

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาและการใช้อำนาจและหน้าที่ ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

Legal problems regarding the acquisition and the use of authority and duties
of the National Cooperative Development Board

กิตติธัช ยุระทัย¹

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิดหลักการพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการบังคับแก่สหกรณ์มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของสหกรณ์ไว้ในกฎหมายดังกล่าว โดยในกฎหมายสหกรณ์นั้นได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติเข้ามาดูแลกิจการของสหกรณ์ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองสหกรณ์ รวมไปถึงการวินิจฉัยข้อพิพาทและการอุทธรณ์ ดังนั้นคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาสหกรณ์ของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติในหลายประเด็น อีกทั้งการได้มาซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมาจากการกำหนดให้ได้มาโดยการดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงอาจทำให้เกิดปัญหาด้านความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารงานของสหกรณ์ ความล่าช้าในการปฏิบัติงานเพราะด้วยความเป็นการรวมตัวของคณะกรรมการทำงานของกลุ่มบุคคลที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งกว่าจะดำเนินการประชุมแก้ไขปัญหาของสหกรณ์ การรับอุทธรณ์ การวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือการดำเนินการต่างๆ ตามหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นเป็นไปได้อย่างล่าช้าไม่ทันแก่เหตุการณ์

คำสำคัญ: สหกรณ์ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ นายทะเบียน อำนาจและหน้าที่

Abstract

The research aims to study on Cooperative Act 2542 which governs the cooperative and defines the role of cooperatives in law. In governing cooperatives, the Act states the forming of the National Cooperative Development Board to oversee activities of cooperatives. The board plays an important role in policy advocacy to promote and protect cooperatives, including judging any controversies. Moreover, the board will also play an important role in policy planning and cooperative development.

The study found legal problems relating to the committee board on various issue. The establishment of the National Cooperative Development Board in accordance with Article 9 of the Cooperative Act 2542 may cause problems in the management of their expertise and delay in operation because of the large

¹ นักศึกษา หลักสูตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

group combination of the committee which is difficult to gather to implement over the issues of cooperatives.

Keywords: cooperative, National Cooperative Development Board, the registrar, powers and duties

ความเป็นมาของปัญหา

การสหกรณ์ในประเทศไทย (คัมภีร์ นับแสง, 2556) เกิดขึ้นได้โดยมีมูลเหตุมาจากสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยได้เริ่มมีการติดต่อซื้อขายกับต่างประเทศมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจของชนบทก็ค่อยๆ เปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อเลี้ยงตัวเอง มาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อการค้า ความต้องการเงินทุนในการขยายการผลิตและการครองชีพจึงมีเพิ่มขึ้น ชาวนาที่ไม่มีทุนรอนของตนเองก็หันไป กู้ยืมเงินจากบุคคลอื่น ทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงและยังถูกเอาเปรียบจากพ่อค้า นายทุน ทุกวิถีทาง

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐได้มีการช่วยเหลือประชาชน (ทิพย์ ทิพย์ชัยเมธา และชัยมงคล สุวพานิช, 2519) โดยมีการจัดตั้งสหกรณ์แห่งแรกในประเทศไทยโดยมีการจดทะเบียนตั้งขึ้นเป็นสหกรณ์เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือจากรัฐ มีความแตกต่างกันกับในฝั่งประเทศในอเมริกาและยุโรป ที่เกิดมาจากการดิ้นรนต่อสู้เพื่อช่วยเหลือตนเอง (มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท, 2525) โดยประชาชนให้การช่วยเหลือร่วมมือกันเพื่อผลักดันให้เกิดสหกรณ์เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีผลกระทบต่อการพัฒนาด้านการสหกรณ์ของไทย สืบเนื่องจากในปี พ.ศ. 2476 (ประพันธ์ เศวตนันท์, 2538) ได้มีการเสนอรูปแบบโครงการเศรษฐกิจที่เรียกกันว่าสมุดปกเหลืองต่อรัฐบาลเพื่อใช้เป็นนโยบายในการบริหารเศรษฐกิจในประเทศ ตามหลัก 6 ประการ

ของคณะราษฎร โดยดำเนินการทางเศรษฐกิจแบบสหกรณ์ แต่แนวคิดดังกล่าวนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงว่าเป็นแนวคิดแบบสังคมนิยม จนกระทั่งมาถึงปี พ.ศ. 2492 เริ่มมีการบัญญัติเรื่องสหกรณ์ไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 5 แผนนโยบายแห่งรัฐ

นับแต่นั้นมาได้มีการแก้ไข (ประเสริฐ จรรย์านุกภาพ, 2550) ปรับปรุงเกี่ยวกับกฎหมายการสหกรณ์เรื่อยมา แม้จะมีการแก้ไข ยกเลิกรัฐธรรมนูญมาหลายฉบับ แต่รัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นใหม่ก็ยังคงบัญญัติเรื่องสหกรณ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ

จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสหกรณ์ไว้ใน มาตรา 64 ดังนี้ “...บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น...” วรรคสอง “...ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความสะดวกต่อการเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” และในวรรคสาม “...การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ...

จากการศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พบว่าคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติตามข้อกำหนดในกฎหมายสหกรณ์นั้นยังคงมีปัญหาบางประการซึ่งอาจทำให้การดำเนินการในด้านต่างๆ ของสหกรณ์เป็นไปอย่างไม่เหมาะสม ตลอดจนสมควรจะได้รับการปรับปรุงแก้ไข เช่น

ปัญหาการได้มาของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้คณะกรรมการมาจากการดำรงตำแหน่งและมีจำนวนของของคณะกรรมการที่มากเกินไปและกรรมการแต่ละคนนั้นมาจากหลายภาคส่วนหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดปัญหาในเกี่ยวกับความเหมาะสมในการดำเนินงานสหกรณ์ อีกทั้งมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ในกฎหมาย

ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งจะเห็นได้ว่ายังคงมีความไม่เหมาะสมอยู่บ้างในการดำเนินการของคณะกรรมการในการพิจารณาแก้ไขปัญหาของสหกรณ์

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการ กรอบแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ ความหมายของสหกรณ์ พร้อมทั้งศึกษาถึงวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการได้มาซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ และข้อบกพร่องในการดำเนินกิจการสหกรณ์ ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ของประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาการควบคุมการใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการ

สหกรณ์แห่งชาติ ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ของประเทศไทย

4. เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขหรือวิธีการที่เหมาะสมในการนำมาปรับใช้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นแนวทางแก้ไข ปรับปรุงปัญหาบางประการในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

วิธีดำเนินการวิจัย

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาในส่วนนี้เป็นการศึกษาในลักษณะวิจัยเอกสาร (Documentary research) การศึกษากฎหมายสหกรณ์มุ่งเน้นไปที่การควบคุมของการกระทำทางปกครอง การมีสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการรวมกลุ่มจัดตั้งและดำเนินงานสหกรณ์ โดยมีประเด็นศึกษาที่การควบคุมภายในฝ่ายปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ การตรวจสอบอำนาจฝ่ายปกครอง ซึ่งดำเนินการโดยศึกษาจากบทความ ตำราทางวิชาการ งานวิจัย งานวิทยานิพนธ์ กฎหมาย เอกสารตีพิมพ์ต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง ตลอดจนคำพิพากษาของศาลหรือความเห็นของนักวิชาการต่างๆ การได้มาและการใช้อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาตินั้น ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดในเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการซึ่งมีจำนวนมากเกินสมควร จึงมีปัญหาบางประการในการบริหารงานสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับลดขนาดของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้ชัดเจน รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนในการดำเนินการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เพื่อความสะดวกรวดเร็ว และเป็นมาตรฐานในการปฏิบัติงานได้อย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ผลการวิจัย

การได้มาของคณะกรรมการพัฒนาการ สหกรณ์แห่งชาติ

การได้มาของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาตินั้นมาจากการตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ประกอบไปด้วย (1) รัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ (2) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ (3) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (4) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ (5) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (6) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม (7) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (8) อธิบดีกรมตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ (9) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ (10) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (11) ผู้จัดการใหญ่อธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (12) ประธานกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (13) ผู้แทนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยซึ่งเป็นกรรมการดำเนินการ (14) ประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศประเภทละหนึ่งคน (15) ประธานกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศหนึ่งคน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการ (พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) 2553 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนที่ 26 ก.) จึงอาจทำให้เกิดปัญหาด้านความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารงานของสหกรณ์ ความล่าช้าในการปฏิบัติงานเพราะด้วยความที่เป็นการรวมตัวของคณะกรรมการทำงานของกลุ่มบุคคลที่มีจำนวนมาก หากจะดำเนินการประชุมแก้ไขปัญหาดังกล่าว การวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ของคณะกรรมการนั้นเป็นไปได้อย่างล่าช้าไม่ทันแก่เหตุการณ์ การได้คณะกรรมการดังกล่าวโดยการดำรงตำแหน่งอาจมีปัญหาในความต่อเนื่องในการ

บริหารงานเพราะเหตุมาจากการที่คณะกรรมการบางส่วนเป็นข้าราชการประจำจากหน่วยงานอื่น ซึ่งอาจมีการโยกย้ายหรือเปลี่ยนตำแหน่งในหน่วยงานนั้นๆ ทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานในการเป็นคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการของสหกรณ์ หรืออาจขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน ขาดการบูรณาการ ขาดแนวความคิดที่เป็นอิสระ อีกทั้งอาจเกิดปัญหาจากความเชื่อมั่นในคณะกรรมการจากบรรดาสมาชิกของสหกรณ์ เพราะคณะกรรมการที่ได้มาจากการดำรงตำแหน่ง สมาชิกสหกรณ์นั้นไม่ได้มีส่วนร่วมในการเลือกคณะกรรมการดังกล่าวเข้ามาบริหารงานสหกรณ์ ทำให้สมาชิกขาดความเชื่อมั่นว่าคณะกรรมการที่เข้ามานั้น มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานสหกรณ์หรือไม่

การควบคุมการใช้อำนาจของ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

กฎหมายสหกรณ์ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งก็คือคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 เพื่อเป็นการพัฒนาศักยภาพของสหกรณ์ ดังนั้นจึงกำหนดให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ คือ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายและแนวทางในการพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคม กำหนดนโยบายและแผนการพัฒนาสหกรณ์ ให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจของสหกรณ์ กำหนดแนวทางร่วมประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน พิจารณาแก้ไขปัญหาและ

อุปสรรคตลอดจนข้อขัดข้องที่ทำให้นโยบายและแผนการพัฒนากองทุนสหกรณ์ไม่อาจบรรลุเป้าหมาย พิจารณาเรื่องอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 อำนาจหน้าที่อย่างอื่นตามที่ กฎหมายกำหนดเช่นการให้ความเห็นชอบระเบียบ รัฐมนตรี เกี่ยวกับการรับเงิน จ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนพัฒนา สหกรณ์ตามมาตรา 29 ให้ความเห็นชอบตามระเบียบ นายทะเบียนในการให้ความช่วยเหลือดำเนินกิจการ สหกรณ์ตามมาตรา 23 กำหนดหลักเกณฑ์ในการ คัดเลือกบุคคลเข้ามาบริหารกองทุนพัฒนาสหกรณ์ และ เสนอชื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้ง ตามมาตรา 30 วรรคสาม กำหนดเรื่องเงินฝากหรือการลงทุน ตามมาตรา 63(7) ให้วินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการของ สหกรณ์ ตามมาตรา 117/1 กำหนดหลักเกณฑ์ในการ จัดตั้ง และประเภทของชุมนุมสหกรณ์ ตามมาตรา 101 วรรคสอง มอบหมายอำนาจให้องค์กรสันนิบาตสหกรณ์ แห่งประเทศไทยดำเนินการอื่น ตามมาตรา 110(10) พิจารณารายงานประจำปีที่เสนอโดยนายทะเบียน สหกรณ์ ตามมาตรา 16(7) ในกรณีที่นายทะเบียนมี คำสั่งไม่รับจัดตั้งสหกรณ์ตามมาตรา 38 ให้คณะ กรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์ กรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งเลิกตามมาตรา 71 ตามที่กำหนดตามมาตรา 72 มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ ของผู้มีส่วนได้เสียกรณีนายทะเบียนใช้อำนาจยับยั้งหรือ เพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่หรือมติที่ประชุม คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ตามมาตรา 26

ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ โดยทั่วไปของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ แห่งชาติ ซึ่ง เป็นปัญหาอันเกิดจากกฎหมายสหกรณ์นั้น ไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจหรือ

ขอบเขตต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ พัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในด้านความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นจึงควร ที่จะมีการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อมาเป็นกฎหมาย กลางในการกำหนดขอบเขตและเป็นหลักเกณฑ์ในการ ใช้อำนาจหรือการใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติเพราะ คณะกรรมการดังกล่าวนี้มาจากรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง ดังนั้นเพื่อเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองจะต้องมีการ ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจในการ จะใช้อำนาจซึ่งเป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองเอง ดังนั้นจึงสมควรอย่างยิ่งที่จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขึ้นมาซึ่งอาจจะตราเป็นกฎหมายลำดับรองหรือการ เพิ่มเติมข้อกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นมาในพระราชบัญญัติ สหกรณ์ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แก่การพัฒนาการ สหกรณ์ และการตีความในการใช้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ จึงควรที่จะมีการ กำหนดหลักเกณฑ์ ขอบเขต การตีความไว้อย่างชัดเจน ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสหกรณ์ ไม่ว่าจะเป็น เป็นการตรากฎหมายลำดับรองขึ้นมารองรับการใช้ อำนาจหรือดุลพินิจของคณะกรรมการพัฒนาการ สหกรณ์แห่งชาติ หรือการแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มหลักเกณฑ์การใช้อำนาจ หรือการ ใช้ดุลพินิจเพิ่มเข้าไปในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

การไม่มีกฎหมายบัญญัติความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการ สหกรณ์แห่งชาติ

พระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับปัจจุบันของ ประเทศไทยนั้น ได้บัญญัติให้การบริหาร กำกับดูแล หรือดำเนินการของสหกรณ์เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ แต่ทั้งนี้ใน พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดหน้าที่ที่

จะต้องรับผิดชอบเกิดความเสียหายต่อกิจการสหกรณ์ อันเนื่องมาจากการบริหารจัดการงานที่ผิดพลาด ซึ่งควรที่จะให้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบในส่วนนี้ ซึ่งสามารถที่จะนำกฎหมายชุมนุมสหกรณ์ของประเทศไทย มาแก้ไขมาปรับใช้กับกฎหมายสหกรณ์ของไทยได้ คือ ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น สมาชิกแต่ละคนของคณะกรรมการบริหารจะต้องใช้ความระมัดระวังและความเอาใจใส่เช่นอย่างวิญญูชน ผู้ประกอบกิจการค้าทั่วไป และจะต้องร่วมกันรับผิดชอบความเสียหายอย่างใดๆ ที่เกิดขึ้นจากความเสียหายอันเกิดจากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางของที่ประชุมใหญ่ หากคณะกรรมการได้กระทำการด้วยความสุจริตไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของสหกรณ์แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดทำการฟ้องร้องคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดของสหกรณ์ในการกระทำนั้นๆ ทั้งนี้ แม้คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้จัดการของสหกรณ์ ให้ทำหน้าที่บริหารจัดการกิจการของสหกรณ์ก็ตาม การแต่งตั้งเช่นนั้นไม่อาจลบล้างความรับผิดชอบของคณะกรรมการในการดำเนินการและบริหารของกิจการดังกล่าว

อภิปรายผล

จากการศึกษาในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พบว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวกับบทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาตินั้น ยังคงมีปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาต่อการพัฒนาสหกรณ์ในประเทศ อีกทั้งยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนของกฎหมายสหกรณ์ในเรื่องของบทบาทและอำนาจของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งทำให้เป็นปัญหาในการพัฒนาและส่งเสริมกิจการสหกรณ์

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาของ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

1. ปัญหาการได้มาจากผู้แทนภาครัฐ

จากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการที่ได้มานั้น จำนวนมากเกินสมควร ซึ่งเป็นการได้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติจากการกำหนดให้ได้มาโดยการดำรงตำแหน่งต่างตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 อาจทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของสหกรณ์ ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ทำให้การดำเนินการประชุมแก้ไขปัญหของสหกรณ์ การรับอุทธรณ์ การวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือการดำเนินการต่างๆ ตามหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นเป็นไปได้อย่างล่าช้า

การได้มาโดยการดำรงตำแหน่งอาจมีปัญหาในความต่อเนื่องในการบริหารงานเพราะเหตุมาจากการที่คณะกรรมการบางส่วนเป็นข้าราชการประจำจากหน่วยงานอื่น ซึ่งเป็นข้าราชการประจำระดับสูง โดยในแต่ละตำแหน่งนั้นต่างมีหน้าที่ประจำแต่ละบุคคลซึ่งเป็นหน้าที่เฉพาะ ทำให้เกิดปัญหาความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน ขาดการบูรณาการ ขาดแนวความคิดที่เป็นอิสระ อาจเกิดปัญหาจากความเชื่อมั่นในคณะกรรมการจากบรรดาสมาชิกของสหกรณ์ เพราะคณะกรรมการที่ได้มาจากการดำรงตำแหน่ง สมาชิกสหกรณ์นั้นไม่ได้มีส่วนร่วมในการเลือกคณะกรรมการดังกล่าวเข้ามาบริหารงานสหกรณ์ ทำให้สมาชิกขาดความเชื่อมั่นว่าคณะกรรมการที่เข้ามานั้นมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานสหกรณ์หรือไม่

2. ปัญหาการปราศจากการมีส่วนร่วมภาคประชาชน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2547)

การมีส่วนร่วมของประชาชน ต้องมีเงื่อนไขสำคัญดังนี้ คือ

1. ประชาชนต้องมีอิสรภาพในการที่จะมีส่วนร่วม (Freedom to Participate) หมายถึง ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

2. ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (Ability to Participate) ประชาชนหรือกลุ่มเป้าหมายจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้น ๆ หมายความว่า ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

3. ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551) (Willingness to Participate) ประชาชนที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมใดต้องเกิดจากความสนใจที่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น

จากการศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ได้มีการกำหนดถึงการได้มาของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งมีที่มาจากการดำรงตำแหน่งต่างๆตามที่ กำหนดไว้ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยในระบบสหกรณ์นั้น เป็นระบบที่มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนสามารถที่จะรวมกลุ่มกันในการที่จะช่วยเหลือตนเองได้ ดังนั้น การที่รัฐจะเข้ามาแทรกแซงในการบริหารงานสหกรณ์ โดยที่ให้คณะบุคคลที่กำหนดไว้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและกำหนดนโยบายเพื่อพัฒนาสหกรณ์นั้น ย่อมเป็นการไม่สมควร ทั้งนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าไม่ให้รัฐเข้ามามีส่วนในการบริหารงานสหกรณ์เลย เพราะในประเทศไทยนั้น สหกรณ์ยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้รัฐเข้ามาช่วยเหลือ กำกับดูแล

และมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายบริหารงานสหกรณ์ แต่การที่สมาชิกสหกรณ์นั้นไม่ได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกคณะกรรมการ และในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติไม่ได้มีตัวแทนจากภาคประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกจากสหกรณ์นั้นๆ เข้าไปร่วมกำหนดนโยบายบริหารงานสหกรณ์ อีกทั้งทั้งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ ยังมีหน้าที่สำคัญในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทภายในสหกรณ์ ทำให้เกิดปัญหาถึงความเชื่อมั่นต่อคณะกรรมการในเรื่องความเป็นธรรมอันเกิดจากการได้มานี้ซึ่งสมาชิกไม่ได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือก

การควบคุมการใช้อำนาจของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

1. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

อำนาจหน้าที่อื่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เช่น

1) ให้ความเห็นชอบระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ การจัดการและการจำหน่ายทรัพย์สินของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ ตามมาตรา 29

2) ให้ความเห็นชอบระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์เกี่ยวกับการช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหกรณ์ตามมาตรา 33 กำหนดหลักเกณฑ์การเลือกผู้แทนของสหกรณ์และผู้แทนกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนสหกรณ์ ตามมาตรา 30 วรรคสาม

3) กำหนดเรื่องกรลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ตามมาตรา 72 (7) วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการของสันนิบาต สหกรณ์แห่งประเทศไทย ตามที่ได้รับการร้องขอ ตามมาตรา 117/1

4) การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีนายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 38 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของสหกรณ์ที่ถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งเลิกตามมาตรา 71 ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 72 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีส่วนได้เสีย กรณีนายทะเบียนหรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ หรือมติของที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 20 ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 26 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีส่วนได้เสียในกรณีนายทะเบียนใช้อำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้คณะกรรมการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่อง ระงับการปฏิบัติงานบางส่วนที่ทำให้เกิดข้อบกพร่อง หรือให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา 22 มาตรา 24 และมาตรา 25 ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 26 และให้มีอำนาจจัดตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

ทั้งนี้ในการใช้อำนาจของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติซึ่งเป็นฝ่ายปกครองนั้น จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของการใช้อำนาจในการปฏิบัติการ รวมถึงการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาในการออกคำสั่งใดๆจากฝ่ายปกครอง

การใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จะมีได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบหมายไว้อย่างชัดเจน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2550) โดยทั่วไปแล้วก็จะกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่อง แต่ในบทบัญญัติในส่วนทฤษฎีทั่วไปก็ได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย เช่น ดุลพินิจในการกำหนดเงื่อนไขใดๆ ประกอบคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 39 วรรคหนึ่ง) ดุลพินิจใน

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และการกำหนดของผลในการเพิกถอนใช้บังคับตั้งแต่วิธีปฏิบัติ (มาตรา 50) เป็นต้น และยังมีบางมาตราที่กำหนดถึงเรื่องดุลพินิจ เช่น การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองว่าจะต้องประกอบด้วยข้อพิจารณา (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539) และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา 39 วรรคหนึ่ง (3)) การพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อาจใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองได้ (มาตรา 46) แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติกำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้ ซึ่งจะต้องอาศัยหลักกฎหมายทั่วไปมาอธิบายว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำได้ตามดุลพินิจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น และอยู่ภายในขอบเขตแห่งกฎหมายของการใช้ดุลพินิจ”

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือการที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ได้มาโดยการดำรงตำแหน่งตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2) กฎหมายสหกรณ์ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งก็คือคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 เพื่อเป็นการพัฒนาศักยภาพของสหกรณ์

จากการศึกษาพบว่า การที่กฎหมายสหกรณ์ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นไม่ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์การใช้อำนาจในการกระทำของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติไว้

อย่างชัดเจนทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆในการออกคำสั่ง หรือการปฏิบัติหน้าที่ของของ คณะทำงานของสภรณ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในกฎหมาย เพียงแต่ให้อำนาจในการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์โดย คณะกรรมการพัฒนาการสภรณแห่งชาติเอง แต่ไม่ได้มี การกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจ หรือหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจใดๆ ไว้ ทำให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับและ การตีความในการใช้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ และกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจ เมื่อไม่ได้มีการ กำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อกำหนดใดๆ ไว้ ทำให้การ ตรวจสอบในการใช้อำนาจในการกำหนดนโยบาย หรือ การทำคำสั่งที่ออกจากคณะกรรมการนั้นไม่สามารถทำได้

2. ปัญหาการควบคุมบริหารงานของ คณะกรรมการพัฒนาการสภรณแห่งชาติ

จากการศึกษาปัญหาในการทำหน้าที่ของ คณะกรรมการพัฒนาการสภรณแห่งชาติ ตลอดจน การได้มาของคณะบุคคลในการดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการพัฒนาการสภรณแห่งชาติตามามาตรา 9 และอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติ สภรณ พ.ศ. 2542

พบว่าหน้าที่คณะกรรมการพัฒนาการสภรณ แห่งชาตินั้นเป็นหน่วยงานที่สำคัญในการกำกับดูแล และบริหารงานสภรณเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ใน การพัฒนาสภรณ ซึ่งกรรมการนี้เป็นตัวแทนของ สภรณในกิจการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ ที่มีอำนาจทั้งปวง รวมทั้งการตกลงทำธุรกรรมใดๆ กับ บุคคลที่สาม และให้มีอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาท ภายในสภรณ ซึ่งในการทั่วไปนั้น คณะกรรมการ พัฒนาการสภรณแห่งชาติมีหน้าที่ในการดำเนินการ บริหาร และกำกับดูแลในส่วนของกิจการของสภรณ

ซึ่งในการบริหารงานของคณะกรรมการ พัฒนาการสภรณแห่งชาติ นั้น เมื่อได้นำมา

เปรียบเทียบกับกฎหมายชุมนุมสภรณของประเทศ มาเลเซียจะพบว่า (ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา คณะ นิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555) ในการ บริหารงานของคณะกรรมการพัฒนาการสภรณของ ประเทศมาเลเซียนั้น ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ แต่ละคนของคณะกรรมการบริหารจะต้องใช้ความ ระมัดระวังและความเอาใจใส่เช่นอย่างวิญญูชนผู้ ประกอบกิจการค้าทั่วไป และจะต้องร่วมกันรับผิดชอบ เกิดความเสียหายอย่างใดๆ ที่เกิดขึ้นจากการ บริหารงานที่ผิดพลาดนั้น ซึ่งเกิดจากการไม่ใช้ความ ระมัดระวังและเอาใจใส่ หรือเกิดจากการกระทำที่ฝ่าฝืน บทบัญญัติกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของที่ประชุม ใหญ่ หากคณะกรรมการได้กระทำการด้วยความสุจริต ไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ของสภรณแล้ว ห้ามมิให้ มีการฟ้องร้องคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดของ สภรณในการกระทำนั้นๆ ทั้งนี้ แม้ว่าคณะกรรมการจะ ได้ตั้งบุคคลใดให้เข้ามาบริหารจัดการงานของสภรณ แต่การแต่งตั้งดังกล่าวนั้นย่อมไม่สามารถทำให้พ้นจาก ความรับผิดชอบของการดำเนินการบริหารสภรณที่ ผิดพลาด

จากการศึกษาปัญหาดังกล่าวพบว่า ใน กฎหมายสภรณของประเทศไทยนั้นได้กำหนดให้ คณะกรรมการพัฒนาการสภรณแห่งชาติมีอำนาจ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นมิได้ กำหนดในการทำหน้าที่ของสมาชิกคณะกรรมการ พัฒนาการสภรณแห่งชาติ ตลอดจนในการทำหน้าที่ ของสมาชิกคณะกรรมการพัฒนาการสภรณแห่งชาติ นั้นเอง ซึ่งจะต้องใช้ความระมัดระวังและความเอาใจใส่ ต่อผู้ประกอบการค้าทั่วไป และสมาชิกจะต้องร่วมกัน รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความไม่เอาใจใส่ใน การทำหน้าที่ของสมาชิกคณะกรรมการพัฒนาการ สภรณแห่งชาติ ตลอดจนความเสียหายที่เกิดจากการ

กระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางของที่ประชุมใหญ่ ทำให้พบว่า การที่ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนด ให้มีสมาชิกของคณะกรรมการคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ รวมไปถึง กฎหมายได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แต่กลับมิได้กำหนดขอบเขตหรือความรับผิดชอบของสมาชิกคณะกรรมการคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสมาชิกของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

สรุปผลการวิจัย

กฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสหกรณ์ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดโครงสร้าง กระบวนการควบคุมกำกับดูแล ซึ่งสหกรณ์นี้ถือได้ว่าเป็นสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งหนึ่งในประเทศ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ให้ทันกับสภาพสังคม รวมทั้งมีการบัญญัติถึงระเบียบ กฎเกณฑ์ให้แน่ชัด เพราะสหกรณ์เป็นองค์กรขนาดใหญ่ปัญหาอยู่มาอยู่ไปมากมาย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของกฎหมายสหกรณ์เพื่อให้ได้มาตรฐาน และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เหมาะสมกับสภาพสังคมในประเทศ และเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการเจริญเติบโตขององค์การสหกรณ์ ดังนั้นการปรับปรุงเรื่องข้อกำหนดกฎเกณฑ์ย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

1. การได้มาของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่เพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ซึ่งคณะกรรมการที่ได้มานั้นจำนวนมากเกินสมควร อีกทั้งการได้มาซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาตินั้นมาจากการกำหนดให้ได้มาโดยการดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ทำให้เกิดปัญหาด้านความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารงานของสหกรณ์ ความล่าช้าในการปฏิบัติงานเพราะด้วยความที่เป็นความร่วมมือของคณะกรรมการทำงานของกลุ่มบุคคลที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งกว่าจะดำเนินการประชุมแก้ไขปัญหาคอรัปชั่น หรือการดำเนินการต่างๆ ตามหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นเป็นไปได้อย่างล่าช้าไม่ทันแก่เหตุการณ์ อีกทั้งการได้มาโดยการดำรงตำแหน่งอาจมีปัญหาในความต่อเนื่องในการบริหารงาน

2. ดังนั้นเพื่อการเป็นไปในการบริหารงานของสหกรณ์ การแก้ไขปัญหาคอรัปชั่นตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้เป็นไปได้อย่างทั่วถึง จึงควรมีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ โดยกำหนดให้มีการจัดการภายในสหกรณ์ในการคัดเลือกคณะกรรมการขึ้นมาจากภายในองค์การสหกรณ์เพื่อให้การดำรงตำแหน่งในการบริหารงานเป็นไปด้วยความต่อเนื่องและได้ผู้มีความเชี่ยวชาญด้านสหกรณ์มาดำเนินการต่างๆภายในสหกรณ์ โดยกำหนดวาระของคณะกรรมการเป็นเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหาร และป้องกันการผูกขาดอำนาจของคณะกรรมการ

3. การที่กฎหมายสหกรณ์ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นมิได้กำหนดในการทำหน้าที่ของสมาชิกคณะกรรมการ

พัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ตลอดจนในการทำหน้าที่ของสมาชิกคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาตินั้นเอง ซึ่งจะต้องใช้ความระมัดระวังและความเอาใจใส่ต่อผู้ประกอบการค้าทั่วไป และสมาชิกจะต้องร่วมกันรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความไม่เอาใจใส่ในการทำหน้าที่ของสมาชิกคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ตลอดจนความเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางของที่ประชุมใหญ่ ทำให้พบว่า การที่ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนด ให้มีสมาชิกของคณะกรรมการคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ รวมไปถึง กฎหมายได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 แต่กลับมิได้กำหนดหน้าที่ของสมาชิกคณะกรรมการคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสมาชิกของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

ข้อเสนอแนะ

เมื่อกฎหมายสหกรณ์นั้นถือเป็นกฎหมายที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในประเทศ (เชิญบำรุงวงศ์, 2525) การควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรจึงมีความจำเป็น เพราะสหกรณ์นั้นถือว่าเป็นองค์กรทางปกครองแห่งหนึ่งย่อมต้องมีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งใดๆ ของคณะกรรมการภายในสหกรณ์ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตรวจสอบและชำระบรรดาฎา ระเบียบที่ไม่เป็นไปตามหลักของกฎหมาย หรือขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ และสมควรที่จะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ รวมถึงกฎหมายลำดับรองอยู่ตลอด

เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองได้กำกับดูแลสหกรณ์อย่างเหมาะสม และเพื่อให้ได้มาตรฐานความเป็นธรรมอย่างทั่วถึง เป็นไปตามหลักสากล จึงควรมีหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้ชัดเจนในกฎหมายสหกรณ์

เพื่อการเป็นไปในการบริหารงานของสหกรณ์ (ศุภชัยวิชัย และให้คำปรึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555) การแก้ไขปัญหาดตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นไปได้อย่างทั่วถึง ควรมีการปรับลดขนาดของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ โดยกำหนดให้มีการจัดการภายในสหกรณ์ในการคัดเลือกคณะกรรมการขึ้นมาจากภายในองค์กรสหกรณ์ โดยให้สมาชิกสหกรณ์นั้นมีส่วนร่วมในการคัดเลือกคณะกรรมการ เพื่อให้ได้ผู้มีความเชี่ยวชาญด้านสหกรณ์มาดำเนินการต่างภายในสหกรณ์ และสมาชิกจะได้มีความเชื่อมั่นต่อชุดคณะกรรมการที่จะเข้ามาบริหารงานสหกรณ์ โดยกำหนดวาระของคณะกรรมการเป็นเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารและป้องกันการผูกขาดอำนาจของการทำหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น สมาชิกแต่ละคนของคณะกรรมการบริหารจะต้องใช้ความระมัดระวังและความเอาใจใส่เช่นอย่างวิญญูชนผู้ประกอบการค้าทั่วไป และจะต้องร่วมกันรับผิดชอบเพื่อความเสียหายอย่างใดๆ ที่เกิดขึ้นจากความเสียหายอันเกิดจากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางของที่ประชุมใหญ่ หากคณะกรรมการได้กระทำการด้วยความสุจริต ไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของสหกรณ์แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดทำการฟ้องร้องคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดของสหกรณ์ในการกระทำนั้นๆ ทั้งนี้ แม้คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้จัดการของสหกรณ์ให้ทำหน้าที่บริหารจัดการ

กิจการของสหกรณ์ก็ตาม การแต่งตั้งเช่นว่านั้นไม่อาจ
ลบล้างความรับผิดชอบของคณะกรรมการในการดำเนินการ
และบริหารของกิจการดังกล่าว

เอกสารอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). **หลักกฎหมายว่า
ด้วยสิทธิเสรีภาพ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
วิญญูชน.

คัมภีร์ นับแสง. (2556). **ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย
สหกรณ์ในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ฮานส์-เอ็ช มังก์เนอร์. (2525). **คำบรรยายกฎหมาย
สหกรณ์สิบเรื่อง**. แปลโดย เชิญ บำรุงวงศ์.
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน : บราวน์ชวายก์-
ดรุค จ.ก. บรุนสวิค.

ทิพย์ ทิพย์ชัยเมธา และชัยมงคล สุวพานิช. (2519).
**ตำราหลักการสหกรณ์และกฎหมาย
สหกรณ์**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตำรวจ.

ประพันธ์ เศวตนันท์. (2538). **เศรษฐศาสตร์สหกรณ์**.
พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

ประเสริฐ จรรยาสุภาพ. (2550). **ทิศทางสหกรณ์ไทย
กับความเข้มแข็ง อีสระ ตามรัฐธรรมนูญ**.
กรุงเทพฯ :

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. (2551). **การมี
ส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน**.
กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร .

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). **คำอธิบายกฎหมาย
ปกครอง**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
วิจัยและให้คำปรึกษา, ศูนย์ คณะนิติศาสตร์. (2555).
**โครงการศึกษาวิจัยเพื่อแก้ไข
พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542**.
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ.2539.

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) 2553 ราชกิจจา
นุเบกษา. เล่มที่ 127 ตอนที่ 26 ก.

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.
2535.