ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ
Legal problems about the establishing process of national cooperatives development Board

กิตติธัช ยูระทัย
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเฉลิมกาญจนา
อำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ 33000
*Email: kittituch.tae@gmail.com

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดหลักการพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลกิจการสหกรณ์มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของสหกรณ์ไว้ โดยกฎหมายสหกรณ์กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติเข้ามาดูแลกิจการของสหกรณ์ เข้ามาดูแลกิจการสหกรณ์ โดยคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เข้ามาดูแลกิจการของสหกรณ์ โดยคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาสหกรณ์ของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม

จากการศึกษาพบข้อปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดตั้งของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เนื่องด้วยการได้มาและจำนวนคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ มาจากการดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงอาจทำให้เกิดปัญหาด้านความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารงานของสหกรณ์ ความล่าช้าในการปฏิบัติงานเพราะด้วยความที่เป็นการรวมตัวของคณะการทำงานของกลุ่มบุคคลที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นเหตุให้การดำเนินการประชุม การแก้ไขปัญหาของสหกรณ์ เป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันแก่สภาพปัญหาปัจจุบันที่เกิดขึ้น
คำสำคัญ: การจัดตั้ง, สหกรณ์, คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

ABSTRACT

The aim is to study concept and principle of Cooperative Act B.C. 2542 (“the Act”) which govern, the cooperative and defines the role of cooperatives in Thailand. By the act, it establishes the national cooperative development board (“NCDB”) to govern the cooperatives in each category. The National cooperative development board plays a significant role in policy advocacy, developing plan and promoting cooperatives in concrete action.

The study found legal problems relating to the National cooperative development board due to the establishment and the member of member. The establishment process of the NCDB in accordance with Article 9 of the Act may cause obstacles to achieve the cooperative development and some of those selected members found lack of expertise in area of cooperative. It therefore causes delay in operation to solve current problem.
Keywords: establishment, Cooperative, National cooperative development boar

1. บทนำ

การสหกรณ์ในประเทศไทย เกิดขึ้นได้โดยมีมูลเหตุมาจากสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยได้เริ่มมีการติดต่อซื้อขายกับต่างประเทศมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจของชนบทก็ค่อยๆ เปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อเลี้ยงตัวเองมาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อการค้า ความต้องการเงินทุนในการขยายการผลิตและการครองชีพจึงมีเพิ่มขึ้น ชาวนาที่ไม่มีทุนรอนของตนเองก็หันไปกู้ยืมเงินจากบุคคลอื่น ทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงและยังถูกเอาเปรียบจากพ่อค้านายทุน เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐได้มีการช่วยเหลือประชาชน โดยมีการจัดตั้งสหกรณ์แห่งแรกในประเทศไทยโดยมีการจดทะเบียนตั้งขึ้นเป็นสหกรณ์ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือจาก

รัฐ มีความแตกต่างกันกับในฝั่งประเทศในอเมริกาและยุโรป ที่เกิดมาจากการดิ้นรนต่อสู้เพื่อช่วยเหลือตนเอง โดยประชาชนให้การช่วยเหลือร่วมมือกันเพื่อผลักดันให้เกิดสหกรณ์เพื่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นับแต่นั้นมา ได้มีการแก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับกฎหมายการสหกรณ์เรื่อยมา แม้จะมีการแก้ไขยกเลิกรัฐธรรมนูญมาหลายฉบับ แต่รัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นใหม่ ก็ยังคงบัญญัติเรื่องสหกรณ์ไว้ในรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสหกรณ์ไว้ใน มาตรา 64 ดังนี้ “... บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น...” วรรคสอง “... ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” และในวรรคสาม “...การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ...

จากการศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 พบว่าคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติตามข้อกำหนดในกฎหมายสหกรณ์นั้นยังคงมีปัญหาบางประการซึ่งอาจทำให้การดำเนินการในด้านต่างๆของสหกรณ์เป็นไปอย่างไม่เหมาะสม ตลอดจนสมควรจะได้รับการปรับปรุงแก้ไข เช่น ปัญหาการได้มาของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ซึ่งได้คณะกรรมการมาจากการดำรงตำแหน่ง และมีจำนวนของของคณะกรรมการที่มากกินสมควร และกรรมการแต่ละคนนั้นมาจากหลายภาคส่วนหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมในการดำเนินงานสหกรณ์

2. แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับคณะกรรมการ

2.1 องค์กรทางปกครอง

2.1.1 ความหมายขององค์กรทางปกครอง

องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หมายถึง บรรดาองค์กรของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543 : 9) เช่น

1. กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมในระเบียบบริหารราชการส่วนกลางซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง

2. จังหวัด อำเภอ ในระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามที่พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

5. หน่วยงานอื่นของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะและองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีการที่ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น

2.1.2 ประเภทขององค์กรทางปกครอง

องค์กรทางปกครอง คือ การจัดองคาพยพของฝ่ายปกครองโดยมีองค์กรหลายรูปแบบที่สัมพันธ์กัน โดยองค์กรแต่ละรูปแบบจะเหมาะสมกับภารกิจที่แตกต่างกันและต่างจะดำเนินงานแทน “รัฐ” เพื่อการรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน การจัดองค์กรให้ทำงานแทนรัฐอาจจำแนกได้เป็น 9 ประเภท ได้แก่ รัฐ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอิสระ คณะกรรมการ เจ้าหน้าที่รายบุคคล รัฐวิสาหกิจ และเอกชนผู้ได้รับมอบหมาย (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540 : 61) ในที่นี้จะขอกล่าวโดยละเอียดถึงองค์กรทางปกครองในรูปแบบ “คณะกรรมการ” ดังนี้

ความหมายของคำว่า “คณะกรรมการ” ในทางวิชาการนั้นได้มีผู้ให้นิยามความหมาย ง่ายๆ ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการ คือ กลุ่มของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการบางอย่างซึ่งมีลักษณะที่เป็นการกระทำของกลุ่ม (Group Action) (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2526 : 51)

(2) คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการด้านบริหารบางอย่าง คณะกรรมการนั่ง

ทำงานเฉพาะแต่ในรูปของกลุ่ม (Group) และต้องการความอิสระในการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน สำนักงานคณะกรรมการมักจะเป็นแบบกำหนดให้ทำงานบางอย่างพิเศษจากงานประจำตามปกติ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2526 : 63)

(3) คณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์กรที่คณะบุคคลนั้นสังกัดอยู่เพื่อทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณาปรึกษาหารือเฉพาะเรื่องที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมายแล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะต่อองค์การนั้น (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2522 : 110)

การจัดองค์กรทางปกครองแต่เดิมจะมีศูนย์รวมอยู่ที่กระทรวง ทบวง กรม อันอยู่ในการควบคุมดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แต่ในระยะหลังการจัดองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการจะมีมากขึ้นตามลำดับ บางครั้งมีผู้มองไปในทางลบว่าตั้งคณะกรรมการกันมากมายเกินไปจนทำให้การงานล่าช้าไม่มีผลงาน ข้อเสียของระบบคณะกรรมการนั้นมีจริง เพราะการปฏิบัติงานวิธีการประชุมร่วมกันนั้นจะต้องเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายสูง และหากหวังให้ได้มติเอกฉันท์เสมอไปก็อาจเกิดเผด็จการของฝ่ายข้างน้อยได้ การนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในบางกรณีที่ไม่เหมาะสมอาจทำให้มติของคณะกรรมการจะเป็นจุดยุติที่รอมชอมกันแทนที่จะเป็นจุดยุติที่มีคุณภาพแห่งการตัดสินใจ แต่แท้จริงระบบคณะกรรมการได้ใช้กันมาแต่โบราณและมีข้อดีอยู่มาก เช่น ได้ข้อยุติที่ดีกว่าเพราะการร่วมกันวิเคราะห์จากความคิดของหลายคน ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของคนๆ เดียว ใช้ในการประสานประโยชน์ที่ขัดแย้ง เกิดความกระจ่างในการประสานงานและยังเป็นการรวมอำนาจที่ต่างกันจากแต่ละคนเข้ากัน ทำให้งานเกิดผลเร็ว เป็นต้น (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540 : 82)

คณะกรรมการอาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2522 : 112)คือ คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย และคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล

(1) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา ได้แก่ คณะกรรมการประจำ และคณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณี คณะกรรมการประจำนี้ส่วนมากเป็นคณะกรรมการที่องค์กรนั้นได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่พิจารณาหรือตรวจสอบ ตลอดจนเป็นองค์คณะที่จะนำข้อเสนอแนะในการวิจัย งานที่มีลักษณะทั้งทั่วๆ ไปและเฉพาะเรื่อง เมื่อมีเรื่องใดผ่านมาก็จะต้องให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาก่อนอันเป็นการกลั่นกรองที่องค์กรนั้นๆ จะวินิจฉัยสั่งการออกไป ส่วนคณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณีนี้ จะถูกก่อตั้งขึ้นในโอกาสพิเศษ หรือสำหรับวัตถุประสงค์ที่พิเศษ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาได้ว่ามีเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะเกิดขึ้น องค์กรนั้นๆ อาจจะแต่งตั้งหรือมอบหมายให้คณะบุคคลนั้นร่วมพิจารณาดำเนินการ และเมื่อกิจการนั้นๆ สำเร็จลุล่วงไปแล้วคณะกรรมการชุดนี้ก็จะหมดสภาพไปในตัว

(2) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย หรือแต่งตั้งขึ้นตามหน้าที่ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2522 : 113-114) คือ คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ลักษณะสำคัญของคณะกรรมการประเภทนี้ก็คือ คณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ในการบริหารงานในกิจการนั้น ๆ โดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการบริหารการศึกษาแห่งชาติมีหน้าที่พิจารณาปรับปรุง วางแผนและโครงการการศึกษาแห่งชาติให้เหมาะสม และคณะกรรมการที่ปรึกษาและแนะนำ (Advisory Committee) คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่หน่วยงานของทางราชการหรือองค์กรที่แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ขึ้น คำแนะนำและคำปรึกษาของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ไม่มีผลผูกมัดองค์กรหรือหน่วยงานราชการที่นำปัญหามาขอคำปรึกษา

(3) คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล (Composition) ได้แก่ การแต่งตั้งคณะบุคคลที่มีอาชีพเดียวกันและมีผลประโยชน์อันเดียวกันเข้าเป็นคณะกรรมการเพื่อดำเนินกิจการในอาชีพของตน โดยบุคคลเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ร่วมกันที่จะพัฒนากิจการของตนให้มีผลประโยชน์ดียิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการสภาทนายความ คณะกรรมการสมาคมพ่อค้าไทย เป็นต้นหรือกรณีเป็นการรวมเอาคณะบุคคลที่มีอาชีพหรือผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียไม่เหมือนกันหรือขัดแย้งกันแล้วแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อประสานกิจการที่ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีร่วมกันหรือเพื่อหาทางต่อรองผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ซึ่ง

คณะกรรมการในแบบนี้มีประโยชน์อย่างดียิ่งในการบริหารซึ่งจะเป็นหนทางขจัดข้อขัดแย้งกันได้ รวมทั้งกรณีการรวมเอาคณะบุคคลที่ต่างอาชีพต่างองค์กรเข้ามาทำงานร่วมกัน เป็นต้นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้นอาจจะแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภาเอง หรือบุคคลภายนอกต่าง ๆ เข้ามาเป็นคณะกรรมการ

การจัดตั้งคณะกรรมการในงานต่าง ๆ อาจมีลักษณะแตกต่างกันได้ คณะกรรมการในองค์กรทางปกครองจึงอาจมีการจัดตั้งและวิธีดำเนินงานหลายรูปแบบ แต่โดยที่คณะกรรมการในการใช้อำนาจทางปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะเฉพาะบางประการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จึงได้บัญญัติเรื่องคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ
(ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540 : 83)

การแต่งตั้งกรรมการ คณะกรรมการในการพิจารณาทางปกครองโดยมากจะตั้งจากผู้เป็นข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ตามความรู้ความสามารถในการรับผิดชอบ เพราะข้าราชการจะมีวินัยกำกับให้ต้องทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อย่างไรก็ตามในกรณีต้องการความโปร่งใส หรือต้องการส่วนร่วมจากภาคเอกชนก็อาจตั้งบุคคลในภาคเอกชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการได้ และในบางกรณีต้องการความรู้ความสามารถสูงในความรู้ด้านใดโดยเฉพาะก็จะกำหนดให้มีกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ โดยไม่เลือกว่าบุคคลดังกล่าวจะมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชน ในกรณีกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒินี้จึงมีหลักการว่าการแต่งตั้งต้องระบุตัวบุคคลว่าเป็นผู้ใด (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 75) จะระบุเป็นตำแหน่งไม่ได้ เพราะการระบุเป็นตำแหน่งหรือเป็นผู้แทนสถาบันนั้นเท่ากับมิได้พิจารณาคุณสมบัติของตัวบุคคล แม้ว่าโดยทั่วไปบุคคลระดับหนึ่งในสถาบันนั้น ๆ มักจะมีความรู้ความสามารถระดับผู้ทรงคุณวุฒิก็ตาม (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540 : 83)

ในกรณีที่เน้นความเป็นอิสระขององค์กรอาจจัดให้มีการหมุนเวียนกันออก โดยมีวาระยาวกว่าวาระของรัฐบาล เพื่อมิให้รัฐบาลใดมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการทั้งหมดพร้อมกัน เช่น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 มาตรา 10) แต่โดยทั่วไปที่ไม่เคร่งครัดเช่นนั้นจะใช้ระบบแต่งตั้งพร้อมกันทั้งชุดเพื่อให้โอกาสผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งจะได้พิจารณาได้เต็มที่ในรูปแบบเช่นนี้กฎหมายก็จะกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ในระหว่างที่กรรมการชุดเดิมยังมีตำแหน่งอยู่ คงมีตำแหน่งในวาระเท่ากับวาระที่เหลือของกรรมการคณะนั้นเท่านั้น (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 77) และในกรณีที่กรรมการนั้นมิใช่กรณีที่เป็นโดยตำแหน่งแล้วก็ถือเป็นเรื่องสมัครใจเฉพาะตัว ดังนั้น กรรมการจึงมีสิทธิลาออกได้เสมอ (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 76 (2))

คณะกรรมการในการพิจารณาทางปกครองโดยทั่วไปมักจะให้ผู้รับผิดชอบในการตำแหน่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ทุกเมื่อ เพื่อให้สามารถปรับปรุงองค์ประกอบเพื่อให้การทำงานสำเร็จเป้าหมายตามที่ผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งต้องการ แต่ในกรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากต้องการให้มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งเพื่อรักษาความเป็นอิสระในการทำงานที่เป็นการใช้อำนาจตุลาการ หลักการให้พ้นจากตำแหน่งได้ทุกเมื่อจึงต้องห้ามมิให้นำมาใช้บังคับ โดยการให้กรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพ้นจากตำแหน่งจะต้องมีเหตุอันสำคัญเฉพาะเมื่อบกพร่องอย่างยิ่งต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 78)

นอกจากนี้ กรรมการอาจพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระได้ หากมีกรณีไม่เหมาะสมเกิดขึ้น เช่น ล้มละลาย เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือต้องโทษจำคุก (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 76)

การใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่จะมีได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบหมายไว้อย่างชัดแจ้ง โดยทั่วไปแล้วก็จะกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่อง แต่ในบทบัญญัติในส่วนทฤษฎีทั่วไปก็ได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วยเช่น ดุลพินิจในการกำหนดเงื่อนไขใดๆ ประกอบคำสั่งทางปกครอง(มาตรา 39 วรรคหนึ่ง) ดุลพินิจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และการกำหนดของผลในการเพิกถอนใช้บังคับตั้งแต่เวลาใด (มาตรา 50) เป็นต้น และยังมีบางมาตราที่กำหนดถึงเรื่องดุลพินิจ เช่น การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองว่าจะต้องประกอบด้วยข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา 39 วรรคหนึ่ง (3))การพิจารณาอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อาจใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองได้ (มาตรา 46) แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติ

กำหนดขอบเขตการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้ ซึ่งจะต้องอาศัยหลักกฎหมายทั่วไปมาอธิบายว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกระทำได้ตามดุลพินิจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจนั้น และอยู่ภายในขอบเขตแห่งกฎหมายของการใช้ดุลพินิจ” (กมลชัย รัตนสกาววงศ์, 2517 : 97-100)

อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล : 49) คือ ความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออำนาจที่กฎหมายให้ฝ่ายปกครองพิจารณาเลือกกระทำ ปฏิบัติหรือตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งให้เหมาะสมกับสถานการณ์ภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย และอาจมีการตัดสินใจหลายอย่าง แต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น โดยสรุปอำนาจดุลพินิจ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองมีอิสระที่จะเลือกตัดสินใจได้ด้วยตนเองภายในกรอบของกฎหมาย ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงแก่กรณี

อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) (สมยศ เชื้อไทย, 2530 : 57) คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของฝ่ายปกครอง องค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจกระทำการ และใช้อำนาจกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในเนื้อความ ซึ่งอำนาจผูกพันก็คือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายการกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันก็เนื่องจากความคิดในเรื่องความยุติธรรมทั่วไปคือ ความเสมอภาคในการปฏิบัติข้อเท็จจริงเฉพาะราย

2. หลักวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้นิยามความหมายของวิธิปฏิบัติราชการ (กมลชัย รัตนสกาววงศ์, เล่มเดิม : 100-103) ไว้โดยรวมการพิจารณาทางแกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองและการตรากฎหมายลำดับรอง ตลอดจนการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองด้วย ส่วนความหมายของการพิจารณาทางกครองนั้นคือการตระเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองเท่านั้น (มาตรา 5) จึงต้องทำความเข้าใจคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นว่า อาจเป็นกรณีที่มีความจำเป็นฉุกเฉินที่จะต้องเร่งด่วนในการออกคำสั่งก็ได้ ซึ่งได้เรียกในทางวิชาการว่า นิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยไม่มีวิธีพิจารณา (Verfahrensfreie Ver-waltungsakte) นิติกรรมทางปกครองบางอย่างที่มีผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมาก จะต้องมีการทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) นิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมีลักษณะพิเศษซึ่งกฎหมายนี้มิได้กล่าวถึง วิธีพิจารณาทางปกครองที่เป็นรูปแบบทั่วไปอาจสรุปได้ดังนี้

1. สถานะของผู้ร่วมในการพิจารณาทางปกครอง ประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทางปกครองจะเรียกว่าเป็นคู่กรณี (มาตรา 21) หรือจะอธิบายทางวิชาการว่าเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายมหาชน (Subject) แต่จะไม่ใช่ผู้อยู่ภายใต้การปกครองหรือที่เรียกว่าวัตถุทางปกครอง (object) อีกต่อไป ทั้งนี้จะต้องเป็นผู้มีความสามารถที่จะกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ (มาตรา 22) โดยหลักแล้วผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องจะต้องดำเนินการด้วยตนเอง และอาจมีทนายความหรือที่ปรึกษาของตนคอยให้การช่วยเหลือในการพิจารณาทางปกครองได้ (มาตรา 23) ส่วนการส่งมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทนนั้น จะต้องทำการแต่งตั้งเป็นหนังสือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ (มาตรา 24 มาตรา 25)

2. เขตอำนาจเจ้าหน้าที่ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น (มาตรา 12) ซึ่งจะต้องตีความให้หมายถึงเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ในเนื้อหาและภายในเขตท้องที่ด้วย

3. กฎหมายที่เกี่ยวกับสหกรณ์ในต่างประเทศและประเทศไทย

3.1 กฎหมายสหกรณ์ของประเทศฟิลิปปินส์

ความตื่นตัวในกิจการสหกรณ์ของประเทศฟิลิปปินส์ เกิดขึ้นในกลุ่มของชาวเมืองและประชาชนในส่วนภูมิภาค โดยกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกประกาศใช้ในเดือนเมษายน 1906 ตามมาด้วยกฎหมายว่าด้วยสมาคมสหกรณ์เพื่อการให้สินเชื่อในชนบท (Rural Credit Cooperatives Associations Act) ในปี ค.ศ.1915 การจัดตั้งสหกรณ์ได้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายโดยเฉพาะในช่วงการยึดครองของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ บรรดาสหกรณ์ทั้งหลายได้จดทะเบียนตามกฎหมายหลายฉบับได้แก่

กฎหมายสหกรณ์เลขที่ 1459 ประกาศใช้เมื่อ 1 เมษายน 1906 กฎหมายสมาคมสินเชื่อเพื่อการเกษตรกรรม กฎหมายลำดับที่ 2508 ประกาศใช้เมื่อ 5 กุมภาพันธ์ 1927 และได้แก้ไขเมื่อเมษายน 1973 กฎหมายดังกล่าวมาทั้งหมดได้บังคับใช้เรื่อยมาควบคู่กับระบบการกำกับดูแลที่แบ่งไปตามแต่ละภาคส่วน จนกระทั่งได้มีการรวมกฎหมายทั้งหมดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์แห่งฟิลิปปินส์ เมื่อ ค.ศ. 1989 และในที่สุดได้มีการปรับปรุงกฎหมายอีกครั้งในปี 2008

ปัจจัยสำคัญของการพัฒนาการสหกรณ์ประเทศฟิลิปปินส์นั้น คือ ความตั้งใจอย่างแรงกล้าของรัฐบาลที่จะส่งเสริมสหกรณ์ภายในประเทศอย่างเต็มที่ ประมวลกฎหมายสหกรณ์ในปี 2008 ได้กำหนดให้สหกรณ์มี 3 ระดับ คือชั้นที่หนึ่ง ชั้นที่สอง และชั้นที่สาม อีกทั้งยังได้มีการกำหนดประเภทสหกรณ์ตามวัตถุประสงค์มีทั้งสิ้น 20 ประเภท ซึ่งจะมีกฎเกณฑ์เฉพาะเรื่องอยู่ในประมวลกฎหมายดังกล่าว กฎหมายสหกรณ์ของประเทศฟิลิปปินส์ให้อิสระแก่ประชนอย่างเต็มที่ในการที่จะจัดตั้งสหกรณ์ในประเภทอื่นๆ ที่อยู่นอกเหนือจากสหกรณ์ประเภทใดๆ ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายนี้ ภาพสะท้อนนโยบายของรัฐดังกล่าวเป็นปัจจัยเชิงบวกที่ทำให้ความร่วมมือของสหกรณ์เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายทั่วประเทศ โดยการประมาณการพบว่าชาวฟิลิปปินส์ที่เป็นสมาชิกสหกรณ์นั้นมีมากกว่า 9 ล้านคน ซึ่งถือว่าเป็นจำนวน 10 % ของจำนานประชากรทั้งประเทศหลายในกิจการภาคส่วนความร่วมมือแห่งชาติเพื่อการสหกรณ์ (Nation Cooperation of Co-operatives NATCCO) เป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของสมาชิกสหกรณ์จำนวน 428 แห่งทั่งประเทศ และได้ริเริ่มแผนงานการสนับสนุนทางด้านความรู้ต่างๆ แก่บรรดาสมาชิกที่มีความแตกต่างหลากหลายในเรื่องของที่มา โดยเฉพาะกรทำกิจกรรมที่จูงใจให้สตรีและเยาวชนสนใจในกิจการสหกรณ์ NATCCO มีสำนักงาน 928 แห่งทั่วประเทศครอบคลุมพื้นที่ 94% ของจังหวัดในฟิลิปปินส์ มีความร่วมมือที่เข้มแข็งกับภาคประชาสังคมในแต่ละพื้นที่ ทั้งยังมีเครือข่ายเชื่อมโยงขนาดใหญ่เพื่อวางระบบ ATM และ Oikocredit ซึ่งเป็นสถาบันการเงินในระดับฐานราก (micro-finance) ที่ใหญ่ที่สุดแห่งกนึ่งของโลก ในอันที่จะให้การสนับสนุนเงินทุนแก่ธุรกิจขนาดย่อยด้วย กล่าวได้ว่า ประเทศฟิลิปปินส์มีความพยายามอย่างยิ่งยวดที่จะสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์กับภาคประชาคมในทุกรูปแบบ เพื่อที่จะสนับสนุนให้กิจการของสหกรณ์พัฒนาอย่างต่อเนื่องและเข้มแข็ง

สมาชิกภาพประเภทสมาชิกตามมาตรา 26 สมาชิกสหกรณ์มีได้ 2 ประเภท คือ

(1) สมาชิกทั่วไป คือ สมาชิกที่มีคุณสมบัติถูกต้องทุกประกร และสามารถได้รับสิทธิและประโยชน์ในฐานะสมาชิก

(2) สมาชิกสมทบ คือ สมาชิกที่ไม่มีสิทธิออกเสียงหรือได้รับเลือกฝนเรื่องใดๆ แต่อาจได้รับสิทธิประโยชน์บางประการตามที่ข้อบังคับระบุไว้ ทั้งนี้ ถ้าสมาชิกสมทบราบใดมีคุณสมบัติท่จะเป็นสมาชิกทั่วไปได้ และสมาชิกดังกล่าวได้มีส่วนร่วมกับกิจการของสหกรณ์มาแล้วเป็นเวลา 2 ปี หากสมาชิกสมทบดังกล่าวประสงค์จะเป็นสมาชิกต่อไป ให้ถือว่าสมาชิกคนดังกล่าวเป็นสมาชิกทั่วไปของสหกรณ์

บทบัญญัติที่ใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐและลูกจ้างของงรัฐในมาตรา 27 มีบทบัญญัติที่ใช้กับสมาชิกของสหกรณ์ที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐบาลไว้ดังนี้

(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือลูกจ้างในองค์กรจะไม่สามารถได้รับแลเอกหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดๆ ในสหกรณ์ได้ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงสหกรณ์ที่จัดตั่งขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ลูกจ้างของรัฐนั้นเอง

(2) ห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการเลือกตั้งดำรงตำแหน่งเป็นพนักงานหรือกรรมการในสหกรณ์ใดๆ ยกเว้นในกรณีผู้แทนราษฎรในระบบบัญชีรายชื่อซึ่งได้เสนอชื่อในฐานะเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ที่ตนเป็นตัวแทนนั้น

(3) เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐนั้น สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกของสหกรณ์ในเวลาราชการได้ ทั้งในส่วนของการเข้าร่วมประชุมใหญ่ การประชุมกรรมการสหกรณ์ หรือการประชุมสมนา และการอบรมใดๆ ของสหกรณ์ทั้งในและต่างประเทศ ทั้งนี้ การทำหน้าที่สมาชิกสหกรณ์ดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อการทำงานราชการที่ตนสังกัดอยู่

การสมัครสมาชิก ความเป็นสมาชิกให้เริ่มต้นเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการบริหาร และสมาชิกดังกล่าวจะใช้สิทธิได้ต่อเมื่อได้จ่ายเงินที่เกี่ยวข้องกับการเป็นสมาชิกให้กับสหกรณ์แล้ว หรือได้รับประโยชน์ใดๆ ตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับ หากการขอเข้าเป็นสมาชิกถูกปฏิเสธ สามารถอุทธรณ์ที่ประชุมใหญ่ได้ โดยคำวินิจฉัยที่ประชุมใหญ่ให้เป็นที่สุด (มาตรา 28)

ความรับผิดของสมาชิก สมาชิกต้องรับผิดในหนี้สินของสหกรณ์ไม่เกินจำนวนส่วนของทุนที่ตนได้ส่งใช้ให้กับสหกรณ์ (มาตรา 29)

การสิ้นสุดการเป็นสมาชิก

(1) สมาชิกอาจถอนตัวจากการเป็นสมาชิกด้วยเหตุผลประการใดๆ ก็ได้ โดยแจ้งความประสงค์ดังกล่าวต่อคณะกรรมการบริหารล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 60 วัน สมาชิกที่ถอนตัวแล้วมีสิทธิได้รับส่วนของทุนและประโยชน์อื่นๆ จากสหกรณ์ตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับ เว้นแต่ความรับผิดหนี้สินของสหกรณ์มีมากเกินกว่าจำนวนส่วนของทุนที่สมาชิกคนดังกล่าวได้ส่งไว้

(2) เมื่อสมาชิกตายหรือกลายเป็นคนวิกลจริต หรือสมาชิกที่เป็นสหกรณ์ล้มละลายหรือเลิกกิจการ อาจเป็นเหตุให้สิ้นสุดความเป็นสมาชิกได้ เว้นแต่ในกรณีสมาชิกของสหกรณ์เพื่อปฏิรูปการทำการเกษตรที่ได้ถึงแก่ความตายหรือกลายเป็นคนวิกลจริต ให้ทายาทของสมาชิกดังกล่าวเข้าเป็นสมาชิกสืบต่อไปได้

(3) ความเป็นสมาชิกของสหกรณ์อาจสิ้นสุดเมื่อเสียงข้างมากของคณะกรรมการบริหารมีมติให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง ด้วยเหตุประการใดประการหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) เมื่อสมาชิกไม่ให้ความร่วมมืออย่างใดๆ ต่อกิจการของสหกรณ์ภายในช่วงเวลาอันสมควรซึ่งคณะกรรมการอาจได้กำหนดไว้ก่อนแล้ว

(ข) เมื่อตนเองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างถูกต้องอยู่เป็นอาจิณ

(ค) เมื่อสมาชิกได้กระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับและระเบียบสหกรณ์ และ

(ง) กรกระทำหรือละเว้นการกระทำใดๆ ที่เป็นอันตรายหรือส่งผลเสียหายต่อผลประโยชน์หรือคามมั่นคงของสหกรณ์

ทั้งนี้ หากกรรมการประสงค์จะใช้มาตรการในข้อ (3) นี้จะต้องมีการแจ้งเป็นหนังสือไปยังสมาชิกคนดังกล่าว และให้โอกาสสมาชิกคนดังกล่าว และให้โอกาสสมาชิกได้ชี้แจงเหตุผลต่อคณะกรรมการ

อนึ่ง สมาชิกที่สินสุดสมาชิกภาพไปแล้ว มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับ โดยสหกรณ์ต้องจ่ายผลประโยชน์ดังกล่าวให้กับสมาชิกโดยตรง หรืออาจจ่ายผ่านตัวแทนสหกรณ์ได้ตามกฎหมาย (มาตร 31)

3.1.2.4 การบริหารจัดการ

(ก) ที่ประชุมใหญ่

(1) องค์ประกอบที่ประชุมใหญ่

ที่ประชุมใหญ่ประกอบด้วยบรรดาสมาชิกที่มีสิทธิออกเสียงตามตราสารจัดตั้งหรือตามข้อบังคับสหกรณ์

(2) อำนาจของที่ประชุมใหญ่ ที่ประชุมใหญ่ถือเป็นองค์กรสูงสุดที่มีอำนาจตัดสินใจในเชิงนโยบายของสหกรณ์ และต้องใช้อำนาจดังกล่าวตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

(3) องค์ประชุม องค์ประชุมประกอบด้วยผู้ถือหุ้นจำนวนไม่น้อยกว่า 25% ของสมาชิกที่มีสิทธิออกเสียง นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดองค์ประชุมเฉพาะไว้ในสหกรณ์บางประเภท

(4) ระบบออกเสียง สมาชิกทุกคนของสหกรณ์ชั้นที่หนึ่ง มสิทธิออกเสียงหนึ่งเสียง สำหรับกรณีของสหกรณ์ชั้นที่สองและชั้นที่สาม สมาชิกมีอสิทธิออกเสียงพื้นฐานรายละหนึ่งเสียง และอาจมีสิทธิออกเสียงพิเศษตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ แต่ไม่เกิน 5 เสียง โดยการออกเสียงของผู้แทนให้ถือว่าเป็นการออกเสียงของสมาชิก ทั้งนี้ การออกเสียงของสหกรณ์ชั้นที่สองและชั้นที่สามนั้น อาจระบุไว้ในข้อบังคับว่าให้มีการออกเสียงโดยการมอบฉันทะ ซึ่งหมายถึงการอนุญาตให้ผู้แทนของสหกรณ์หนึ่ง สามารถออกเสียงแทนผู้แทนอีกคนหนึ่งของสหกรณ์หนึ่ง สามารถออกเสียงแทนผู้แทนอีกคนหนึ่งของสหกรณ์เดียวกัน

(ข) กรรมการบริหาร

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหาร

กรรมการบริหารเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการและบริหารจัดการกิจการของสหกรณ์ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่า 5 คนแต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี

(2) คุณสมบัติของกรรมการบริหาร สมาชิกผู้มีสิทธิออกเสียงของสหกรณ์ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายหรือตามข้อบังคับย่อมมีสิทธิได้รับเลือกเป็นกรรมการบริหารของสหกรณ์ โดยกรรมการจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะของการทำหน้าที่ในลักษณะที่เป็นงานประจำของสหกรณ์อีก และตะต้องไม่ประกอบกิจการใดๆ อันมีลักษณะเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกับสหกรณ์

(3) การทำหน้าที่ของกรรมการบริหาร ในสหกรณ์ชั้นที่หนึ่งนั้น กฎหมายมาตรา 40 กำหนดให้กรรมการต้องจัดให้มีการประชุมอย่างน้อยเดือนละครั้ง โดยอาจมีการประชุมพิเศษที่ประธานหรือกรรมการบริหารเสียงข้างมากเรียกให้จัดขึ้นก็ได้ องค์)ระชุมของกรรการให้ใช้เสียงข้างมาก เว้นแต่ข้อบังคับกำหนดให้เป็นอย่างอื่น

(ค) เจ้าหน้าที่สหกรณ์

คณะกรรมการต้องเอกกรรมการเพื่อทำหน้าที่ประธานและรองประธาน และให้เลือกหรือแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเรียบร้อย และให้สมาชิกให้มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวจนกว่าจะได้มีการรับฟังข้อเท็จจริงตามสมควร

3.2 กฎหมายคณะกรรมการสห

กรณ์ในประเทศไทย พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีองค์กรสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำเดินงานของสหกรณ์ไว้ 4 องค์กร ได้แก่ 1. คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ 2.นายทะเบียนสหกรณ์ 3.กองทุนพัฒนาสหกรณ์ และ 4.สันนิบาตสหกรณ์แห้งประเทศไทยโดยแต่ละองค์กรมีองค์ประกอบและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ

เป็นองค์ประกอบที่เกิดขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งในกฎหมายสหกรณ์ฉบับเก่าไม่ได้มีการบัญญัติไว้ มีลักษณะเป็นคณะกรรมการระดับชาติ ประกอบด้วยบุคคลจากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเดินงานของสหกรณ์ ซึ่งมีทั้งกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้ที่มากจากผู้แทนสหกรณ์ โดยมีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายและวงแผนพัฒนาสหกรณ์ในประเทศไทย ตลอดจนการให้การสนับสนุน ประสานการร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ สหกรณ์ต่างๆ และเอกชนเพื่อการพัฒนากิจการสหกรณ์ในประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้า

องค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 9ประกอบด้วยบุคคลต่างๆดังนี้

1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ

2. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ

3. กรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นผู้แทนหน่วยภาครัฐ ได้แก่ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงการศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ ผู้อำนวยสำนักงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้จัดการใหญ่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ประธานกรรมการธนาคารอิสรามแห่งประเทศไทย

4. กรรมการผู้แทนจากภาคสหกรณ์ ได้แก่ ผู้แทนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยซึ่งมีตำแหน่งเป็นกรรมการดำเนินการหนึ่ง ประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ระดับประเภทละหนึ่งคน ประธานกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศหนึ่งคนเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

5. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินห้าคนซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปีทั้งนี้ ให้มีอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา 10 ที่ถือเป็นอำนาจหน้าที่หลัก และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่หลักตามมาตรา 10 คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ในเรื่องนโยบายและแนวทางในการพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(2) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการสหกรณ์ ให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(3) กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการขยายธุรกิจและกิจการของสหกรณ์ รวมทั้งการร่วมมือกับภาคเอกชนให้มีส่วนในการพัฒนาการสหกรณ์

(4) กำหนดแนวทางในการประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือภาคเอกชน เพื่อให้การส่งเสริมสนับสนุนกิจการสหกรณ์

(5) พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคตลอดจนข้อขัดข้องที่ทำให้นโยบายและแผนการพัฒนาการสหกรณ์ไม่อาจบรรลุเป้าหมาย

(6) พิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับสหกรณ์ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(7) มีอำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

ข. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542

(1) ให้ความเห็นชอบระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด เกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ การจัดการและการจำหน่าย

ทรัพย์สินของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) ตามมาตรา 29

(2) ให้ความเห็นชอบระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์เกี่ยวกับการช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหกรณ์ ตามมาตรา 33

(3) กำหนดหลักเกณฑ์การเลือกผู้แทนของสหกรณ์และผู้แทนกลุ่มเกษตร เพื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาสหกรณ์ ตามมาตรา 30 วรรคสาม

(4) กำหนดเรื่องการฝากเงินหรือการลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ ตามมาตรา 60 (7)

(5) วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตามที่ได้รับการร้องขอ ตามมาตรา 117/1

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ทั้งระดับภูมิภาคและระดับประเทศ รวมทั้งประเภทชุมนุมสหกรณ์ตามมาตรา 101 วรรคสอง

(7) มอบหมายให้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยดำเนินการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตาม มาตรา 110 (10)

(8) พิจารณารายงานประจำปี แยกตามประเภทสหกรณ์ที่เสนอโดยนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 16 (7)

(9) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ กรณีนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 38

(10) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของสหกรณ์ ที่ถูกนายทะเบียนสหกรณ์สั่งเลิกตามมาตรา 71 ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 72

(11) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีส่วนร่วมได้เสีย กรณีนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนของที่ประชุมใหญ่หรือมติของที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินสหกรณ์ ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 20 ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 26

(12) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้มีส่วนร่วมได้เสีย ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้คณะกรรการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่อง ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกหรือให้หยุดปฏิบัติการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง หรือให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการ ตามมาตรา 22 มาตรา 24 และมาตรา 25 ซึ่งได้กำหนดไว้ตามมาตรา 26

(13) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมอบหมาย

(2) นายทะเบียนสหกรณ์

เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศไทย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของภาครัฐที่ให้อำนาจบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสหกรณ์ในฐานะที่เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ โดยเป็นตำแหน่งที่มีการกำหนดไว้ตั้งแต่กฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกของประเทศไทย อำนาจหน้าที่หลักของนายทะเบียนสหกรณ์ คือ มีหน้าที่ดูแลตั้งแต่การจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ ดำเนินกิจการงาน กำดำเนินธุรกิจ การเงินการบัญชี การตรวจสอบบัญชีจนถึงการเลิกการชำระ สหกรณ์ ซึ่งสามารถมอบหมายให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอนบัญชี และนักงานเจ้าหน้าที่ช่วยดำเนินการได้ปัจจุบันนายทะเบียนสหกรณ์ คืออธิดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ตามมาตรา 15

ในการแต่งตั้งรองนายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย การแต่งตั้งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ให้ประกาศในราชกิจานุเบกษา ตามมาตรา 15 วรรคสอง อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์เป็นไปตามมาตรา 16 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักและมีอำนาจหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

ก.อำนาจหน้าที่หลักของนายทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 16

(1) รับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

(2) กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชีตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่างๆที่สหกรณ์ต้องยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ รวมทั้งแบบพิมพ์อื่นๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(3) แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชี

(4) ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบหรือ ไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือฐานะการเงินของสหกรณ์

(5) สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วนของสหกรณ์ หรือให้เลิก สหกรณ์ถ้าเห็นว่าสหกรณ์กระทำการ หรือ

องดเว้นกระทำการอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก

(6) ถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์

(7) จัดทำรายงานประจำปีแยกตามประเภทสหกรณ์เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ

(8) ออกระเบียน หรือ คำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพรราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์

(9) กะทำการตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ข.อำนาจหน้าที่อื่นของนายทะเบียนสหกรณ์ตามกฎหมายกำหนด

(1) อำนาจสั่งให้ซื้อแจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสาร ตามมาตรา 17

(2) อำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานสหกรณ์ ตามมาตรา 18

(3) อำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่หรือมติที่ประชุมคณะกรรมการ
ดำเนินการสหกรณ์ที่ไม่ชอบ ตามมาตรา 20

(4) อำนาจในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ ตามมาตรา 21

(5) อำนาจในการสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ แก้ไขข้อบกพร่องหรือให้คณะกรรมพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 22

(6) อำนาจในการช่วยเหลือสหกรณ์ที่จัดตั้งยังไม่เกิน 3 ปี หรือสหกรณ์ที่มีผลการดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันเกิน 2 ปี ตามมาตร 23

(7) แต่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราว กรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้คณะกรรมการ
ดำเนินการสหกรณพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ 24

(8) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลใดๆซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจ้งข้อเท็จจริง หรือให้
ส่งมอบเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนสหกรณ์

(9) ให้ความเห็นชอบระเบียนของสหกรณ์เกี่ยวกับการรับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่นสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ ตามมาตรา46 (5) และระเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน ตามมาตรา 46 (8)

(10) ให้ความเห็นชอบวงเงินกู้ยืมหรือการค้ำประกันของสหกรณ์ ตามมาตรา 47

(11) ประกาศกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้ตามมาตรา 41

(12) วินิจฉัยตีความในข้อบังคับสหกรณ์ ตามมาตรา 45

(13) กำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ตามมาตรา 53 วรรค

(14) รับวางเงินสำหรับชำระหนี้แก้เจ้าหนี้ กรณีมีการชำระบัญชีสหกรณ์ตามมาตรา 84

(15) วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการแยกสหกรณ์ตามมาตรา 97

4.วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการจัดตั้งของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

1. การจัดตั้งของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

การได้มาของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาตินั้นมาจากการตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ประกอบไปด้วย (1) รัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ (2) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ (3) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (4) ปลัดกระทรวงพาณิชย์ (5) ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (6) ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม (7) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (8) อธิบดีกรมตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ (9) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ (10) ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (11) ผู้จัดการใหญ่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (12) ประธานกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (13) ผู้แทนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยซึ่งเป็นกรรมการดำเนินการ (14) ประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศประเภทละหนึ่งคน (15) ประธานกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศหนึ่งคน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการ จึงอาจทำให้เกิดปัญหาด้านความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารงานของสหกรณ์ ความล่าช้าในการปฏิบัติงานเพราะด้วยความที่เป็นการรวมตัวของคณะการทำงานของกลุ่มบุคคลที่มีจำนวนมาก หากจะดำเนินการประชุมแก้ไขปัญหาต่างๆ การวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ของคณะกรรมการ

นั้นเป็นไปได้อย่างล่าช้าไม่ทันแก่เหตุการณ์ การได้คณะกรรมการดังกล่าวโดยการดำรงตำแหน่งอาจมีปัญหาในความต่อเนื่องในการบริหารงานเพราะเหตุมาจากการที่คณะกรรมการบางส่วนเป็นข้าราชการประจำจากหน่วยงานอื่น ซึ่งอาจมีการโยกย้ายหรือเปลี่ยนตำแหน่งในหน่วยงานนั้นๆ ทำให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานในการเป็นคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการของสหกรณ์ หรืออาจขาดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน ขาดการบูรนาการ ขาดแนวความคิดที่เป็นอิสระ อีกทั้งอาจเกิดปัญหาจากความเชื่อมั่นในคณะกรรมการจากบรรดาสมาชิกของสหกรณ์ เพราะคณะกรรมการที่ได้มาจากการดำรงตำแหน่งสมาชิกสหกรณ์นั้นไม่ได้มีส่วนร่วมในการเลือกคณะกรรมการดังกล่าวเข้ามาบริหารงานสหกรณ์ ทำให้สมาชิกขาดความเชื่อมั่นว่าคณะกรรมการที่เข้ามานั้น มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานสหกรณ์หรือไม่

จากการศึกษาในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พบว่าบทบัญญัติที่เกี่ยวกับบทบาท และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาตินั้นยังคงมีปัญหาหลายประการที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาต่อการพัฒนาสหกรณ์ในประเทศ อีกทั้งยังขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนของกฎหมายสหกรณ์ในเรื่องของบทบาทและอำนาจของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งทำให้เป็นปัญหาในการพัฒนาและส่งเสริมกิจการสหกรณ์

จากการศึกษาพบว่าคณะกรรมการที่ได้มานั้นจำนวนมากเกินสมควร ซึ่งเป็นการได้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติจากการกำหนดให้ได้มาโดยการดำรงตำแหน่งต่างตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 อาจทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานของสหกรณ์ ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ทำให้การดำเนินการประชุมแก้ไขปัญหาของสหกรณ์ การรับอุทธรณ์ การวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือการดำเนินการต่างๆ ตามหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นเป็นไปได้อย่างล่าช้า

การได้มาโดยการดำรงตำแหน่งอาจมีปัญหาในความต่อเนื่องในการบริหารงานเพราะเหตุมาจากการที่คณะกรรมการบางส่วนเป็นข้าราชการประจำจากหน่วยงานอื่น ซึ่งเป็นข้าราชการประจำระดับสูง โดยในแต่ละตำแหน่งนั้นต่างมีหน้าประจำแต่ละบุคคลซึ่งเป็นหน้าที่เฉพาะ ทำให้เกิดปัญหาความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงาน ขาดการบูรนาการ ขาดแนวความคิดที่เป็นอิสระ อาจเกิดปัญหาจากความเชื่อมั่นในคณะกรรมการจากบรรดาสมาชิกของสหกรณ์ เพราะคณะกรรมการที่ได้มาจากการดำรงตำแหน่ง สมาชิกสหกรณ์นั้นไม่ได้มีส่วนร่วมในการเลือกคณะกรรมการดังกล่าวเข้ามาบริหารงานสหกรณ์ เมื่อศึกษาจากหลักสหกรณ์รอชเดลล์ ซึ่งมีหลักการควบคุมแบบประชาธิปไตยโดยมวลสมาชิก การคัดเลือกคณะกรรมการ หรือผู้แทนของภาคสหกรณ์จะได้มาจากการคัดเลือกจากสมาชิกโดยใช้เสียงส่วนใหญ่ของในแต่ละภาคสหกรณ์ และเมื่อบุคคลเหล่านั้นได้มาจากการที่สมาชิกเลือกเข้ามาจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อการบริหารงานสหกรณ์ได้ เพราะเป็นบุคคลที่รับทราบถึงความต้องการของสมาชิกสหกรณ์และมีความเข้าใจต่อการแก้ปัญหาในการดำเนินกิจการของสหกรณ์มากว่าบุคคลผู้ที่ได้เข้ามาจากการดำรงตำแหน่ง

5. สรุป

กฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนับว่ามีความสำคัญต่อการพัฒนาสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายสหกรณ์ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดโครงสร้าง ซึ่งสหกรณ์นี้ถือได้ว่าเป็นสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งหนึ่งในประเทศ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ให้ทันกับสภาพสังคม รวมทั้งมีการบัญญัติถึงระเบียบ กฎเกณฑ์ให้แน่ชัด เพราะสหกรณ์เป็นองค์กรขนาดใหญ่ปัญหาย่อมมีอยู่มากมาย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของกฎหมายสหกรณ์เพื่อให้ได้มาตรฐาน และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เหมาะสมกับสภาพสังคมในประเทศ และเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการเจริญเติบโตขององค์การสหกรณ์ ดังนั้นการปรับปรุงเรื่องข้อกำหนด กฎเกณฑ์ย่อมมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

1. การได้มาของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่เพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 ซึ่งคณะกรรมการที่ได้มานั้นจำนวนมากเกินสมควร อีกทั้งการได้มาซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาตินั้นมาจากการกำหนดให้ได้มาโดยการดำรงตำแหน่งต่างๆ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ทำให้เกิดปัญหาด้านความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารงานของสหกรณ์ ความล่าช้าในการปฏิบัติงานเพราะด้วยความที่เป็นการรวมตัวของคณะการทำงานของกลุ่มบุคคลที่มีขนาดใหญ่ซึ่งกว่าจะดำเนินการประชุมแก้ไขปัญหาการอุทธรณ์ หรือ

การดำเนินการต่างๆ ตามหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นเป็นไปได้อย่างล่าช้าไม่ทันแก่เหตุการณ์ อีกทั้งการได้มาโดยการดำรงตำแหน่งอาจมีปัญหาในความต่อเนื่องในการบริหารงาน

2. ดังนั้นเพื่อการเป็นไปในการบริหางานของสหกรณ์ การแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้เป็นไปได้อย่างท่วงที จึงควรมีการปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ โดยกำหนดให้มีการจัดการภายในสหกรณ์ในการคัดเลือกคณะกรรมการขึ้นมาจากภายในองค์การสหกรณ์เพื่อให้การดำรงตำแหน่งในการบริหารงานเป็นไปด้วยความต่อเนื่องและได้ผู้มีความเชี่ยวชาญด้านสหกรณ์มาดำเนินการต่างๆภายในสหกรณ์ โดยกำหนดวาระของคณะกรรมเป็นเวลาที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหาร และป้องกันการผูกขาดอำนาจของคณะกรรมการ

3. การที่กฎหมายสหกรณ์ได้กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นมิได้กำหนดในการทำหน้าที่ของสมาชิกคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ตลอดจนในการทำหน้าที่ของสมาชิกคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาตินั้นเอง ซึ่งจะต้องใช้ความระมัดระวังและความเอาใจใส่ต่อผู้ประกอบกิจการค้าทั่วไป และสมาชิกจะต้องร่วมกันรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความไม่เอาใจใส่ในการทำหน้าที่ของสมาชิกคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ตลอดจนความเสียหายที่เกิดจากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวทางของที่ประชุมใหญ่ทำให้พบว่า การที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้มีสมาชิกของคณะกรรมการคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ รวมไปถึง กฎหมายได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ไว้ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 แต่กลับมิได้กำหนดหน้าที่ของสมาชิกคณะกรรมการคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสมาชิกของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

6.ข้อเสนอแนะ

เมื่อกฎหมายสหกรณ์นั้นถือเป็นกฎหมายที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจในประเทศ การควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรจึงมีความจำเป็น เพราะสหกรณ์นั้นถือว่าเป็นองค์กรทางปกครองแห่งหนึ่งย่อมต้องมีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งใดๆ ของคณะกรรมการภายในสหกรณ์ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตรวจสอบและชำระบรรดากฎ ระเบียบที่ไม่เป็นไปตามหลักของกฎหมาย หรือขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ และสมควรที่จะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ รวมถึงกฎหมายลำดับรองอยู่ตลอด เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองได้กำกับดูแลสหกรณ์อย่างเหมาะสม และเพื่อให้ได้มาตรฐานความเป็นธรรมอย่างทั่วถึง เป็นไปตามหลักสากล จึงควรมีหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้ชัดแจ้งในกฎหมายสหกรณ์

เพื่อการเป็นไปในการบริหารงานของสหกรณ์ การแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นไปได้อย่างท่วงที ควรมีการปรับลดขนาดของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ โดยกำหนดให้มีการจัดการภายในสหกรณ์ในการคัดเลือกคณะกรรมการขึ้นมาจากภายในองค์การสหกรณ์ตามหลักสหกรณ์รอชเดลล์ ที่เป็นการควบคุมควบประชาธิปไตยโดยสมาชิก โดยให้สมาชิกสหกรณ์นั้นมีส่วนร่วมในการคัดเลือกคณะกรรมการ เพื่อให้ได้ผู้มีความเชี่ยวชาญด้านสหกรณ์มาดำเนินการต่างภายในสหกรณ์ และสมาชิกจะได้มีความเชื่อมั่นต่อชุดคณะกรรมการที่จะเข้ามาบริหารงานสหกรณ์ โดยกำหนดวาระของคณะกรรมเป็นเวลาที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหาร และป้องกันการผูกขาดอำนาจของ ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น สมาชิกแต่ละคนของคณะกรรมการบริหารจะต้องใช้ความระมัดระวังและความเอาใจใส่เช่นอย่างวิญญูชนผู้ประกอบกิจการค้าทั่วไป และจะต้องร่วมกันรับผิดเพื่อความเสียหายอย่างใดๆ ที่เกิดขึ้นจากความเสียหายอันเกิดจากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบัวคับ หรือแนวทางของที่ประชุมใหญ่ หากคณะกรรมการได้กระทำการด้วยความสุจริต ไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของสหกรณ์แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดทำการฟ้องร้องคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดของสหกรณ์ในการกระทำนั้นๆ ทั้งนี้แม้คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้จัดการของสหกรณ์ ให้ทำหน้าที่บริหารจัดการกิจการของสหกรณ์ก็ตาม การแต่งตั้งเช่นว่านั้นไม่อาจลบล้างความรับผิดของคณะกรรมการในการดำเนินการและบริหารของกิจการดังกล่าว

7. บรรณานุกรม

กมล สมวิเชียร. (2517). ***ศาสตร์แห่งรัฐ.*** กรุงเทพฯ: กรุงสยามการพิมพ์ .

กิจบดี ชินเบญจภุช. (2548). ***หลักกฎหมายมหาชน (Principles of Public Law).*** กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง .

กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2545). ***รวมผลงานวิจัยด้านสหกรณ์ เนื่องในโอกาสครบรอบ 30 ปี กรมส่งเสริมสหกรณ์***. กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมสหกรณ์.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). ***หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ.*** กรุงเทพฯ : วิญญูชน .

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ .(2552). ***หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย .***กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์) .2556 .(***หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน.)*** กรุงเทพฯ : วิญญูชน .

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2557). ***หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม.*** กรุงเทพฯ : บริษัท พี เอส พริ้นติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด .

คัมภีร์ นับแสง .(2556). *ปัญหาการบังคับใช่กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

เชิญ บำรุงวงค์. (2525). *คำยรรยายกฎหมายสหกรณ์สิบเรื่อง.* มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท : บราวน์ชวายก์-ดรุค จ.ก. บรุนชวิค.

ทิพย์ ทิพย์ชัยเมธา และชัยมงคล สุวพานิช. (2519). *ตำราหลักการสหกรณ์และกฎหมายสหกรณ์.* กรุงเทพฯ : ตำรวจ.

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

ประเสริฐ จรรยานุภาพ.(2550).*ทิศทางสหกรณ์ไทยกับความเข้มแข็ง อิสระ ตามรัฐธรรมนูญ.* กรุงเทพฯ.

ปรีชา สุวรรณทัต และทรงพล พนาวงค์. (2542). *คำอธิบายพระราชบัญญัติสหกรณ์และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2542.* กรุงเทพฯ.

มหาวิทยาลัยบูรพา. (2553). *โครงการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของหน่วยงานที่กำกับดูแลและพัฒนาสหกรณ์.* ชลบุรี.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.(2550). *สหกรณ์นานาชาติ.* นนทบุรี.

มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท. (2525). *คำบรรยายกฎหมายสหกรณ์สิบเรื่อง.* กรุงเทพฯ.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร .(2551). ***การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน .*** กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร .

ชาญชัย แสวงศักดิ์ .(2550). ***คำอธิบายกฎหมายปกครอง.*** กรุงเทพฯ: วิญญูชน .

ศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2555). โครงการศึกษาวิจัยเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542. กรุงเทพฯ.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

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

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542.