนงาน (สหกรณ์คนงานรวมคนงานภาคเกษตรเข้าไปด้วย)

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการจัดแบ่งประเภทของสหกรณ์เพื่อจะช่วยให้เข้าใจสหกรณ์อย่างลึกซึ้งมากขึ้นอันเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายของรัฐ การจัดเก็บและประมวลผลข้อมูลทางสถิติของสหกรณ์ การส่งเสริมและพัฒนาขบวนการสหกรณ์และการวางแผนถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ ยังมีผู้ใช้วิธีการอื่นๆ ในการแบ่งประเภทอีกมากมาย เช่น แบ่งตามขนาดธุรกิจหรือสมาชิก แบ่งตามอาณาเขตการให้บริการ แบ่งตามหน้าที่หรือธุรกรรม แบ่งตามภาคเศรษฐกิจ แบ่งโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายสหกรณ์ และโดยคำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์ เป็นต้น²⁴

2.1.5 การดำเนินงานสหกรณ์

การดำเนินงานสหกรณ์จะเป็นไปในสองลักษณะ กล่าวคือ การดำเนินการในฐานะสหกรณ์ และการดำเนินงานในฐานะองค์การธุรกิจซึ่งสหกรณ์ทุกประเภทจะมีการดำเนินงานคล้ายคลึงกัน จะต่างกันก็เฉพาะการดำเนินธุรกิจเท่านั้น ซึ่งจะถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ ซึ่งธุรกิจโดยทั่วไป ได้แก่ ดำเนินธุรกิจสินเชื่อหรือการให้เงินกู้แก่สมาชิก ธุรกิจการจัดหาสินค้ามาจำหน่ายหรือธุรกิจซื้อ ธุรกิจรวบรวมผลผลิตของสมาชิก หรือธุรกิจขาย ธุรกิจการแปรรูปผลผลิต ธุรกิจบริการ และธุรกิจอุตสาหกรรม²⁵

²⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2548). *ประมวลสาระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสหกรณ์ หน่วยที่ 5* (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดแสงจันทร์การพิมพ์. หน้า 15.

²⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 24. หน้า 6.

การดำเนินงานสหกรณ์จะมีผู้เกี่ยวข้องอยู่ 4 ฝ่าย คือ สมาชิก คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ฝ่ายจัดการ และผู้ตรวจสอบกิจการ²⁶ โดยทั้งสี่ฝ่ายจะทำงาน เพื่อบรรลุเป้าหมายของสหกรณ์ วิธีการบริหารงานสหกรณ์จะเริ่มคนที่สมาชิกทุกๆ คน จะทำการเลือกตั้ง “คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์” ในที่ประชุมใหญ่ เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสมาชิก ในการบริหารและกำหนดนโยบายของสหกรณ์ และมีการเลือกตั้ง “ผู้ตรวจสอบกิจการ” ในที่ประชุมใหญ่เช่นกัน เพื่อให้มาทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานสหกรณ์ จากนั้นคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ จะพิจารณาจัดจ้าง “ฝ่ายจัดการ” ซึ่งประกอบด้วยผู้จัดการและเจ้าหน้าที่สหกรณ์ เพื่อมาทำหน้าที่ทำงานประจำวันของสหกรณ์ จะมีการตรวจสอบกิจการโดย “ผู้ตรวจสอบกิจการ” และจะมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะคอยให้คำแนะนำส่งเสริมและช่วยเหลือสหกรณ์และสอบบัญชีสหกรณ์ เมื่อครบรอบปีทางบัญชีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ จะรายงานผลการดำเนินงานต่อที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกเพื่อให้สมาชิกพิจารณาผลงานที่ผ่านมา และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานในปีต่อไป โดยสรุปบุคคลที่มีบทบาทสำคัญและโดยตรงต่อการดำเนินงานของสหกรณ์จึงประกอบด้วย 4 ฝ่าย คือสมาชิก คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ฝ่ายจัดการ และผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งสรุปบทบาทของแต่ละฝ่ายได้ดังนี้

2.1.5.1 บทบาทของสมาชิก

ข้อบังคับของสหกรณ์โดยทั่วไปได้กำหนดคุณสมบัติสมาชิก ดังนี้ ผู้ลงชื่อขอจดทะเบียนสหกรณ์และผู้ที่มีชื่ออยู่ในบัญชีของผู้ที่จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ ก่อนจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ รวมทั้งผู้ที่สมัครเป็นสมาชิกภายหลังที่สหกรณ์ได้จดทะเบียนแล้ว โดยถือว่าได้เป็นสมาชิกเมื่อได้ชำระค่าหุ้นตามจำนวนที่จะถือครบถ้วนแล้ว และมีสิทธิหน้าที่ตามข้อบังคับสหกรณ์ สรุปได้ดังนี้

- 1) เป็นเจ้าของสหกรณ์ โดยถือหุ้นกับสหกรณ์ มีทรัพย์สินอยู่ในสหกรณ์ มีหนี้สินอยู่ในสหกรณ์ มีส่วนรับผิดชอบต่อสหกรณ์ มีส่วนได้เสียในสหกรณ์
- 2) มีสิทธิในการใช้บริการของสหกรณ์ มีสิทธิในการควบคุมสหกรณ์ มีสิทธิในการตรวจสอบสหกรณ์ มีสิทธิในการเข้าประชุมใหญ่ มีสิทธิในการเลือกตั้งและสมัครเป็นกรรมการสหกรณ์

²⁶ ชัยณรงค์ สมพันธ์. (2559). *การบริหารงานสหกรณ์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://sites.google.com/site/chitnupong211>. [2561, 21 มกราคม].

3) มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะกรรมการ และคำสั่งของสหกรณ์ มีหน้าที่เข้าร่วมประชุม มีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสหกรณ์ มีหน้าที่สอดส่องดูแลกิจการของสหกรณ์²⁷

2.1.5.2 บทบาทของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มาจากการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกสหกรณ์ และเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้กำหนดนโยบายทั่วไปของสหกรณ์ และทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ให้กับสมาชิก พิจารณาแต่งตั้งหรือกำหนดค่าตอบแทนฝ่ายจัดการสหกรณ์ พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจและการกระทำต่างๆ รวมทั้งการเงิน การลงทุนของสหกรณ์ จัดให้มีการดูแลทรัพย์สินของสหกรณ์ ดำเนินการเรียกประชุมใหญ่สามัญปีละ 1 ครั้ง เพื่อแสดงผลการดำเนินงานของสหกรณ์ในรอบปี รวมทั้งเสนอการจัดทำโรสุทธิประจำปี จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เดือนละ 1 ครั้ง เพื่อรับทราบผลการดำเนินงานของสหกรณ์ รวมทั้งวินิจฉัยและตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ตลอดจนแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ จึงอยู่ในฐานะผู้บริหาร ซึ่งจะ เป็นผู้พัฒนาสหกรณ์ให้ดำเนินงานไปตามเป้าหมายและตามนโยบายที่กำหนด²⁸

2.1.5.3 บทบาทหน้าที่ของฝ่ายจัดการ

ฝ่ายจัดการสหกรณ์ได้รับการคัดเลือกและจัดจ้างจากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ให้เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานอันเกี่ยวกับกิจกรรมประจำวันทุกด้านของสหกรณ์ ฝ่ายจัดการประกอบด้วย ผู้จัดการสหกรณ์และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ สรุปบทบาทหน้าที่ได้ดังนี้

1) ฝ่ายจัดการ เป็นผู้ที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานในสหกรณ์เพราะมีหน้าที่บริหารงานตามนโยบายที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กำหนด และเป็นผู้บริหารทรัพยากรต่างๆ ของสหกรณ์ ดังนั้น จึงต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเข้าใจหลักการสหกรณ์ และการดำเนินธุรกิจเป็นอย่างดี มีความสามารถรอบรู้ในเหตุการณ์ประจำวันทั้งภายในภายนอก ทั้งปัจจุบันและอนาคตสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์เศรษฐกิจต่างๆ ไปได้เป็นอย่างดี และมีความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์ต่อฝ่ายต่างๆ ของสหกรณ์ได้เป็นอย่างดี รวมทั้งมีความรู้ในด้านบัญชีและการเงินเป็นอย่างดี หน้าที่สำคัญของผู้จัดการสหกรณ์ ตามข้อบังคับสหกรณ์ สรุปได้ดังนี้ ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานในสหกรณ์ให้เป็นไปโดยถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นการรับสมัครสมาชิก การรับค่าหุ้น การรับฝากเงิน การรับจ้างต่างๆ การดูแลรักษาทรัพย์สินให้อยู่ในสภาพดีและ

²⁷ สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์. (2560). *บทบาทหน้าที่สมาชิกสหกรณ์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: 164.115.5.76/document/work_member.doc. [2561, 25 มกราคม].

²⁸ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครศรีธรรมราช. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 32 – 33.

ปลอดภัย รวมถึงการจัดทำบัญชีและรายละเอียดต่างๆ การจัดทำรายงานทางการเงิน การเสนอแผนงานให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทราบและพิจารณา เพื่อเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ ดังนั้นในการบริหารการจัดการสหกรณ์ ผู้จัดการสหกรณ์เป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการนำสหกรณ์ไปสู่จุดมุ่งหมายที่วางไว้

2) เจ้าหน้าที่สหกรณ์ เป็นผู้ช่วยเหลือผู้จัดการสหกรณ์และได้รับมอบหมายจากผู้จัดการสหกรณ์ในกรปฏิบัติงานประจำวันของสหกรณ์

2.1.5.4 บทบาทของผู้ตรวจสอบกิจการ

ผู้ตรวจสอบกิจการ เป็นบุคคลหรือคณะบุคคล ที่ได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ตรวจสอบเอกสารทุกธุรกิจ ทุกกิจการของสหกรณ์ ตรวจสอบหลักฐานต่างๆ ในสหกรณ์ ตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนงาน การใช้จ่ายงบประมาณ ติดตามผลการดำเนินงานของคณะกรรมการดำเนินการ ตรวจสอบหลักประกัน การจัดจ้างเจ้าหน้าที่สหกรณ์ เข้าประชุมใหญ่เสนอผลการตรวจสอบกิจการ

2.1.6 ความสำคัญของสหกรณ์

สหกรณ์ เป็นหน่วยธุรกิจที่มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจส่วนรวม ระบบสหกรณ์มุ่งส่งเสริมฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละคนให้เจริญเติบโตขึ้น โดยเฉพาะในปัจจุบันที่รัฐบาลได้ส่งเสริมให้นำระบบสหกรณ์ไปใช้เป็นพื้นฐานในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจในระดับกลางและระดับล่าง โดยการสนับสนุนงบประมาณจำนวนมากให้เป็นทุนดำเนินงานสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์ยังคงเป็นหน่วยทางธุรกิจหนึ่งของเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงความสำคัญของสหกรณ์ ดังนี้

2.1.6.1 การสร้างงานใหม่ (Providing New Jobs)

สหกรณ์ จะเป็นธุรกิจที่สร้างงานใหม่ๆ จึงถือได้ว่าเป็นโอกาสสำหรับตลาดแรงงาน ในห้วงเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งทำให้ธุรกิจในรูปแบบอื่น จะต้องมีการลดปริมาณแรงงานลงโดยการให้คนงานออกจากงาน สหกรณ์ ซึ่งเป็นกิจการของทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน ที่เปิดกว้างรองรับบุคคลต่างๆ เข้ามาสู่ระบบสหกรณ์ สำหรับธุรกิจสหกรณ์จะสร้างงานใหม่ได้ 2 ทางคือ 1) การลงทุนในธุรกิจใหม่ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ 2) โดยการขยายธุรกิจเดิม

2.1.6.2 แหล่งกำเนิดกิจการขนาดใหญ่ในอนาคต

สหกรณ์ จะเป็นกิจการเริ่มต้นของกิจการขนาดใหญ่ โดยปกติในระยะเริ่มแรกของกิจการสหกรณ์ มักเริ่มต้นด้วยกิจการขนาดเล็กก่อน เพราะทุนมีจำกัด หรือยังขาดประสบการณ์ในการดำเนินกิจการขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนมาก ทำให้ความเสี่ยงในการลงทุนไม่มากนัก หรือสหกรณ์ขนาดเล็กอาจมีการรวมตัวกันเพื่อสร้างความมั่นคง ด้วยการรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งเป็น

สหกรณ์ระดับชุมชนสหกรณ์ ซึ่งจะสามารถแข่งขันกับกิจการขนาดใหญ่อื่นๆ ได้ ซึ่งการรวมตัวของสหกรณ์ขนาดเล็ก เพื่อเป็นชุมชนสหกรณ์ระดับประเทศ จะมีประสิทธิภาพที่สูง จะช่วยเสริมสร้างให้เป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ภายใน

2.1.6.3 ช่วยเหลือธุรกิจขนาดใหญ่ให้ผลิตสินค้าให้มีประสิทธิภาพ

จากที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า สหกรณ์เป็นแหล่งผลิตวัตถุดิบขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่นำส่งให้ธุรกิจในรูปแบบอื่น นำไปผลิตสินค้าที่มีคุณภาพ อีกทั้ง ธุรกิจขนาดใหญ่ๆ บางครั้งไม่สามารถทำหน้าที่การผลิต การจัดจำหน่ายได้ทุกกิจกรรมจึงต้องแบ่งความรับผิดชอบบางประการให้กับสหกรณ์ เป็นผู้ผลิต เช่น สินค้าทางการเกษตร ปศุสัตว์

2.1.6.4 กลไกที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจท้องถิ่น

ในแต่ละท้องถิ่นจะมีสหกรณ์ ซึ่งมีคนในท้องถิ่นเป็นสมาชิกสหกรณ์ กระจายตัวอยู่ทั่วไปเป็นจำนวนมาก และสหกรณ์มีความสัมพันธ์แน่นหนากับวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นธุรกิจการผลิตและขายสินค้าเกษตร ธุรกิจบริโภคร ธุรกิจรับฝากเงิน การกู้เงิน ฯลฯ กิจกรรมเหล่านี้ในแง่ของการผลิตก็จะเป็นแหล่งสร้างงานสร้างรายได้ให้กับคนในท้องถิ่น และสินค้าหรือบริการที่ได้ก็จะตอบสนองความต้องการของสังคมในท้องถิ่นนั้นๆ ทำให้เกิดการซื้อขายสินค้าและบริการส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของท้องถิ่นให้สามารถดำเนินต่อไปได้ และเป็นแหล่งผู้กระจายสินค้าสร้างความเชื่อมโยงสินค้ากับตลาดที่เป็นแหล่งรองรับสินค้า ซึ่งลูกค้าจะอยู่ในช่วงปลายน้ำของห่วงโซ่อุปทาน²⁹

กล่าวสรุปได้ว่าสหกรณ์ เป็นองค์การทางธุรกิจที่มีลักษณะและคุณสมบัติเฉพาะที่แตกต่างไปจากการดำเนินธุรกิจในรูปแบบอื่นๆ ที่มีบทบาททางเศรษฐกิจเกือบทุกด้าน เริ่มตั้งแต่การผลิต การจำหน่าย และการบริโภคร ถ้าหากสามารถทำให้สหกรณ์มีประสิทธิภาพ จะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพราะสหกรณ์มีบทบาทในการกระจายรายได้ไปสู่ประชาชนอย่างยุติธรรม ช่วยตัดพ่อค้าคนกลาง และนายทุนออกไป โดยอาศัยการรวมแรง รวมปัญญา รวมทุนของบุคคลที่อ่อนแอทางเศรษฐกิจ ช่วยสร้างความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้สมาชิกมีรายได้เพิ่มขึ้น มีการกินดีอยู่ดี ฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกก็เจริญขึ้น³⁰ แต่ทั้งนี้ สหกรณ์ ก็จะต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงจะต้องได้ทราบแนวคิดในทางกฎหมายสหกรณ์ต่อไป

²⁹ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (2560). *ธุรกิจเพื่อสังคม “สหกรณ์”*. เอกสารงานวิจัย สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. หน้า 30.

³⁰ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2559). *ประเภทสหกรณ์*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.cpd.go.th/cpdth>. [2561, 24 มีนาคม].

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการตรากฎหมายสหกรณ์

การตรากฎหมายสหกรณ์ ในแต่ละประเทศจะมีจุดประสงค์เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติในเรื่องการจัดตั้งสหกรณ์ การดำเนินการต่างๆ การกำหนดกรอบสิทธิหน้าที่ของบุคคล รวมทั้งการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในบางเรื่องไว้ แต่จะมีวัตถุประสงค์และลักษณะคล้ายกัน ดังนี้

2.2.1 วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมาย

การเกิดขึ้นของสหกรณ์ มักจะเกิดขึ้นจากการร่วมกลุ่มของบุคคลที่มีความเดือดร้อน และมีความจำเป็นร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาของตนเองและช่วยแก้ไขปัญหาซึ่งกันและกัน รัฐบาลจึงต้องมีการส่งเสริม สนับสนุน ดังนั้น แนวคิดกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับสหกรณ์ มักจะมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ดังนี้ คือ

- 1) เพื่อเป็นกรอบสำหรับการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ขึ้น โดยกำหนดสิทธิและภาระระหว่างสหกรณ์กับสมาชิกและกับบุคคลภายนอก
- 2) เพื่อกำหนดคุณลักษณะบางประการให้สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นสามารถดำเนินธุรกิจไปได้ด้วยดี
- 3) เพื่อให้เกิดสิทธิพิเศษทางกฎหมายระหว่างสหกรณ์กับรัฐบาลบางประการเท่าที่จำเป็นและตามที่รัฐบาลต้องการ³¹

โดยทั่วไปการตรากฎหมายสหกรณ์นั้น จะต้องนำหลักการสหกรณ์สากลมากำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยหลักการสหกรณ์ในที่นี้ หมายถึง แนวความคิดพื้นฐานหรือแก่นความคิดเกี่ยวกับสหกรณ์ ซึ่งอาจมีหลายแนวและมีผู้นำมาใช้ปฏิบัติ และพิสูจน์แล้ว และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในวงการสหกรณ์โดยเฉพาะหลักการสำคัญ หรืออุดมการณ์ที่ว่า “การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยผ่านการรวมกันเป็นคณะบุคคล” Mutual Assistance Through Association³² ซึ่งกฎหมายสหกรณ์ต้องอยู่บนแนวความคิดที่เหมือนกันคือ การวางแนวทางการดำเนินงานของสหกรณ์ให้เป็นไปตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ ดังนั้น เนื้อหาสาระของกฎหมายสหกรณ์ จึงประกอบด้วยหลักและวิธีการสหกรณ์ที่เหมือนกัน ส่วนวิธีปฏิบัติในเรื่องอื่นๆ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ โดยหลักการสหกรณ์ขององค์การสัมพันธภาพระหว่าง

³¹ เอื้ออารี จิตรตรง. (2553). *ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9)*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 70 – 71.

³² ออบ นะคะจัด. (2538). *คำอธิบายกฎหมายสหกรณ์ในฐานะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรและสถาบันเกษตรกร โดยย่อ*. กรุงเทพฯ: สถาบันเทคโนโลยีสังคม (เกริก). หน้า 4.

ประเทศ International Cooperative Alliance (ICA) ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของขบวนการสหกรณ์โลก และได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจะได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์ นอกจากกฎหมายสหกรณ์แล้ว ยังให้อิสระแก่สหกรณ์ในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับร่วมกันเรียกว่าข้อบังคับ (By-law) ซึ่งข้อบังคับนี้ เป็นข้อตกลงร่วมกัน ระหว่างสมาชิกในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจร่วมกัน เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน คุณสมบัติของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การขาดจากสมาชิก ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของสมาชิก เป็นต้น โดยกฎเกณฑ์ในข้อบังคับดังกล่าว อยู่ภายใต้หลักการสหกรณ์และขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้

2.2.2 ลักษณะของกฎหมายสหกรณ์

การจัดตั้งสหกรณ์ในทุกๆ ประเทศ มักจะมีกฎหมายสหกรณ์โดยเฉพาะ เพื่อรับรองการจดทะเบียน ดูแลตรวจสอบ ส่งเสริม และควบคุม บางประเทศอาจมีกฎหมายเฉพาะตามกิจกรรมของสหกรณ์แต่ละประเภท บางประเทศอาจมีกฎหมายฉบับเดียวใช้กับสหกรณ์ บางประเทศอาจมีหมวดหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในกฎหมายแพ่ง หรือกฎหมายธุรกิจอุตสาหกรรมอื่นๆ และบางประเทศอาจไม่มีบทบัญญัติเฉพาะ³³ เกี่ยวกับสหกรณ์ อย่างไรก็ตามกฎหมายสหกรณ์อย่างน้อยจะมีลักษณะสาระสำคัญประกอบด้วย³⁴

2.2.2.1 การจดทะเบียนและการได้สภาพนิติบุคคล

สหกรณ์ทั่วไปจะได้รับการรับรองให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ มีสภาพบุคคลเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากบรรดาสมาชิกที่ร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์ มีสิทธิและหน้าที่ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์นั้นๆ เช่น มีทรัพย์สินได้ในชื่อของสหกรณ์เอง อาจฟ้องหรือถูกฟ้องก็ได้

การที่สหกรณ์เป็นนิติบุคคลย่อมมีผลคุ้มครองสมาชิกของสหกรณ์จากการถูกเจ้าหนี้ฟ้องเกี่ยวกับหนี้สินของสหกรณ์ เพราะผู้ที่ทำสัญญาในฐานะลูกหนี้นั้นเป็นสหกรณ์ไม่ใช่สมาชิก ซึ่งสมาชิกจะต้องอยู่ในบังคับ ต้องรับผิดชอบชำระหนี้สินแทนสหกรณ์ก็ต่อเมื่อมีการเลิกสหกรณ์ และชำระบัญชีแล้วไม่มีสินทรัพย์พอที่จะชำระหนี้สินแก่เจ้าหนี้ได้ ผู้ชำระบัญชีอาจเรียกให้สมาชิกออกเงินส่วนที่ตนต้องรับผิดชอบเพื่อชำระหนี้สินให้แก่เจ้าหนี้ ส่วนที่สมาชิกต้องรับผิดชอบอย่างน้อยเพียงใดสุดแต่ชนิดของความรับผิดชอบนั้นๆ ว่าเป็นความผิดจำกัดหรือความรับผิดไม่จำกัด การที่สหกรณ์จะได้สภาพนิติบุคคลนั้นจะต้องจดทะเบียน

³³ เอื้ออารี จิตรตรง. (2553). อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 31. หน้า 69 – 70.

³⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2548). อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 6.

2.2.2.2 การกำหนดลักษณะของสหกรณ์³⁵

สหกรณ์มักจะพยายามกำหนดบทนิยามคำว่าสหกรณ์ไว้ในกฎหมาย หรือกำหนดลักษณะขั้นต่ำที่จำเป็นจะต้องมีเพื่อที่จะจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ กฎหมายหลายฉบับมักจะให้บทนิยามสหกรณ์ไว้โดยเฉพาะ รวมทั้งยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของสหกรณ์กระจายอยู่ในมาตราต่างๆ พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจของสมาชิก หรือดำเนินธุรกิจร่วมกันเพื่อประโยชน์ของสมาชิกทั้งปวง การบัญญัติให้สหกรณ์ดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของสมาชิกทั้งปวงนับเป็นลักษณะเด่นของสหกรณ์ที่ต่างจากองค์การธุรกิจอื่นซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อแสวงกำไรจากบุคคลภายนอกมาแบ่งปันกันระหว่างผู้ถือหุ้น การที่จะผูกพันสหกรณ์ให้ดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของสมาชิก อาจทำได้โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับหรือระเบียบสหกรณ์ว่า สหกรณ์ต้องทำธุรกิจกับสมาชิกเท่านั้น

2) การรับสมัครสมาชิกไม่จำกัด กฎหมายสหกรณ์ส่วนใหญ่จะกำหนดจำนวนขั้นต่ำของสมาชิกแรกเริ่มขณะจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ จากนั้นสหกรณ์เปิดรับสมาชิกเพิ่มได้เสมอ ตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์นั้นๆ ลักษณะนี้จะเห็นได้ชัดเจน จากการที่ไม่มีบทบัญญัติใด ในกฎหมายสหกรณ์บังคับให้กำหนดจำนวนหุ้นไว้แน่นอน ซึ่งต่างจากกรณีของบริษัทจำกัดที่ต้องกำหนดจำนวนทุนเรือนหุ้นไว้ในหนังสือบริคณห์สนธิ และเมื่อผู้เข้าซื้อชื้อจนครบตามที่กำหนดไว้แล้วจึงจะจดทะเบียนเป็นบริษัทได้ หากบริษัทจะขายหุ้นก็ต้องเสนอขายหุ้นใหม่ให้แก่ผู้ถือหุ้นเดิมก่อนขายให้แก่บุคคลอื่นๆ จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายสหกรณ์ไม่จำกัดจำนวนหุ้นของสหกรณ์นี้เพื่อให้สหกรณ์รับสมาชิกใหม่ได้เสมอแน่นอน

3) ทุนเรือนหุ้นและการจัดสรรกำไร กฎหมายสหกรณ์หลายประเทศจะมีบทบัญญัติการถือหุ้นชั้นสูงในสหกรณ์ ซึ่งอาจกำหนดจำนวนเงินแน่นอนหรือกำหนดเป็นสัดส่วนกับจำนวนทุนเรือนหุ้นทั้งหมด เช่น ให้ถือได้เพียงหนึ่งในห้าของทุกเรือนหุ้นทั้งหมด ตามหลักการสหกรณ์สากลระบุว่า ฟังแบ่งกำไรส่วนใหญ่ในระหว่างสมาชิกและตามส่วนธุรกิจซึ่งสมาชิกนั้นๆ ได้กระทำกับสหกรณ์ เป็นต้น

ฉะนั้น กฎหมายจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราการจ่ายเงินปันผลตามหุ้นไว้แน่นอน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นอัตราปานกลาง หรือไม่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำของประเทศนั้นๆ ข้อกำหนดเหล่านี้มุ่งป้องกันไม่ให้บุคคลผู้มั่งคั่งมาถือหุ้นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากสหกรณ์ นอกจากนี้จะมีข้อกำหนดการจัดสรรกำไรว่า ให้แบ่งกำไรส่วนใหญ่ในระหว่างสมาชิกตามธุรกิจซึ่ง

³⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7 – 8.

สมาชิคนั้นๆ ได้กระทำกับสหกรณ์ มีข้อกำหนดให้จัดสรรเป็นเงินทุนสำรองต่างๆ และจะมีข้อกำหนดให้จัดสรรเงินกำไรเพื่อการศึกษาและสาธารณประโยชน์

4) ควบคุมการบริหารงานของสหกรณ์ โดยปกติกฎหมายจะกำหนดว่าที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก เป็นอำนาจสูงสุดของสหกรณ์ ซึ่งจะต้องมีการประชุมปีละครั้ง และสมาชิกแต่ละคนจะมีเสียงหนึ่งเสียง โดยไม่คำนึงว่าสมาชิคนั้นๆ จะมีหุ้นหรือผลประโยชน์ได้เสียกับสหกรณ์มากน้อยเพียงใด และมักจะไม่นำอนุญาตให้มีการออกเสียงแทนกันได้ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกสนใจไปประชุมด้วยตนเอง และช่วยกันควบคุมดูแลแก้ไขปรับปรุงกิจการของสหกรณ์

2.2.2.3 เอกสิทธิ์ของสหกรณ์

ระบบสหกรณ์เป็นวิธีการที่บุคคลที่มีทุนทรัพย์น้อยร่วมกันจัดตั้งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและเพื่อให้เกิดความเพิ่มพูนทางเศรษฐกิจและเนื่องจากผู้อ่อนแอในทางเศรษฐกิจที่มักจะเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ รัฐบาลจึงมีหน้าที่ส่งเสริมการจัดสหกรณ์ในแพร่หลาย เพื่อยกฐานะการครองชีพและเศรษฐกิจของประชาชน เหตุนี้นานาประเทศจึงให้เอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษแก่สหกรณ์ในหลายๆ ด้าน ดังนี้

1) เอกสิทธิ์ทางภาษีอากร (Fiscal Privileges) มักจะช่วยเหลือสหกรณ์โดยการยกเว้นภาษีอากร เช่น ภาษีเงินได้ อากรแสตมป์ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน การยกเว้นภาษีเงินได้แก่สหกรณ์นั้น อาศัยเหตุผลว่าสหกรณ์มิได้มุ่งหมายแสวงหากำไร เมื่อมีส่วนเกินหรือกำไรจากการดำเนินงานก็คืนให้แก่สมาชิก โดยนัยนี้สหกรณ์จึงไม่มีรายได้เหลือเป็นของสหกรณ์เอง สำหรับการยกเว้นภาษีอากรประเภทอื่นๆ ก็เพื่อส่งเสริมให้สหกรณ์ได้มีโอกาสเจริญก้าวหน้าในการแข่งขันกับองค์การธุรกิจอื่น

2) เอกสิทธิ์ทางกฎหมาย (Legal Privileges) เช่น สหกรณ์ได้สภาพนิติบุคคลภายใต้บทบัญญัติทางกฎหมาย หรือจดทะเบียนตามกฎหมายสหกรณ์ นอกจากนี้กฎหมายบางประเทศมีบทบัญญัติว่าด้วยการตั้งผู้รับ โอนประโยชน์เป็นพิเศษต่างหากจากบทบัญญัติว่าด้วยพินัยกรรมตามกฎหมายมรดก เช่น ตามกฎหมายสหกรณ์ของประเทศอังกฤษ และอินเดียสมาชิกอาจทำหนังสือตั้งผู้รับประโยชน์ในทรัพย์สิน ที่ตนมีอยู่ในสหกรณ์ เมื่อสมาชิกตาย สหกรณ์ก็โอนทรัพย์สินของสมาชิกให้แก่ผู้รับโอนประโยชน์นี้ได้

ในบางประเทศกฎหมายสหกรณ์จะมีบทบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาทเมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างสหกรณ์กับสมาชิก หรือระหว่างสมาชิก หรือระหว่างทายาทหรือผู้แทนโดยชอบด้วยกฎหมายของสมาชิก นายทะเบียนสหกรณ์อาจวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น หรือมอบให้อนุญาตโดยตุลาการ (บุคคลที่คู่กรณีพร้อมใจกันตั้งขึ้นเพื่อให้ชำระตัดสินในข้อพิพาท) วินิจฉัยก็ได้ กฎหมายสหกรณ์ของประเทศอินเดียมีบทบัญญัติว่าด้วยบุริมสิทธิของสหกรณ์ว่า สหกรณ์มีบุริมสิทธิในอันที่

จะได้รับชำระหนี้สินเงินกู้จากสมาชิก หรือผู้ที่ออกจากสมาชิกแล้วในลำดับก่อนสิทธิเรียกร้องรายอื่น ๆ

กล่าวโดยสรุปได้ว่าระบบธุรกิจในรูปแบบสหกรณ์ ประเทศหลายประเทศทั่วโลกได้นำไปใช้เพื่อแก้ไขความเดือดร้อน และมีความจำเป็นร่วมกัน เพื่อแก้ไขปัญหาของตนเองและช่วยแก้ไขปัญหาซึ่งกันและกัน รัฐบาลจึงต้องมีการส่งเสริม สนับสนุน และให้การคุ้มครองสหกรณ์ โดยเฉพาะ โดยจะต้องเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล จึงเป็นการสมควรที่จะต้องศึกษาแนวคิดและกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทย โดยละเอียดดังนี้

2.3 แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทย

ประเทศไทย ได้ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ดังนั้น ระบบสหกรณ์ จึงได้ตราเป็นกฎหมาย และกำหนดให้สหกรณ์ มีข้อบังคับ เพื่อกำหนดขึ้นไว้ในกาที่จะต้องปฏิบัติ หรือดำเนินการตามกฎหมาย³⁶ และสหกรณ์ ชอบที่จะออกกระเบียบ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ของการปฏิบัติงาน³⁷ และเป็นเครื่องมือ ในการช่วยให้เกิดการควบคุมภายในองค์กรที่ดี ในการนี้ จะได้ศึกษาแนวคิดสหกรณ์และกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทย ดังนี้

2.3.1 ความเป็นมาของสหกรณ์และกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทย

สหกรณ์ในประเทศไทยมีกำเนิดสืบเนื่องมาตั้งแต่ช่วงปลายรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 5 แห่งกรุงรัตน โกสินทร์ ซึ่งขณะนั้นประเทศไทยเริ่มมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจของชนบทมีการเปลี่ยนแปลงจากระบบเศรษฐกิจเพื่อเลี้ยงตนเองไปสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อการค้า ความต้องการเงินลงทุนในการครองชีพจึงต้องมีมากขึ้น แต่ข้อจำกัดของเกษตรกรไทย โดยเฉพาะชาวนามีมากมาย ที่สำคัญคือการขาดแคลนเงินทุน การถูกเอารัดเอาเปรียบจากพ่อค้า ความเสี่ยงภัยในการผลิตทางการเกษตร รัฐบาลตั้งแต่ปลายรัชกาลที่ 5 จึงคิดที่จะแก้ไขภาวะเศรษฐกิจด้านการครองชีพของชาวนาให้สูงขึ้น โดยจะจัดตั้งธนาคารการเกษตร (Agricultural Bank)³⁸ ให้มีสาขาแผ่ไปในส่วนภูมิภาค เพื่อช่วยเหลือให้สินเชื่อการเกษตรแก่ชาวนาที่ยากจน แต่มาขัดข้องอยู่ที่ปัญหาในเรื่องหลักประกันเงินกู้ และการควบคุมมิให้ชาวนาที่กู้ยืมเงินจากธนาคารทอดทิ้งที่นาและหลบหนีได้ ความคิดนี้จึงเป็นอันล้มเลิกไป

³⁶ จุมพล ชลเชม. (2547). *คู่มือการส่งเสริมสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสหกรณ์*. กรุงเทพฯ: ชุมชุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด. หน้า 57.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

³⁸ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. (2557). *สหกรณ์*. เอกสาร โครงการส่งเสริมผลิตเอกสารชุดการเรียนที่เป็น การสรุปเนื้อหาในรูปแบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รายวิชา EC 321 การสหกรณ์ วิชาเศรษฐศาสตร์. หน้า 19.

ใน พ.ศ. 2456 บริษัทแบงค์สยามกัมมาจล จำกัด (ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด) ประสบวิกฤตการณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (กระทรวงการคลัง) ต้องเข้าช่วยเหลือเพิ่มหุ้นและเงินทุนให้ ประกอบกับในสมัยนั้นแบงค์สยามกัมมาจล มีข้อจำกัดในเรื่องการขยายเงินซื้อเงิน (Exchange Bank) เพราะมีตัวแทนจำนวนน้อยในต่างประเทศ ทางราชการจึงคิดปรับปรุงแก้ไข ให้เป็นธนาคารดำเนินกิจการให้ราษฎรกู้ยืมเงิน ไปทำการผลิต และปลดปล่อยหนี้สิน (Loan Bank) โดยยึดถือที่ดินและหลักทรัพย์อื่นเป็นหลักประกัน สำหรับปัญหาการควบคุมมิให้ชาวต่างชาติกู้ยืมเงิน ทอดทิ้งที่นาและหลบหนีสิน ที่แก้ไขยังไม่ได้นั้น ได้มีนายเบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ หัวหน้าธนาคารแห่งมัทราส ประเทศอินเดีย ซึ่งเข้ามาสำรวจหลักการจัดตั้งธนาคาร ตามคำเชิญของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ แนะนำว่าสมาคมซึ่งประชาชนรวมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อทำการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีชื่อเรียกว่า Co-operation (พระราชวรวงษ์เชอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ทรงบัญญัติศัพท์ภาษาไทยขึ้นแทนไว้ และใช้กันมาจนตราប់เท่าทุกวัน “สหกรณ์”) นั้น³⁹ เป็นหลักประกันอันมั่นคงสมควรที่ธนาคาร จะให้สมาคมสหกรณ์เหล่านี้กู้ยืมเงินเป็นอย่างยิ่ง

แนวความคิดดังกล่าวยังเป็นปัญหาอยู่อีก เมื่อคณะกรรมการของแบงค์สยามกัมมาจล ได้ชี้แจงและให้เหตุผลว่า บริษัทแบงค์สยามกัมมาจล เป็นธนาคารพาณิชย์ของคน ไทย ก่อตั้งขึ้นด้วยทุนของคนไทยเป็นส่วนใหญ่ ถ้าต้องเปลี่ยนเป็นธนาคารให้กู้ยืมเงินแห่งชาติจะไม่มีธนาคารพาณิชย์ของคนไทยเหลืออยู่เลย นอกจากนี้ผลประกอบการขายเงินซื้อเงิน ซึ่งธนาคารกระทำอยู่ได้ผลดีเป็นที่ประจักษ์ตามคำริของทางราชการ ดังนั้นการที่จะตัดแปลงแบงค์สยามกัมมาจล จึงเป็นเหตุอันระงับไป อย่างไรก็ดี เป็นมูลเหตุสำคัญทำให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ บังเกิดความคิดที่จะชักนำเอาวิธีการสหกรณ์เข้ามาใช้ในประเทศไทย เพื่อแก้ไขภาวะความเป็นอยู่ของราษฎรชาวนาที่ได้รับ ความเดือนร้อนในเรื่องหนี้สินและยากจนให้ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น⁴⁰ ใน ปี พ.ศ. 2459 เมื่อรัฐบาลได้ตั้งอธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อให้มีอำนาจดำเนินการจัดตั้งและจดทะเบียนสหกรณ์แล้ว จึงมีความคิดกำหนดสถานที่ที่จะตั้งสหกรณ์ซึ่งในที่สุดตกลงกันว่า จะจัดตั้งสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรบางตำบลในท้องที่จังหวัดพิษณุโลกเป็นการทดลองก่อน โดยมีเหตุผลว่าจังหวัดพิษณุโลก ยังมีราษฎรไม่หนาแน่น และราษฎรส่วนมากเป็นคนจน เพ็งอพยพมาจากทางใต้ เพื่อไปจับจองทำประโยชน์ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ราษฎรเหล่านี้ขาดแคลนเงินทุนต้องกู้ยืมและเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง ทำให้ตกเป็นหนี้สินจนไม่อาจตั้งตัวเป็นหลักแหล่งได้ จึงเป็นเหตุให้ผู้ที่พอจะพอพขึ้น ไปใหม่เกิดความท้อถอย ดังนั้นจึงได้เลือกจัดตั้งสหกรณ์

³⁹ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2560). *ประวัติศาสตร์สหกรณ์ในประเทศไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.cpd.go.th/cpdth2560>. [2560, 31 ธันวาคม].

⁴⁰ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2550). *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3*. หน้า 4.

ประเภทหาทุนขึ้น เพื่อช่วยเหลือราษฎรที่ไปตั้งรากฐานทำการเพาะปลูกอยู่แล้วให้พอตั้งตัวได้ โดยการจดทะเบียนสหกรณ์แห่งแรกเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 ชื่อสหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ ถึงแม้การสหกรณ์ในระยะนั้นเป็นเพียงขั้นทดลอง ก็มีกฎหมายมาคุ้มครองสหกรณ์ โดยรัฐบาลได้เลือกเอาพระราชบัญญัติสมาคม พุทธศักราช 2457 มาใช้บังคับใช้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสมาคม พุทธศักราช 2457 ซึ่งใช้สำหรับการรวมกลุ่มของบุคคลที่ยินยอมพร้อมใจกันในการทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดโดยไม่หาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน สอดคล้องใกล้เคียงกับแนวทางการจัดสหกรณ์ที่รัฐบาลกำลังเริ่มส่งเสริม ในการตรากฎหมายครั้งนี้จึงให้เพิ่มเติมบทบัญญัติพิเศษผนวกเข้ากับพระราชบัญญัติสมาคม พุทธศักราช 2457 อีกฉบับหนึ่งเพื่อใช้เป็นกฎหมายคุ้มครองสหกรณ์ โดยเฉพาะเรียกชื่อว่า “พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459” ประกาศและบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2459

จากจุดนี้อาจกล่าวได้ว่า ขบวนการสหกรณ์ไทยมีรูปแบบการส่งเสริมจากรัฐสู่ประชาชน เมื่อราษฎรเห็นประโยชน์และมีความนิยมมากขึ้น รัฐบาลจึงตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 แม้จะมีการปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ แต่จะมีลักษณะจัดตั้งเป็นสหกรณ์หาทุนขนาดเล็ก และสมาชิกสหกรณ์มีน้อยเกินไป เป็นอุปสรรคในการขยายกิจการสหกรณ์ จึงได้มีตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เพื่อให้มีการควมรวมสหกรณ์ขนาดเล็กเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ได้ แต่ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติบังคับเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งหากจะมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลในกรณีใดก็ต้องอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายนั้น จึงได้มีตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุปได้ว่าสหกรณ์ของประเทศไทยเกิดจากนโยบายรัฐบาลในการหาวิธีแก้ปัญหาเศรษฐกิจสังคมของประชาชนที่ประสบปัญหาในเรื่องเงินทุน มิได้เกิดจากพื้นฐานประชาชนรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ และได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดจนทำให้ปัจจุบันสหกรณ์ในประเทศไทยมีมากกว่า 7,000 กว่าสหกรณ์ และยังเป็นรากฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ หากปล่อยให้สหกรณ์เกิดล้มละลาย โดยที่ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยเป็น วงกว้าง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะได้ศึกษาลักษณะและรูปแบบที่สำคัญของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ต่อไป

2.3.2 ลักษณะและรูปแบบที่สำคัญของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542⁴¹

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2542⁴² ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553⁴³ ซึ่งลักษณะและรูปแบบที่สำคัญของกฎหมายสหกรณ์ จะมีดังนี้

1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับผู้รักษาการและนิยามสำคัญ

บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัติคำจำกัดนิยาม “สหกรณ์” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมโดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

2) บททั่วไป

บัญญัติให้สหกรณ์ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม⁴⁴ ห้ามผู้ใดนอกจากสหกรณ์และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยใช้คำว่า “สหกรณ์” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจ

3) การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์

บัญญัติให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ และกำหนดให้อธิบดีการส่งเสริมสหกรณ์ เป็นนายทะเบียนสหกรณ์⁴⁵ และให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย สำหรับการกำกับดูแลสหกรณ์นั้น นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนาย

⁴¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 24. หน้า 44 - 54.

⁴² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116, ตอนที่ 30 ก, หน้า 1, วันที่ 23 เมษายน 2542.

⁴³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนที่ 26 ก หน้า 1 วันที่ 21 เมษายน 2553.

⁴⁴ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542. มาตรา 6.

“ถ้าสหกรณ์เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนสำหรับการได้มา การจำหน่าย การยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ หรือการยึดหน่วงซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การจดทะเบียนเช่นนั้นให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม”

⁴⁵ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542. มาตรา 15.

“ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย”

ทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์แล้วแต่กรณี เข้าช่วยเหลือ ดำเนินกิจการของสหกรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่สหกรณ์ร้องขอ หรือตามที่นายทะเบียน สหกรณ์หรือคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติเห็นว่าจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือแก้ไข เป็นต้น ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้เกี่ยวข้องในสหกรณ์ มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ เข้าไปตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ สั่งยับยั้งหรือเพิกถอนอนุมัติการประชุมใหญ่ หรือการประชุมคณะกรรมการดำเนินการ หากมีการลงมติฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของ สหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ เมื่อกรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหาย เมื่อสหกรณ์ไม่ดำเนินการ ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่อง กรณีคณะกรรมการ ดำเนินการกระทำการหรือละเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่จนสหกรณ์เกิดความเสียหาย จนถึงขั้นมีคำสั่งให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วนที่เกี่ยวข้องพ้นจากตำแหน่งได้

4) การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์เป็นนิติบุคคล

บัญญัติให้คุณสมบัติของสหกรณ์ซึ่งประสงค์จะจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ กำหนด เงื่อนไขและคุณสมบัติสหกรณ์ ที่จะจัดตั้งขึ้น โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์นี้ว่า ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วย ตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ ต้องมีกิจการร่วมกันตามประเภทของ สหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน ต้องมีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ ต้องมีทุนซึ่งแบ่งเป็น หุ้นมีมูลค่าเท่าๆกัน และสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์ พิจารณาแล้วเห็นว่าการรวมกลุ่มเป็นไปตามกฎหมาย และการจัดตั้งสหกรณ์ตามที่ขอจดทะเบียนจะ ไม่เสียหายแก่ระบบสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์จะรับจดทะเบียนให้แก่สหกรณ์นั้น สหกรณ์ที่ ได้รับการจดทะเบียนแล้ว จะมีฐานะเป็นนิติบุคคล⁴⁶

5) ข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับจะ กระทำได้ก็แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่และต้องนำข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมไปจดทะเบียนต่อ

⁴⁶ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542. มาตรา 37.

“เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า สหกรณ์ตามที่ขอจดทะเบียนมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา 33 คำขอจดทะเบียนมีเอกสารครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา 35 และการจัดตั้งสหกรณ์ตามที่ขอจดทะเบียนจะไม่เสียหายแก่ระบบสหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนและออกใบสำคัญรับจดทะเบียนให้แก่สหกรณ์ นั้นให้สหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล”.

นายทะเบียนสหกรณ์ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความในข้อบังคับ ให้สหกรณ์ขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสหกรณ์

6) ความรับผิดชอบของสมาชิก และการถือหุ้น

บัญญัติว่า ในการชำระค่าหุ้น สมาชิกจะนำค่าหุ้นหักกลบลบหนี้กับสหกรณ์ไม่ได้ และสมาชิกมีความรับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ และในระหว่างที่สมาชิกภาพของสมาชิกยังไม่สิ้นสุดลง ห้ามผู้ใดที่เป็นเจ้านี้ของสมาชิกใช้สิทธิเรียกร้องหรืออายัดค่าหุ้นของสมาชิกผู้นั้น และเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง สหกรณ์มีสิทธินำเงินตามมูลค่าหุ้นที่สมาชิกมีอยู่มาหักกลบลบหนี้ที่สมาชิกผูกพันต้องชำระหนี้แก่สหกรณ์ได้ และให้สหกรณ์มีฐานะเป็นเจ้านี้บุริมสิทธิพิเศษเหนือเงินค่าหุ้นนั้น นอกจากนี้สมาชิกอาจทำหนังสือตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้รับโอนประโยชน์ในเงินค่าหุ้น เงินฝาก หรือเงินอื่นใดจากสหกรณ์เมื่อตนถึงแก่ความตาย โดยมอบไว้แก่สหกรณ์เป็นหลักฐาน

7) การดำเนินงาน

(1) อำนาจกระทำการและข้อจำกัดบางประการ

บัญญัติให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการตามวัตถุประสงค์⁴⁷ สำหรับสหกรณ์ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการขายผลิตผลการเกษตรที่สมาชิกผลิตขึ้น ให้ซื้อหรือรวบรวมผลิตผลจากสมาชิกก่อนผู้อื่น

(2) คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และผู้ตรวจสอบกิจการ

บัญญัติให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คน มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี นับไม่เกินสองวาระติดต่อกัน ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการคนหนึ่งหรือหลายคน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ แล้วนำมารายงานต่อที่ประชุมใหญ่

(3) การประชุมใหญ่และการออกเสียงในกิจการของสหกรณ์

พระราชบัญญัติให้มีการประชุมใหญ่สามัญปีละหนึ่งครั้ง ส่วนการประชุมใหญ่วิสามัญกระทำได้เมื่อมีเหตุอันสมควรและตามที่มอบบัญญัติบังคับไว้ การกำหนดผู้เข้าประชุมที่นับเป็นองค์ประชุม โดยกำหนดให้สมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน ฯลฯ จึงจะเป็นองค์ประชุมได้ การออกเสียงในที่ประชุมให้สมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออก

⁴⁷ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542. มาตรา 46.

เสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมใหญ่ให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ การควบสหกรณ์ การแยกสหกรณ์ การเลิกสหกรณ์ และการอื่นใดที่ข้อบังคับกำหนดให้ใช้เสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกที่มาประชุม

8) การควบสหกรณ์เข้ากัน

มีบทบัญญัติให้สหกรณ์ ตั้งแต่สองสหกรณ์ขึ้นไปอาจควบเป็นสหกรณ์เดียวได้

9) การแยกสหกรณ์

บทบัญญัติเพื่อให้บางสหกรณ์ที่มีสมาชิกจำนวนมากอาจไม่สะดวกต่อการบริหารจัดการในสหกรณ์ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในบทบัญญัติว่า การแยกสหกรณ์จะกระทำมิได้ แต่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองท้องที่หรือแบ่งหน่วยงาน หรือสถานประกอบการ จะแยกสหกรณ์ก็ได้ หากมีความจำเป็นหรือมีเหตุให้ไม่สะดวกแก่การดำเนินงาน

10) ชุมนุมสหกรณ์

บัญญัติให้สหกรณ์ ตั้งแต่ห้าสหกรณ์ขึ้นไป ที่ประสงค์จะร่วมกันดำเนินกิจการ เพื่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่เข้าร่วมกันนั้น อาจรวมกันจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ได้ นอกจากนี้ยังกำหนดฐานะของชุมนุมสหกรณ์ให้เป็นสองระดับได้แก่ ระดับภูมิภาคและระดับประเทศ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด

2.3.3 ประเภทของสหกรณ์ตามกฎหมายสหกรณ์ของไทย

วิวัฒนาการประเภทของสหกรณ์ตั้งแต่เริ่มมีสหกรณ์ในประเทศไทย พ.ศ. 2459 จากสหกรณ์เพียงประเภทเดียว ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้งจนปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้มีกฎกระทรวง พ.ศ. 2548 กำหนดประเภทสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน กำหนดไว้ 7 ประเภท การดำเนินงานสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภทนั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์แต่ละประเภท แต่จะในทางปฏิบัติสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไม่มีความแตกต่างกันมากนัก แต่จะต่างกันในเรื่องของการให้บริการแก่สมาชิก⁴⁸ เท่านั้น

2.3.3.1 สหกรณ์ประเภทการเกษตร

สหกรณ์ประเภทการเกษตร คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ผู้มีอาชีพทางการเกษตร รวมกันจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกดำเนินธุรกิจร่วมกัน ดังนี้

⁴⁸ สหกรณ์และการรวมกลุ่มเพื่อการพัฒนาชุมชนของไทย. (2560). *เศรษฐศาสตร์สหกรณ์เบื้องต้น*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://sites.google.com/site/chayanan1431200051879/prapheth-khxng-shkrn-ni-prathesthiy>. [2560, 26ตุลาคม].

1) ให้บริการสินเชื่อเพื่อการเกษตรในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และรับฝากเงินจากสมาชิก

2) จัดหาวัสดุการเกษตร เช่น ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และเมล็ดพันธุ์พืชมาจำหน่าย

3) จัดหาตลาดเพื่อจำหน่ายผลผลิต โดยไม่ต้องพึ่งพาพ่อค้าคนกลาง

4) ส่งเสริมให้ความรู้เรื่องการเกษตรแผนใหม่

5) ให้การศึกษา อบรม และทัศนศึกษาดูงาน เกี่ยวกับกิจการสหกรณ์แก่สมาชิก

ประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับจากสหกรณ์ ก็คือทำให้สมาชิกมีปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้นจากการกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำมาประกอบอาชีพ ทำให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินทำกินมากกว่าเดิม ทั้งได้รับความรู้เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีในการผลิต ตั้งแต่การใช้พันธุ์พืชพันธุ์สัตว์ การใช้ปุ๋ย การไถ่ยา การเก็บรักษาผลผลิตอย่างมีคุณภาพ ผลผลิตที่ได้จึงเป็นไปตามความต้องการของตลาด ส่งผลให้สหกรณ์และบุคคลในครอบครัวมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษา และการอนามัย

2.3.3.2 สหกรณ์ประเภทประมง

สหกรณ์ประเภทประมง เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ชาวประมง เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการประกอบอาชีพซึ่งชาวประมง ที่ไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้เพียงคนเดียว ซึ่งมีทั้งประมงน้ำจืดและประมงทางทะเล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกดำเนินธุรกิจร่วมกัน ดังนี้

1) จัดหาวัสดุ อุปกรณ์การทำประมง และอื่นๆ มาจำหน่ายให้แก่สมาชิก

2) จัดหาตลาด หรือจัดจำหน่ายสัตว์น้ำและผลิตภัณฑ์จากสัตว์น้ำต่างๆ

ของสมาชิกให้แก่ประชาชนผู้บริโภคในราคายุติธรรม

3) จัดหาเงินกู้ให้สมาชิกนำไปลงทุนประกอบอาชีพ และรับฝากเงินจาก

สมาชิก

4) ให้การสงเคราะห์สมาชิกและครอบครัวที่ประสบภัยพิบัติต่างๆ

5) ให้บริการความรู้ทางวิชาการและธุรกิจการประมงแก่สมาชิก เช่น การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การแปรรูปผลผลิต และการนำเทคโนโลยีการจับสัตว์น้ำที่ทันสมัยมาใช้ ฯลฯ

ประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับจากสหกรณ์ ก็คือทำให้สมาชิกมีแหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำมาลงทุนประกอบอาชีพ ซื้อวัสดุอุปกรณ์และสิ่งของอันจำเป็นที่สหกรณ์นำมาจำหน่ายในราคาที่เป็นธรรม เมื่อมีผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์ สหกรณ์จะรวบรวมขายไปในราคาที่สูงขึ้น บริการรับฝากเงิน เพื่อความสะดวกปลอดภัยให้แก่สมาชิก และสมาชิกจะได้รับการศึกษาอบรมเกี่ยวกับ

การประกอบอาชีพการประมง ตามหลักวิชาการแผนใหม่ให้สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและปริมาณตรงกับความต้องการของตลาด

2.3.3.3 สหกรณ์ประเภทนิคม

สหกรณ์ประเภทนิคม คือ สหกรณ์การเกษตรในรูปแบบหนึ่ง ที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดสรรที่ดินทำกินให้ราษฎร การจัดสร้างปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้ผู้ที่อยู่อาศัยควบคู่ไปกับการดำเนินการจัดหาสินเชื่อ ปัจจัยการผลิตและสิ่งของที่จำเป็น การแปรรูปการเกษตร การส่งเสริมอาชีพ รวมทั้งกิจการให้บริการสาธารณสุขไปรษณีย์ โดยมิวัตถุประสงค์เพื่อ

1) จัดหาที่ดินมาจัดสรรให้แก่ราษฎรเพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตร และจัดให้มีบริการสาธารณสุขไปรษณีย์พื้นฐานที่จำเป็นแก่ผู้ที่อยู่อาศัย ที่ดินที่นำมาจัดดำเนินการส่วนใหญ่เป็นป่าเสื่อมโทรม หรือที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลัง โดยมีลักษณะการได้มาดังนี้⁴⁹

(1) สหกรณ์นิคม โดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ ขอรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ จำแนกเป็นที่จัดสรรเพื่อการเกษตร นำมาจัดสรรให้ราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ และส่งเสริมให้จัดตั้งขึ้นเป็นสหกรณ์ ซึ่งเมื่อสมาชิกได้ปฏิบัติตามถ้วนตามข้อบังคับของสหกรณ์แล้ว ก็จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับจัดสรรนั้นในที่สุด

(2) สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน โดยอาศัยประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และนโยบายของรัฐบาลในเรื่องการจัดหาที่ดินให้ราษฎร กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงจัดซื้อที่ดินขององค์การ หรือเอกชนนำมาปรับปรุงจัดสรรให้รวบรวมกันจัดตั้งขึ้นเป็นสหกรณ์ซึ่งเมื่อสมาชิกได้ส่งชำระเงินค่าเช่าซื้อที่ดินและปฏิบัติการอื่นครบถ้วนตามข้อบังคับของสหกรณ์แล้ว ก็จะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับจัดสรรนั้นในที่สุด

(3) สหกรณ์การเช่าที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์จะนำที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมแล้ว มาจัดสรรให้ราษฎร และจัดตั้งขึ้นเป็นสหกรณ์ สมาชิกจะมีสิทธิ์เข้าครอบครองทำกินในที่ดินที่ได้รับจัดสรรนั้นโดยเสียค่าเช่าในอัตราต่ำ และที่ดินจะตกทอดทางมรดกไปยังลูกหลาน ได้ตลอดไป แต่ห้ามมิให้โอนกรรมสิทธิ์ สหกรณ์นิคมทั้ง 3 รูปนี้ คงมีเพียง 2 รูปแรกที่สมาชิกจะได้ที่ดิน เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ส่วนในรูปของสหกรณ์การเช่าที่ดินนั้น สมาชิกจะได้เพียงสิทธิการให้ที่ดินโดยการเช่า และสิทธิที่ตกทอดทางมรดกตลอดไปเท่านั้น

2) รวบรวมสมาชิกที่เข้ามาอยู่อาศัยในนิคมหรือในที่ดินจัดสรรแห่งนั้นให้ร่วมก่อตั้งสหกรณ์ โดยดำเนินธุรกิจเช่นเดียวกับสหกรณ์การเกษตรทุกอย่าง

⁴⁹ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2550). อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 4.

ประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับจากสหกรณ์ ก็คือทำให้สมาชิกสหกรณ์มีสหกรณ์เป็นสถาบันที่เป็นสื่อกลางในการขอรับบริการต่างๆ จากรัฐบาล และเป็นสถาบันที่อำนวยความสะดวกในด้านการจัดหาสินเชื่อ การรวมกันซื้อรวมกันขาย การส่งเสริมการเกษตรและการฝึกอบรมซึ่งเป็นการเสริมสร้างให้เกิดระบบที่ดี

2.3.3.4 สหกรณ์ประเภทออมทรัพย์

สหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ เป็นสถาบันการเงินรูปแบบหนึ่ง เกิดจากการรวมตัวจัดตั้งโดยกลุ่มบุคคลซึ่งมีอาชีพเดียวกันหรืออยู่อาศัยในชุมชนเดียวกัน เช่น หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ โรงเรียน สถานศึกษา และชุมชนต่างๆ เพื่อส่งเสริมการออม และช่วยเหลือสมาชิกให้มีแหล่งกู่เงินเมื่อถึงคราวจำเป็น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1) ส่งเสริมการออมทรัพย์ สมาชิกจะออมทรัพย์กับสหกรณ์ได้ 2 วิธี ดังนี้ การซื้อหุ้นอย่างน้อย 1 หุ้น แต่ต้องไม่เกินกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด เมื่อถึงสิ้นปีผู้ถือหุ้นจะได้รับเงินปันผลในอัตราที่กฎหมายกำหนด และการฝากเงิน โดยได้รับผลตอบแทนเป็นดอกเบี้ยเป็นอัตราเดียวกับธนาคารพาณิชย์หรือสูงกว่า

2) การให้บริการเงินกู้ สหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ จะนำเงินค่าหุ้นและเงินฝากของสมาชิกมาหมุนเวียนให้สมาชิกที่มีความจำเป็นกู้ยืม โดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าผู้จากเอกชน

ประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับจากสหกรณ์ ก็คือ เป็นแหล่งเงินฝากและเงินกู้ของสมาชิก ทำให้สมาชิกรู้จักการเก็บออมเงิน และไม่ต้องไปกู้เงินนอกระบบ ทำให้สถาบันครอบครัวมั่นคงขึ้น

2.3.3.5 สหกรณ์ประเภทร้านค้า

สหกรณ์ประเภทร้านค้า คือ สหกรณ์ที่มีผู้บริโภครวมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภค มาจำหน่ายแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป ซึ่งสมาชิกผู้ถือหุ้นทุกคนเป็นเจ้าของสมาชิกลงทุนร่วมกันในสหกรณ์ด้วยความสมัครใจ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนในการซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคและเพื่อ ผลิตฐานะทางเศรษฐกิจของตนและหมู่คณะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1) จัดหาสินค้า อาหาร หรือสิ่งของเครื่องใช้ที่สมาชิกต้องการมาจำหน่าย โดยเน้นคุณภาพและมีราคาไม่แพงกว่าท้องตลาด

2) ช่วยจำหน่ายผลผลิตของสมาชิก โดยแบ่งผลกำไรให้ทั้งสองฝ่ายตามข้อกำหนด

3) เผยแพร่ให้ความรู้ด้านการค้าและการสหกรณ์แก่สมาชิก

ประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับจากสหกรณ์ ก็คือทำให้สมาชิกมีสถานที่ซื้อขายสินค้า จำเป็นตามราคาตลาดในชุมชน ซึ่งเป็นสินค้าที่ดีมีคุณภาพ เมื่อสิ้นปีสหกรณ์มีกำไรสุทธิประจำปี สมาชิกจะได้รับเงินปันผลตามหุ้นและเงินเฉลี่ยคืนตามส่วนที่ได้ทำธุรกิจกับสหกรณ์ การซื้อขาย ด้วยเงินสด สินค้าจะมีราคาที่ถูกกว่าเงินผ่อนทำให้สมาชิกมีความรอบคอบในการจัดหาสินค้าราคา ถูกมาจำหน่าย

2.3.3.6 สหกรณ์ประเภทบริการ

สหกรณ์ประเภทบริการ คือ สหกรณ์ที่เกิดจากการรวมตัวของประชาชนที่มีอาชีพ เดียวกัน ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบอาชีพ เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแก้ไขปัญหาต่างๆ และมุ่งให้เกิดความมั่นคงในรายได้ เช่น สหกรณ์รถแท็กซี่ สหกรณ์นักเขียน สหกรณ์ ผู้ผลิตและค่าน้ำแข็ง ฯลฯ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) ให้บริการด้านการประกอบอาชีพตามประเภทธุรกิจที่ได้จัดตั้งขึ้น
- 2) จัดหาอุปกรณ์และสิ่งของเครื่องใช้ที่จำเป็นในการประกอบอาชีพมา จำหน่ายให้แก่สมาชิกในราคายุติธรรม
- 3) รับฝากเงิน ให้สมาชิกกู้เงิน และส่งเสริมด้านสวัสดิการต่างๆ แก่ สมาชิก
- 4) ช่วยเหลือสมาชิกด้านกฎหมาย และคดีความต่างๆ

ประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับจากสหกรณ์ ก็คือ สมาชิกมีสหกรณ์เป็นศูนย์กลางใน การพัฒนาฝีมือการผลิตกันต่างๆ ให้มีคุณภาพได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับของตลาด มีแหล่งรวม ซื้อรวมขายผลิตภัณฑ์และอุปกรณ์ในการผลิต ช่วยให้สมาชิกสหกรณ์ประกอบอาชีพ ได้ถูกต้องตาม กฎหมาย เมื่อสิ้นปีถ้าสหกรณ์มีกำไรสุทธิประจำปี สมาชิกสหกรณ์จะได้รับเงินปันผลตามหุ้น และ เงินเฉลี่ยคืนตามส่วนที่ทำธุรกิจ

2.3.3.7 สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน

สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน คือ สหกรณ์อเนกประสงค์ ตั้งขึ้นโดยความสมัครใจ ของสมาชิกที่อยู่ในวงสัมพันธ์เดียวกัน เช่น อาศัยในชุมชนเดียวกัน ประกอบอาชีพเดียวกัน หรือใน สถานที่เดียวกันหรือมีกิจกรรมร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- 1) รับฝากเงินเพื่อส่งเสริมการประหยัดและเก็บออม
- 2) ให้กู้เงิน เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาทางการเงิน ด้วยอัตราดอกเบี้ยที่เป็น ธรรม
- 3) จัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชน เพื่อนำเงิน ไปพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของ ชุมชน เป็นการฝึกให้ผู้นำชุมชนและสมาชิกมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชนร่วมกัน

4) ให้บริการในรูปแบบต่างๆ ตามความต้องการของสมาชิกและกำลังเงินทุนของสหกรณ์ เพื่อเป็นสวัสดิการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสร้างความมั่นคงแก่สมาชิกและครอบครัว เช่น จัดรถรับส่งหน้าปากซอยทางเข้าหมู่บ้าน จัดเวรยามรักษาความปลอดภัย และจัดสถานที่รับเลี้ยงเด็กอ่อนวัยทารก เป็นต้น

ประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับจากสหกรณ์ ก็คือ เป็นคนรู้จักประหยัดและออม สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียนจัดตั้งในชุมชนของสมาชิก สมาชิกของสหกรณ์จึงมีที่สะสมเงินที่สะดวกและรวดเร็วไม่ต้องเสียเวลาในการเดินทางไปฝากเงินที่ไกลๆ ช่วยแก้ไขปัญหาการเงินเมื่อสมาชิกมีความเดือดร้อนหรือความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงิน สร้างความมั่นคงแก่สมาชิกและครอบครัว สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน แต่ละแห่งจะจัดให้มีบริการในรูปแบบต่างๆ แล้วแต่ความต้องการของสมาชิก สามารถพัฒนาชุมชนและสังคม เพื่อให้รู้จักการแก้ไขและตัดสินใจช่วยเหลือกันภายในชุมชน เป็นการฝึกผู้นำในชุมชน

2.3.4 ข้อบังคับและระเบียบสหกรณ์ตามกฎหมายสหกรณ์ของไทย

บทบัญญัติให้สหกรณ์ ชุมนุมสหกรณ์ และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ออกกฎเกณฑ์การดำเนินงานขององค์กรในรูปแบบของ ข้อบังคับและระเบียบ แล้วแต่กรณี⁵⁰ บทบัญญัติสำหรับสหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ให้ชั้นของข้อบังคับสำคัญกว่าระเบียบ ส่วนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยบทบัญญัติในพระราชบัญญัติข้างต้นให้มีแต่ระเบียบเพียงอย่างเดียว

2.3.4.1 ข้อบังคับสหกรณ์⁵¹

ข้อบังคับสหกรณ์ ภายใต้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ถูกบังคับให้ใช้ในลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ดำเนินงานของสหกรณ์ ข้อบังคับสหกรณ์จึงมีชั้นของความสำคัญที่สูงที่สุดในบรรดากฎเกณฑ์ที่มีอยู่ในสหกรณ์ (ยกเว้นกฎหมายสหกรณ์) เช่น ระเบียบสหกรณ์ มติการประชุมใหญ่สหกรณ์ มติการประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ฯลฯ

1) มาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติให้มีในข้อบังคับของสหกรณ์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 มาตรา 43 บัญญัติให้ทุกสหกรณ์ที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ต้องมีรายการไว้ในข้อบังคับ อย่างน้อยประกอบด้วย

- (1) ชื่อสหกรณ์ ซึ่งต้องมีคำว่า “จำกัด” อยู่ท้ายชื่อ
- (2) ประเภทสหกรณ์
- (3) วัตถุประสงค์
- (4) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่และที่ตั้งสำนักงานสาขา

⁵⁰ จุมพล ชลระเฒ. (2547). อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 36. หน้า 57.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 58 – 59.

(5) ทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าของหุ้น การชำระค่าหุ้นด้วยเงินหรือทรัพย์สินอื่น การขายและโอนหุ้นตลอดจนการจำนองค่าหุ้น

(6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชี และการเงินของสหกรณ์

(7) คุณสมบัติของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การขาดจากสมาชิกภาพตลอดจนสิทธิหน้าที่ของสมาชิก

(8) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

(9) การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

(10) การแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้จัดการ

2) มาตรการทางกฎหมายประกอบที่บัญญัติให้มีในข้อบังคับของสหกรณ์ ข้อบังคับของสหกรณ์ที่จดทะเบียนตามกฎหมาย ทุกสหกรณ์ต้องมีรายการอย่างน้อยไว้ในข้อบังคับนอกจากนั้นยังมีบทบัญญัติแทรกอยู่ตามมาตรต่างๆ ในพระราชบัญญัติซึ่งสหกรณ์สามารถมีรายการเพิ่มเติมในข้อบังคับได้อีกตามวัตถุประสงค์แห่งการดำเนินงาน ความสำคัญในส่วนนี้อยู่ที่ว่าหากกฎหมายมีบทบัญญัติให้เรื่องใดไปกำหนดในข้อบังคับสหกรณ์ ก็ต้องเป็นไปตามบังคับแห่งบทบัญญัตินั้น

2.3.4.2 ระเบียบสหกรณ์⁵²

ระเบียบสหกรณ์ หมายความว่า กฎเกณฑ์ที่บ่งบอกแนวทางวิธีปฏิบัติงานเป็นลายลักษณ์อักษรและมีความสำคัญน้อยกว่าข้อบังคับของสหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ แต่ไม่รวมถึงคำสั่งประกาศอื่นใดในสหกรณ์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มีบทบัญญัติบังคับใช้เท่าที่จำเป็นและมีความสำคัญ เนื่องจากเนื้อหาในระเบียบที่สหกรณ์จะกำหนดบางระเบียบอาจกระทบกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเข้าข่ายในลักษณะเสียหายประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญสหกรณ์จึงมีบทบัญญัติให้อยู่ในการกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ด้วย ส่วนระเบียบอื่นที่เป็นเรื่องทั่วไปสหกรณ์สามารถกำหนดได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสหกรณ์ และตามความเหมาะสมเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศไทย ได้มีการตรากฎหมายสหกรณ์ไว้เป็นการเฉพาะสำหรับสหกรณ์ และกำหนดให้เป็นนิติบุคคล โดยจัดแบ่งสหกรณ์เป็น 7 ประเภท ซึ่งแต่ละประเภท

⁵² มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2548). อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 66 – 69.

มีความแตกต่างกันในเรื่องการให้บริการ อันเป็นไปตามข้อบังคับของสหกรณ์แต่ละประเภท และสามารถกำหนดระเบียบขึ้นถือใช้ โดยมติของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งจะได้อธิบายแนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศต่อไป

2.4 แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ

ในทุกๆ ประเทศทั่วโลก กำหนดให้สหกรณ์เป็นนิติบุคคล แต่การกำหนดให้สหกรณ์เป็นนิติบุคคลก็มีที่มา และรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจของประเทศนั้นๆ ในกรณีนี้ จะได้อธิบายรูปแบบของกฎหมายสหกรณ์ของสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายในการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้สหกรณ์ เพื่อให้การวิจัยครั้งนี้ มีความสมบูรณ์และชัดเจนมากยิ่งขึ้น

2.4.1 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ของประเทศอังกฤษ⁵³

เมื่อปรากฏว่าในปีคริสต์ศักราช 1843 ได้ก่อกำหนดสหกรณ์ร้านค้าารอชเคิลขึ้น และภายหลังล้มเลิกไป แต่หลักการสหกรณ์ร้อชเคิล ก็เป็นต้นแบบที่นำพาขบวนการสหกรณ์อังกฤษและสหกรณ์ของโลก ประสบผลสำเร็จทุกวันนี้ สำหรับในประเทศอังกฤษได้เกิดสหกรณ์หลายประเภท ได้แก่

2.4.1.1 สหกรณ์ผู้บริโภค (Consumers Cooperative)

สหกรณ์ผู้บริโภค เป็นสหกรณ์ของกลุ่มชุมชน ที่อยากมีร้านค้าเป็นของตนเอง ตลอดจนโรงงานทอผ้า ที่นา บ้าน โรงเรียนของชุมชน และสามารถจัดหาสิ่งของที่จำเป็นในชีวิตประจำวันได้ มีการขายหุ้นหรือระดมหุ้นจากบุคคลต่างๆ ซึ่งบางคนที่ลงทุน ก็มีได้เป็นคนยากจน แต่เป็นช่างฝีมือและนักธุรกิจ แต่มาลงทุนในสหกรณ์ สหกรณ์ประเภทนี้ ประสบความสำเร็จและได้ขยายกิจการออกไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจของประเทศเปลี่ยนแปลงไป อุตสาหกรรมทอผ้า เครื่องจักร เหล็ก การต่อเรือ และถ่านหินปลายศตวรรษที่ 18 มีอุตสาหกรรมใหม่เกิดขึ้น คนจากในชนบทมาทำงานเป็นคนงานและกรรมกรในเมือง การซื้อขายสินค้าอุปโภคบริโภคจึงเป็นสิ่งจำเป็น ในที่สุดหลายสหกรณ์ได้ขยายไปเป็นสหกรณ์ผู้ค้าส่ง (Cooperative Wholesale Society) และสหกรณ์ผู้ค้าปลีก (Cooperative Retailers)

2.4.1.2 สหกรณ์ผู้ค้าปลีก (Retailers Cooperative)

สหกรณ์ผู้ค้าปลีก เป็นสหกรณ์ผู้บริโภคประเภทหนึ่งที่เข้ามาอุดช่องว่างของคนในชุมชน เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของอังกฤษหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมแล้ว ทำให้ธุรกิจ

⁵³ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 24. หน้า 14.

ค้าปลีกเพิ่มมูลค่าในตลาดร้อยละ 20 - 30 ของระบบเศรษฐกิจมวลรวม พร้อมกับการกระจายสินค้าไปสู่เป้าหมายที่รวดเร็ว ในด้านปัจเจกบุคคลซื้อสินค้าได้สะดวกอยู่ใกล้บ้าน ร้านค้าปลีกเริ่มจากสหกรณ์ผู้บริโภครุ่นแรกมาเป็นสหกรณ์ผู้ค้าปลีกหรือร้านสหกรณ์ ประมาณคริสต์ศักราช 1870 - 1875 เนื่องจากกรรมกรได้ตระหนักถึงประโยชน์จากการเป็นสมาชิกสหกรณ์ผู้บริโภค และต้องการเป็นเจ้าของร้านค้าปลีกเอง แต่อังกฤษก็ต้องการแข่งขันเสรี จึงเกิดร้านค้าปลีกเอกชนขึ้นมาด้วยในเขตเมืองเรียกว่า “Multiple Shops” และห้างสรรพสินค้าในเมืองใหญ่ (Department Store) ทำให้สหกรณ์ตกอยู่ในสภาวะการแข่งขันที่ลำบากจึงนำไปสู่แนวความคิดการลดต้นทุนและการกระจายธุรกิจให้มีประเภทธุรกิจมากขึ้น จึงนำไปสู่การรวมกันเป็นสหกรณ์ผู้ค้าส่งและประกันภัย (Cooperative Wholesale Society Mutual Insurance)

2.4.1.3 สหกรณ์ผู้ค้าส่ง (Cooperative Wholesale Society)

สหกรณ์ผู้ค้าส่ง เกิดจากขบวนการค้าปลีกและสหกรณ์ผู้บริโภคได้ขยายไปทุกชุมชน ผู้แทนสหกรณ์ค้าปลีกมีปัญหาเรื่องการขนส่งและโกดังเก็บสินค้า โดยแนวคิดที่จะก่อตั้งสหกรณ์ผู้ค้าส่งเบื้องต้น คือการซื้อสินค้าได้ราคาโรงงาน การขนส่งถึงมือสมาชิกสหกรณ์ผู้บริโภคทันเวลา ในคริสต์ศักราช 1850 ก็เริ่มแนวคิดออกเป็น 2 แนวคิด คือการลงขันตั้งสหกรณ์ใหม่เป็นสหกรณ์ผู้ค้าส่ง อีกแนวคิดหนึ่งทำโดยชาร์ลส จิด (Charles Gide) เป้าหมายของสหกรณ์ผู้ค้าส่ง คือ “การซื้อจำนวนมาก” (Bulk Purchases) รวมถึงการผลิตสินค้าอุปโภคและบริโภคโดยสหกรณ์ และการก่อตั้งจึงควรเป็นการจัดตั้งเหมือนกับชุมนุมสหกรณ์ผู้บริโภคนั้นเอง (Federation Consumers Cooperative) โดยเริ่มแรกก็มีผู้แทนสหกรณ์ค้าปลีกได้ขยายกิจการ โดยเปิดแผนกค้าส่งขึ้น และจะจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ค้าส่งโดยให้สหกรณ์ผู้บริโภคไปถือหุ้นในชุมนุมสหกรณ์ค้าส่ง แต่สหกรณ์ของประเทศอังกฤษ ไม่มีกฎหมายสหกรณ์เป็นการเฉพาะ ใช้กฎหมายพาณิชย์ในการควบคุมสหกรณ์ ซึ่งห้ามไม่ให้นิติบุคคลหนึ่งไปถือหุ้นในอีกนิติบุคคลหนึ่ง กฎหมายอังกฤษ (English Law Commission) เป็นการบังคับไม่ให้มีการย้ายถ่ายทรัพย์สินอันไม่สุจริต จนถึงคริสต์ศักราช 1892 ได้รณรงค์ให้มีกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้กับสหกรณ์

2.4.1.4 สหกรณ์เคหสถาน (Housing Cooperative)

สหกรณ์เคหสถาน จะมีผู้เข้าเป็นสมาชิก การจัดตั้งเป็นสหกรณ์เคหสถาน จะมีสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างและแรงงานของอังกฤษสนับสนุนการเงิน (Industrial and Provident Society) นอกจากนั้น รัฐบาลอังกฤษยังได้ออกกฎหมายรับรองสิทธิผู้เช่า (Right to occupy) ให้ประชาชนทุกคนต้องมีที่อยู่อาศัยอย่างน้อย 1 ห้อง เป็นข้อตกลงระหว่างรัฐกับประชาชนว่ารับรองสิทธิให้ต้องมีบ้านอาศัย (Occupancy Agreement) รวมทั้งกฎหมายให้กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ สาเหตุที่สหกรณ์เคหะได้ขยายตัวมากเพราะได้สร้างเครือข่าย (Network) รวมกับสหกรณ์

คนงาน (Workers Co-ops) ศูนย์แก้ปัญหาสังคมของรัฐ (Social Centers) และสหกรณ์จัดสรรที่ดิน (Land Co-ops) ในระดับคนงาน และมีการรวมตัวกันของสหกรณ์เคหสถานและสหกรณ์คนงาน เป็น “สมาพันธ์สหกรณ์เคหะ” (Confederation of Co-operative Housing : CCH)

นอกจากนั้น รัฐบาลได้อนุญาตให้สหกรณ์เคหสถานก่อสร้างบ้านพัก ห้องเช่า หรือ ซ่อมแซมตึกใหม่ นอกนั้นหน้าที่ของสหกรณ์เคหสถาน ที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ สหกรณ์มีอำนาจ ในการทำสัญญากับบริษัทอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับการจัดหาที่ดินจัดสร้างอาคารชุดให้สมาชิกเข้า พักอาศัย รวมถึงการจัดการก่อสร้างสาธารณูปโภคอื่นๆ แต่เงื่อนไขทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้สิทธิของ สมาชิกที่จะเห็นด้วยหรือไม่ก็ได้ ส่วนผู้ถือหุ้นในสหกรณ์เคหสถาน ห้ามมิให้เอกชนที่ทำธุรกิจด้าน อสังหาริมทรัพย์มาถือหุ้นในสหกรณ์

2.4.1.5 สหกรณ์คนงาน (Worker Cooperative)

หลังจากแนวคิดการจัดตั้งสหกรณ์ผู้บริโภคแล้ว แนวคิดการจัดตั้งสหกรณ์ในรูปแบบ อื่นๆ ก็เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในประเทศอังกฤษ สหกรณ์คนงานก็เกิดขึ้น โดยมีเป้าหมายคือ คนงาน คือเจ้าของผู้บริหาร โครงการ แต่ไม่ใช่เป็นผู้บริโภค

2.4.1.6 สหกรณ์การเกษตร (Agricultural Cooperative)

สหกรณ์การเกษตรถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการจัดการหาวัสดุการเกษตร มีเป้าหมาย ในการจัดหาปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ ที่มีคุณภาพและราคายุติธรรมมาจำหน่ายให้แก่สมาชิก การดำเนินการ สหกรณ์การเกษตรมีความก้าวหน้าไปน้อยมากเมื่อเทียบกับสหกรณ์ผู้บริโภค เนื่องจากสมาชิกมี จำนวนน้อย และประกอบการทำฟาร์มขนาดเล็ก ประสบการณ์ขาดทุนเมื่อเทียบกับการเข้าไปเป็น คนงานในโรงงานอุตสาหกรรม และมีสมาชิกบางรายแยกออกไปตั้งเป็นสหกรณ์การตลาด (Cooperative Marketing Societies) ได้แก่ สหกรณ์นมเนย (Cooperative Creameries) และได้เข้าไป เป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับภาคกับสหกรณ์ผู้บริโภคของอังกฤษ รวมกับสหกรณ์จัดหาอุปกรณ์ การเกษตร รวมกับสหกรณ์การตลาดนมเนย และสหกรณ์ประมง และในปัจจุบันการทำเกษตร เปลี่ยนไปสหกรณ์การเกษตรก็หมดไป คงเหลือแต่ตลาดสหกรณ์ที่เป็นสถานที่จำหน่าย ผลิตสัตว์ อาหาร พืชผัก ผลไม้ ปลา และธัญพืชต่างๆ

2.4.1.7 สหกรณ์สาธารณูปโภค (Utility Cooperative)

สหกรณ์เหล่านี้เริ่มจากความต้องการแก้ปัญหาต่างๆ ในชนบทที่ยากจน เพื่อให้ บริการสาธารณะแทนรัฐและเข้าไปปรับจ้างแทนรัฐในกิจการสาธารณะ (Public Utility) ซึ่ง ผู้บริโภคทั้งหลายคือผู้ถือหุ้น และเป็นสหกรณ์ผู้บริโภคชนิดหนึ่ง เพื่อจัดหาไฟฟ้าในชนบท โทรศัพท น้ำประปา ซึ่งกฎหมายอังกฤษถือว่าการให้บริการสาธารณะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม

และตัดสินใจ และในที่สุดก็เข้าร่วมกันเป็นส่วนหนึ่งของสหกรณ์ผู้บริโภคร่วมกันในระดับชุมชนสหกรณ์บริการ (Cooperative Federation)

2.4.1.8 สหกรณ์แท็กซี่บริการ (Car sharing)

สหกรณ์แท็กซี่บริการ เป็นการรวมกลุ่มกันระหว่างผู้ขับแท็กซี่ โดยกู้เงินจากธนาคารกลางของรัฐบาล อัตราดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งรถแท็กซี่มาจำนวนหนึ่งแล้วแบ่งกันขับ โดยหักค่าเช่ารถเป็นกองกลางไว้สำหรับซ่อมแซมและคืนเงินกู้แก่ธนาคารกลาง และได้พัฒนามาเป็น “Carpools” หรือ “Ride sharing” และบางท้องถิ่นเรียกว่า “Car Clubs” จนมาถึงปัจจุบัน

2.4.1.9 สหกรณ์เครดิตยูเนียน และชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งอังกฤษ (Association of British Credit Unions Ltd.)

สหกรณ์เครดิตยูเนียนในอังกฤษ เกิดขึ้นหลังจากแนวคิดของ Robert Owen ได้เขียนเป็นหลักปรัชญาสหกรณ์ลงในหนังสือพิมพ์ช่วง ค.ศ.1813 - 1816 ภายใต้หัวข้อ “A New View of Society, Essays on the Formation of Character” บทความดังกล่าวเสนอให้กลุ่มในชุมชนได้เรียนรู้การพึ่งพาตนเอง โดยเริ่มต้นจากสหกรณ์ Irish League of Credit Union เมื่อ ค.ศ.1864 โดยขยายไปในโรงพยาบาล สมาคมก่อสร้างบ้านกับกลุ่มผู้ผลิตโดยใช้หลักการพึ่งตนเอง การปฏิบัติโดยการออมเงินของกลุ่มคนงานในโรงพยาบาล สมาคมก่อสร้าง กลุ่มผลิต โดยใช้หลักการพึ่งตนเอง การออม การลงทุน รวมกับการซื้อสินค้ามาจำหน่ายแก่คนงานในชุมชน สินค้าที่จำเป็นในชีวิตประจำวัน ได้แก่ มะเขือเทศ ชา น้ำตาลกาแฟ นอกจากนี้ กระตุ้นให้การใช้แรงงานของโรงงานลดชั่วโมงลงเหลือ 8 ชั่วโมงต่อวัน

2.4.1.10 ชุมนุมสหกรณ์ (Cooperative Federation)

ชุมนุมสหกรณ์ เป็นการรวบรวมสหกรณ์หลายๆ รูปแบบ ตั้งแต่สหกรณ์ผู้บริโภคร่วมกัน สหกรณ์ค้าส่ง สหกรณ์ค้าปลีก เป็นตัวหลัก ตามสภาพภูมิศาสตร์ จนขยายใหญ่เป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับเมืองหรือจังหวัด และจากหลายชุมนุมรวมกันเป็นชุมนุมระดับแคว้น หรือบางเมืองเรียกว่า สหกรณ์ขั้นมัธยม (Secondary Cooperative)

กล่าวโดยสรุปได้ว่าสำหรับกฎหมายสหกรณ์ในประเทศอังกฤษ เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่าอังกฤษได้วางหลักกฎหมายไว้ 2 แบบ คือ กฎหมายที่ใช้ตราขึ้นใหม่ในระบบรัฐสภาอังกฤษตามความต้องการของรัฐบาล และกฎหมายตามจารีตประเพณี (Common Law หรือ Traditionally Law) สำหรับกฎหมายสหกรณ์นั้นไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เพราะอังกฤษถือว่ากฎหมายสหกรณ์ คือหลักของสหกรณ์รอชเชล ส่วนรูปแบบการเป็นนิติบุคคล การบริหาร การจัดการสหกรณ์ การดำเนินธุรกิจ ก็ให้ใช้กฎหมายการค้าซึ่งแยกย่อยในรายละเอียดกฎหมายแพ่งพาณิชย์ทั่วไป เหมือนกฎหมายแพ่งของไทยในหมวดต่างๆ อาทิ การทำละเมิด (Tort) สัญญา

(Contract) เรื่องทรัพย์สิน (Property) พยานหลักฐาน (Evidence) แต่รายละเอียดในแคว้น Wales, Scotland, Ireland ก็จะไม่แตกต่างกันออกไป รวมทั้งหมู่เกาะแมน (Isle of Man) ก็กิจการสหกรณ์สามารถไปใช้กฎหมาย Civil Law ได้ทุกเรื่อง แนวกฎหมายของสหกรณ์เมื่อเกิดจากหลักสหกรณ์รอชเดลแล้ว ก็สืบต่อกันมาตามหลักที่ว่าคำพิพากษาคือการบัญญัติกฎหมาย (Judgement-made-law)

2.4.2 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีเนื้อที่กว้างใหญ่ พลเมืองที่อยู่อาศัยในสหรัฐอเมริกานั้นอพยพโยกย้ายมาจากทวีปต่างๆ จนเปรียบได้เหมือนซามสัดด์ที่รองพีชผักชนิดต่างๆ ประชาชนที่อพยพโยกย้ายถิ่นมาตั้งหลักแหล่งใหม่ในสหรัฐอเมริกานั้นมีทั้งมาจากประเทศอังกฤษ เยอรมนี สวีเดน เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ ฯลฯ ได้นำแนวความคิดด้านสหกรณ์มาด้วย ดังนั้น สหกรณ์ประเภทแรกที่เกิดขึ้นเป็นสหกรณ์ประเภทการเกษตรที่มีรากฐานมาจากลักษณะการดำเนินธุรกิจในสมาคมชาวนา (National Grange) และสมาพันธ์ภาพชาวนา (Farmers' Alliance) โดยที่สมาคมชาวนานั้นตั้งขึ้นในคริสต์ศักราช 1875 โดยการสนับสนุนของกระทรวงเกษตรสหรัฐ บทบาทสำคัญที่ดำเนินการในระยะแรกๆ คือสหกรณ์การตลาด และสหกรณ์การจัดซื้อปัจจัยการผลิต ต่อมาได้ขยายบทบาทในการจัดตั้งร้านสหกรณ์ ขึ้นมาทำหน้าที่ขายสินค้าทั้งสินค้าอุปโภคบริโภค⁵⁴

การเรียนรู้หลักการสหกรณ์จากการทดลองผิดลองถูก และปรับใช้หลักการสหกรณ์ขององค์กรสหกรณ์ทั้งสองนั้นเป็นรากฐานให้รัฐบาลกลางให้ความสนใจกับการสหกรณ์ และให้การสนับสนุนมากมายหลายประการ โดยเฉพาะกับสหกรณ์ภาคเกษตร อาทิ ในคริสต์ศักราช 1908 รัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาโดยประธานาธิบดี ซีโอดอร์ รูสเวลท์ ได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบท ซึ่งคณะกรรมการนี้เรียกร้องให้สนใจประเด็นที่ว่า สหกรณ์สามารถเป็นเครื่องมือในการพัฒนาชนบทให้ก้าวหน้าขึ้น โดยดูจากตัวอย่างความสำเร็จของสหกรณ์สินเชื่อในยุโรป และตั้งแต่คริสต์ศักราช 1908 เป็นต้นมา มหาวิทยาลัยของรัฐก็เริ่มต้นสอนวิชาสหกรณ์โดยบรรจุไว้ในหลักสูตรที่เกี่ยวข้อง เริ่มมีการวิจัยทางสหกรณ์ และนำผลไปปรับใช้ในชนบท

ต่อมาในคริสต์ศักราช 1913 ประธานาธิบดีทอมัส วูดโรว์ วิลสัน ได้จัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งไปยุโรป เพื่อศึกษาวิธีการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ต่อมาผลการศึกษานี้มีผลให้มีการตราพระราชบัญญัติสินเชื่อเพื่อเกษตรกรกรรม (Federal Farm Loan Act)⁵⁵ ผ่านสภา ทำให้มีผลทางปฏิบัติต่อการให้สินเชื่อระยะยาวแก่เกษตรกร กล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการจุดประกายให้กับระบบของสหกรณ์สินเชื่อในสหรัฐอเมริกาในเวลาต่อมา นอกจากนั้นยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับ

⁵⁴ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 24. หน้า 100 – 102.

⁵⁵ United States History for Kids. (1990). *Federal Farm Loan Act*. (Online). Available: <http://www.american-historama.org/1913-1928-ww1-prohibition-era/federal-farm-loan-act.htm>. [2018, 15 April].

สหกรณ์ ผ่านออกมาจากสภาในช่วงคริสต์ศักราช 1920 - 1929 อีกหลายฉบับ อาทิ The Capper – Volstead Act (1922) ที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการของสหกรณ์การตลาด The Cooperative Marketing Act (1926) ออกมาเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานของกองสหกรณ์การตลาด นับแต่นั้นมาในคริสต์ศักราช 1933 จึงได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่างๆ ขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา และในคริสต์ศักราช 1964 ได้แบ่งประเภทของสหกรณ์ออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

- 1) สหกรณ์ผู้ผลิตทางด้านเกษตร (Agricultural Producer Cooperatives)
- 2) สหกรณ์ผู้บริโภค (Consumer-owned and Operated Cooperatives)
- 3) สหกรณ์เป็นผู้เจ้าของธุรกิจและอุตสาหกรรม (Business-Industrial Association)
- 4) สหกรณ์การผลิตของผู้ใช้แรงงาน (Workers' Productive Association)
- 5) องค์กรกึ่งสหกรณ์ (Quasi Cooperatives) ซึ่งมีเป็นจำนวนมาก และการที่เรียก

เช่นนี้เพราะองค์กรเหล่านี้มีการปฏิบัติตามหลักการ และวิธีการสหกรณ์เพียงบางส่วนเท่านั้น⁵⁶

กล่าวโดยสรุปได้ว่าสหรัฐอเมริกา ได้นำหลักการและอุดมการณ์ของประเทศในยุโรปมาเป็นต้นแบบในการส่งเสริมสนับสนุนสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นภายในประเทศ โดยรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา จะให้การสนับสนุนทุกๆ ด้าน ซึ่งสหกรณ์ของสหรัฐอเมริกาส่วนมากแล้วจะเป็นสหกรณ์ในภาคเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ อีกทั้งยังมีการเรียนการสอนวิชาสหกรณ์ในมหาวิทยาลัย จึงส่งผลให้มีการพัฒนาสหกรณ์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งสหรัฐอเมริกา ถือว่าสหกรณ์เป็นองค์กรธุรกิจประเภทหนึ่งขององค์การธุรกิจ จึงมิได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายสหกรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ถือว่าสหกรณ์ เป็นนิติบุคคลหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกันกับประเทศอังกฤษ

2.4.3 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในปีคริสต์ศักราช 1789 (พุทธศักราช 2332) เกิดการปฏิวัติการปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบกษัตริย์ เป็นระบอบประชาธิปไตย การปฏิวัติครั้งนี้ทำให้เกิดการเผยแพร่อุดมการณ์ เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นอุดมการณ์ทางประชาธิปไตย และทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม (Capitalism) ขึ้นมา ระบบเศรษฐกิจแบบนี้ถือหลักการประกอบกิจการใดๆ ถ้าไรจะเป็นของเจ้าของกิจการทั้งหมด จึงเปิดโอกาสให้นายทุนเข้ามาแข่งขันเพื่อแสวงหากำไรโดยเสรี⁵⁷ ต่อมาในช่วงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 - 19 ได้เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมขึ้นในทวีปยุโรป มีการคิดค้นเทคนิคใหม่ๆ ในการผลิตทางอุตสาหกรรม

⁵⁶ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2548). *ประมวลสาระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสหกรณ์ หน่วยที่ 3*. (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดแสงจันทร์การพิมพ์. หน้า 21 – 33.

⁵⁷ พัฒนัชระ กมลรัตน์. (2560). *ปฏิวัติฝรั่งเศส ค.ศ. 1789*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://patchara1995.blogspot.com>. [2561, 20 มีนาคม].

โดยเฉพาะการนำเครื่องจักรมาใช้ในการผลิตแทนแรงงานคน จึงทำให้ผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้าง ตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบ ได้รับค่าจ้างในอัตราต่ำ และตกอยู่ในสภาพจำยอม ทำให้เกิดความยากจนตามมาในที่สุด จึงทำให้ Charles Fourier (1772-1837) ชาวฝรั่งเศส ซึ่งมีแนวความคิดการให้เสรีภาพแก่บุคคลอย่างแท้จริง โดย Charles Fourier คิดว่าการปฏิวัติการปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ผ่านมาไม่ได้ทำให้ฐานะของคนจนดีขึ้น จึงคิดสร้างสังคมใหม่ เรียกว่า “ฟาลังสแตร์ (Phalanstere)” ในรูปของนิคมสหกรณ์ ซึ่งเป็นชุมชนขนาดใหญ่ทุกคนอยู่รวมกัน มีเสรีภาพในการเลือกที่อยู่อาศัยตามรายได้ของตน มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ค่าจ้างแต่ละคนแตกต่างกันตามความสามารถ ชุมชนร่วมกันผลิตการเกษตรเพื่อเป็นอาหาร ส่วนสินค้าอื่นเน้นผลิตตามความต้องการของชุมชน และฟาลังสแตร์ เป็นตัวแทนสมาชิกในการแลกเปลี่ยนสิ่งของระหว่างชุมชน ซึ่งการจัดการภายในฟาลังสแตร์ คล้ายกับการจัดการบริษัท สมาชิกเป็น ผู้ถือหุ้นและมีสิทธิได้รับเงินปันผลด้วย โดยแบ่งเงินปันผลเป็น 12 ส่วน คือ 4 ส่วน ให้กับผู้ลงทุน หรือ ผู้ถือหุ้น 5 ส่วน ให้กับผู้ลงแรง และอีก 3 ส่วน ให้กับผู้จัดการ (ซึ่งถูกเลือกโดยการออกเสียงเลือกตั้งทั่วไป)⁵⁸ ต่อมา Philippe Buchez (1795 – 1865) ชาวฝรั่งเศส ได้นำความคิดของ Charles Fourier มาพัฒนาโดยมีความคิดว่า “ฟาลังสแตร์” ควรเริ่มจากขนาดเล็กไปก่อน” โดยเน้น “สหกรณ์ผู้ผลิต” รวมช่างฝีมือประเภทต่างๆ เป็นสหกรณ์ขนาดเล็ก ซึ่งให้สมาชิกทำงานกันเองและควบคุมกันเอง และสมาชิกได้ค่าแรงจากการทำงาน และได้รับเงินปันผลตามส่วนของงานที่ทำกับสหกรณ์และมีการกันกำไรไว้ส่วนหนึ่งเพื่อขยายกิจการสร้างความมั่นคง โดยไม่ต้องพึ่งเงินทุนภายนอก นอกจากนี้การทำงานของสมาชิกยังได้รับความช่วยเหลืออื่นๆ เช่น ประกันสุขภาพ การรักษาพยาบาล และบำนาญบำนาญด้วย ซึ่ง Philippe Buchez เป็นผู้วางหลักปฏิบัติของสหกรณ์ผู้ผลิตในสมัยต่อมา เช่น การให้เงินปันผลกับสมาชิกตามส่วนของงานที่ทำกับสหกรณ์ โดยที่สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ครั้งแรกใน ค.ศ. 1834 (พ.ศ.2377)⁵⁹ แต่ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับสหกรณ์ แต่ต่อมาใน ค.ศ. 1867 (พ.ศ. 2410) ได้บัญญัติเป็นหมวดพิเศษว่าด้วยบริษัทซึ่งไม่จำกัดจำนวนทุนรวมอยู่ในประมวลกฎหมายว่าด้วยบริษัท และได้มีการเพิ่มกฎเกณฑ์พิเศษสำหรับสหกรณ์การเกษตรขึ้นในภายหลัง แต่กฎหมายที่ตราไว้สำหรับการจัดตั้ง และวางแนวทางการดำเนินงานของสหกรณ์ฉบับแรก ได้แก่กฎหมายว่าด้วยอุตสาหกรรมและการประหยัดแห่งบริเตน British Industrial and Provident Societies Act ในปีคริสต์ศักราช 1852⁶⁰ และหลังจากนั้นใน ค.ศ.1974 (พ.ศ. 2490) จึงได้มีกฎหมายสหกรณ์โดยเฉพาะ

⁵⁸ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. อังแล้วเชิงอรรถที่ 38. หน้า 13.

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

⁶⁰ เชิญ บำรุงวงศ์. (2525). *คำบรรยายกฎหมายสหกรณ์สิบเรื่องของฮานส์ เอช.มุงเนอร์*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิปริตริช เอแบรท. หน้า 2.

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส การจัดประเภทของสหกรณ์ จะขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของสมาชิก ที่มารวมกลุ่มในการจัดตั้งสหกรณ์ เช่น ในสหกรณ์ผู้ใช้ สมาชิกส่วนมากจะเป็นผู้ใช้สินค้าและบริการที่สหกรณ์เป็นผู้ผลิตและให้บริการ สหกรณ์ผู้บริโภครวม จะมีทั้งลูกค้าที่เป็นผู้บริโภครวมและผู้บริโภคที่เป็นสมาชิก โรงเรียนสหกรณ์ มีนักเรียนเป็นผู้ดำเนินการด้วยความช่วยเหลือจากครู สหกรณ์ที่อยู่อาศัย (Co-owned) สมาชิกเป็นเจ้าของและจัดการที่อยู่อาศัยร่วมกัน โดยขายที่อยู่อาศัยในราคาไม่แพงและให้เช่าที่อยู่อาศัยแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป ธนาคารสหกรณ์ มีสมาชิกเป็นลูกค้า ทั้งเป็นผู้ออมหรือเป็นผู้กู้ สหกรณ์การเกษตร มีสมาชิกเป็นเกษตรกร สหกรณ์การประมง มีชาวประมงเป็นเกษตรกร สหกรณ์ของเจ้าของธุรกิจขนาดเล็ก มีสมาชิกจัดระเบียบบริการร่วมกัน สหกรณ์ของผู้รับเหมาขนส่งสินค้า มีสมาชิกเป็นผู้รับเหมาขนส่งสินค้า สหกรณ์ของร้านค้าปลีก มีสมาชิกผู้เป็นเจ้าของร้านค้าอิสระเป็นสมาชิกของสหกรณ์ สหกรณ์ผู้ประกอบการธนาคาร มีนักลงทุนเป็นสมาชิก และสหกรณ์แรงงาน หรือสหกรณ์ผู้ผลิต เป็นสหกรณ์เดียวที่สมาชิกเป็นพนักงาน ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ กลุ่มนี้ประกอบด้วยพนักงานสหกรณ์ที่รู้จักกันในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยย่อ SCOP (Société Coopérative et Participative) ซึ่งจะช่วยให้สมาชิกสหกรณ์ ได้มีการเริ่มต้นของการทำธุรกิจด้วยตนเอง⁶¹

กล่าวโดยสรุปได้ว่าสหกรณ์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะเกิดขึ้นมาพร้อมๆ กับประเทศอังกฤษ แต่อาจจะถือได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นต้นแบบของสหกรณ์ประเภทนิคมสหกรณ์ และมีกฎหมายสหกรณ์โดยเฉพาะซึ่งจะได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ต่อไป

2.5 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายการฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์

การฟื้นฟูกิจการมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษามูลค่าขององค์กรธุรกิจทั้งหมดไว้เป็นหนึ่งเดียว แทนที่จะถูกแยกจำหน่ายเป็นส่วนๆ อันจะส่งผลให้มูลค่าของกิจการนั้นลดลง เพื่อให้ลูกหนี้ซึ่งสุจริตได้มีโอกาสในการที่จะเริ่มต้นกิจการใหม่ (Fresh Start) และให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายได้รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรม⁶² และรักษาสภาพการจ้างงานไว้ และเมื่อดำเนินการฟื้นฟูกิจการสำเร็จ จะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือกรณีที่มีการชำระบัญชี ซึ่งจะต้องศึกษาแนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการดังนี้

⁶¹ Coop Fr. (2018). *สหกรณ์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.entreprises.coop/coop-fr/missions-de-coop-fr.html>. [2560, 15 ธันวาคม].

⁶² เอื้อน ขุนแก้ว. 2559. *กฎหมายฟื้นฟูกิจการ* (พิมพ์ครั้งที่10). กรุงเทพฯ: กรุงเทพมหานคร พับลิชชิ่ง จำกัด. หน้า 2.

2.5.1 แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้

การดำเนินกิจการทางธุรกิจเป็นเรื่องที่ไม่แน่นอน ความสำเร็จ และความล้มเหลวดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่อยู่คู่กันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งโดยปกติเมื่อองค์กรทางธุรกิจ เช่น บริษัทจำกัดต้องประสบปัญหาทางการเงิน ก็ต้องให้เจ้าหนี้หรือสถาบันทางการเงินเข้าช่วยเหลือแก้ไขสถานการณ์ และระดับประคองให้กิจการนั้นคงอยู่ต่อไปได้ มิฉะนั้นอาจถึงขั้นล้มละลาย หรือเลิกกิจการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อพนักงานของบริษัทที่ต้องตกงาน และบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายก็ไม่อาจที่จะได้รับชำระหนี้จากบริษัท แต่อย่างไรก็ตามเจ้าหนี้ที่เข้ามาช่วยเหลือแก้ไขสถานการณ์ของบริษัทอาจจะต้องประสบผลร้ายเพราะเดิมกฎหมายล้มละลายไม่มีมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองป้องกัน เจ้าหนี้ที่เป็นผู้แก้ไขสถานการณ์ ทั้งนี้เนื่องจากบริษัทที่อยู่ในสถานะอันเลวร้ายดังกล่าวอาจถูกฟ้องให้ล้มละลายได้ ซึ่งหากศาลมีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์บริษัทเด็ดขาด ก็เป็นผลให้เจ้าหนี้ซึ่งให้ความช่วยเหลือแก่บริษัทไม่อาจขอรับชำระหนี้ได้⁶³ แต่หากเมื่อพิจารณาถึงกิจการบางประเภทที่โครงสร้างกิจการนั้นยังสามารถดำเนินการผลิตและมีช่องทางในอนาคตที่จะทำให้เกิดกำไรจากกิจการที่มีอยู่นั้นกลับมาได้อีก การที่จะปล่อยให้กิจการที่กำลังประสบปัญหาต้องเข้าสู่กระบวนการชำระบัญชีหรือล้มละลาย อาจไม่สมเหตุสมผลกับกิจการ ที่ยังพอมีสักยภาพอยู่ การที่รักษากิจการนั้นไว้น่าจะส่งผลที่ดีต่อภาพรวมทางเศรษฐกิจของประเทศและยังส่งผลดีต่อคู่กรณี ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ ผู้ประกอบกิจการเองด้วย⁶⁴ ในบางครั้งกรณีการรักษากิจการให้สามารถดำเนินกิจการไปได้นั้น ย่อมเกิดประโยชน์ต่อลูกจ้าง สังคม ธุรกิจและสาธารณชนชนทั่วไปได้มากกว่า⁶⁵ โดยการดำเนินการดังกล่าวตั้งอยู่บนทฤษฎีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ว่า การดำรงรักษาไว้ซึ่งองค์ประกอบที่มีความสำคัญและจำเป็นต่อธุรกิจอาจทำให้ได้มูลค่าที่สูงกว่าการแยกจำหน่ายธุรกิจดังกล่าวออกเป็นส่วนๆ และจำหน่ายส่วนต่างๆ นั้นเป็นจันๆ⁶⁶

การฟื้นฟูกิจการ ตามกฎหมายล้มละลายเอง ก็ได้มีแนวความคิดที่ต่างไปจากการแก้ไขปัญหาในเชิงธุรกิจ เพียงแต่สร้างมาตรการเข้ามาช่วยเหลือให้สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหานั้นได้ ดีขึ้นเท่านั้น การพิจารณาในแง่ของตัวอย่างน่าจะทำให้เกิดความเข้าใจที่ดีขึ้นมาก เช่น ในกิจการที่มีฐานะการเงินหนี้สินล้นพ้นตัว แม้จะพยายามหาทางแก้ไขปัญหาทางด้านการขาดสภาพคล่องของ

⁶³ ภูมิ โชคเหมาะ, ไกรสร บารมีอวยชัย, วิชา มหาคุณ และชีพ จุลมนต์. (2559). *กฎหมายล้มละลายเปรียบเทียบ*. เอกสารประกอบคำบรรยาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 108.

⁶⁴ วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. (2546). *กฎหมายฟื้นฟูกิจการ*. กรุงเทพฯ: วิศิษฐ์สรอรรถฝ่ายการพิมพ์. หน้า 14.

⁶⁵ Kenneth Cork. (1990). *Insolvency Law and Practice of the Report Committee*. London: H.M.S.O. p.117.

⁶⁶ United Nations Commission on international Trade Law. (2005). *Legislative Guide on Insolvency Law*. New York: United Nations Publication. p. 11.

กิจการก็จะทำได้อย่างยากลำบาก โดยการหาเม็ดเงินมาเพื่อเสริมสภาพคล่องก็จะไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากจะไม่สามารถได้รับสินเชื่อเพราะเหตุความเสี่ยงในการให้สินเชื่อจะสูงมาก ในขณะที่เดียวกันก็จะประสบความยากลำบากในการเพิ่มทุนและลดทุนของกิจการเพราะเหตุความเสี่ยงในเชิงธุรกิจประกอบกับปัญหาอุปสรรคในข้อกฎหมายในเรื่องการเพิ่มทุนและลดทุนที่ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535 และการจะพยายามประนีประนอมหนี้ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ก็มักจะประสบอุปสรรคที่อาจไม่ได้รับการยอมรับจากผู้เกี่ยวข้องทุกคน ทำให้การประนีประนอมหนี้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ การฟื้นฟูกิจการ เป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในกรณีที่กิจการยังคงมีศักยภาพในการทำกำไรในอนาคตโดยเป็นวิธีการในการปรับโครงสร้างของกิจการในเชิงของการปรับโครงสร้างทุน หรือเป็นการปรับโครงสร้างหนี้ เช่น การประนีประนอมหนี้กับเจ้าหนี้ แต่ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในลักษณะใดก็ตามก็อยู่ในกรอบความคิดที่ถือเป็นมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้เพื่อหลีกเลี่ยงการเข้าสู่การชำระบัญชีโดยการบังคับหรือการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายโดยไม่จำเป็นนั่นเอง

2.5.2 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายการฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้ของต่างประเทศ⁶⁷

กระบวนการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ได้บัญญัติขึ้น เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพของสังคม การใช้กฎหมายล้มละลายมาแก้ไขปัญหาลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว จึงมีช่องทางออกที่ดีสำหรับลูกหนี้ที่เป็นองค์กรประกอบธุรกิจการค้า ซึ่งการรายงานของ Cork Committee ซึ่งเป็นคณะทำงานในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการมีหนี้สินล้นพ้นตัว (Insolvency Act) ของประเทศอังกฤษได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ในบางกรณีการรักษากิจการให้สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้นั้น ย่อมเกิดประโยชน์ต่อลูกจ้าง สังคม ธุรกิจและสาธารณชนทั่วไปได้มากกว่า”⁶⁸ และการดำเนินการกับลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวต้องคำนึงถึงประโยชน์ของมหาชนเป็นประการสำคัญ ซึ่งเป็นประโยชน์ของมหาชนนี้ย่อมต้องอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของเจ้าหนี้ด้วย ดังเช่น Jan H. Dalhuisen ได้กล่าวไว้ว่า “มีความพยายามที่จะปลูกสร้างรูปแบบใหม่ของกฎหมายล้มละลายขึ้นโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ซึ่งมีผลให้อำนาจและสิทธิต่างๆที่ให้แก่เจ้าหนี้ถูกจำกัดสิทธิและลดความสำคัญลง นอกจากนี้สภาวะเศรษฐกิจมีผลสำคัญต่อการบัญญัติกฎหมายล้มละลายของหลายๆประเทศ” แต่ในส่วนเจ้าหนี้และลูกหนี้ต่างก็พยายามที่จะตกลงกันในเรื่องเกี่ยวกับการชำระหนี้ การประนีประนอมหนี้ซึ่งเป็นกระบวนการนอกรอบของกฎหมายล้มละลาย (Out of Court

⁶⁷ สานิต กระจ่างทอง. (2552). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้: ศึกษากรณีลูกหนี้ผู้ประกอบการรายเดี่ยวและกิจการห้างหุ้นส่วน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 37 – 39.

⁶⁸ Kenneth Cork. *อ้างอิงแล้วเชิงอรรถที่ 65*. หน้า 117.

Workout) เพื่อหลีกเลี่ยงการล้มละลายของลูกหนี้ อย่างไรก็ตามกระบวนการดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือของบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายด้วย เนื่องจากความตกลงดังกล่าวไม่มีผลต่อเจ้าหนี้ที่ไม่ให้ความยินยอม หากเจ้าหนี้ไม่ให้ความร่วมมือหรือความตกลงระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ล้มเหลว ลูกหนี้ก็ต้องเข้าสู่กระบวนการของกฎหมายล้มละลายต่อไป เนื่องจากเหตุผลต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจึงนับเป็นจุดเริ่มต้นของกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการ และเป็นวิวัฒนาการอีกขั้นหนึ่งของกฎหมายล้มละลายที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน หรือเพิ่มเป็นอีกทางเลือกหนึ่งของลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ตามคำกล่าวของผู้พิพากษา J. Goodman ได้กล่าวว่า “การฟื้นฟูกิจการนั้นเกิดขึ้นภายหลังจากกฎหมายล้มละลาย เมื่อสังคมเดินทางไปจนถึงช่วงหนึ่งแล้ว การล้มละลายอาจไม่ใช่ทางออกที่ดีที่สุด การฟื้นฟูกิจการเป็นทางออกทางหนึ่งเพื่อไม่ให้เกิดการล้มละลายขึ้น”⁶⁹

กระบวนการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ที่บัญญัติขึ้นในต่างประเทศบางประเทศ เป็นวิธีการที่แก้ไขปัญหาให้กับลูกหนี้และเพิ่มทางออกให้กับลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวโดยสุจริตได้มีโอกาสชำระสะสางหนี้ที่ค้างชำระแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย ซึ่งเป็นทางเลือกอีกวิธีการหนึ่งที่นอกเหนือจากการล้มละลายหรือการชำระบัญชีเท่านั้น และลูกหนี้มีโอกาสเริ่มต้นดำเนินกิจการใหม่ เป็นการช่วยลดการสูญเสียทรัพย์สินบุคคลและการเสียหายของระบบเศรษฐกิจในประเทศ ถ้าหากว่าลูกหนี้เป็นประเภทองค์กรธุรกิจแล้ว วิธีการดำเนินคดีล้มละลายหรือการชำระบัญชีย่อมส่งผลกระทบต่อธุรกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้ต้องล้มละลายตามไปด้วยในลักษณะของลูกโซ่อันเป็นผลเสียต่อองค์กร ธุรกิจดังกล่าวกฎหมายฟื้นฟูกิจการจึงควรครอบคลุมถึงลูกหนี้ที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจทั้งหมด ไม่ว่าลูกหนี้นั้นจะมีขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่ เป็นกิจการที่มีโครงสร้างทางกฎหมายเป็นบุคคลธรรมดา พ่อค้า กิจการรายเดียว ห้างหุ้นส่วน หรือนิติบุคคลประเภทอื่นๆ

แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ของต่างประเทศ มีการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ประเทศไทยจึงได้ศึกษาแนวทางกระบวนการฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกา ผสมผสานกับกระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศต่างๆ ดังนั้นการศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการฟื้นฟูของประเทศต่างๆ เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย แต่ความเหมาะสมที่จะนำมาแก้ไขปัญหการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยได้มากน้อยเพียงใด กระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยที่ใช้บังคับกันในปัจจุบันได้ใช้แนวทางการฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกาแต่กฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยก็ไม่ได้เป็นไปในแนวทางเดียวกับของ

⁶⁹ J. Goodman Z2539. (2552). *การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่ขาดสภาพคล่องและการบังคับคดีล้มละลาย*. เอกสารประกอบการบรรยาย ณ ห้องประชุมสถาบันข้าราชการตุลาการ วันที่ 5-6 พฤศจิกายน 2552. อ้างใน สานิต กระต่ายทอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 65. หน้า 38.

สหรัฐอเมริกา เนื่องจากมีลักษณะแนวความคิดและระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน กระบวนการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยจึงมีลักษณะการฟื้นฟูกิจการที่ผสมผสานจากกระบวนการฟื้นฟูกิจการหลายๆ ประเทศรวมกัน ซึ่งอาจทำให้มีผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายฟื้นฟูกิจการในประเทศไทยได้

2.5.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ของประเทศอังกฤษ

กฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษ ที่เรียกว่า “The English Bankruptcy Act” เริ่มประกาศใช้ครั้งแรกเมื่อ ปี ค.ศ. 1542 สมัยพระเจ้าเฮนรี ที่ 8 ใช้บังคับกับพ่อค้า จนกระทั่งปี ค.ศ. 1861 จึงนำมาใช้กับบุคคลทั่วไปด้วย⁷⁰ ก่อนปี ค.ศ.1883 กฎหมายล้มละลายเน้นที่การลงโทษทางอาญาและการชดเชยเจ้าหนี้ด้วยการยึดอายัดทรัพย์สินทั้งหมดของลูกหนี้ จับกุมและจำคุกลูกหนี้ และหากบุคคลล้มละลายเป็นพ่อค้ามือโคงด้วยแล้ว ก็จะมีโทษถึงประหารชีวิต อำนาจของศาลในการจำคุกกักขังลูกหนี้ที่ล้มละลายดังกล่าวลดลงในปี ค.ศ.1869 และได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอย่างจริงจังครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1883 เรียกว่า Bankruptcy Act 1883 เนื่องจากผลจากการล้มละลายในแต่ละคดี ไม่ค่อยชัดเจนแน่นอน ขึ้นอยู่กับอำนาจของศาลที่พิจารณาคดีนั้นๆ กฎหมายล้มละลายฉบับปี 1883 จึงเป็นรากฐานของกฎหมายล้มละลายสมัยใหม่

แนวความคิดในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในประเทศอังกฤษ เกิดมาจากประเทศอังกฤษต้องประสบกับสภาวะเศรษฐกิจถดถอย ผู้ร่างกฎหมายจึงมีความคิดว่าหากบริษัทของลูกหนี้ไม่ต้องตกอยู่ในฐานะล้มละลายแล้วน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อบริษัทลูกหนี้ตลอดจนถึงพนักงานลูกจ้างในบริษัทและยังส่งผลดีถึงสังคมเศรษฐกิจโดยรวมอีกด้วย⁷¹ ดังนั้น จึงเห็นควรมีมาตรการทางกฎหมายขึ้นมาเพื่อเปิดโอกาสให้บริษัทลูกหนี้และเจ้าหนี้ที่ทั้งปวงได้เจรจาเพื่อให้เจ้าหนี้เข้าจัดสรรทรัพย์สินของลูกหนี้ โดยมีให้เจ้าหนี้รายใดใช้สิทธิบังคับชำระหนี้จากบริษัทลูกหนี้ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้โอกาสกิจการของลูกหนี้ในการฟื้นตัวและสามารถกลับมาดำเนินงานได้ตามปกติ แนวคิดนี้ถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในประเทศอังกฤษ ซึ่งต่อมามีมาตรการนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายล้มละลายฉบับปี 1986 (Insolvency Act 1986) เรียกว่า คำสั่งศาลที่ให้อำนาจบริหารกิจการ (Administration Order)⁷²

⁷⁰ ทชาบุญ กิจมณีโชติ. (2555). *กฎหมายฟื้นฟูกิจการ: ศึกษากรณีการเปลี่ยนกระบวนการจากการฟื้นฟูกิจการเป็นกระบวนการล้มละลาย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาดังเดิม. หน้า 12.

⁷¹ ปัทมา วุฒิประชาธิ. (2551). *มาตรการทางกฎหมายในการขอให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ศึกษากรณีลูกหนี้ร้องขอโดยสมัครใจ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรวิทยาดังเดิม. หน้า 12.

⁷² ทชาบุญ กิจมณีโชติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 70. หน้า 13.

กฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษในส่วนลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลนั้น ได้พัฒนา มาจากการล้มละลายของบุคคลธรรมดาตามกฎหมายคอมมอนลอว์ โดยได้ถูกนำมาใช้กับบริษัทเป็น ครั้งแรกในปี ค.ศ.1844 ตามกฎหมาย Joint Stock Companies Act 1844 แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะของบริษัทจนกระทั่งได้มีการนำไปรวมไว้ใน Insolvency Act 1986 กฎหมายของประเทศอังกฤษแต่เดิมมีแนวคิดว่าการเลิกกิจการเป็นมาตรการหลักในการจัดการ ลูกหนี้ที่เข้าสู่ภาวะล้มละลาย โดยต้องมีการรวบรวมและจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ให้ได้มูลค่าสูง ที่สุดเพื่อนำมาจัดสรรชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้แล้วเลิกกิจการกันไป โดยมีได้คำนึงว่ากิจการนั้น ยังสามารถที่จะดำเนินการฟื้นฟูเพื่อให้กิจการอยู่รอดต่อไปได้หรือไม่ ต่อมาจึงได้บัญญัติกฎหมาย ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลโดยให้มีกระบวนการบริหารจัดการบริษัท (Administration) เกิดขึ้น กระบวนการดังกล่าวเป็นไปตามข้อเสนอแนะของ Cork Report⁷³

กล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวคิดกฎหมายฟื้นฟูกิจการของอังกฤษ มุ่งคุ้มครองลูกหนี้ที่ ยังมีศักยภาพในการประกอบกิจการต่อไปได้เท่านั้น กิจการที่อยู่ในสถานะมีหนี้สินล้นพ้นตัวจนไม่ อาจจะฟื้นได้แล้วย่อมไม่สมควรที่จะได้รับการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมาย ซึ่งรายละเอียดของ กฎหมายฟื้นฟูกิจการในประเทศอังกฤษ จะได้กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

2.5.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ของสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้ยินยอม ให้รัฐบาลกลาง มีสิทธิวาง ระเบียบและ ควบคุมคดีล้มละลายได้ อำนาจนี้ได้มีการปฏิบัติเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 1800 เมื่อรัฐสภาได้ผ่านรัฐ บัญญัติล้มละลายซึ่งร่างขึ้นตามแบบอย่างกฎหมายล้มละลายของประเทศอังกฤษ⁷⁴ ซึ่งเป็นกฎหมาย ระดับสหพันธรัฐ (Federal Law) โดยจำกัดเฉพาะเจ้าหนี้เท่านั้นที่มีสิทธิเริ่มต้นคดีล้มละลาย และยัง จำกัดให้ใช้เฉพาะกับมูลหนี้หนึ่งทางการค้าเท่านั้น แต่กฎหมายฉบับแรกก็ได้ถูกยกเลิกไปภายในสามปี และแต่ละมลรัฐ ต่างก็บัญญัติกฎหมายระดับมลรัฐขึ้นใช้เอง ระหว่างนั้นมีความพยายามตรา กฎหมายขึ้นใหม่หลายครั้งและพบว่ากฎหมายที่บัญญัติขึ้นในปี 1874 เริ่มปรากฏแนวความคิด เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการ และได้มีการแก้ไขกฎหมายในปี 1878 ต่อมาได้มีการตรา The Bankruptcy Act of 1898 ซึ่งเป็นกฎหมายระดับสหพันธรัฐเป็นการถาวร แนวคิดของกฎหมายฉบับนี้เริ่มแตกต่าง ออกไปจากกฎหมายของประเทศอังกฤษ โดยคุ้มครองประโยชน์ของลูกหนี้อย่างมาก และประการ สำคัญคือได้เปลี่ยนหลักเกณฑ์การพิจารณาสถานะการเงินของลูกหนี้ที่ถูกฟ้องจากเดิมที่พิจารณา

⁷³ สานิต กระจ่างทอง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 67, หน้า 41.

⁷⁴ วิชา มหาคุณ, (2550). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย เรื่องกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการ ของลูกหนี้*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา, หน้า 15.

การมีหนี้สินมากกว่าสินทรัพย์ (Balance Sheet Test) มาเป็นการพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ (Cash Flow Test)⁷⁵

แนวคิดของการฟื้นฟูกิจการเริ่มปรากฏเป็นครั้งแรกในกฎหมายฉบับปี 1874 เนื่องจากสภามอเมริกันเห็นกันว่า การล้มละลายเป็นเรื่องที่น่าเห็นใจมากกว่าการประณามหรือลงโทษลูกหนี้⁷⁶ วิธีที่นำมาใช้คือการปรับโครงสร้างหนี้เพื่อให้ลูกหนี้สามารถชำระหนี้ได้ ในระยะแรกกฎหมายบัญญัติให้ศาลแต่งตั้งบุคคลเข้าไปดูแลทรัพย์สินของลูกหนี้ในลักษณะถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ซึ่งทำให้เจ้าหนี้ไม่สามารถบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ได้ แต่ปรากฏว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นเนื่องจากบุคคลที่ศาลแต่งตั้งนั้น อยู่ภายใต้อิทธิพลของเจ้าหน้าที่ผู้บริหารภายในกิจการ จากนั้นกฎหมายฟื้นฟูกิจการจึงเริ่มมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเมื่อปี 1927 และมีการแก้ไขครั้งสำคัญในปี 1938 คือการออก The Chandler Act ซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายฟื้นฟูกิจการในยุคปัจจุบัน กฎหมายดังกล่าวมีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้เป็นหัวใจสำคัญ เนื่องจากมีแนวความคิดว่าการเปิดโอกาสให้นิติบุคคลยังสามารถดำรงอยู่ต่อไปเพื่อประกอบธุรกิจ (Going Concern) จะทำให้มูลค่าของทรัพย์สินเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับ การบังคับขายทรัพย์สินทั้งหมด เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ (Liquidation) วิธีการดังกล่าวจึงมักเกิดขึ้นกับลูกหนี้ประเภทนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจขนาดใหญ่และมีการก่อหนี้เป็นจำนวนมาก ทำให้ความรับผิดชอบในหนี้มีความยุ่งยากซับซ้อน จนกระทั่งปัจจุบันสหรัฐอเมริกาได้ใช้กฎหมายฟื้นฟูกิจการ (Reorganization) ภายใต้ Chapter 11 แห่งบทบัญญัติของ Bankruptcy Code ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ United States Code หรือกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Law)⁷⁷

กล่าวโดยสรุปได้ว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการของสหรัฐอเมริกานั้น ให้ความช่วยเหลือลูกหนี้ทั้งบุคคลธรรมดา ห้างหุ้นส่วน หรือนิติบุคคลอื่นๆ ทำให้กฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมถึงลูกหนี้ที่เป็นสหกรณ์ ทุกประเภท มิได้ให้โอกาสเฉพาะสหกรณ์ประเภทใดประเภทหนึ่ง ซึ่งเมื่อลูกหนี้สหกรณ์ทุกประเภทประสบปัญหาทางการเงินก็สามารถใช้ประโยชน์จากกฎหมายฟื้นฟูกิจการได้ตามเจตนาของกฎหมายที่กำหนด ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

⁷⁵ สานิต กระจ่างทอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 67. หน้า 39.

⁷⁶ มนตรี ศิลปมหาบัณฑิต. (2542). “มาตรการฟื้นฟูลูกหนี้ตามกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกา”. *ดุลพินิจ*, 46(1). (มกราคม-มิถุนายน). หน้า 32.

⁷⁷ กนก จุลมนต์. (2559). *กฎหมายล้มละลาย*. เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชากฎหมายล้มละลายเปรียบเทียบ LAW644. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 4.

2.5.2.3 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสว่าด้วยกิจการที่ประสบปัญหาการเงิน (Droit des entreprises en difficulté) เป็นกฎหมายในระดับบทบัญญัติ (Loi)⁷⁸ ซึ่งจะมุ่งเน้นที่การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงินเป็นเรื่องหลัก อันแตกต่างจากแต่เดิมที่มุ่งเน้นที่การบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ทั้งที่ประกอบการทางพาณิชย์และที่ไม่ได้ประกอบการทางพาณิชย์เช่นเดียวกับกฎหมายล้มละลายของไทยในอดีต⁷⁹ โดยกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสว่าด้วยกิจการที่ประสบปัญหาการเงิน จะมีกฎหมายที่สำคัญ 3 ฉบับ ได้แก่

- 1) รัฐบัญญัติว่าด้วยการป้องกันปัญหาทางการเงินของกิจการและการประนอมหนี้
- 2) รัฐบัญญัติว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการและการบังคับชำระหนี้
- 3) รัฐบัญญัติว่าด้วยเจ้าพนักงานศาล ผู้รับมอบอำนาจศาลเพื่อดำเนินการบังคับชำระหนี้ และผู้เชี่ยวชาญด้านการวางแผนการดำเนินกิจการ

ทั้งนี้กฎหมายฉบับที่สองถือเป็นกฎหมายหลัก โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 3 ประการ ได้แก่ การฟื้นฟูกิจการของบริษัท การประกอบกิจการของลูกหนี้อย่างต่อเนื่อง และการรักษาไว้ซึ่งการจ้างงานของพนักงานลูกจ้างและการชำระหนี้สิน อย่างไรก็ตาม ตามความเห็นของนักวิชาการทั้งหลาย ตลอดจนตามแนวคำพิพากษาของศาลวัตถุประสงค์หลักที่ถือว่าสำคัญที่สุดได้แก่ การฟื้นฟูกิจการของบริษัท ซึ่งถือเป็นการให้บริษัทรอดพ้นจากภัยอันตราย รักษาไว้ซึ่งการจ้างงานของพนักงานลูกจ้างและการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ถือเป็นวัตถุประสงค์รองลงมาตามลำดับ⁸⁰ อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ.2002 สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีการปรับปรุงประมวลกฎหมายพาณิชย์ (Code de Commerce) ครั้งใหญ่ และได้มีการนำเอาบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสามฉบับ มากำหนดรวมไว้ในประมวลกฎหมายพาณิชย์ฉบับปรับปรุงใหม่ โดยกำหนดไว้ในบรรพ 6 ว่าด้วยปัญหาทางการเงินของกิจการ (Livre Sixieme des Difficultes des Enterprises) และจัดหมวดหมู่ใหม่ ตลอดจนแก้ไขเลขมาตราใหม่ทั้งหมด⁸¹

⁷⁸ เทียบได้กับกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติของไทย

⁷⁹ ธนกร วรปรัชญากุล. (2544). “หลักเบื้องต้นของกฎหมายว่าด้วยกิจการที่ประสบปัญหาการเงินในสาธารณรัฐฝรั่งเศส”. *คูลพาท*, 48(3). (กันยายน – ธันวาคม). หน้า 5. อ้างใน สานิต กระจ่างทอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 67. หน้า 41.

⁸⁰ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธ์. (ม.ป.ป). *บริษัทจำกัดที่มีผู้ถือหุ้นเพียงคนเดียวตามกฎหมายฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: ศาลยุติธรรม. หน้า 493.

⁸¹ คชาบุญ กิจมณีโชติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 70. หน้า 16.

กฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้บัญญัติมาตรการแก้ไขปัญหาทางการเงินก่อนเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาทางการเงินเพียงเล็กน้อยขยายความรุนแรงมากขึ้น เพราะปัญหาทางการเงินที่เพิ่งเริ่มเกิดขึ้นนั้นสามารถควบคุมได้ หากได้รับการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งที่เหมาะสมและรวดเร็ว แต่หากมิได้รับการเอาใจใส่แล้ว ปัญหาดังกล่าวย่อมจะบานปลายจนทำให้ลูกหนี้ตกอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้อีกต่อไป (La Cessation des payments)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวคิดกฎหมายฟื้นฟูกิจการของต่างประเทศ มีลักษณะที่มุ่งประสงค์ให้ลูกหนี้สามารถแก้ไขปัญหาทางการเงินของตนเองได้แต่เนิ่นๆ ไม่ปล่อยให้ลูกหนี้ประสบปัญหาถึงขั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัว เพราะการปล่อยให้ลูกหนี้แก้ไขปัญหาทางการเงินด้วยตนเองหรือการแก้ไขปัญหาทางการเงินด้วยการใช้กฎหมายล้มละลายโดยแท้นั้น สุดท้ายแล้วอาจจะนำลูกหนี้สู่การเป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งจะส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมมากกว่า ดังนั้นกฎหมายฟื้นฟูกิจการจึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่สามารถเป็นทางเลือกให้ลูกหนี้สามารถใช้ในการแก้ไขปัญหาของตนเองได้ ซึ่งจะได้รับการศึกษาและวิเคราะห์กับกฎหมายฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยให้เห็นโดยละเอียดในบทต่อไป

2.5.3 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยก็ได้มีแนวความคิดที่จะสร้างกระบวนการในการป้องกันปัญหาของธุรกิจการค้า เพื่อมิให้ประสบกับภาวะของการล้มละลายในช่วงที่เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ จากสถานะการล้มละลายของสถาบันการเงินซึ่งมีบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ล้มละลายขึ้น ในระหว่างนั้นธนาคารแห่งประเทศไทยก็เป็นองค์กรหนึ่งที่พยายามสร้างกระบวนการภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง ใน อันที่จะแก้ไขปัญหาก็แก่สถาบันการเงินต่างๆ มิให้ต้องเข้าสู่การล้มละลาย ภายหลังจากสถาบันการเงินต้องล้มละลายดังกล่าวก็ปรากฏว่ามีธุรกิจการค้าหลายกิจการต้องเข้าสู่การล้มละลายตามมา⁸² ส่งผลให้ผู้คนที่ต้องว่างงาน ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมาอย่างมากมาย แม้ลูกหนี้ อาจกู้ยืมเงินจากเจ้าหนี้มาแก้ไขปัญหาก็ได้ ในกิจการในขณะที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว⁸³ แต่หนี้ที่เจ้าหนี้นี้ยอมให้ลูกหนี้ก่อขึ้นดังกล่าวเป็นหนี้ที่ไม่อาจขอชำระได้ในคดีล้มละลายเมื่อเจ้าหนี้ได้รู้ถึงการมีหนี้สินล้นพ้นตัว จึงไม่มีเจ้าหนี้อยอมให้ลูกหนี้กู้ยืมเงินไปแก้ไขปัญหาก็ได้ จนในที่สุดลูกหนี้ก็ต้องล้มละลายไปในที่สุด

⁸² ภูมิ โชคเหมาะ, ไกรสร บารมีอวยชัย, วิชา มหาคุณ และชีพ จุลมนต์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 63. หน้า 62.

⁸³ พระราชบัญญัติล้มละลายฯ. มาตรา 94 (2) เดิมก่อนแก้ไขโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 มาตรา 25.

จากการที่กฎหมายล้มละลายมุ่งเน้นไปในเรื่องการฟ้องล้มละลายหรือการบังคับขายทรัพย์สินของลูกหนี้นำมาแบ่งเฉลี่ยแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย แต่ในความเป็นจริงเจ้าหนี้จะได้รับส่วนเฉลี่ยจากทรัพย์สินของลูกหนี้น้อยมาก เนื่องจากลูกหนี้มีทรัพย์สินน้อยกว่าหนี้สินเป็นจำนวนมาก อีกทั้งหากมีเจ้าหนี้นับริมสิทธิเหนือทรัพย์สินของลูกหนี้ เช่น เป็นผู้รับจ้างหรือจ่านำ ก็ย่อมมีสิทธิได้รับชำระหนี้ไปก่อนเจ้าหนี้สามัญอื่นๆ แนวความคิดที่จะใช้กฎหมายล้มละลายเป็นเครื่องมือเยียวยาแก่ลูกหนี้เพื่อให้โอกาสฟื้นฟูกิจการจึงเกิดขึ้น โดยกระทรวงยุติธรรมได้เสนอต่อรัฐบาลให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขกฎหมายล้มละลายมาก่อนหน้านั้น⁸⁴ เมื่อประจวบกับการเกิดปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงปี 2541 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541 โดยเพิ่มเติมหมวดที่ 3/1 ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ มาตรา 90/1 ถึง 90/90 เข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2583 ซึ่งส่วนใหญ่มีเนื้อหาสาระตามแบบอย่างกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการ โดยหลักการเป็นการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว อันควรได้รับเงินช่วยเหลือทางการเงินจากผู้ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้อาจมีโอกาสได้รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรม อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป แต่เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวไปได้ระยะหนึ่ง รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณามาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของชาติอีกครั้ง⁸⁵ รวมทั้งทำการปรับปรุงกฎหมายล้มละลาย ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2542 และตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ.2542 อันเป็นการตั้งศาลชำนาญพิเศษขึ้นมาพิจารณาคดีล้มละลายรวมทั้งการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งจะทำให้กระบวนการพิจารณาสามารถเป็นไปได้โดยรวดเร็วและเที่ยงธรรมยิ่งขึ้น สอดคล้องกับสภาพธุรกิจในปัจจุบัน⁸⁶

แต่ด้วยในห้วงเวลาที่มีการใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541 ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ได้เกิดการขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรงกับสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด อันส่งผลให้เจ้าหนี้ของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ไม่ได้รับการชำระหนี้ สร้างความเดือดร้อนในวงกว้าง แต่ด้วยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541 มาตรา 90/1 ได้จำกัดคำว่า “ลูกหนี้” ที่จะเข้าสู่ขบวนการฟื้นฟูกิจการได้นั้น จะต้องเป็น

⁸⁴ วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 64, หน้า 9.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

⁸⁶ สานิต กระต่ายทอง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 67, หน้า 47.

ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัดหรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงเท่านั้น จึงทำให้สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ไม่สามารถเข้าสู่ขบวนการฟื้นฟูกิจการได้ จึงได้มีการประกาศกำหนดให้สหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียน เป็นนิติบุคคลอื่นตามบทนิยามคำว่า “ลูกหนี้” ในมาตรา 90/1 ตามกฎกระทรวง กำหนดให้นิติบุคคลอื่นเป็นลูกหนี้ในกระบวนการฟื้นฟูกิจการ และกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการของลูกหนี้ พุทธศักราช 2557 แต่ด้วยหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามกฎกระทรวงฉบับนี้ มิได้มีเจตนาที่จะเปิดโอกาสให้กิจการของสหกรณ์ประเภทอื่นสามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ จะมีความเหมาะสมเฉพาะสำหรับสหกรณ์เครดิตยูเนียน ที่มีกิจการขนาดใหญ่และกลางที่ต้องการเข้าสู่การฟื้นฟูกิจการ และยังกำหนดไว้เพียงกิจการที่มีหนี้สินเกินกว่าสิบล้านบาทขึ้นไปเท่านั้น จึงทำให้สหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดเล็ก มีหนี้สิน ไม่เกินสิบล้านบาท ก็ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้เช่นกัน จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ไม่เหมาะสม และยังไม่ตอบสนองการเจริญเติบโตของธุรกิจ สหกรณ์ในประเทศไทยเท่าที่ควร อีกทั้งลูกหนี้ที่เป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลและกิจการรายเดียว ก็ไม่สามารถใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้เช่นกัน แต่ได้มีการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2559 ซึ่งเพิ่มเติมหมวด 3/2 ในพระราชบัญญัติล้มละลายพุทธศักราช 2483 โดยมาตรา 90/91 กำหนดนิยามคำว่า “ลูกหนี้” ไว้ให้หมายความถึง ลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งประกอบธุรกิจที่มีลักษณะเป็นวิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือจดทะเบียนกับหน่วยงานอื่นของรัฐ หลักเกณฑ์ที่กำหนดเพิ่มเติมขึ้นใหม่นี้มีความเหมาะสมเป็นอย่างมากกับสภาพเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน อันส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้า อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฟื้นฟูกิจการ แต่ก็ปรากฏว่าในส่วนของสหกรณ์ที่เหลืออีก 6 ประเภท ก็ยังมิได้รับการสนับสนุนให้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการเป็นกระบวนการที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ลูกหนี้สามารถแก้ปัญหาทางการเงิน และสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างเป็นปกติ และกระบวนการฟื้นฟูกิจการ ก็ถูกกำหนดขึ้นเพื่อจะให้ลูกหนี้ได้มีโอกาสที่จะพักหายใจและฟื้นตัวจากปัญหาการขาดสภาพคล่องที่ลูกหนี้กำลังประสบปัญหาชั่วคราว หรือจะต้องประสบปัญหามีหนี้สินระยะยาวอยู่จำนวนมาก และในกรณีที่ทำเป็นยังเป็นการให้โอกาสแก่ลูกหนี้ที่จะทำการปรับโครงสร้างหนี้ของตน รวมไปถึงการปรับความสัมพันธ์ที่มีต่อเจ้าหนี้ของตนเองด้วย และทำให้เจ้าหนี้ได้รับมูลค่าสิทธิเรียกร้องที่ตนมีอยู่ต่อลูกหนี้มากขึ้นจากการที่ธุรกิจของลูกหนี้ยังดำเนินการต่อไปได้ ใน

ท้ายที่สุดแล้ว เจ้าหน้าที่ทั้งหลายจะได้รับชำระหนี้มากกว่าในกรณีที่ถูกหนี้ถูกชำระบัญชี⁸⁷ ดังนั้นแล้วหลายๆ ประเทศจึงบัญญัติกฎหมายฟื้นฟูกิจการขึ้นมาเพื่อที่จะสร้างมาตรการในการช่วยเหลือ แต่ปรากฏว่าประเทศไทย ได้ให้โอกาสเพียงสหกรณ์ประเภทเครดิตยูเนียนเท่านั้นที่สามารถเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งยังมีสหกรณ์อีกหลายประเภทที่ไม่ได้รับโอกาสเช่นนั้น อันยังไม่เป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายฟื้นฟูกิจการ หากให้สหกรณ์ประเภทที่เหลือประสบปัญหาทางการเงินและต้องล้มละลายปิดกิจการลงหรือต้องชำระบัญชีเลิกกิจการตามกฎหมายสหกรณ์หรือตามกฎหมายล้มละลาย โดยแท้นั้น ย่อมส่งผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ และสังคมเป็นวงกว้าง สมาชิกได้รับความเดือดร้อน เจ้าหน้าที่สหกรณ์ต้องตกงาน ว่างงาน และการล้มละลายของสหกรณ์นั้นซึ่งเป็นกิจการที่คอยสนับสนุนกิจการขนาดใหญ่ หรือสนับสนุนสหกรณ์ขนาดใหญ่ เนื่องจากระบบสหกรณ์ เป็นระบบเชื่อมโยงเครือข่ายสหกรณ์ด้วยกันเอง ย่อมส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของสหกรณ์อื่นเครือข่าย หรือธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ที่จะต้องพึ่งพาสินค้าของสหกรณ์ ท้ายที่สุดแล้ว กิจการรายใหญ่หรือสหกรณ์เครือข่ายเหล่านั้นอาจต้องล้มละลายตามกันไป ตามแนวทฤษฎีโดมิโน ดังนั้น จะต้องศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการกรณีลูกหนี้เป็นสหกรณ์ของต่างประเทศและของประเทศไทยโดยละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

⁸⁷ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (2549). รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่องกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้กับการแก้ปัญหาหนี้สินของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในศาลล้มละลายกลาง. กรุงเทพฯ: บริษัท อทตยา มินเนี่ยม. หน้า 21.