

มาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีและอุดหนุนสหกรณ์ในเขต ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ธรรมณู หินคำ¹ พัฒนะ เรือนใจดี²อาบ นคะจัด³ งามพิศ สัตย์สงวน⁴

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความต้องการและความจำเป็น ปัญหาอุปสรรคและแนวทางการมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ด้วยวิธีการวิจัยเอกสารและสนทนากลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 6 คน และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้เทคนิควิเคราะห์เชิงเนื้อหา และเสริมผลการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเชิงปริมาณ โดยใช้วิธีการเก็บข้อมูลด้วยแบบสอบถาม จำนวน 93 คน และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ร้อยละและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัย พบว่า ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนมากมีความคิดเห็นเป็นไปในทิศทางเดียวกันว่า การจัดให้มีและอุดหนุนสหกรณ์เป็นเรื่องที่สำคัญและมีความจำเป็นต่อชุมชนเป็นอย่างยิ่ง และใน ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีและอุดหนุนสหกรณ์ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและเหมาะสม ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดการจัดตั้งสหกรณ์ที่เป็นรูปธรรมและมีกองทุนระดับชุมชน เพื่อพัฒนาชุมชนให้เป็นไปตามหลักปรัชญาของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ: สหกรณ์ออมทรัพย์; มูลค่าทางเศรษฐกิจ; องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

การอ้างอิง:

ธรรมณู หินคำ, พัฒนะ เรือนใจดี, อาบ นคะจัด และงามพิศ สัตย์สงวน. (2563). มาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีและอุดหนุนสหกรณ์ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 10(2), 475-488.

¹ หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

2086 ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร 10240, ประเทศไทย

อีเมล: thammanoon_20@hotmail.com

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ สหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ จำกัด

⁴ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Legal Measures for the Provision and Subsidization of Cooperatives in Local Administrative Organizations

Thammanun Hinkham¹ Pattana Reonchaidee²

Arb Nakajad³ Ngampit Satsanguan⁴

Abstract

The objective of this research paper is to study the needs and necessities, problems, obstacles and appropriate legal measures to draft and assess the draft legal measures for establishing cooperatives and supporting existing cooperatives in the jurisdictions of the local administration organizations. Using the qualitative research model in principle, the researchers performed the document research and focus group discussions, consisting of 6 people. The data analysis was conducted by using content analysis techniques. As additional means, the qualitative research results was supplemented by the quantitative research by means of data collection using a questionnaire of 93 people. Data analysis was performed by using descriptive statistics namely, percentage and standard deviation.

The results of the research showed that representatives from most local government administrative organizations viewed in the same direction that cooperative provision and subsidies are highly important for and necessary to the community. And at present, Thailand does not have legal measures to provide and subsidize cooperatives in the scope of local administrative organizations which could lead to concrete and appropriate practices. Therefore, from the drafting and evaluation of the drafted law, which would cause local administrative organizations being concretely established and a community funds for community development would be raised in accordance with the local administration philosophy.

Keywords: Credit Union; Economic Value; Local Government Organizations

Type of Article: Research Article

Cite this article as:

Hinkham, T., Reonchaidee, P., Nakajad, A., & Satsanguan, N. (2020). Legal Measures for the Provision and Subsidization of Cooperatives in Local Administrative Organizations. *Ph. D. in Social Sciences Journal*, 10(2), 475-488.

¹ Doctor of Laws Program, Ramkhamhaeng University
2086 Ramkhamhaeng Road, Hau Mark, Bangkapi, Bangkok 10240, Thailand
Email: thammanoon_20@hotmail.com

² Faculty of Law, Ramkhamhaeng University

³ Kasetsart University Savings and Credit Cooperative Limited

⁴ Faculty of Political Sciences, Chulalongkorn University

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาล ถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการบริหารการปกครองของรัฐบาลได้พบปัญหาของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย มีภาระหน้าที่อย่างมากมาในการบริหารประเทศเพื่อให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต รวมถึงความมั่นคงของชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อสนองต่อความต้องการของชุมชน (Puang-ngam, 2009, p. 33) จึงส่งผลให้การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น เห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่างๆ ที่ผ่านมาและฉบับพุทธศักราช 2560 มาตรา 42 กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์การชุมชนหรือหมู่คณะอื่น การจำกัดเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด ประกอบกับมาตรา 43, 75, 250, 258 ฉ (4) ในฉบับเดียวกันนี้ ได้กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชนอันหมายรวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย นอกจากนี้รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ ทั้งยังกำหนดให้รัฐพึงส่งเสริมสนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่างๆ (Constitution of the Kingdom of Thailand A. D., 2017)

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้เสรีภาพแก่บุคคลในการรวมกันเป็นสหกรณ์และไม่ให้จำกัดเสรีภาพในส่วนนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและให้มีการสนับสนุนส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถกำหนดความเป็นไปได้ของท้องถิ่นตนเองประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 ยังเน้นการสร้างภูมิคุ้มกันในมิติต่างๆ ให้แก่ปัจเจก ครอบครัว ชุมชน สังคมและประเทศ โดยได้กำหนดวิสัยทัศน์ให้สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขด้วยความเสมอภาค เป็นธรรมและมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง และนโยบายรัฐบาลยังให้ความสำคัญและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีระบบที่มีประสิทธิภาพโปร่งใส และให้บริการสาธารณะ ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตามความคาดหวัง ตลอดจนเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกรอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสนับสนุนส่งเสริมด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สอดคล้องกับหลักการของสหกรณ์สากล ซึ่งเป็นหลักการตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรวมกลุ่มที่มีความต้องการเหมือนกัน วัตถุประสงค์เดียวกัน เป็นประชาธิปไตยเอื้ออาทรซึ่งกันและกันตามหลักคุณค่าของสหกรณ์ หลักการของสหกรณ์ และอุดมการณ์ของสหกรณ์ เพื่อนำไปสู่วิธีการหรือขบวนการสหกรณ์ โดยให้ชุมชนมีความเข้มแข็งเป็นพื้นฐานในการพัฒนาประเทศ แต่ก็ยังขาดมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดแนวทางอันจะนำไปสู่การปฏิบัติได้ (Nakajad, 2012, pp. 30-36)

เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทุกรูปแบบ คือ พระราชบัญญัติ

เทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 รวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และนโยบายการถ่ายโอนภารกิจของราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบัญญัติอำนาจหน้าที่และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้หลายด้านตามหลักการกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักความเป็นอัตภาพของท้องถิ่นเพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและช่วยแก้ปัญหาเรื่องการให้บริการของรัฐที่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนและชุมชน ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดทำบริการสาธารณะแทนองค์กรราชการส่วนกลางและองค์กรราชการส่วนภูมิภาค รัฐบาลได้มอบอำนาจให้ท้องถิ่นปกครองตนเองซึ่งเป็นกรรมวิธีของการกระจายอำนาจทางการปกครอง แต่ที่ยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดที่จะสามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนทางด้านเศรษฐกิจให้มีความชัดเจนได้ แม้รัฐบาลทุกรัฐบาลจะกำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นโดยการส่งเสริมระบบสหกรณ์ แต่ก็เพียงบัญญัติไว้เพียงกว้างๆ มิได้จำเพาะเจาะจงลงไปรายละเอียด เช่น ในมาตรา 68 (5) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ที่กำหนดให้ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้อง มีบทบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นและหรือให้อุดหนุนแก่สหกรณ์ที่มีอยู่แล้วให้เจริญมั่นคงยิ่งขึ้น สามารถนำไปเป็นแนวทางให้รัฐบาลกำหนดหลักเกณฑ์ที่ดีและเหมาะสมในการจัดการสหกรณ์ได้ต่อไป การศึกษาแนวทางการวางมาตรการจัดตั้งสหกรณ์ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในครั้งนี้ จึงเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยสร้างความเข้มแข็งด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของคนในชุมชนท้องถิ่นได้ทางหนึ่ง และทำให้ท้องถิ่นยืนหยัดพึ่งพิงตนเองได้อย่างยั่งยืน

ดังนั้น จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีและอุดหนุนสหกรณ์ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อค้นหาแนวทางที่จะนำไปสู่การสร้างมาตรการทางกฎหมาย เป็นการแก้ไขปัญหาอุปสรรคทางกฎหมาย และเพื่อให้การบริหารจัดการด้านการสหกรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์และเป็นไปตามหลักการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดีต่อไปนั่นเอง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาความต้องการและความจำเป็นในการจัดตั้งสหกรณ์และการอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางการมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการจัดตั้งสหกรณ์และการอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อยกร่างมาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีการจัดตั้งและการอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
4. เพื่อประเมินร่างมาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีการจัดตั้งและการอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตของการวิจัย

ด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยศึกษาเอกสาร ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แนวคิดและหลักการของสหกรณ์ แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง แนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเรื่องปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้านประชากรและตัวอย่าง

การวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสนทนากลุ่มผู้วิจัยกำหนดประชากรประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญทางด้านสหกรณ์ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในประเทศไทย ส่วนตัวอย่างที่ใช้ในการสนทนากลุ่ม ได้แก่ ประธานศาลปกครองสูงสุด ปลัดเทศบาลเมืองนครนายก รองอัยการจังหวัดสมุทรปราการ และปลัดเมืองพัทยาผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยแม่โจ้ผู้เชี่ยวชาญทางด้านสหกรณ์ และอาจารย์มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิตผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในประเทศไทย จำนวน 6 คน

การวิจัยเชิงปริมาณ ผู้วิจัยได้กำหนดประชากรประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกจำนวน 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา จังหวัดระยอง จังหวัดจันทบุรี จังหวัดตราด จังหวัดสระแก้ว จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดนครนายก รวมทั้งหมดจำนวน 368 แห่ง และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 7 ประเภท ส่วนตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเชิงปริมาณประกอบด้วย 2 กลุ่ม จำนวน 93 คน ได้แก่ (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 8 จังหวัดๆ ละ 3 คน จำนวน 72 คน และ (2) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 7 ประเภทๆ ละ 3 คน ได้แก่

ประธานสหกรณ์หรือผู้จัดการหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนสมาชิกสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ที่รับผิดชอบงานจัดตั้งหรือส่งเสริมสหกรณ์ จำนวน 21 คน

ประโยชน์ที่รับจากการวิจัย

1. ทราบถึงความต้องการและความจำเป็นในการจัดตั้งสหกรณ์และการอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทราบถึงปัญหาอุปสรรคและแนวทางมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการจัดตั้งสหกรณ์และการอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. สามารถปรับปรุงหรือกร่างมาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีการจัดตั้งและการอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้
4. สามารถนาร่างมาตรการทางกฎหมายในการจัดตั้งและการอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอความเห็นดังกล่าวให้แก่รัฐบาลในการพัฒนากิจการสหกรณ์สำหรับเป็นแหล่งเงินทุนและพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นหรือเป็นสถาบันทางการเงินหรือธนาคารของชุมชนในรูปสหกรณ์ประเภทต่างๆ ได้ต่อไป

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและหลักการของสหกรณ์

สหกรณ์เป็นองค์การอิสระของบุคคลซึ่งรวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อสนองความต้องการอันจำเป็นและมีจุดมุ่งหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคม และความต้องการทางวัฒนธรรม และแรงบันดาลใจ ผ่านกิจกรรมที่ควบคุมร่วมกันและเป็นประชาธิปไตย International Co-operative Alliance. (2018) โดยมีหลักการที่เป็นแนวทางสำหรับสหกรณ์ที่ยึดหลักในการปฏิบัติเพื่อการช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยผ่านการรวม

กันเป็นคณะบุคคล ซึ่งประกอบด้วยแนวคิด 11 ประการ ซึ่งต้องใช้และปฏิบัติ ได้แก่ (1) การช่วยตนเองโดยรวมกันเป็นคณะบุคคล (2) การส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิก (3) การเป็นเจ้าของและลูกค้าของสหกรณ์มาจากบุคคลเดียวกัน (4) การมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (5) การรวมกันเป็นคณะบุคคลโดยสมัครใจ (6) การเปิดรับสมาชิกไม่จำกัด (7) การจัดการและการควบคุม โดยหลักประชาธิปไตย (8) การมีอำนาจดำเนินกิจการได้ด้วยตนเอง คือ เป็นนิติบุคคลต่างหากจากสมาชิก (9) การแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินกิจการสหกรณ์โดยเหมาะสมและเป็นธรรม (10) การกำหนดไม่ให้นำเงินสำรองมาแบ่งปันกัน และ (11) การให้การศึกษาแก่สมาชิกให้มากยิ่งขึ้น (Nakajad, 2003, p. 3)

แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง

นักวิชาการในประเทศไทยและนักวิชาการในต่างประเทศต่างก็ให้ความหมายที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดของสถาบันพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งและบุคคลอื่นๆ โดยนักวิชาการทั้งหมดดังกล่าว ต่างเห็นตรงกันว่า องค์กรชุมชนจำเป็นต้องมีการดำเนินงานของตนเอง มีอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นๆ โดยเฉพาะรัฐบาล เนื่องจากชุมชนมีสภาพแวดล้อมหรืออัตลักษณ์ของตนเองอันเป็นลักษณะสำคัญที่มาจากรากฐานทางสังคมและวัฒนธรรม และมีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรชุมชน ซึ่งสอดคล้องกับฐานคติ Teklehaimanot and Teklehaimanot (2013) และ Sandoval, Flanders, and Kozak (2010) ที่เชื่อว่า องค์กรชุมชนสามารถดำเนินงานด้วยความเป็นอิสระภายใต้เงื่อนไขแวดล้อมข้างต้น ทั้งนี้ Janda (2014) ให้ความสำคัญต่อปัจจัยด้านสังคมและวัฒนธรรมนอกเหนือจากปัจจัยด้านเทคโนโลยีซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรชุมชน ขณะที่ Tseng and Kuo

(2014) มีความเห็นเช่นเดียวกับบุคคลต่างๆ ข้างต้นเช่นกัน แม้ว่างานศึกษาของพวกเขาจะเป็นงานศึกษาการดำเนินงานขององค์กรชุมชนภายใต้สภาพแวดล้อมของเทคโนโลยีสมัยใหม่ก็ตาม แต่ในท้ายที่สุด งานศึกษาดังกล่าว ได้เน้นลักษณะของค่านิยมทางสังคมมากกว่าการดำเนินงานภายใต้สภาพแวดล้อมของเทคโนโลยี กล่าวคือ เน้นลักษณะของทุนทางสังคมที่ให้ความสำคัญต่อการปฏิสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์กรชุมชน ซึ่งมีลักษณะที่เอื้อต่อการเรียนรู้ การสร้างความรู้ และการสร้างเครือข่าย

แนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์

นิติเศรษฐศาสตร์เป็นสหวิทยาการที่ผสมผสานหลักเศรษฐศาสตร์และหลักนิติศาสตร์เข้าด้วยกัน นิติเศรษฐศาสตร์พยายามตอบคำถามใน 3 ระดับ ได้แก่ (1) เหตุผลเบื้องหลังของกฎหมายเป็นการพยายามอธิบายระบบเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังของกฎหมายฉบับนั้นๆ (2) ผลกระทบของกฎหมายต่อพฤติกรรมที่เป็นการอธิบายผลพวงของกฎหมายต่อประสิทธิภาพของเศรษฐกิจทั้งระบบ และ (3) การออกแบบกฎหมายที่พึงปรารถนาให้สามารถใช้กำกับ ควบคุม และป้องปรามพฤติกรรมของผู้คนในโลกแห่งความเป็นจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อยกระดับสวัสดิการของสังคมให้สูงขึ้น กล่าวได้ว่า กฎหมายและระบบกฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพจักลดทอนระดับสวัสดิการสังคมลง ในแง่นี้หากกฎหมายและหรือระบบกฎหมายเกี่ยวกับการสหกรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพแล้วนั้น การใช้ทรัพยากรของสังคมให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าก็คงเป็นไปได้ ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายและระบบกฎหมายที่ไร้ประสิทธิภาพก็จักเป็นการลดทอนระดับสวัสดิการของสหกรณ์ลงไปได้เช่นกัน และการสหกรณ์จะบรรลุความยุติธรรมตามมาตรฐานที่พึงปรารถนาโดยสร้างต้นทุนต่อสังคมต่ำที่สุด หรือให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

มากที่สุดก็คงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากอีกเช่นกัน (Junvith, 2014)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

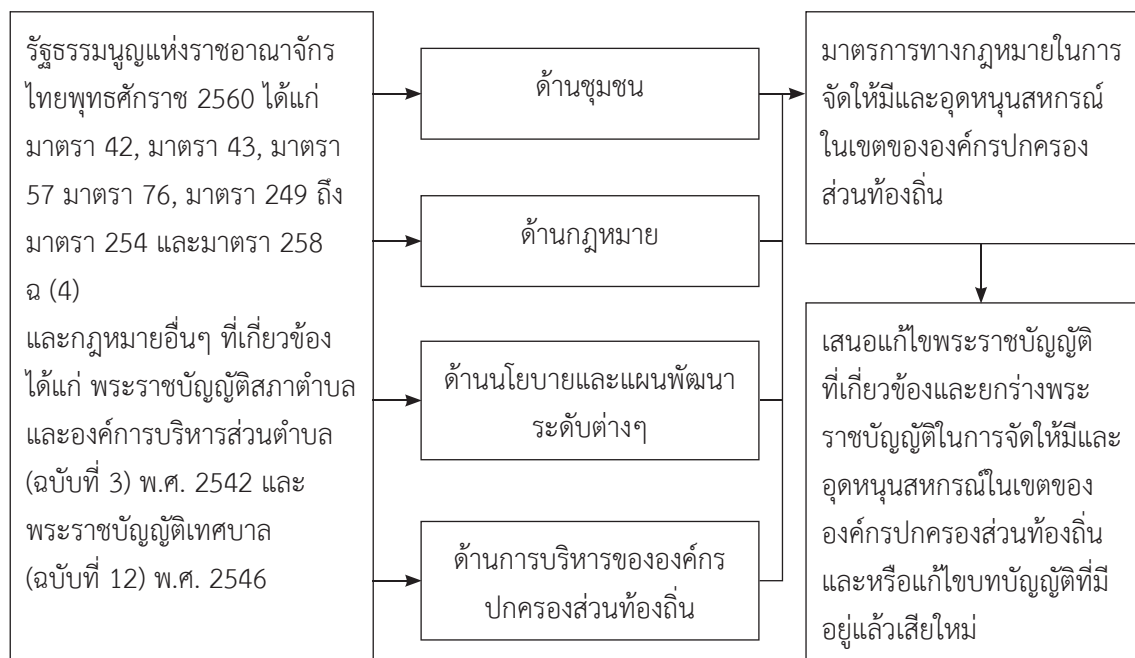
กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ผู้วิจัยใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก่ มาตรา 42, มาตรา 43, มาตรา 57 มาตรา 76, มาตรา 249 ถึงมาตรา 254 และ มาตรา 258 ฉ (4) และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

Lortrakul (2011) ศึกษาเรื่อง *Problems in and Obstacles to the Collection of Income by Local*

Administration Organizations: A Case Study of the Upper Northeastern Area พบว่า การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นเป็นหัวใจที่สำคัญต่อการพัฒนาในท้องถิ่น เพราะถ้าท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพียงพอจะทำให้ท้องถิ่นขาดสภาพคล่องและขาดปัจจัยที่จะนำมาพัฒนาท้องถิ่นได้ ดังนั้น การจะพัฒนาท้องถิ่นให้บรรลุผลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มากน้อยเพียงใดนั้น ส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับความร่วมมือและรายได้ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ ถ้าประชาชนในท้องถิ่นได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการรวมกลุ่มตามหลักการ อุดมการณ์ และวิธีการของสหกรณ์ แล้ว จะส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันมีแหล่งเงินทุนที่เป็นระบบ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยเพียงพอต่อการนำไปพัฒนาท้องถิ่นได้

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในงานวิจัย



ภาพ 1 กรอบแนวความคิดที่ใช้ในงานวิจัย

สมมุติฐานของการวิจัย

หากการยกร่างมาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีและอุดหนุนสหกรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำสู่การตราเป็นพระราชบัญญัติได้แล้วก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเกิดการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทใดก็ได้และ จะสามารถแก้ไข้ปัญหาของประชาชนทางด้านเศรษฐกิจได้อีกเช่นกัน แต่ถ้ายังคงใช้มาตรการทางกฎหมายเดิมก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยไม่สามารถจัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่างๆ ตามสภาพภูมิศาสตร์ได้ จนทำให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเกิดขึ้นตามมาได้เช่นกัน

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลักและใช้การวิจัยเชิงปริมาณในการเสริมผลการวิจัยเชิงคุณภาพเพื่อมาอธิบายองค์ความรู้เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีและอุดหนุนสหกรณ์ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสมบูรณ์ได้มากยิ่งขึ้น โดยแสดงรายละเอียด ดังนี้

การวิจัยคุณภาพ

1. การวิจัยเอกสาร ผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับต่างๆ จนถึงฉบับ พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 แนวคิดและหลักการของสหกรณ์ แนวคิดชุมชนเข้มแข็ง แนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเรื่องปัญหาและอุปสรรคต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการรวบรวมและเรียบเรียงข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีและอุดหนุนสหกรณ์ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัยในครั้งนี้

2. การสนทนากลุ่ม หลังจากที่ได้ผู้วิจัยได้ทำการยกร่างมาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีการจัดตั้งและการอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันประกอบด้วย (1) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับ...) พ.ศ. และ (2) ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับ...) พ.ศ. เสร็จเป็นที่เรียบร้อยแล้วนั้น ผู้วิจัยได้กำหนดผู้ให้ข้อมูลหลักสำหรับการสนทนากลุ่ม เพื่อทำการประเมินร่างมาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีการจัดตั้งและการอุดหนุนสหกรณ์ในเขตอำนาจของการปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับการวิจัยในครั้งนี้ โดยใช้ชุดพินิจของผู้วิจัยในการกำหนดสมาชิกของกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักว่า มีลักษณะที่สอดคล้องหรือเป็นตัวแทนที่จะศึกษาหรือไม่ อันประกอบไปด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญทางด้านสหกรณ์และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องข้อกับสหกรณ์ในประเทศไทย โดยใช้การสุ่มตัวอย่างแบบวิธีตามสะดวก (convenience sampling) ซึ่งเป็นวิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลเชิงทฤษฎี (theoretical sampling) ทั้งนี้ ผู้วิจัยก็จะนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เชิงเนื้อหา เพื่อให้การวิจัยเป็นไปตามระเบียบวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ และเกิดประสิทธิผลต่อการดำเนินงานวิจัยในครั้งนี้ต่อไป

การวิจัยเชิงปริมาณ

การวิจัยนี้มุ่งประสงค์เพื่อหามาตรการทางกฎหมาย ตลอดจนหาแนวทางพัฒนาร่างบทบัญญัติและแก้ไข้บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่แล้วด้วยวิธีการบูรณาการระหว่างการศึกษามหาวิทยาลัยทางกฎหมาย โดยกำหนดประชากรเป้าหมาย คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออก จำนวน 8 จังหวัด ทั้งหมด 368 แห่ง โดยกำหนดขนาดตัวอย่างด้วยการสุ่มแบบหลายขั้นตอน (multi-stage sampling) ซึ่งเป็นการสุ่มตัวอย่างประชากรที่มีหลายลักษณะรวมกันเป็นวิธีที่เหมาะสมกับประชากรที่มีขอบข่ายกว้าง ไม่สามารถหากรอบบัญชีรายชื่อที่

ประกอบด้วยทุกหน่วยประชากรได้โดยตรง

ส่วนเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยใช้แบบสอบถามและสร้างเครื่องมือด้วยการนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสารมาสร้างแบบสอบถาม เพื่อให้เนื้อหาครอบคลุมตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้โดยนำมาเรียบเรียงสรุปเป็นกรอบในการจัดทำแบบสอบถามและตรวจสอบความตรงเชิงเนื้อหาโดยการหาดัชนีความสอดคล้องระหว่างเนื้อหาในข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และความถูกต้องของภาษา โดยนำแบบสอบถามที่จัดทำเสนอที่ปรึกษาการวิจัย เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ด้านเนื้อหาในแต่ละข้อ ผู้วิจัยปรับปรุงแก้ไขแบบสอบถามตามคำแนะนำของที่ปรึกษางานวิจัย จากนั้นนำแบบสอบถามที่ปรับปรุงแล้วไปทดลองใช้ (try-out) กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการสหกรณ์ ซึ่งไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน เพื่อหาความเชื่อมั่นโดยวิธีหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟาของ Cronbach (1990, pp. 202-204) ซึ่งได้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา = 0.978 แล้วจึงนำแบบสอบถามไปใช้เก็บรวบรวมข้อมูลจากตัวอย่างที่กำหนดไว้ต่อไป ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ร้อยละและค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัย โดยแบ่งออกตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1. เพื่อศึกษาความต้องการและความจำเป็นในการจัดตั้งสหกรณ์และการอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าประเด็นที่ผู้ตอบแบบสอบถามให้ความสำคัญสูงสุด 3 อันดับแรก คือ (1) ประเด็นความสำคัญของสหกรณ์ (2) ประเด็นความจำเป็นในการจัดให้มีและอุดหนุนสหกรณ์ และ (3) ประเด็นด้านความต้องการจัดให้มีและอุดหนุนสหกรณ์ กล่าวได้ว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากเห็นว่า การสหกรณ์มีความสำคัญและมีความ

จำเป็นต่อชุมชนและสังคมในบริบทของสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากแนวทางของสหกรณ์เป็นการรวมกลุ่มกันของบุคคลด้วยความสมัครใจ เพื่อการระดมทุนและจัดให้มีการบริการแก่สมาชิกด้วยกันเอง ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกในสหกรณ์นั้นๆ และที่สำคัญชุมชนต้องการได้รับการจัดให้มีและอุดหนุนสหกรณ์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน แต่ประเด็นด้านกฎหมายในการจัดให้มีและอุดหนุนสหกรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากให้ความสำคัญในประเด็นดังกล่าวอยู่ในลำดับสุดท้าย แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดกับพบว่า มีหัวข้อที่ผู้ตอบแบบสอบถามให้ความคิดเห็นอยู่ในระดับมากที่สุดอยู่หนึ่งข้อและเป็นข้อที่มีความคิดเห็นอยู่ในระดับมากเพียงข้อเดียว จากจำนวนข้อของแบบสอบถามทั้งหมด กล่าวคือ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสหกรณ์ที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง ในครั้งนี้ส่วนมากต้องการให้มีกฎหมายที่สามารถรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศสามารถจัดตั้งและจัดให้มีการอุดหนุนสหกรณ์ได้ทุกรูปแบบ

2. เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางการทางกฎหมายที่เหมาะสมในการจัดตั้งสหกรณ์และการอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ยังไม่สามารถพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นไปตามหลักการและปรัชญาของสหกรณ์ได้อย่างสมบูรณ์แบบ และพบว่าพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่จัดให้มีการจัดตั้งสหกรณ์และหรืออุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วให้เป็นสถาบันทางการเงินหรือธนาคารของชุมชนในรูปสหกรณ์ประเภทต่างๆ ได้ แต่ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 กลับมีมาตรา 66 มาตรา 68 (5) มาตรา 69 ได้วางกรอบหลักกฎหมายเพื่อให้้องค์การบริหารส่วนตำบล

อาจจัดทำกิจการสหกรณ์ได้ ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศได้กำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์ ซึ่งการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาดเท่านั้น ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ได้ตราพระราชบัญญัตินี้ไว้ทั้งหมด 49 มาตรา แต่กลับพบว่าไม่มีมาตราใดที่จะกล่าวถึงการจัดให้มีสหกรณ์หรือการอุดหนุนสหกรณ์ จึงกล่าวได้ว่า องค์การปกครองส่วนจังหวัดทั้ง 76 แห่ง และเทศบาลจำนวน 2,441 แห่ง ทั่วประเทศ ไม่มีกฎหมายรองรับให้มีการจัดตั้งสหกรณ์หรืออุดหนุนสหกรณ์เช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่กำหนดให้อาจจัดทำสหกรณ์ได้ แม้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีกฎหมายให้จัดตั้งและอุดหนุนสหกรณ์ได้ แต่ก็ใช่ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะมีกิจการสหกรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เนื่องจากการจัดตั้งสหกรณ์ต้องขึ้นอยู่กับความพร้อมของชุมชน หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และการจัดตั้งสหกรณ์ต้องอยู่บนพื้นฐานของการรวมกลุ่มกัน ซึ่งการรวมกลุ่มกันเป็นสิ่งที่ดีและมีประโยชน์ต่อชุมชน ทั้งในการดำเนินชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพทำให้มีการดูแลกันภายในชุมชน ช่วยทำให้ชุมชนมีงานทำ และมีรายได้เสริมเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังเป็นการใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์กับคนในชุมชนและผู้สูงอายุภายในชุมชนอีกด้วย แต่ก็พบปัญหาและอุปสรรคของการรวมกลุ่มอยู่เช่นกัน เช่น ความช่วยเหลือของภาครัฐยังไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน การขาดเงินทุนหมุนเวียน มีคู่แข่งมาก และขาดความรู้วิธีการที่ทันสมัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการกลุ่ม รวมถึงความไม่แน่นอนของ

นักการเมืองท้องถิ่นด้วย สุดท้าย แม้ว่าการขับเคลื่อนวิธีการของสหกรณ์ลงสู่ระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีอยู่หลายรูปแบบและหลายวิธีการ หากสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับบริบทของสังคมไทยได้ก็จะเป็นกลไกสำคัญที่จะขับเคลื่อนการสหกรณ์ของท้องถิ่นในประเทศไทยให้ก้าวหน้าเป็นไปตามหลักการของสหกรณ์ได้ แต่ถึงอย่างไรหากกฎหมายไม่เอื้ออำนวยหรือไม่สามารถผลักดันการใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ได้ แม้จะมีรูปแบบหรือวิธีการในการขับเคลื่อนที่ดีเพียงใด ก็เป็นเรื่องยากที่จะประสบความสำเร็จได้ เนื่องจากกฎหมายเปรียบเสมือนประตูที่จะต้องเปิดให้ทุกคนเข้าไปในระบบของสหกรณ์ให้ได้เสียก่อน แต่ถ้าประตูนั้นปิดอยู่ทุกคนก็มีอาจจะเข้าไปกระทำการใดๆ ด้านการสหกรณ์ให้ประสบความสำเร็จได้เช่นกัน

3. เพื่อยกร่างมาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีการจัดตั้งและการอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า เห็นสมควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติ ดังนี้

3.1 ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

เพิ่มเติม มาตรา 67 (10) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

ยกเลิก มาตรา 68 (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

3.2 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล

เพิ่มเติม มาตรา 50 (10) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์

3.3 ร่างข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์ระดับตำบล ... จำกัด พ.ศ. พบว่า ควรยกตัวอย่างร่างข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์ระดับตำบล ... จำกัด พ.ศ. เพื่อใช้เป็นแนวทางและมาตรการทางกฎหมายบังคับใช้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งจากการเก็บข้อมูลและสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล พบว่า องค์การ

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีความต้องการในการจัดให้มีสหกรณ์หากแต่มีปัญหาด้านบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายและองค์ความรู้ในการยกย่องข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์ระดับตำบล อันจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การสหกรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสหกรณ์ทั่วไปได้รับประโยชน์ อันเป็นคุณค่าต่อการสหกรณ์ของประเทศไทยที่จะขับเคลื่อนต่อไปอย่างมั่นคงในอนาคต โดยยกเลิกข้อบังคับสหกรณ์เสียทั้งหมด และให้ใช้ข้อบังคับฉบับนี้แทน ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์ได้รับจดทะเบียนแล้ว ข้อบังคับนี้ เรียกว่า “ข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์ระดับตำบล ... จำกัด พ.ศ.” ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันนี้นายทะเบียนสหกรณ์ได้รับจดทะเบียน ให้ยกเลิกข้อบังคับสหกรณ์ที่มีอยู่ก่อนข้อบังคับสหกรณ์ฉบับนี้ใช้บังคับ นับแต่วันที่ข้อบังคับสหกรณ์ฉบับนี้มีผลบังคับใช้

4. เพื่อประเมินร่างมาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีการจัดตั้งและการอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ผู้เชี่ยวชาญทางด้านสหกรณ์และผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านนิติศาสตร์ จำนวน 8 คน ในภาพรวมแล้วเห็นด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าวคิดเป็นร้อยละ 100 ทุกมาตราที่มีการแก้ไข ส่วนมาตราเดิมก็ให้คงไว้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546

การอภิปรายผล

จากการศึกษาความต้องการและความจำเป็นในการจัดตั้งสหกรณ์และการอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า การสหกรณ์มีความสำคัญและมีความจำเป็นต่อชุมชนและสังคมในบริบทของสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง

ทั้งนี้ เนื่องจากแนวทางของสหกรณ์เป็นการรวมกลุ่มกันของบุคคลด้วยความสมัครใจ เพื่อการระดมทุนและจัดให้มีการบริการแก่สมาชิกด้วยกันเอง ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกในสหกรณ์นั้นๆ และที่สำคัญชุมชนต้องการได้รับการจัดให้มีและอุดหนุนสหกรณ์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ซึ่งผลการวิจัยสอดคล้องกับแนวคิดและหลักการของสหกรณ์ของ International Co-operative Alliance (2018) ที่กล่าวว่า สหกรณ์ คือ องค์การอิสระของบุคคลซึ่งรวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อสนองความต้องการอันจำเป็น และมีจุดมุ่งหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคม และความต้องการทางวัฒนธรรมและแรงบันดาลใจ ผ่านกิจการที่ควบคุมร่วมกันและเป็นประชาธิปไตย และสอดคล้องกับหลักการที่เป็นแนวทางสำหรับสหกรณ์ที่ยึดหลักในการปฏิบัติเพื่อการช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยผ่านการรวมกันเป็นคณะบุคคลที่ประกอบด้วยแนวคิด 11 ประการของ Nakajad (2003) ได้แก่ (1) การช่วยตนเองโดยรวมกันเป็นคณะบุคคล (2) การส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิก (3) การเป็นเจ้าของและลูกค้าของสหกรณ์มาจากบุคคลเดียวกัน (4) การมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (5) การรวมกันเป็นคณะบุคคลโดยสมัครใจ (6) การเปิดรับสมาชิกไม่จำกัด (7) การจัดการและการควบคุม โดยหลักประชาธิปไตย (8) การมีอำนาจดำเนินการได้ด้วยตนเอง คือ เป็นนิติบุคคลต่างหากจากสมาชิก (9) การแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินกิจการสหกรณ์โดยเหมาะสมและเป็นธรรม (10) การกำหนดไม่ให้นำเงินสำรองมาแบ่งปันกัน และ (11) การให้การศึกษาแก่สมาชิกให้มากยิ่งขึ้น และผลจากการวิจัยยังพบว่า ส่วนมากต้องการให้มีกฎหมายที่สามารถรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศสามารถจัดตั้งและจัดให้มีการอุดหนุนสหกรณ์ได้ทุกรูปแบบ แต่จากการศึกษาพบว่า นับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ยังไม่สามารถพัฒนา

สหกรณ์ให้เป็นไปตามหลักการและปรัชญาของสหกรณ์ ได้อย่างสมบูรณ์แบบ และพบว่าพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่จัดให้มีการจัดตั้งสหกรณ์และหรืออุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วให้เป็นสถาบันทางการเงินหรือธนาคารของชุมชนในรูปสหกรณ์ประเภทต่างๆ ได้ แต่ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 กลับมีมาตรา 66 มาตรา 68 (5) และมาตรา 69 ได้วางกรอบหลักกฎหมายเพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการสหกรณ์ได้ แต่ก็ถือว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจะมีกิจการสหกรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เนื่องจากการจัดตั้งสหกรณ์ต้องขึ้นอยู่กับความพร้อมของชุมชนหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และการจัดตั้งสหกรณ์ต้องอยู่บนพื้นฐานของการรวมกลุ่มกัน ซึ่งการรวมกลุ่มกันเป็นสิ่งที่ดีและมีประโยชน์ต่อชุมชน ทั้งในการดำเนินชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพ ทำให้มีการดูแลกันภายในชุมชน ช่วยทำให้ชุมชนมีงานทำ และมีรายได้เสริมเพิ่มขึ้น อีกทั้งยังเป็นการใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์กับคนในชุมชนและผู้สูงอายุภายในชุมชนอีกด้วย แต่ผลจากการวิจัยก็ยังพบปัญหาและอุปสรรคของการรวมกลุ่มอยู่เช่นกัน เช่น ความช่วยเหลือของภาครัฐยังไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน การขาดเงินทุนหมุนเวียน มีคู่แข่งมาก และขาดความรู้วิธีการที่ทันสมัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการกลุ่ม รวมถึงความไม่แน่นอนของนักการเมืองท้องถิ่นด้วย

ในท้ายที่สุด แม้ว่าการขับเคลื่อนวิธีการของสหกรณ์ลงสู่ระดับขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีอยู่หลายรูปแบบและหลายวิธีการ หากสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับบริบทของสังคมไทยได้ก็จะเป็นกลไกสำคัญที่จะขับเคลื่อนการสหกรณ์ของท้องถิ่นในประเทศไทยให้ก้าวหน้าเป็นไปตามหลักการของสหกรณ์ได้ และถ้าให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการ

ส่งเสริมสนับสนุนการรวมกลุ่มตามหลักการ อุดมการณ์ และวิธีการของสหกรณ์แล้ว จะส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีแหล่งเงินทุนที่เป็นระบบ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยเพียงพอต่อการนำไปพัฒนาท้องถิ่นได้ ตามที่ Lortrakul (2011) ได้ศึกษาไว้ และถ้าให้องค์กรชุมชนสามารถดำเนินงานของตนเองได้อย่างอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นๆ โดยเฉพาะรัฐบาลแล้ว ก็จะทำให้ชุมชนนั้นมีความเข้มแข็ง ซึ่งก็จะเป็นไปตามแนวคิดชุมชนเข้มแข็งของ Teklehaimanot & Teklehaimanot (2013); Sandoval, Flanders and Kozak (2010); Janda (2014) และ Tseng and Kuo (2014) ที่ได้อธิบายและศึกษาไว้ เนื่องจากชุมชนมีสภาพแวดล้อมหรืออัตลักษณ์ของตนเองอันเป็นลักษณะสำคัญที่มาจากรากฐานทางสังคมและวัฒนธรรม และมีผลต่อการดำเนินงานขององค์กรชุมชนนั่นเอง

นอกจากนี้ จากการยกร่างและประเมินร่างมาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีการจัดตั้งและการอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตอำนาจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า เห็นสมควรให้มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยเพิ่มเติม มาตรา 67 (10) และยกเลิก มาตรา 68 (5) (2) และร่างพระราชบัญญัติเทศบาล โดยเพิ่มเติม มาตรา 50 (10) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรและกิจการสหกรณ์ รวมทั้งร่างข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์ระดับตำบล ...จำกัด พ.ศ. ที่ใช้เป็นแนวทางและมาตรการทางกฎหมายบังคับใช้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เนื่องจากร่างกฎหมายดังกล่าว สามารถนำไปสู่การตราเป็นพระราชบัญญัติได้ ก็จะทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเกิดการการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทใดก็ได้ที่เป็นรูปธรรม และทำให้องค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่นมีกองทุนระดับชุมชน สำหรับพัฒนาชุมชนในระดับพื้นฐานให้เป็นไปตามหลักปรัชญาของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และที่สำคัญจะทำให้เกิดการดำเนินงานด้านสหกรณ์ขึ้นอย่างเป็นระบบและจะเป็นกลไกที่ดีในทางเศรษฐกิจต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐและมีส่วนช่วยให้บรรลุเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่รัฐได้กำหนดไว้ เพราะการศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยศึกษาโดยเป็นไปตามแนวคิดนิติเศรษฐศาสตร์ของ Junvith (2014) ที่เป็นการพยายามออกแบบกฎหมายให้สามารถใช้กำกับควบคุม และป้องปรามพฤติกรรมผู้คนในโลกแห่งการสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการยกระดับสวัสดิการของสังคมไทยให้สูงขึ้นต่อไป ซึ่งผลจากการวิจัยนี้ สอดคล้องกับสมมุติฐานการวิจัยที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้ว่า หากการยกเว้นมาตรการทางกฎหมายในการจัดให้มีและอุดหนุนสหกรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำสู่การตราเป็นพระราชบัญญัติได้แล้ว ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยเกิดการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทใดก็ได้ และจะสามารถแก้ไขปัญหาของประชาชนทางด้านเศรษฐกิจได้อีกเช่นกัน แต่ถ้ายังคงใช้มาตรการทางกฎหมายเดิมก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ไม่สามารถจัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่างๆ ตามสภาพภูมิศาสตร์ได้ จนทำให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจเกิดขึ้นตามมาได้เช่นกันนั่นเอง

ข้อเสนอแนะ

1. ภาครัฐควรจะนำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ไปประกอบการพิจารณาและแก้ไขพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีมาตรการทางกฎหมายรองรับหน้าที่ในการจัดให้มีและอุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองได้

2. ภาครัฐควรผลักดันแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินกิจการสหกรณ์ในระดับชุมชนหรือในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมาใช้ได้อย่างเป็นรูปธรรม

3. ภาครัฐควรที่จะชักนำหรือกำกับทิศทางของการสหกรณ์ โดยเข้ามามีส่วนในการจัดให้มีกลไกของระบบสหกรณ์ทั้งหมด เพราะถ้ารัฐบาลสามารถผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งหรืออุดหนุนสหกรณ์ที่มีอยู่แล้วทั่วประเทศได้อย่างสมเหตุสมผลแล้ว รัฐก็จะสามารถกำกับทิศทางของการสหกรณ์ในภาพรวมของประเทศได้อย่างยั่งยืนต่อไป

4. ภาครัฐควรจะมีการกำหนดกฎหมายและกฎกติกาที่เกี่ยวข้องกับการกำกับทิศทางของระบบสหกรณ์ กลไกด้านงบประมาณ การควบคุมสหกรณ์ และสมาชิกของสหกรณ์ที่เหมาะสมอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะมีผลจริงในทางปฏิบัติและส่งผลกระทบต่อประชาชนและชุมชนได้อย่างแท้จริง

5. มาตรการทางกฎหมายสหกรณ์เป็นเพียงส่วนหนึ่งของกลไกในการพัฒนาสหกรณ์เท่านั้น มิใช่คำตอบสุดท้ายในการแก้ปัญหาและพัฒนาสหกรณ์ในประเทศไทย ดังนั้น กลไกที่สำคัญนอกเหนือจากการตรากฎหมายสหกรณ์แล้วนั้น ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาความสามารถของสหกรณ์และสมาชิกของสหกรณ์ในเขตปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ โดยการมุ่งยกระดับคน องค์กร และเครือข่ายในมิติอื่นๆ นอกเหนือจากการตรากฎหมายเพียงเท่านั้น อาทิ การกำหนดกลยุทธ์ของสหกรณ์เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

References

- Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560. (2017). *Gazette*, 134(40 A), 1-190. [In Thai]
- Cronbach, L. J. (1990). *Essentials of psychological testing* (3rd ed.). Harper & Row.
- International Co-operative Alliance. (2018). *Cooperative Identity, value and principle*. Retrieved from <https://www.ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>
- Janda, K. B. (2014). Building communities and social potential: Between and beyond organizations and individuals in commercial properties. *Energy Policy*, 67(C), 48-55.
- Lortrakul, S. (2011). *Problems in and obstacles to the collection of income by Local Administration Organizations: A case study of the upper northeastern area*. Doctoral Dissertation of Laws, Ramkhamhaeng University. [In Thai]
- Junvith, P. (2014). *The concept of efficiency and justice in law and economics*. Retrieved from <http://pokpong.org/academic-work/efficiency-v-justice> [In Thai]
- Nakajad, A. (2003). *Description of cooperative law as a law related to agriculture and farmer institutions, brief*. Krirk University, Institute of Social Technology (Krirk). [In Thai]
- Nakajad, A. (2012). *Explanation of cooperative laws with applied jurisprudence and applied economics analysis*. Ramkhamhaeng University Press. [In Thai]
- Puang-ngam, K. (2009). *Thai local government: Principles and new dimensions in the future*. Winyuchon. [In Thai]
- Teklehaimanot, H. D., & Teklehaimanot, A. (2013). Human resource development for a community-based health extension program: A case study from Ethiopia. *Human Resources for Health*, 11(39), 11-39.
- Tseng, F. C., & Kuo, F. Y. (2014). A study of social participation and knowledge sharing in the teachers' online professional community of practice. *Computers & Education*, 72(C), 37-47.
- Valencia-Sandoval, C., Flanders, D. N., & Kozak, R. A. (2010). Participatory landscape planning and sustainable community development: Methodological observations from a case study in rural Mexico. *Landscape and Urban Planning*, 94(1), 63-70.