

# ปัญหาขบวนการสหกรณ์ไทยและแนวทางแก้ไข พ.ร.บ.สหกรณ์



## รากแก้วแห่งปัญญา

สถาบันวิจัยและพัฒนาสหกรณ์  
ศูนย์วิจัยและพัฒนาสหกรณ์

รศ.จุฑาทิพย์ กัทราวาท

ปัจจุบันมีปัจเจกบุคคลทั่วโลกจำนวนมากกว่า 760 ล้านคนได้วิวัฒนาการจากการใช้บริการของสหกรณ์ในฐานะสมาชิก โดยบางประเทศประชาชนรวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นเอง บางประเทศโดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาการจัดตั้งและดำเนินงานมักเกิดขึ้นจากการสนับสนุนจากรัฐบาล โดยเชื่อมั่นว่าการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ที่ยึดมั่นบนค่านิยมพื้นฐานและหลักการสหกรณ์จะเป็นประโยชน์แก่บรรดาสมาชิกและเศรษฐกิจชุมชนที่เป็นที่ตั้งของสหกรณ์ **วิธีทางในการดำเนินงานของสหกรณ์ก็คือ การเป็นองค์กรอิสระซึ่งเกิดจากการรวมตัวของบุคคลโดยความสมัครใจ เพื่อสนองความต้องการร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยการดำเนินวิสาหกิจ ที่เป็นเจ้าของร่วมกัน และควบคุมตามแนวทางประชาธิปไตย** ในทางปฏิบัติสหกรณ์จะต้องดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อยืนหยัดอยู่ได้ในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน อย่างไรก็ตาม แผลที่จะมีเป้าหมายอยู่ที่ กำไร สหกรณ์มักล้มลงไม่ได้ที่ **การให้บริการตามความต้องการของสมาชิกมากกว่า** และการที่สหกรณ์จะสามารถบรรลุเป้าหมายบววิสาหกิจของสหกรณ์ได้ขึ้นสมาชิกสหกรณ์จะต้องยึดมั่นบนค่านิยมสหกรณ์ที่สำคัญได้แก่ **การพึ่งพาและรับผิดชอบตนเอง ประชาธิปไตย ความเสมอภาค ความเที่ยงธรรม ความสามัคคี ยึดมั่นในจริยธรรมแห่งความซื่อสัตย์ เปิดเผย รับผิดชอบต่อสังคม และเอื้ออาทรต่อผู้อื่น**

ในประเทศที่พัฒนาแล้วขบวนการสหกรณ์มีความเข้มแข็ง รัฐบาลจึงไม่จำเป็นต้องให้การสนับสนุนแต่อย่างใด นอกจากการกำกับดูแลให้สหกรณ์กระทำผิดหรือละเมิดกฎหมายสหกรณ์ในประเทศเหล่านี้จึงเป็นอิสระสามารถพึ่งพาตนเองเช่นเดียวกับองค์กรธุรกิจอื่นๆ ส่วนประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งรัฐบาลได้ใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รัฐบาลจำเป็นต้องใช้มาตรการความช่วยเหลือต่างๆ อาทิ กฎหมายสหกรณ์ เงินอุดหนุน การให้การศึกษารวม ตลอดจนบุคลากรที่คอยให้คำปรึกษาแนะนำและส่งเสริมกิจการสหกรณ์ เพื่อพัฒนาให้สหกรณ์มีความเข้มแข็งเป็นที่พึ่งแก่สมาชิกของตนได้ ลักษณะเช่นนี้เรียกว่า **ระบบสหกรณ์ที่มีรัฐอุปถัมภ์**

ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยก็อยู่ในลักษณะของระบบสหกรณ์ที่มีรัฐอุปถัมภ์ เหตุผลสำคัญก็คือ ประชาชนและสมาชิกสหกรณ์ส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้และความพร้อมเพียงพอที่จะควบคุมสหกรณ์ของตนเองได้อย่างที่ควรจะเป็น ดังนั้น ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลจึงได้ให้การสนับสนุนเป็นอย่างมาก ทั้งเรื่องการให้การศึกษารวม การให้เงินอุดหนุน การจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุนขบวนการสหกรณ์ไม่ขาดตลอด ในส่วนของกฎหมายสหกรณ์ รัฐบาลก็สนับสนุนให้มีกฎหมายสหกรณ์ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่มุ่งให้การสนับสนุนส่งเสริมต่อการสหกรณ์จนถึงปัจจุบันขบวนการสหกรณ์ได้มีกฎหมายชื่อใช้มาแล้วถึง 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ.2459 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2471 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 และฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

ปัจจุบันขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยมีสหกรณ์ 6 ประเภท รวมกันประมาณ 6,000 สหกรณ์ มีสมาชิกที่เป็นปัจเจกบุคคลมากกว่า 7 ล้านคน มีกลุ่มสหกรณ์ระดับชาติหลายสมาคมที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้การสนับสนุนกิจการของขบวนการสหกรณ์ประเภทต่างๆ และมีสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นองค์กรสูงสุดของขบวนการสหกรณ์ ที่ทำหน้าที่ให้บริการปรึกษาแนะนำขบวนการสหกรณ์เมื่อพิจารณาถึงปัญหาของขบวนการสหกรณ์ในปัจจุบัน อาจจำแนกเป็น**ปัญหาที่เกิดจากขบวนการสหกรณ์เอง** ที่สำคัญได้แก่การขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิก คณะกรรมการดำเนินการยังขาดศักยภาพและความพร้อมในการบริหารงานสหกรณ์ ฝ่ายจัดการยังไม่เป็นมืออาชีพพอที่จะพัฒนาธุรกิจของสหกรณ์ภายใต้ภาวะแข่งขันที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จึงทำให้สหกรณ์จำนวนมากยังขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานจึงยังไม่สามารถเป็นที่พึ่งของสมาชิกตามพันธกิจที่ตั้งไว้ได้ **ส่วนปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายนอกสหกรณ์** ซึ่งประมวลได้จากงานวิจัยและประเด็นการสัมมนาทางวิชาการในเวทีต่างๆ ได้แก่ นโยบายรัฐ กฎหมายสหกรณ์ หน่วยงานของรัฐ และผู้นำแนวคิด ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดพอสังเขปได้ดังนี้

**นโยบายรัฐ** ที่กำหนดนโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับขบวนการสหกรณ์จะส่งผ่านมาทางกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งนโยบายของรัฐย่อมสะท้อนให้เห็นนโยบายของฝ่ายการเมืองที่ดูแลกรมส่งเสริมสหกรณ์ สิ่งที่เป็นปัญหาคือนโยบายของรัฐต้องมีความต่อเนื่องและเป็นไปในทิศทางที่เอื้อต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในมาตรา 85 ว่า **"รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์"** ที่สำคัญคือ การส่งเสริมสนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ของรัฐนั้นต้องอยู่ภายใต้วิถีทัศน์ที่ถูกต้องเหมาะสม

**กฎหมายสหกรณ์** ปัจจุบันมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันทั่วไปในขบวนการสหกรณ์ว่า กฎหมายสหกรณ์ไม่เหมาะสม และไม่เอื้อต่อการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ บางส่วนให้ความเห็นว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ไม่ให้ความเป็นอิสระแก่ขบวนการสหกรณ์ บางมาตราใน พ.ร.บ.สหกรณ์ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานของสหกรณ์ ซึ่งจะกล่าวต่อไป

**หน่วยงานของรัฐ/ผู้นำแนวคิด** ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐและผู้นำแนวคิดได้สนับสนุนในการจัดตั้งกลุ่ม/องค์กรประชาชนมากมายหลายรูปแบบเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งอันที่จริงปรากฏการณ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ดี หากมาตรการของรัฐจะสนับสนุนให้กลุ่ม/องค์กรประชาชนต่างๆ เหล่านี้สามารถดำเนินงานได้อย่างยั่งยืน ปัญหาที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อขบวนการสหกรณ์ก็คือ หน่วยงานของรัฐ ผู้นำแนวคิดส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการสร้างระบบเครือข่ายเชื่อมโยงความร่วมมือระหว่างกลุ่ม/องค์กรประชาชนเหล่านี้กับขบวนการสหกรณ์ โดยมีแนวคิดที่ว่าขบวนการสหกรณ์อ่อนแอและถูกรวบงำโดยรัฐ

ที่กล่าวมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่าปัญหาสำคัญคือ **ภาพลักษณ์ในมุมมองของสหกรณ์ในสายตาของประชาชนและผู้นำแนวคิด** ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งคือ การที่ประชาชนยังไม่เข้าใจในคุณค่าของสหกรณ์อย่างแท้จริง จะเห็นว่าในปัจจุบันมีการกล่าวถึงวิสาหกิจชุมชนกันอย่างกว้างขวางว่าวิสาหกิจชุมชนจะเป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งหากผู้อ่านย้อนไปอ่านข้อความในตอนต้นท่านจะมีความคิดเห็นเกี่ยวกับผู้เขียนและเห็นด้วยกับ รศ.ถวิล เลิศประเสริฐ นักวิชาการสหกรณ์คนสำคัญที่เคยเรียบเรียงตำรา "วิสาหกิจสหกรณ์" ไว้เมื่อหลายปีก่อนว่า วิสาหกิจสหกรณ์ (Cooperative Enterprise) ก็คือวิสาหกิจชุมชน (Community Enterprise) นั่นเอง เพราะไม่ว่าจะใช้ชื่อใดก็ตามมันก็จะช่วยเหลือคนในชุมชนและพัฒนาชุมชนทั้งคู่ ปัญหาที่คือ ทำอย่างไรจึงจะผลักดันสิ่งที่มีอยู่แล้วให้ได้รับการพัฒนาเป็นองค์กรที่มีคุณค่าอย่างแท้จริง

ในส่วนท้ายนี้จะขอลำดับถึงแนวทางในการแก้กฎหมายสหกรณ์ โดยจะขออ้างอิงคำกล่าวขององค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ICA) ที่กล่าวถึงสิ่งสำคัญที่รัฐบาลควรให้การสนับสนุนขบวนการสหกรณ์นั่นคือการสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมที่จะเอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานของสหกรณ์บนพื้นฐานของความเป็นอิสระและการพึ่งพาตนเอง อย่างไรก็ตามการกระทำดังกล่าวรัฐจำเป็นต้องมีมาตรการอย่างรัดกุมและเป็นขั้นเป็นตอนที่จำเป็นเปลี่ยนแปลงจากระบบสหกรณ์ที่มีรัฐอุปถัมภ์ไปสู่การเป็นระบบสหกรณ์ที่เป็นอิสระ

นอกจากนั้นขบวนการสหกรณ์เองก็ต้องพัฒนาโครงสร้าง และประสิทธิภาพการดำเนินงานของแต่ละองค์ประกอบในโครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ เพื่อความมั่นคงและการเป็นที่พึ่งของบรรดาสมาชิกให้ดีที่สุด ซึ่งจะทำให้เกิดสถานการณ์อย่างที่ดีทำให้เป็นรูปธรรมได้นั้น จะต้องดำเนินการหลายอย่าง ที่สำคัญและต้องเริ่มทำตั้งแต่แรกก็คือ การศึกษารววิจัยในลักษณะของ Action research ที่จะไม่ไปปรับใช้ในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ ซึ่งปัจจุบันศูนย์วิจัยเศรษฐกิจศาสตร์ประยุกต์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กำลังดำเนินการโครงการประสานงานเพื่อการปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญที่จะระดมความคิดจากผู้นำสหกรณ์ และนักวิชาการในการกำหนดกรอบทิศทางในการปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม อันจะนำไปสู่การปฏิรูปขบวนการสหกรณ์ที่เหมาะสมและสามารถเป็นที่พึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งจะได้นำเสนอความคิดเห็นให้ทราบในโอกาสต่อไป ■

ต้องการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับบทความ ติดต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย โทร. 298-0454