

บทสาระ:

ปรเมศวร์ อินทรชุมนุม

มุมมองเรื่องกฎหมายเกี่ยวกับสมาชิกสมทบ



แต่เดิมในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อสยามประเทศได้เริ่มมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจของชนบทก็ค่อยๆ เปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อเลี้ยงตัวเองมาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อการค้า ความต้องการเงินทุน ในการขยายการผลิตและการครองชีพจึงมีเพิ่มขึ้น ชาวนาที่ไม่มีทุนรอนของตนเองก็หันไปกู้ยืมเงินจากบุคคลอื่นทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงและยังถูกเขาเปรียบจากพ่อค้านายทุนทุกวิถีทางอีกด้วย ชาวนาจึงตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบอยู่ตลอดเวลา ทำนาได้ข้าวเท่าใดก็ต้องขายให้หนี้เกือบหมด นอกจากนี้การทำนาก็ยังมีผลผลิตที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ ถ้าปีไหนผลผลิตเสียหายก็จะทำให้หนี้สินพอกพูนมากขึ้นเรื่อยๆ จนลูกหนี้บางรายต้องโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เจ้าหนี้และกลายเป็นผู้เช่านาหรือเช่าร่อนไม่มีที่ดินทำกินไปในที่สุด

จากสภาพปัญหาความยากจนของชาวนาในสมัยนั้นทำให้ทางราชการคิดหาวิธีช่วยเหลือด้วยการจัดหาเงินทุนมาให้กู้ และคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำ ความคิดนี้ได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2457 ปลายรัชการที่ 5 ใน โดยกำหนดวิธีการที่จะช่วยชาวนาในด้านเงินทุนไว้ 2 วิธี คือ

วิธีแรก จัดตั้งธนาคารเกษตรเพื่อให้เงินกู้แก่ชาวนา แต่ขัดข้องในเรื่องเงินทุนและหลักประกันเงินกู้ ความคิดนี้จึงระงับไป

วิธีที่สอง จัดตั้งสหกรณ์ประเภทหาทุน วิธีนี้เกิดจากรัฐบาลโดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (กระทรวงการคลัง) ได้เชิญเซอร์เบอร์นาร์ดี ฮันเตอร์ หัวหน้าธนาคารแห่งมิดราซ ประเทศอินเดีย เข้ามาสำรวจหาสู่ทางช่วยเหลือชาวนา ซึ่งในที่สุดท่านได้เสนอว่า ควรจัดตั้ง "ธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ"

เว็บไซต์กรมส่งเสริมสหกรณ์

ดำเนินการให้กู้ยืมแก่ราษฎร โดยมีที่ดิน และหลักทรัพย์อื่นเป็นหลักประกัน เพื่อป้องกันมิให้ชาวนาที่กู้ยืมเงินทอดทิ้ง ที่นาหลบหนีสิน **ส่วนการควบคุมเงินกู้และการเรียกเก็บเงินกู้** ให้จัดตั้งเป็นสมาคมที่เรียกว่า Cooperative Society **โดยมีหลักการร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน** ซึ่งคำนี้ พระราชวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณได้ทรงบัญญัติศัพท์เป็นภาษาไทยว่า **"สมาคมสหกรณ์"** แต่ก็ยังมีได้ดำเนินการอย่างไรจนกระทั่งในปี 2458 ได้มีการเปลี่ยนกรมสถิติพยากรณ์ เป็นกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ ประกอบด้วยส่วนราชการ 3 ส่วน คือ การพาณิชย์ การสถิติพยากรณ์ และการสหกรณ์ และต่อมากกรมพาณิชย์ และสถิติพยากรณ์จึงได้ทดลองจัดตั้งสหกรณ์หาทุนขึ้น ณ ท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลกเป็นแห่งแรกใช้ชื่อ ว่า **"สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้"** โดยจดทะเบียนเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2459 มีพระราชวรวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ พระองค์แรกนับเป็นการเริ่มต้นแห่งการสหกรณ์ในประเทศไทยอย่างสมบูรณ์

ในระยะแรกตั้งสหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้มีสมาชิกจำนวน 16 คน ทุนดำเนินงาน 3,080 บาท ซึ่งเป็นเงิน จากค่าธรรมเนียมแรกเข้า 80 บาท และเงินทุนจำนวน 3,000 บาท ได้อาศัยเงินกู้จากแบงค์สยามกัมมาจล จำกัด ซึ่งก็คือธนาคารไทยพาณิชย์ในปัจจุบัน โดยมีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เป็นผู้ค้ำประกัน และเสียดอกเบี้ยให้อธราร้อยละ 6 ต่อปี คิดดอกเบี้ยจากสมาชิกในอธราร้อยละ 12 ต่อปี

กำหนดให้สมาชิกส่งเงินต้นในปีแรกจำนวน 1,300 บาท แต่เมื่อครบกำหนดสมาชิกส่งเงินต้นได้ถึง 1,500 บาท ทั้งส่งดอกเบี้ยได้ครบทุกราย แสดงให้เห็นว่า การนำวิธีการสหกรณ์เข้ามาช่วยแก้ไขความเดือดร้อนของชาวนาได้ผล และจากความสำเร็จของสหกรณ์วัดจันทร์ดังกล่าวรัฐบาลจึงได้คิดขยายกิจการสหกรณ์ไปยังจังหวัดอื่นๆ แต่การจัดตั้งสหกรณ์ในระยะแรกนั้น นอกจากจะมีข้อจำกัดเรื่องเงินทุนแล้วยังมีข้อจำกัดในทางกฎหมายด้วย เพราะพระราชบัญญัติเพิ่มเติมสมาคม พ.ศ. 2459 ทำให้การจัดตั้งสหกรณ์ไม่กว้างขวางพอที่จะขยายสหกรณ์ออกไป หากจะให้การจัดตั้งสหกรณ์เจริญก้าวหน้า และมีความมั่นคงจะต้องออกกฎหมายควบคุมให้มีขอบเขตกว้างดังนั้นในเวลาต่อมาทางราชการจึงได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติเพิ่มเติมสมาคม พ.ศ. 2459 แล้วประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 นับเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรก พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการรับจดทะเบียนสหกรณ์ประเภทอื่นๆ จากนั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 อีก 3 ครั้ง นับว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ช่วยให้การจัดตั้งสหกรณ์ได้ขยายออกไปอีกมาก และนี่คือ ความเป็นมาของสหกรณ์ไทย และหลังจากนั้นพัฒนาการด้านต่างๆของสหกรณ์ก็เติบโตมาเป็นลำดับ โดยในส่วนของบทกฎหมายนั้นได้ปรับเปลี่ยนมาหยุดที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 ไม่เชื่อแก่การพัฒนาการสหกรณ์ให้ทันกับสภาพการแข่งขันกับระบบธุรกิจในปัจจุบัน²

จากความเป็นมาเฉพาะประเทศไทยก็พอจะทำความเข้าใจถึงความเป็นสหกรณ์ได้แล้ว ในขั้นนี้จึงไม่ขอถอยกลับไปถึงขนาดเขาประวัติศาสตร์ของสหกรณ์แห่งแรกของโลก มาบอกกล่าว เพราะหลักคิด วิธีการและอุดมการณ์สหกรณ์หาได้แตกต่างกันไม่ เพราะโดยรวมแล้วความร่วมมือของสหกรณ์นั้น เขาร่วมมือใน 3 เรื่องสำคัญ เพื่อให้เกิดองค์กรที่สามารถช่วยเหลือบรรดาสมาชิกได้ โดยประการแรก **ร่วมมือกันเพื่อตั้งกลุ่ม**ซึ่งหมายถึง



²หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542



การรวมคนที่มีความเชี่ยวชาญเดียวกัน หรือมีถิ่นที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน เพื่อจะได้ง่ายต่อการ**ร่วมมือกันในการระดมเงินทุน** ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญในประการที่สอง และประการที่สาม **ร่วมมือกันแสวงหาความรู้**ในอันที่จะทำการกิจการร่วมกัน เพื่อไปดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรม อันเป็นวัตถุประสงค์ของร่วมมือกัน และมีเป้าหมายสุดท้าย**เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสังคมของบรรดาสมาชิก** โดยใช้**วิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน** ทั้งหมดของความในย่อหน้านี้คือ หัวใจของ การสหกรณ์ และหัวใจดวงนี้ได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ตลอดมา ซึ่งได้มีการปรับปรุงแต่งเติมเพื่อให้การสหกรณ์พัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง บางครั้งก็ชะงักไปบ้างก็เพราะความไม่เข้าใจของคนใช้กฎหมาย หรือมีเจตนาที่เพราะคนร่างกฎหมายที่ไม่เข้าใจสหกรณ์นั่นเอง

สหกรณ์ในประเทศไทยเป็นสหกรณ์ประเภทจัดหาทุนมาให้สมาชิกกู้ยืมไปทำทุนเพื่อประกอบอาชีพ การหาทุนในรูปแบบปกติขององค์กรธุรกิจทั่วไปคือ การขายหุ้น กับการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน สหกรณ์ก็เช่นเดียวกัน หาทุนมาดำเนินการด้วยการรวบรวม สมาชิกมาซื้อหุ้นของสหกรณ์ พร้อมกับรวบรวมสมาชิกให้มาทำธุรกิจกับสหกรณ์เพราะสหกรณ์โดยปกติมันจะทำธุรกิจกับสมาชิกสหกรณ์เท่านั้น ดังนั้นหากมองในแง่ของการระดมคน เพื่อระดมเงินทุนในวิธีการที่มีต้นทุนของเงินถูกที่สุด คือการระดมเงินฝากจากสมาชิกแต่สหกรณ์ ถูกจำกัดการเข้าเป็นสมาชิกเพราะมีอาชีพที่ต่างกันหรือมีพื้นที่ไม่

ติดต่อกัน นั่นแหละคือที่มาของ**“สมาชิกสหพบ”** และเป็นวิธีคิดที่หลักแหลมของคนในกระบวนการสหกรณ์ โดยให้นายทะเบียนสหกรณ์ประกาศกำหนดประเภทสหกรณ์ที่จะรับสมาชิกสหพบได้ ส่วนคุณสมบัติ วิธีรับสมัคร และการขาดสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสหพบให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ แต่กฎหมายมีข้อห้ามไว้สองสามประการสำหรับสมาชิกสหพบ คือห้ามนับชื่อสมาชิกสหพบเข้าเป็นองค์ประชุมในการประชุมใหญ่ ซึ่งหมายถึงมาประชุมได้แต่ก็ยังห้ามออกเสียงในทุกเรื่องอีกด้วย ที่สำคัญห้ามสมาชิกสหพบเป็นกรรมการดำเนินการ ถ้าเป็นอย่างนี้แล้วจะมีสมาชิกสหพบไว้เพื่ออะไร ฟันธงลงไปเลยว่าต้องการทุนสหกรณ์ครุในต่างจังหวัดก็ฝึกเด็กรุ่นใหม่ขึ้นมาทดแทนและสานต่อหลักการและอุดมการณ์สหกรณ์ จึงให้นักเรียนตัวน้อยๆ ได้เข้าเป็นสมาชิกสหพบ สอนให้เก็บออม สอนให้รู้จักการร่วมมือกัน สอนให้รักษาสหกรณ์นั้นใจ ส่วนสหกรณ์ร้านค้าก็สามารถขยายสมาชิกได้มากขึ้น ทั้งหมดนี้แหละคือวิธีคิดของคนสหกรณ์

ประเด็นถัดมาที่ถกเถียงกันก็คือสมาชิกต้องบรรลุนิติภาวะหรือไม่ เป็นนิติบุคคลได้หรือไม่ ถ้าพิจารณาถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 การแยกสมาชิกสหพบไปบัญญัติไว้ต่างหากในมาตรา 41 ในขณะที่สมาชิกธรรมดาซึ่งต้องเป็นบุคคล ธรรมดาและบรรลุนิติภาวะตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33 ดังนั้นเมื่อมาตรา 41 มิได้กำหนดคุณสมบัติพิเศษตามมาตรา 33 ก็พอจะเข้าใจได้ว่าสมาชิกทั้งสองประเภทนี้ไม่เหมือนกัน ยิ่งเมื่อมี

การจำกัดสิทธิสำคัญของสมาชิกสหพบด้วยแล้ว ก็น่าจะประจักษ์พอถึงความจริงว่าสหกรณ์ต้องการอะไรจากสมาชิกสหพบ คนธรรมดา กับนิติบุคคลก็มีค่าเท่ากันในทางกฎหมายพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ก็เป็นกฎหมายปกครอง ในเมื่อกฎหมายมิได้ห้ามไว้ทำไมถึงทำไมได้ ที่นี้พอคนที่ไม่เข้าใจอุดมการณ์สหกรณ์มาบอกว่าคนธรรมดาและไม่บรรลุนิติภาวะ หรือนิติบุคคลเป็นสมาชิกสหพบไม่ได้ ทั้งที่เขาเป็นมาตั้งนานแล้ว ความโกลาหลก็เกิดขึ้น หน้าที่เขาซื้อเงินเขามาฝากมันเป็นทุนดำเนินสหกรณ์ไปแล้ว วางแผนบริหารกันเสียอย่างดี มาบัดนี้จะทำอย่างไร และจะให้สหกรณ์ไปกู้สถาบันการเงินอื่นอีกหรือ ถ้าเป็นอย่างนั้นก็มิใช่เป็นการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

โดยสรุปแล้วผู้เขียนเห็นว่าการตีความกฎหมายนั้นนอกจากต้องพิจารณาตัวอักษรแล้ว ยังต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ มิใช่เจตนารมณ์ของผู้ร่าง เพราะหากผู้ร่างถึงแก่กรรมแล้วจะไปถามใคร ผู้ร่างอาจสื่อความหมายของหลักการอุดมการณ์และแนวคิดในเรื่องนั้นได้ไม่หมด เข้าไม่ถึงแก่นก็ได้ และที่สำคัญกฎหมายต้องแปลโดยผู้ใช้มิใช่แปลโดยผู้บัญญัติ ก็ดูอย่างผู้พิพากษาคัดลาคติความแต่ละเรื่องซิครับ ท่านวินิจฉัยข้อกฎหมายอย่างผู้ใช้ มิใช่ผู้ร่างเพราะท่านเหล่านั้นไม่เคยร่างกฎหมายสักฉบับเดียว เช่นเดียวกันครับหากผู้ตีความกฎหมายสหกรณ์ไม่เข้าใจการเพิ่มทุนหรือการลดทุนขององค์การทางธุรกิจก็ยากที่จะเข้าใจระบบการจัดการสหกรณ์ด้วยเช่นกัน และนี่คือตัวหนึ่งของผู้ที่ไม่เข้าใจระบบสหกรณ์ 

