**เรื่องเสร็จที่ ๖๓๗/๒๕๔๓**

**บันทึก**
**เรื่อง สิทธิของกลุ่มเกษตรกรในกองทุนพัฒนาสหกรณ์**
**ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒**

---

**กรมส่งเสริมสหกรณ์**ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๑๐๒/๒๘๑๗ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๓ และหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๑๐๑/๔๙๒๐ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้มีคณะกรรมการบริหาร กพส. ประกอบด้วยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปศุสัตว์ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนของสหกรณ์ประเภทละหนึ่งคน และผู้แทนกลุ่มเกษตรกรหนึ่งคนเป็นกรรมการ ให้รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ การเลือกผู้แทนของสหกรณ์เพื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด ให้คณะกรรมการบริหาร กพส. มีอำนาจหน้าที่บริหาร กพส. ตลอดจนตรวจสอบติดตาม และประเมินผลงานของสหกรณ์ที่ได้รับการส่งเสริมกิจการจาก กพส. ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

คณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาสหกรณ์ ได้ประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๒ ผู้แทนกลุ่มเกษตรกรในฐานะกรรมการ ได้มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า กลุ่มเกษตรกรอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกับสหกรณ์ จะมีสิทธิเช่นเดียวกับสหกรณ์ที่ได้รับการส่งเสริมจากกองทุนพัฒนาสหกรณ์ด้วยหรือไม่ ที่ประชุมเห็นควรให้นำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า กองทุนพัฒนาสหกรณ์สามารถใช้เพื่อส่งเสริมกิจการกลุ่มเกษตรกรได้หรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๒๗ ให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาสหกรณ์ขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรียกโดยย่อว่า “กพส.” เพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๒๘

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)** ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้ว เห็นว่า ในเรื่องกองทุนนั้น การบริหารกองทุน การนำไปใช้หรือจัดหาประโยชน์ ย่อมต้องเป็นไปตามขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนนั้นเป็นสำคัญ เมื่อมาตรา ๒๗[๑] แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์

---

[๑] มาตรา ๒๗ ให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาสหกรณ์ขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรียกโดยย่อว่า “กพส.” เพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา ๒๘

พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) ไว้ว่า เพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ ทั้งนี้ โดยคำว่า “สหกรณ์” นั้น ได้มีการนิยามความหมายไว้ในมาตรา ๔[๒] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วว่า เป็นคณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมโดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ โดยมิได้บัญญัติให้หมายความรวมถึง “กลุ่มเกษตรกร” ด้วย ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรในมาตรา ๑๑๙[๓] และการเปลี่ยนฐานะของกลุ่มเกษตรกรในมาตรา ๑๒๒[๔] ซึ่งบัญญัติว่า เป็นกรณีที่ยังไม่อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ ได้ การเปลี่ยนฐานะของกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกรต้องแสดงความจำนงโดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม รวมทั้งบทบัญญัติที่ให้อำนาจของคณะกรรมการบริหาร กพส. ในการตรวจสอบติดตามและประเมินผลงานของสหกรณ์ที่ได้รับการส่งเสริมกิจการจาก กพส. ตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่[๕] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ก็เป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่า กพส. นั้น มุ่งที่จะส่งเสริมกิจการของสหกรณ์เป็นสำคัญ กรณีจึงไม่อาจตีความขยายขอบวัตถุประสงค์ของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ดังกล่าวให้หมายรวมถึงการส่งเสริมกิจการของกลุ่มเกษตรกรด้วยได้ แม้ว่ากลุ่มเกษตรกรจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกับสหกรณ์ก็ตาม แต่โดยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น มุ่งที่จะส่งเสริมและจัดระบบสหกรณ์เป็นสำคัญเพื่อให้สหกรณ์พัฒนาไปด้วยความมั่นคงและเป็นระบบ ส่วนกลุ่มเกษตรกรนั้นก็มุ่งที่จะให้มีการพัฒนา

---

[๒] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“สหกรณ์” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

[๓] มาตรา ๑๑๙ ในกรณีที่คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่ยังไม่อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ จะจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาก็ได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดการดำเนินการของกลุ่มเกษตรกร การกำกับกลุ่มเกษตรกร การเลิกกลุ่มเกษตรกร และการควบกลุ่มเกษตรกรเข้ากัน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่ประเภทของกลุ่มเกษตรกรด้วย

[๔] มาตรา ๑๒๒ ในกรณีที่กลุ่มเกษตรกร โดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม แสดงความจำนงขอเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาเห็นว่าข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรมีรายการถูกต้องตามมาตรา ๔๓ ให้นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนและดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

[๕] มาตรา ๓๐ ฯลฯ ฯลฯ

ให้คณะกรรมการบริหาร กพส. มีอำนาจหน้าที่บริหาร กพส. ตลอดจนตรวจสอบติดตามและประเมินผลงานของสหกรณ์ที่ได้รับการส่งเสริมกิจการจาก กพส. ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ไปสู่การจัดตั้งสหกรณ์ ดังปรากฏตามเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ดังกล่าว[๖] อีกทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระบบ การส่งเสริมกิจการ การกำกับดูแลการดำเนินการของสหกรณ์ มีระดับความเข้มงวดกว่าของกลุ่มเกษตรกร ด้วยเหตุผลดังกล่าว กลุ่มเกษตรกรจึงไม่มีสิทธิได้รับการส่งเสริมจากกองทุนพัฒนาสหกรณ์

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๔๓

---

[๖] เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ทำให้มีบทบัญญัติหลายประการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาการสหกรณ์ให้ทันต่อสภาพการแข่งขันกับระบบธุรกิจในปัจจุบัน ประกอบกับพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รวมบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกรซึ่งสมควรปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงเห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิมทั้งฉบับ โดยจัดระบบสหกรณ์ให้สหกรณ์มีชนิดเดียวคือสหกรณ์ที่สมาชิกมีความรับผิดจำกัดเท่าจำนวนหุ้นที่ถือ เพื่อให้สหกรณ์พัฒนาไปด้วยความมั่นคง ในด้านการกำกับและส่งเสริมกิจการสหกรณ์ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ จัดให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาสหกรณ์เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่บรรดาสหกรณ์ ปรับปรุงองค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ได้ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้มีการพัฒนาไปสู่การจัดตั้งสหกรณ์อย่างเป็นระบบ ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้