

คำแนะนำที่ 193 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เรื่องการส่งเสริมสหกรณ์ พ.ศ. 2545

จุฑาทิพย์ ภักธราวาท¹

สืบเนื่องจากการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) สมัยที่ 90 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2545 ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้ให้การรับรองข้อเสนอในรูปแบบของคำแนะนำ ใช้ชื่อว่า “คำแนะนำการส่งเสริมสหกรณ์ 2002” ซึ่งเป็นกรอบคิดสำหรับสหกรณ์ในคริสต์ศตวรรษที่ 21 ซึ่งมีสาระสำคัญ 5 ประเด็น ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ขอบข่าย นิยาม และวัตถุประสงค์

“สหกรณ์” หมายความว่า คณะบุคคลที่เป็นอิสระซึ่งรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจ เพื่อตอบสนองความต้องการอันจำเป็นร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งความหวังร่วมกัน โดยการดำเนินวิสาหกิจที่พวกเขาเป็นเจ้าของร่วมกัน และควบคุมร่วมกันตามหลักประชาธิปไตย

1.1 การส่งเสริมและการทำให้เอกลักษณ์ของสหกรณ์เข้มแข็ง ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของ

1) คุณค่าสหกรณ์เกี่ยวกับการช่วยตัวเอง การรับผิดชอบต่อตัวเอง ความเสมอภาค ความเที่ยงธรรม และความสามัคคี รวมทั้งคุณค่าทางจริยธรรม แห่งความซื่อสัตย์ ความเปิดเผย ความรับผิดชอบต่อสังคม และความเอื้ออาทรต่อผู้อื่น

2) หลักการสหกรณ์ตามที่ได้รับการพัฒนาโดยขบวนการสหกรณ์ระหว่างประเทศ และที่อ้างถึงในภาคผนวกข้างท้ายนี้ หลักการเหล่านี้ ได้แก่ การเป็นสมาชิกโดยสมัครใจ และเปิดกว้าง การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย มีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจโดยสมาชิก การเป็นตัวของตัวเองและเป็นอิสระ การศึกษาอบรม และสารสนเทศ และความเอื้ออาทรเพื่อชุมชน

1.2 มาตรการที่ควรใช้เพื่อส่งเสริมศักยภาพของสหกรณ์ในทุกประเทศ โดยไม่คำนึงถึงระดับการพัฒนาของสหกรณ์ เพื่อช่วยเหลือสหกรณ์และมวลสมาชิก

1) สร้างสรรค์กิจกรรมที่ก่อให้เกิดรายได้ และการจ้างงานที่ديمอย่างยั่งยืน
2) พัฒนาสมรรถนะทรัพยากรมนุษย์และความรู้เรื่องคุณค่า ความได้เปรียบและประโยชน์ของขบวนการสหกรณ์ โดยการศึกษาและฝึกอบรม

3) การพัฒนาศักยภาพทางธุรกิจของสหกรณ์ รวมทั้งสมรรถนะการประกอบการและการจัดการ

4) เสริมสร้างสมรรถนะการแข่งขันของสหกรณ์ พร้อมด้วยการเข้าถึงตลาดและแหล่งทุนที่เป็นสถาบัน

¹ รองศาสตราจารย์ระดับ 9 และผู้อำนวยการสถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

- 5) เพิ่มการออมและการลงทุน
- 6) ปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีทางเศรษฐกิจและสังคม โดยคำนึงถึงความจำเป็นในการกำจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ
- 7) มีส่วนช่วยพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างยั่งยืน และ
- 8) ก่อตั้งและแพร่ขยายภาคเศรษฐกิจที่โดดเด่นมีชีวิตรื่นชีวา และมีพลวัตซึ่งรวมทั้งสหกรณ์ ที่ตอบสนองความต้องการจำเป็นทางสังคม และเศรษฐกิจของชุมชน

1.3 ควรส่งเสริมให้ใช้มาตรการพิเศษ เพื่อสนับสนุนสหกรณ์ ในฐานะที่เป็นวิสาหกิจและองค์กรที่เกิดขึ้นโดยพลังความสามัคคี ให้สามารถตอบสนองความต้องการจำเป็นของสมาชิกและของสังคม รวมทั้งของกลุ่มค้อยโอกาส เพื่อให้สังคมยอมรับ

2. กรอบนโยบาย และบทบาทของรัฐบาล

สังคมที่สมดุลจำเป็นต้องมีภาครัฐและภาคเอกชนที่เข้มแข็ง รวมทั้งภาคสหกรณ์ที่แข็งแกร่งด้วย และภาคที่มีใช้รัฐบาลซึ่งมีลักษณะพึ่งพากันทางสังคม ในบริบทอย่างนี้ ที่รัฐควรมีนโยบายสนับสนุนและเค้าโครงกฎหมายที่สอดคล้องกับธรรมชาติ และหน้าที่ของสหกรณ์ ซึ่งขับเคลื่อนโดยคุณค่า และหลักการสหกรณ์ ซึ่งต้องดำเนินการดังนี้

- 1) ก่อตั้งโครงสร้างทางสถาบันด้วยความมุ่งหมาย เพื่อให้การรับจดทะเบียนสหกรณ์เป็นไปด้วยความรวดเร็ว ง่าย ในลักษณะที่เป็นไปได้ และมีประสิทธิภาพมากที่สุด
- 2) ส่งเสริมนโยบายที่มุ่งหมายให้ก่อตั้งทุนสำรองที่เหมาะสม ส่วนหนึ่งของทุนสำรองนี้อย่างน้อยที่สุดต้องแบ่งแยกมิได้ และเป็นเงินทุนรวมเพื่อความมั่นคงของสหกรณ์
- 3) จัดให้มีการใช้มาตรการตรวจสอบสหกรณ์ ตามเงื่อนไขที่เหมาะสมกับลักษณะและหน้าที่ของสหกรณ์ ซึ่งต้องเคารพความเป็นตัวของตัวเองของสหกรณ์ และเป็นไปตามกฎหมาย และวิถีปฏิบัติของชาติ ซึ่งเป็นที่น่าพึงพอใจไม่น้อยกว่าที่ใช้กับวิสาหกิจและองค์กรทางสังคมรูปแบบอื่น
- 4) อำนวยความสะดวกให้สหกรณ์เป็นสมาชิกในโครงสร้างสหกรณ์ (ชุมนุมสหกรณ์) ที่สอดคล้องกับความต้องการจำเป็นของสมาชิกสหกรณ์
- 5) ส่งเสริมการพัฒนาสหกรณ์ให้เป็นวิสาหกิจที่เป็นอิสระและบริหารจัดการตัวเองได้ เฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ซึ่งสหกรณ์มีบทบาทสำคัญในการให้บริการ ที่มีจะนั้นจะไม่มีบริการนั้นในพื้นที่นั้น

2.1 การส่งเสริมสหกรณ์ที่นำโดยคุณค่าและหลักการตามที่ได้แสดงไว้ในวรรค 3 ควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นเสาหลักต้นหนึ่งของพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของชาติ และนานาชาติ

สหกรณ์ควรได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายและวิถีปฏิบัติของชาติ และตามเงื่อนไขที่น่าพึงพอใจ ไม่น้อยกว่าที่วิสาหกิจและองค์กรทางสังคมรูปแบบอื่นได้รับ รัฐบาลควรนำมาตราการสนับสนุนในกรณีที่เหมาะสม มาใช้แก่กิจกรรมของสหกรณ์ ที่ตอบสนองผลของนโยบายทางสังคม

เฉพาะเรื่องและนโยบายสาธารณะ เช่น การส่งเสริมการจ้างงาน หรือการพัฒนากิจกรรมที่เป็นประโยชน์ แก่กลุ่ม หรือภูมิภาคที่ด้อยโอกาส มาตรการเช่นนั้นอาจรวมถึง ประโยชน์ทางภาษี เงินกู้ เงินให้เปล่า การ ได้รับจ้างทำงานสาธารณะ และการจัดหาโภคภัณฑ์กรณีพิเศษ รวมทั้งประโยชน์อื่นๆ เท่าที่จะเป็นไปได้

ควรมีการพิจารณาเป็นพิเศษ ในกรณีให้ผู้หญิงมีส่วนร่วมมากขึ้นในขบวนการ สหกรณ์ในทุกระดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับการบริหารจัดการและการเป็นผู้นำในสหกรณ์

2.2 นโยบายระดับชาติ ควรเน้น

1) ส่งเสริมมาตรฐานแรงงานพื้นฐาน ไอแอลโอ และคำแนะนำไอแอลโอเกี่ยวกับ หลักการพื้นฐาน และสิทธิภาพการทำงาน สำหรับคนงานในสหกรณ์ โดยปราศจากความลำเอียงไม่ว่าใน กรณีใดๆ

2) ให้แน่ใจว่าสหกรณ์มิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อ หรือใช้เพื่อ หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตาม กฎหมายแรงงาน หรือใช้เพื่อสร้างความสัมพันธ์กับการจ้างงานแฝง แต่เพื่อต่อต้านสหกรณ์ก้ำมละที่ ละเมิดสิทธิของคนงาน โดยเชื่อว่ากฎหมายแรงงาน ใช้กับวิสาหกิจทั้งหมดทุกประเภท

3) ส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศในการทำงาน และในสหกรณ์

4) ส่งเสริมมาตรฐานที่ทำให้มั่นใจว่าสหกรณ์ใช้วิธีปฏิบัติด้านแรงงานที่ดีที่สุด รวมทั้ง การเข้าถึงสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง

5) พัฒนาทักษะทางเทคนิคและอาชีพ ความสามารถด้านการประกอบการ และการ จัดการ ความรู้เกี่ยวกับศักยภาพทางธุรกิจ และทักษะในการวางแผนนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม โดยทั่วไป ทั้งของสมาชิก พนักงาน และผู้จัดการ รวมทั้งปรับปรุงการเข้าถึงซึ่งเทคโนโลยีสารสนเทศ และการคมนาคม ของบุคคลเหล่านั้น

6) ส่งเสริมการศึกษาและฝึกอบรมเรื่องหลักการและวิธีการสหกรณ์ ในทุกระดับที่ เหมาะสมแห่งการศึกษา และระบบการฝึกอบรมของชาติ รวมทั้งในสังคมที่กว้างไกล

7) ส่งเสริมการใช้มาตรการความปลอดภัยและสุขภาพในสถานที่ทำงาน

8) จัดให้มีการฝึกอบรม และการให้ความช่วยเหลือรูปแบบอื่น เพื่อปรับปรุงผลิตภาพ และความสามารถในการแข่งขันของสหกรณ์ รวมทั้งคุณภาพสินค้าและบริการที่สหกรณ์ผลิต

9) อำนวยความสะดวกให้สหกรณ์เข้าถึงแหล่งสินเชื่อ

10) อำนวยความสะดวกให้สหกรณ์เข้าถึงตลาด

11) ส่งเสริมการแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารสหกรณ์

12) พยายามปรับปรุงสถิติแห่งชาติด้านสหกรณ์ ด้วยความมุ่งหมาย เพื่อจัดวางและทำ ให้สำเร็จซึ่งนโยบายการพัฒนา

2.3 รัฐบาลควรส่งเสริมบทบาทสำคัญของสหกรณ์ในการแปรสภาพสิ่งทีเรียกว่ากิจกรรมเพื่อความอยู่รอดขั้นต่ำสุด (บางทีเรียกว่า “ระบบเศรษฐกิจไม่เป็นทางการ”) ให้เป็นงานที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และให้ร่วมเข้าเป็น (บูรณาการ) ชีวิตเศรษฐกิจปกติอย่างเต็มที่

3. การทำนโยบายสาธารณะให้บรรลุผลสำเร็จในการส่งเสริมสหกรณ์

▲ ประเทศสมาชิกควรใช้กฎหมายและกฎระเบียบพิเศษว่าด้วยสหกรณ์ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานคุณค่าและหลักการสหกรณ์ ตามที่แสดงไว้ในวรรค 3 และควรพิจารณาทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบดังกล่าวเมื่อเหมาะสม

▲ รัฐบาลควรปรึกษาองค์การสหกรณ์ องค์กรนายจ้าง และองค์กรลูกจ้างที่เกี่ยวข้องในการร่างและทบทวนกฎหมาย นโยบาย และกฎระเบียบที่ใช้กับสหกรณ์

3.1 รัฐบาลควรอำนวยความสะดวกให้สหกรณ์ได้รับการสนับสนุนบริการต่างๆ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ให้มีธุรกิจที่มีชีวิตชีวา และให้มีสมรรถนะในการจ้างงานและการสร้างรายได้แก่สมาชิก ซึ่งประกอบด้วยบริการต่างๆ ดังนี้

- 1) โปรแกรมพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
- 2) บริการให้คำปรึกษาการวิจัยและการจัดการ
- 3) การเข้าถึงแหล่งทุนและการลงทุน
- 4) บริการด้านบัญชีและการสอบบัญชี
- 5) บริการสารสนเทศการจัดการ
- 6) บริการสารสนเทศและการประชาสัมพันธ์
- 7) บริการให้คำปรึกษาด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรม
- 8) บริการด้านกฎหมายและภาษีอากร
- 9) บริการสนับสนุนการตลาด
- 10) บริการสนับสนุนอย่างอื่นที่เห็นว่าเหมาะสม

3.2 รัฐบาลควรอำนวยความสะดวกในการจัดให้มีบริการสนับสนุนเหล่านี้ สหกรณ์และองค์กรของสหกรณ์ควรได้รับการส่งเสริมให้เข้าร่วมในการจัดตั้งและการจัดการบริการเหล่านี้ และในกรณีปฏิบัติได้ และเหมาะสมก็ควรสนับสนุนด้านการเงินแก่การให้บริการเหล่านี้ด้วย

3.3 รัฐบาลควรรับรู้บทบาทของสหกรณ์และองค์กรสหกรณ์ โดยการพัฒนาเครื่องมือที่เหมาะสม เพื่อการสร้างและการทำให้เข้มแข็ง ซึ่งสหกรณ์ในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

3.4 ในกรณีที่เหมาะสม รัฐบาลควรใช้มาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกให้สหกรณ์เข้าถึงแหล่งเงิน และสินเชื่อสำหรับการลงทุน มาตรการเช่นนี้ควรเน้น

- 1) ให้เงินกู้และสิ่งอำนวยความสะดวกทางการเงินอื่นๆ

2) ปรับปรุงกระบวนการบริหารให้ง่ายแก่การปฏิบัติ แก้ไขปัญหาสินทรัพย์ของ สหกรณ์ไม่เพียงพอ และลดต้นทุนของธุรกรรมเงินกู้

3) อำนวยความสะดวกระบบการเงินสหกรณ์ที่เป็นอิสระ รวมทั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ และสินเชื่อ ธนาคารสหกรณ์และสหกรณ์ประกันภัย

4) อำนวยความสะดวกเป็นพิเศษสำหรับกลุ่มผู้ด้อยโอกาส

3.5 เพื่อส่งเสริมขบวนการสหกรณ์ รัฐบาลควรส่งเสริมเงื่อนไขที่เอื้อต่อการพัฒนาการ เชื่อมโยงทางเทคนิค ทางการค้า และทางการเงิน ระหว่างสหกรณ์ทุกรูปแบบ ซึ่งจะก่อให้เกิดความ สะดวกแก่การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และการมีส่วนร่วมในความเสี่ยงและประโยชน์อย่างทั่วถึงกัน

4. บทบาทขององค์การนายจ้าง องค์การลูกจ้าง และองค์การสหกรณ์ รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่าง องค์การเหล่านั้น

4.1 องค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้าง รับรู้ความสำคัญของสหกรณ์ ในความพยายาม ให้บรรลุถึงเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้นจึงควรร่วมมือกับองค์การสหกรณ์ ในการแสวงหา งบประมาณเพื่อส่งเสริมการสหกรณ์

4.2 ในกรณีที่เหมาะสม องค์การนายจ้าง ควรพิจารณารับสหกรณ์ที่ประสงค์จะเข้าเป็น สมาชิก ให้เป็นสมาชิกขององค์การนายจ้าง และให้บริการสนับสนุนที่เหมาะสม ภายใต้เงื่อนไข เช่นเดียวกับสมาชิกอื่นๆ

4.3 ควรส่งเสริมองค์การลูกจ้างให้

1) แนะนำและช่วยเหลือลูกจ้างในสหกรณ์ให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การลูกจ้าง
2) ช่วยเหลือสมาชิกขององค์การลูกจ้าง ให้จัดตั้งสหกรณ์ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้พวกเขาได้รับสินค้าและบริการขั้นพื้นฐาน

3) มีส่วนร่วมในคณะกรรมการและคณะทำงานในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และ ระดับระหว่างประเทศ ซึ่งพิจารณาประเด็นปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ที่จะมีผลกระทบต่อสหกรณ์

4) ช่วยเหลือและมีส่วนร่วมในการจัดตั้งสหกรณ์ใหม่ ด้วยแนวความคิดที่จะสร้าง หรือรักษาการจ้างงาน รวมทั้งในกรณีที่มีการเสนอให้ปิดกิจการวิสาหกิจ

5) ช่วยเหลือและมีส่วนร่วมใน โปรแกรมเพื่อสหกรณ์ ที่มุ่งหมายเพื่อเพิ่มผลิตภาพ ของสหกรณ์

6) ส่งเสริมให้มีโอกาสที่เท่าเทียมกัน ในสหกรณ์

7) ส่งเสริมการใช้สิทธิของลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์

8) กระทำกิจกรรมอื่นใด เพื่อส่งเสริมสหกรณ์ รวมทั้งการศึกษาและฝึกอบรม

4.4 สหกรณ์และองค์การตัวแทน ควรได้รับการส่งเสริมให้

1) เสริมสร้างความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งกับองค์กรนายจ้าง และองค์กรลูกจ้าง รวมทั้งตัวแทนหน่วยงานรัฐบาลและหน่วยงานเอกชน ด้วยแนวความคิดเพื่อก่อให้เกิดบรรยากาศที่ดีแก่การพัฒนาสหกรณ์

2) จัดการการบริการสนับสนุน และมีส่วนสมทบเงินทุนให้แก่สหกรณ์

3) จัดให้มีบริการทางการค้าและการเงินให้แก่สหกรณ์ที่เป็นสมาชิก

4) ลงทุนและดำเนินการต่อไปในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้แก่สมาชิก พนักงาน และผู้จัดการของสหกรณ์

5) ดำเนินการ การพัฒนาและการเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรสหกรณ์ระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ

6) เป็นผู้แทนของขบวนการสหกรณ์ระดับชาติในขบวนการสหกรณ์ระหว่างประเทศ

7) ดำเนินกิจกรรมอื่นใดเพื่อส่งเสริมสหกรณ์

5. ความร่วมมือระหว่างประเทศ

ความร่วมมือระหว่างประเทศ ควรดำเนินการโดย

1) การแลกเปลี่ยนสารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายและโปรแกรม ที่ได้พิสูจน์แล้วว่า มีประสิทธิผลในการก่อให้เกิดการจ้างงาน และรายได้แก่สมาชิกสหกรณ์

2) การส่งเสริมสัมพันธภาพ ระหว่างองค์กรแห่งชาติกับองค์กรหรือสถาบันระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสหกรณ์ เพื่อให้มี -

2.1) การแลกเปลี่ยนบุคลากรและความคิด วัสดุอุปกรณ์การศึกษาฝึกอบรม วิธี การศึกษาฝึกอบรม และเอกสารหนังสืออ้างอิง

2.2) การรวบรวมและการใช้เอกสารวิจัยและข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวกับสหกรณ์และการพัฒนาสหกรณ์

2.3) การจัดตั้งภาคีสัมพันธภาพและหุ้นส่วนระหว่างประเทศของสหกรณ์ประเทศ ต่างๆ

2.4) การส่งเสริมและคุ้มครองคุณค่าสหกรณ์และหลักการสหกรณ์

2.5) การสร้างความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างสหกรณ์

3) การให้สหกรณ์เข้าถึงข้อมูลของชาติและของระหว่างประเทศ เช่น ตลาด สารสนเทศ กฎหมาย วิธี และเทคนิคการศึกษาฝึกอบรม รวมทั้งมาตรฐานผลิตภัณฑ์

4) การพัฒนาและการปรึกษาหารือกับองค์กรสหกรณ์ องค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง ที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องแนวทางปฏิบัติ และกฎหมายที่ใช้ได้อย่างเดียวกัน หรือคล้ายกันของประเทศ ในภูมิภาคและระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนสหกรณ์ ทั้งนี้ในกรณีที่เหมาะสมและเป็นไปได้