

## บทที่ 6

### นโยบายรัฐกับการสหกรณ์

สาระสำคัญที่จะกล่าวถึงในบทนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับกรอบคิด ข้อตกลงร่วม และข้อเสนอแนะต่าง ๆ ซึ่งรัฐมนตรีที่ดูแลกิจการสหกรณ์และผู้เกี่ยวข้อง ควรนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ การพัฒนาการสหกรณ์ เพื่อให้เกิดการพัฒนาสหกรณ์ในประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดคุณค่าต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม ตามครรลองของสหกรณ์ อีกทั้งการเกิดเป็นเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ อย่างกว้างขวางและเกิดผลดีต่อมวลมนุษยชาติ สันติสุขอันเป็นเป้าหมายของการสหกรณ์ตามที่คาดหวัง

#### 6.1 กรอบคิดเกี่ยวกับนโยบายรัฐกับการสหกรณ์

การก่อเกิดของการสหกรณ์ในประเทศกำลังพัฒนา มักจะเริ่มต้นจากการอุปถัมภ์ของรัฐ โดยรัฐมีเจตนาารมณ์ในการใช้สหกรณ์เป็น “เครื่องมือ” ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งผิดแผกไปจากการก่อเกิดของการสหกรณ์ในทวีปยุโรปและอเมริกา ที่มีต้นกำเนิดจากการรวมตัวของประชาชนที่เห็นชอบในปรัชญาแนวคิดสหกรณ์ ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าการสหกรณ์ในประเทศไทยและอีกหลายประเทศในอาเซียน ยังมีแนวทางการดำเนินงานที่ได้รับการอุปถัมภ์ของภาครัฐภายใต้โครงการอุดหนุนต่างๆ อย่างไรก็ตามในคราวการประชุมรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการสหกรณ์ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกในช่วงเวลา 2 ทศวรรษที่ผ่านมาได้มีข้อตกลงร่วมของภาคีภายใต้เครือข่าย ICA ไปในทิศทางของการที่รัฐจะปล่อยวางการเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของสหกรณ์ในแนวทางที่สหกรณ์ไม่ได้ทำหน้าที่ในฐานะองค์การอิสระและการเป็นองค์การพึ่งพาตนเอง โดยเห็นควรให้กำหนดบทบาทของรัฐในทิศทางของการสนับสนุน การจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เอื้อต่อการชักชวนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในสหกรณ์และการยกระดับขีดความสามารถของสหกรณ์<sup>1</sup>

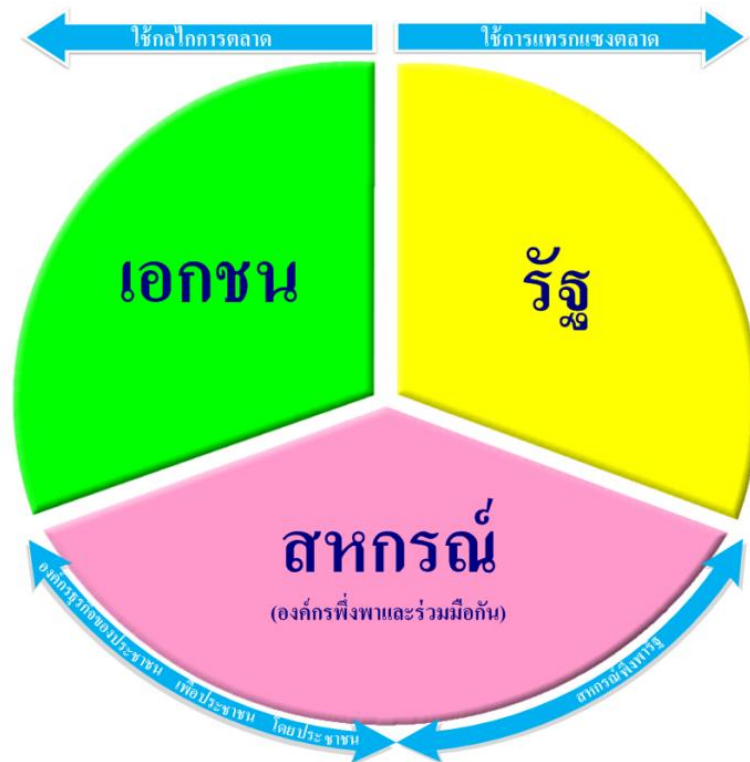
แนวปฏิบัติที่ดีในเรื่องบทบาทของรัฐกับการสหกรณ์นั้นสามารถเรียนรู้ได้จาก ขบวนการสหกรณ์ในประเทศ บราซิล ที่รัฐได้ปล่อยวางเรื่องการอุปถัมภ์สหกรณ์และให้การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาขบวนการสหกรณ์ จนสามารถสร้างคุณค่าและนำประโยชน์ไปสู่ประชาชนได้อย่างกว้างขวาง ดังกรณีของเครือข่ายสหกรณ์ยูนิเมท ที่สามารถลดภาระของรัฐบาลได้จัดบริการด้านสุขภาพ ที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนทั้งในระดับกลางและระดับล่างกว่า 140 ล้านคน<sup>2</sup>

ผู้ที่มีประสบการณ์เรียนรู้เรื่องการสหกรณ์ในหลายๆ ประเทศจะเห็นว่า ในสังคมใดๆ ไม่ใช่สิ่งที่คนทุกคนจะเห็นชอบในเรื่องสหกรณ์ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันไป โดยข้อมูลจากการวิจัยชี้ว่าการที่ปัจเจกบุคคลได้รับโอกาสและทางเลือกในการเรียนรู้ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสหกรณ์ย่อมมีผลต่อการปรับทัศนคติ และวิถีคิดในการดำรงชีวิต ในแนวทางของ การพึ่งพาตนเอง และร่วมมือกัน และจะเป็นแรงจูงใจให้มีความสนใจและเข้ามามีส่วนร่วมในสหกรณ์ ในทางกลับกันปัจเจกบุคคลที่มีโอกาสทางเลือก

<sup>1</sup> คุรยละเอียดในข้อสรุปการประชุมรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสหกรณ์ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ครั้งที่ 5

<sup>2</sup> เรียนรู้ทิศทางพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศบราซิลโดยใช้กลไกสหกรณ์ (บทความวารสารสหกรณ์ ฉบับที่ 24 หน้า 30)

มากกว่าและมีแรงจูงใจอยู่ที่ “กำไร” กับความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ ย่อมให้ความสนใจในการทำธุรกิจที่มีรายได้จากการลงทุน การเก็งกำไร ความเสี่ยง ซึ่งคนเหล่านี้ก็จะมียุทธศาสตร์สำคัญในการขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่ส่งผลต่อ การจ้างงาน การสะสมทุน และความมั่งคั่ง ในขณะที่ปัจเจกบุคคลในกลุ่มที่เป็นผู้มีรายได้น้อย และขาดโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ก็จำเป็นต้องพึ่งพาการอุปถัมภ์จากรัฐ ซึ่งในแนวทางดังกล่าว รัฐมักใช้รูปแบบองค์กร “รัฐวิสาหกิจ” เพื่อดำเนินการในการให้บริการแก่ประชาชน ในลักษณะดังกล่าวสามารถอธิบายได้อย่างชัดเจนจาก กรอบคิด Three Economic Model ดังรูปที่ 6.1



รูปที่ 6.1 กรอบคิด Three Economic Model

ในห้วงเวลากว่า 170 ปีนับตั้งแต่การสหกรณ์ได้ก่อเกิดขึ้นในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดยผู้นำความคิดคนสำคัญหลายท่านได้ริเริ่มและทดลองจัดตั้งองค์กรชุมชนในกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ที่ถูกเอารัดเอาเปรียบจาก “นายทุน” และแม้ว่า “โรเบิร์ต โอเวน” ผู้ซึ่งได้รับการขนานนามว่าเป็น “บิดาแห่งสหกรณ์” จะไม่ประสบความสำเร็จในโครงการการจัดตั้ง สหกรณ์ในรูปแบบของชุมชน แต่ในปี ค.ศ.1844 (พ.ศ.2387) กลุ่มผู้นำรอชเดลก็สามารถจัดตั้งและดำเนินงาน “ร้านสหกรณ์” ณ เมืองแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ จนประสบผลสำเร็จและนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ตัวแบบธุรกิจสหกรณ์ก็ได้ขยายผล จัดตั้งในหลายรูปแบบ ในหลายประเทศ และหลายภูมิภาค โดยหลักการสหกรณ์รอชเดล ได้ถูกนำไปใช้เป็นตัวแบบของหลักการสหกรณ์สากลจนถึงปัจจุบัน โดยมี ICA ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางของเครือข่ายสหกรณ์ในระดับโลก ทำหน้าที่เผยแพร่และประสานงานให้เกิดความร่วมมือในระหว่างสหกรณ์ และองค์กรที่เป็นสมาชิก จำนวน 284 องค์กร ใน 100 ประเทศมีสมาชิกปัจเจกบุคคลกว่าหนึ่งพันล้านคน และมีการจ้างงานมากกว่า 250 ล้านตำแหน่งในขบวนการสหกรณ์โลก (ICA, 2558)

หากใครได้มีโอกาสติดตามงานเขียนของนักสหกรณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องราวแนวคิดและแนวปฏิบัติของนักสหกรณ์รุ่นบุกเบิกแล้วจะเห็นตรงกันว่า ตัวแบบธุรกิจสหกรณ์ ถือเป็นนวัตกรรมความคิดอันงดงามข้ามศตวรรษที่ได้ถูกออกแบบภายใต้ปรัชญาแนวคิดพื้นฐานของผู้นำความคิด ที่ให้ความสำคัญกับคน และเน้นให้คนมีจริยธรรม ในเรื่องความซื่อสัตย์ เปิดเผย รับผิดชอบ เอื้ออาทร การมีความสามัคคีกันในการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจบนรากฐานของการพึ่งพาตนเอง และการร่วมมือกันการปลูกฝังนิสัย การประหยัด อดออม การมีวินัยทางการเงิน และการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนธุรกิจที่ตนเป็นเจ้าของโดยยึดถือแนวปฏิบัติตามหลักการสหกรณ์

แนวทางของการดำเนินธุรกิจสหกรณ์นั้น มีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาอยู่ 3 องค์ประกอบ ได้แก่ คน องค์กร และเครือข่าย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากแนวปฏิบัติตามหลักการสหกรณ์ที่สะท้อนมาจาก ปรัชญาแนวคิดพื้นฐาน ในการจัดตั้งองค์การธุรกิจของสมาชิกเพื่อสมาชิก โดยสมาชิก ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้สมาชิกปัจเจกบุคคลต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อน องค์กรธุรกิจที่ตนเป็นเจ้าของตามหลักการประชาธิปไตย เพื่อมอบหมายให้มีตัวแทนของสมาชิก เข้าไปบริหารจัดการแทนตนเพื่อการดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ มีความยั่งยืนและผู้นั้นเป็นผู้ให้บริการก็ต้องอุดหนุนบริการและให้ข้อมูลป้อนกลับเพื่อการพัฒนาธุรกิจ และการบริการที่เป็นไปตามความต้องการของตนตลอดจนสนับสนุนให้สหกรณ์มีการเชื่อมโยงความร่วมมือในการดำเนินธุรกิจเพื่อความเป็นปึกแผ่น ภายใต้ภาวะแวดล้อมที่มีการแข่งขัน

การศึกษาพัฒนาการของการสหกรณ์ จนถึงปัจจุบันนี้ ศาสตราจารย์ โรเจอร์ สเปียร์ แห่งมหาวิทยาลัย โอเพิน ยูนิเวอร์ซิตี ประเทศอังกฤษ<sup>3</sup> และศาสตราจารย์เอียน แมคเพียร์สัน แห่งมหาวิทยาลัย วิกตอเรีย ประเทศแคนาดา ได้นำเสนอบทความไว้อย่างน่าสนใจ โดยชี้ให้เห็นว่าการสหกรณ์ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินงาน เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งภายนอกและภายในสหกรณ์ ซึ่งก่อให้เกิดเป็นองค์กรที่แตกต่างกันใน 3 รูปแบบ บางส่วนโน้มเอียงไปในบริษัทเอกชน บางส่วนโน้มเอียงไปสู่การดำเนินงานตามภารกิจของรัฐและส่วนที่อ้างอัตลักษณ์ของการเป็นองค์การธุรกิจที่มีเป้าหมายทั้งเศรษฐกิจและสังคมที่รู้จักกันในนามของ Third Party โดยมีข้อสังเกตว่าการปรับเปลี่ยนรูปแบบของสหกรณ์ดังกล่าว จะยังคงความเป็นสหกรณ์อยู่อีกหรือไม่?

เพื่ออ้างรักษาอัตลักษณ์ของ “สหกรณ์” ให้เป็นมาตรฐานสากลดังนั้น สัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (ICA) ในฐานะองค์กรกลางของสหกรณ์ทั่วโลกจึงได้ กำหนดกรอบสำหรับประเภทสหกรณ์ที่ดำเนินการภายใต้หลักการสหกรณ์สากล ที่สำคัญได้แก่ สหกรณ์ผู้บริโภค สหกรณ์เครดิต สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์อเนกประสงค์ สหกรณ์บริการ สหกรณ์เคหะสถาน สหกรณ์ประกันภัย สหกรณ์คนงาน สหกรณ์กรมป่าไม้ สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์เพื่อสุขภาพ และสหกรณ์ลูกผสม ฯลฯ

อาจกล่าวได้ว่า วิฤติเป็นโอกาสของสหกรณ์ โดยเมื่อคราวเกิดวิฤติเศรษฐกิจโลก ที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2551 และได้ลุกลาม จนเกิดผลกระทบอย่างกว้างขวางในหลายภูมิภาคเป็นระยะเวลายาวนาน และสร้างปัญหาวิฤติหลายประการ ทั้งการล่มสลายของธุรกิจขนาดยักษ์ใหญ่ การจ้างงาน ความยากจน ความอด

<sup>3</sup> ดูรายละเอียดใน [www.ica.coop](http://www.ica.coop)

อยากหิวโหย โดยภายหลังการประชุมระหว่างภาคีองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อหาทางป้องกันมิให้เกิดปัญหาวิกฤติในอนาคตนั้นทำให้มีมุมมองว่า ตัวแบบธุรกิจสหกรณ์เป็นทางเลือกที่ดีกว่าของประชาชน โดยข้อสรุปที่สัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศได้แถลงในที่ประชุมองค์การสหประชาชาติ ถึงจุดเด่นของสหกรณ์ที่สามารถยืนหยัดเผชิญหน้า ผ่านวิกฤติเศรษฐกิจได้ดีกว่า ธุรกิจเอกชน นั้นที่สำคัญมี 3 ประการ ได้แก่ 1) เจ้าของธุรกิจ คือ สมาชิกสหกรณ์ มิได้มีนโยบายให้สหกรณ์ดำเนินธุรกิจเพื่อมุ่งหวังกำไร ดังนั้น ธุรกิจสหกรณ์ส่วนใหญ่จึงไม่เสี่ยงในการลงทุนแต่มุ่งดำเนินธุรกิจเพื่อให้บริการแก่สมาชิกเป็นสำคัญ 2) ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการสหกรณ์ ไม่สูงเมื่อเปรียบเทียบกับธุรกิจเอกชนเพราะผู้บริหารสหกรณ์ในส่วนของกรรมการดำเนินงานสหกรณ์ เป็นผู้อาสาสมัคร 3) สหกรณ์มีแนวปฏิบัติตามหลักการสหกรณ์สากล ที่ให้ความสำคัญแนวทางการดำเนินงานที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการที่ดีและเป็นธรรมาภิบาล ภายใต้การมีส่วนร่วมของสมาชิก

อย่างไรก็ตามความล้มเหลวในสหกรณ์ที่มีให้เห็นอยู่เนืองๆ นั้นมักมีเหตุปัจจัยมาจาก การขาดการควบคุมจากสมาชิก ซึ่งเปิดโอกาสการทุจริตจากฝ่ายบริหารจัดการ เช่นเดียวกับที่เราเห็นกรณีตัวอย่าง การทุจริตจากบางสหกรณ์ในประเทศไทย ซึ่งจำเป็นที่ต้องยกระดับให้มีการบริหารจัดการที่ดี ภายใต้การมีส่วนร่วมของสมาชิกควบคู่กับการกำหนดมาตรการป้องกันมิให้เกิดการทุจริตและเกิดผลกระทบต่อประชาชน

ด้วยตระหนักเห็นความสำคัญของการสหกรณ์ ในการเป็นกลไกการแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ตลอดเวลากว่า 15 ปี สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ (สว.สก.) และภาคี จึงได้ดำเนินการวิจัยภายใต้ชุดโครงการการวิจัย “การขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม” ที่รู้จักกันดีในนามว่า The DG&F ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนการวิจัย (สกว.) โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ ในการศึกษาหาแนวทางและสร้างสรรค์นวัตกรรมสนับสนุนการยกระดับคุณค่าและการสร้างมูลค่าเพิ่มในระบบสหกรณ์ ในห้วงเวลาดังกล่าว ได้มีผลงานวิจัย และนวัตกรรมทั้งใน รูปแบบของแนวทางเชิงยุทธศาสตร์นวัตกรรมต้นแบบธุรกิจ และชุดความรู้ต่างๆ ออกมาเผยแพร่ในขบวนการ สหกรณ์ชุมชน ตลอดจนการนำไปใช้ในเชิงนโยบายระดับชาติ และระดับสหกรณ์ ขบวนการ โดยหากได้ติดตามพัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย จะเห็นว่า นโยบายรัฐภายใต้แผนพัฒนาการสหกรณ์ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2546-2549) ได้ให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์จดทะเบียน และสหกรณ์ภาคประชาชน<sup>4</sup> โดยใช้ นวัตกรรม การเชื่อมโยงเครือข่ายคุณค่าระหว่างสหกรณ์ที่จดทะเบียนและสหกรณ์ภาคประชาชนนับตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เป็นต้นมา โดยในห้วงเวลาของแผนพัฒนาการสหกรณ์ ฉบับที่ 2 ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมานั้นนโยบายของรัฐในการพัฒนาการสหกรณ์ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) ได้กำหนดทิศทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ไปที่ 2 กลุ่มยุทธศาสตร์หลัก ได้แก่ กลุ่มยุทธศาสตร์สร้างการเปลี่ยนแปลงที่เน้นไปที่การสร้างผู้นำการเปลี่ยนแปลง และการรณรงค์ให้คนในชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนการสหกรณ์ และกลุ่มยุทธศาสตร์พัฒนาระบบสหกรณ์ที่มีคุณค่า ที่เน้นไปที่การยกระดับขีดความสามารถของสหกรณ์ การเชื่อมโยงเครือข่ายภายใต้โซ่อุปทาน และการพัฒนาระบบการเงินเพื่อการพึ่งพาและร่วมมือกัน<sup>5</sup>

<sup>4</sup> สหกรณ์ที่จดทะเบียน หมายถึง สหกรณ์ที่จดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ ปัจจุบันมี 7 ประเภท ส่วนสหกรณ์ภาคประชาชน หมายถึง กลุ่ม/องค์กรพึ่งพาตนเองที่ดำเนินงานตามหลักการประชาธิปไตย การพึ่งพาตนเอง และร่วมมือกัน แต่มิได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ เช่น กลุ่มออมทรัพย์ สัจจะสะสมทรัพย์ ฯลฯ

<sup>5</sup> ดูรายละเอียดเพิ่มเติมในแผนพัฒนาการสหกรณ์ ฉบับที่ 1,2 (www.cai.ku.ac.th)

ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้จากการวิจัยภายใต้ THE DC&F ชี้ให้เห็นข้อจำกัดและอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาการสหกรณ์ในประเทศไทยที่สำคัญมี 6 ประการ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วมของสมาชิกในสหกรณ์ที่ย่อยหย่อน 2) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องขาดความรู้ความเข้าใจในสหกรณ์ จึงไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างเหมาะสม ซึ่งเป็นเหตุปัจจัยที่อาจนำไปสู่ปัญหาการทุจริตในสหกรณ์ 3) การที่รัฐใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจ – สังคมก่อให้เกิดความสับสนในแนวทางการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ตามอัตลักษณ์ การเป็นองค์กรพึ่งพาตนเอง 4) ขาดระบบสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจในเชิงธุรกิจทำให้ สหกรณ์ไม่สามารถให้บริการเพื่อการแก้ปัญหาในการประกอบอาชีพและชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิก ได้อย่างแท้จริง 5) ขีดความสามารถในการจัดการธุรกิจของสหกรณ์ส่วนใหญ่ยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ<sup>6</sup> โดยในห้วงเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา ทีมวิจัยชุดโครงการ The DC&F และภาคีเครือข่ายจตุรมิติ<sup>7</sup> ภายใต้การสนับสนุนของ สกว.ได้ขับเคลื่อนการวิจัยและพัฒนา โดยใช้กรอบการพิจารณาคุณค่าและการค้าที่เป็นธรรม (VN & F Platform) ร่วมกับภาคีในกระบวนการสหกรณ์ และชุมชน ก่อเกิดเป็นนวัตกรรมสร้างสรรค์ต่างๆ โดยปัจจุบันกำลังวางระบบการวิจัยเพื่อปึกมุดยุทธศาสตร์การปฏิรูปการสหกรณ์และการปฏิรูปการเกษตรโดยใช้กลไกสหกรณ์ โดยดำเนินการศึกษาแนวทางการยกระดับสมรรถนะคน ชีตความสามารถของเครือข่ายสหกรณ์ และกรอบแนวทางเชิงยุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริมการยกระดับคุณค่าและการสร้างมูลค่าเพิ่มในสหกรณ์ โดยคาดว่าจะแล้วเสร็จใน ปี พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นวาระครบ 100 ปี การสหกรณ์ไทย โดยคาดหวังว่าตัวแบบธุรกิจสหกรณ์ จะช่วยเป็นกลไกในการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมแก่สังคม อีกทั้งเป็น กลไกที่จะช่วยผลักดันให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคม บนวิถีสหกรณ์ ในห้วงเวลา ศตวรรษที่สองของการสหกรณ์ไทย

## 6.2 ILO Recommendation 193 (Co-op. College UK ,2004)

ในช่วงปี พ.ศ. 2545 องค์กรแรงงานระหว่างประเทศได้ประกาศคำแนะนำ ILO ฉบับที่ 193 เพื่อใช้เป็นนโยบายในภาคีเครือข่ายระหว่างประเทศสำหรับการขับเคลื่อนการสหกรณ์ในห้วงเวลาศตวรรษที่ 21 ทั้งนี้ คำแนะนำดังกล่าวไม่เพียงแต่จะเป็นกรอบการทำงานเชิงนโยบายในการพัฒนาสหกรณ์ของรัฐ ที่เกี่ยวกับการพัฒนากฎหมาย ระบบบริหารจัดการ และนโยบายที่จะให้เกิดความองงามของสหกรณ์ โดย มี ICA ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการส่งเสริมคำแนะนำดังกล่าว ซึ่งคำแนะนำดังกล่าวได้ถูกจัดเตรียมโดยวิทยาลัยการสหกรณ์ในอังกฤษ ร่วมกับ ICA ซึ่งในทีนี้จะสรุปสาระสำคัญ ในประกาศดังกล่าวดังนี้

### 6.2.1 กรอบนโยบายและบทบาทของรัฐบาล

ความสมดุลในสังคมต้องการนโยบายรัฐและภาคเอกชนที่เข้มแข็ง ในขณะเดียวกันก็ต้องการสหกรณ์ องค์กรพึ่งพาตนเอง และ NGOs ที่เข้มแข็งด้วย ดังนั้น รัฐจึงต้องกำหนดนโยบายและกฎหมายในการสนับสนุนสหกรณ์ในทิศทางที่สอดคล้องกับบริบทของสหกรณ์ตามคุณค่า และหลักการสหกรณ์ ดังต่อไปนี้

<sup>6</sup> รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ชุดโครงการขับเคลื่อนการพัฒนาการสหกรณ์และการค้าที่เป็นธรรม ระยะที่ 5. โดย รศ.จุฑาทิพย์ ภักธราวัต และคณะ. 2555.

<sup>7</sup> ภาคีเครือข่ายจตุรมิติ หมายถึง ภาคีสหกรณ์ ภาควิชาการ หน่วยงานรัฐ เอกชน และชุมชนที่เข้ามามีส่วนร่วมขับเคลื่อนการวิจัยภายใต้ชุดโครงการ The DC&F

- 1) จัดตั้งและวางกรอบนโยบายในการส่งเสริมการจดทะเบียนสหกรณ์ให้สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ
- 2) ส่งเสริมนโยบายที่นำไปสู่การมีเงินสำรองและเงินกองทุนเพื่อสนับสนุนสหกรณ์
- 3) ดำเนินการกำหนดมาตรฐานสหกรณ์ ที่ชี้ให้เห็นธรรมชาติการทำหน้าที่ในบทบาทขององค์การอิสระ พึ่งพาตนเอง และเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายสหกรณ์ และแนวปฏิบัติ เช่นเดียวกับองค์การธุรกิจรูปแบบอื่น และองค์การด้านสังคม
- 4) สนับสนุนให้สมาชิกสหกรณ์มีบทบาทในโครงสร้างสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์บริการตอบสนองสมาชิก
- 5) ผลักดันการพัฒนาสหกรณ์ในทิศทางของการเป็นองค์การอิสระพึ่งพาตนเอง อีกทั้งสนับสนุนให้สหกรณ์เข้าไปมีบทบาทในการให้บริการในภาคส่วนเศรษฐกิจต่าง ๆ
- 6) ส่งเสริมการให้การศึกษาอบรม แก่ผู้นำในทุกกระดับ
- 7) ส่งเสริมการฝึกอบรมในด้านการเพิ่มผลิตภาพ และความสามารถในการแข่งขันของสหกรณ์ ตลอดจนการเพิ่มคุณภาพและบริการของสหกรณ์
- 8) จัดให้มีกฎหมาย นโยบาย คຸ້ມครองสหกรณ์
- 9) สนับสนุนการจดทะเบียนสหกรณ์ การสอบบัญชี และการรับรองมาตรฐานสหกรณ์
- 10) ส่งเสริมแนวปฏิบัติที่ดีด้านธรรมาภิบาลในสหกรณ์
- 11) รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุนการสร้างความเข้มแข็งในสหกรณ์ ดังต่อไปนี้
  - จัดให้มีโปรแกรมการฝึกอบรมทรัพยากรมนุษย์
  - ส่งเสริมให้มีการวิจัยและให้บริการที่ปรึกษา
  - ส่งเสริมให้สหกรณ์มีโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและการลงทุน
  - ให้มีการสอบบัญชีและตรวจสอบกิจการ
  - ให้มีกลไกและระบบการจัดการข้อมูลสหกรณ์
  - การให้ข้อมูลข่าวสารด้านสหกรณ์และสาธารณชน
  - ส่งเสริมการสร้างนวัตกรรม และเทคโนโลยี
  - ส่งเสริมการให้บริการด้านการตลาดสหกรณ์
  - การสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างสหกรณ์

### 6.3 The Bali Resolution

การประชุมสหกรณ์ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ครั้งที่ 8 โดยมีตัวแทนของขบวนการสหกรณ์ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกที่เป็นสมาชิก ICA เข้าร่วมประชุมซึ่งจัดขึ้นในช่วงเวลาการประชุมใหญ่ครั้งที่ 11 ของ ICA-AP ระหว่างวันที่ 11 – 19 กันยายน 2557 ณ เมืองบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ได้มีการพิจารณาประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับนโยบายรัฐที่พึงประสงค์ ดังนี้

- ให้ความสำคัญกับเป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืนและการวางตำแหน่งของสหกรณ์ในวาระแห่งการพัฒนาโลกหลัง ปี 2558

- เห็นควรให้มีการใช้ประกาศ ICA ว่าด้วยเอกลักษณ์ของการสหกรณ์ และการส่งเสริมด้าน ทฤษฎีและแนวปฏิบัติในทุกระดับของการศึกษาและอบรมด้านสหกรณ์

- ตระหนักถึงความสำคัญของ ICA Blue print ในฐานะที่เป็น กรอบยุทธศาสตร์ในห้วงเวลา ทศวรรษแห่งการสหกรณ์(2553-2563)โดยมีประเด็นสำคัญในเรื่องตัวชี้วัดการพัฒนาการสหกรณ์ ซึ่งให้ ความสำคัญกับเรื่องสหกรณ์กับชุมชน

- การขับเคลื่อนสหกรณ์ โดยให้ความสำคัญกับสหกรณ์ เยาวชน และบทบาทการเพิ่มคุณค่า และสร้างโอกาสความเท่าเทียมในสังคมแก่ทุกคน

- ให้ความสำคัญกับการปรับปรุง กฎหมาย นโยบายรัฐ และกฎระเบียบสำหรับสหกรณ์ ที่ช่วย ลดอุปสรรคและเกิดความเหมาะสมกับการส่งเสริมการดำเนินงานในรูปแบบองค์การธุรกิจของภาคประชาชน (people based economic enterprise) ในภูมิภาค

เพื่อการขจัดปัญหาดังกล่าว และอ้างคิไวซึ่งจิตวิญญาณสหกรณ์ จึงเห็นควรให้วางแนวทางการ ดำเนินการที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1. ร่วมกันในการประเมินและวัดบทบาทการดำเนินการของสหกรณ์ ควบคู่กับการเพิ่มกลไกการ วิจัยการสหกรณ์และสร้างสรรค์องค์ความรู้ โดยการรวบรวมข้อมูลที่มีศักยภาพและการจัดการข้อมูลเพื่อ เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสหกรณ์ โดยรัฐบาลของประเทศและผู้เกี่ยวข้องอย่างยั่งยืน

2. การลงทุนในเทคโนโลยี การศึกษาและการให้การอบรมแก่สมาชิก พนักงาน และกรรมการ เพื่อเพิ่มการมีส่วนร่วมในการให้บริการและยกระดับขีดความสามารถขององค์การธุรกิจ ให้เป็นที่ประจักษ์ใน แนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน

3. คิดค้นกิจกรรมสร้างสรรค์ โดยเน้นในเรื่องของความทั่วถึงและยั่งยืนผ่านการมีส่วนร่วมของ สมาชิกให้มากขึ้น โดยเฉพาะ สตรี เยาวชน และปัจเจกบุคคลโดยการวางเป้าหมายในด้าน เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาที่ยั่งยืน

4. รัฐบาลของประเทศต่างๆ องค์การระหว่างประเทศและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ ตระหนักเห็น ความสำคัญของการสหกรณ์ในตัวแทนของภาคประชาชนและการทำงานของสหกรณ์ในกระบวนการระดับชาติ ภูมิภาคและโลก เพื่อบรรลุเป้าหมายด้านการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยการให้การสนับสนุนทรัพยากร และจัดให้มี ยุทธศาสตร์ในการพัฒนาภาคสหกรณ์ให้มีบทบาทในการพัฒนาที่ยั่งยืน เช่น ทรัพยากรทางทะเล ฯลฯ

5. ผลักดันขบวนการสหกรณ์ระดับประเทศให้เรียกร้อง รัฐบาลในการวางแนวทางสำหรับกลไก และกระบวนการปรับปรุงกฎหมายและกำหนดนโยบาย ในทิศทางตามประกาศ ICA ว่าด้วยเอกลักษณ์ของการ สหกรณ์ อีกทั้งการมีส่วนร่วมกับขบวนการสหกรณ์ระดับโลกในระดับภูมิภาค

6. การทำงานอย่างใกล้ชิดกับ ICA เพื่อให้เกิดบรรยากาศความร่วมมืออย่างกว้างขวางทั้งใน ระดับประเทศและภูมิภาคสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนร่วมกัน

## 6.4 สรุป และบทส่งท้าย

การดำเนินงานสหกรณ์ตามเอกลักษณ์ของสหกรณ์ในการเป็นองค์การธุรกิจของสมาชิก เพื่อสมาชิก โดยสมาชิก และยึดมั่นตามคุณค่าและหลักการสหกรณ์สากลนั้น แท้จริงแล้วความรับผิดชอบควรเป็นของสมาชิก หากแต่ในทางปฏิบัติสำหรับประเทศต่าง ๆ ที่รัฐเห็นความสำคัญของ “สหกรณ์” เพื่อให้ประชาชนใช้สหกรณ์เป็นกลไกในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นโยบายรัฐที่พึงประสงค์เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลดีหรือ(ผลกระทบบ) ต่อการดำเนินงานสหกรณ์ กล่าวคือ หากนโยบายรัฐในประเทศใดมีความเหมาะสมและเอื้อประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตของสหกรณ์ตามเอกลักษณ์อย่างแท้จริง สหกรณ์ย่อมทำหน้าที่เป็นกลไกหรือเฟืองที่จะช่วยเป็นคานงัดคานง้างให้การพัฒนาเศรษฐกิจ เกิดความสมดุลลดความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรมในสังคม โดยทางตรงกันข้าม นโยบายรัฐในประเทศที่ขบวนการสหกรณ์ถูกแทรกแซง โดยที่รัฐใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือรัฐ และส่งผ่านมาตรการเชิงนโยบาย เงินอุดหนุนแก่สหกรณ์ ในแนวทางดังกล่าว สหกรณ์ก็จะมีบทบาทภารกิจไม่แตกต่างไปจากหน่วยงานรัฐ นั้นหมายความว่า สหกรณ์มิใช่องค์การของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น เนื้อหาในบทนี้จึงได้หยิบยกกรอบแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายรัฐกับการสหกรณ์ คำแนะนำ ILO ฉบับที่ 193 และข้อตกลงบาห์ลี มาเพื่อเป็นข้อสังเกตสำหรับผู้เกี่ยวข้อง ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญที่รัฐพึงได้ตระหนักและนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ ตลอดจนการสนับสนุนการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น อาทิเช่น ฐานข้อมูลสหกรณ์ ระบบและกลไกการให้การศึกษาอบรม แหล่งเรียนรู้ และมาตรวัดที่เป็นมาตรฐานการดำเนินงานสหกรณ์ ซึ่งจะช่วยเกื้อหนุนการส่งเสริมการสหกรณ์ ในส่วนบทบาทของรัฐที่พึงประสงค์อย่างแท้จริง