

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริม
และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

ภิญญภัค สีนรา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2561

**Legal Problem Regarding to Law Enforcement on Promotion and
Sustainable Development of Community Economic System in Thailand**

Pinyapak Sinra

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2018



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมและพัฒนา

ระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

เสนอโดย นางสาวกัญญภัค สินรา

สาขาวิชา นิติศาสตร์

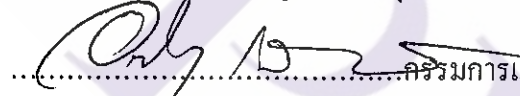
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

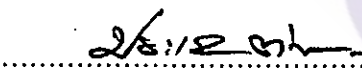
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ โชคเหมาะ)

.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ)

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื้อสกุล)

วันที่ ๒๕ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย
ชื่อผู้เขียน	ภิญญภัค สีนรา
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญญา เลื่อนฉวี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2560

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ วิสาหกิจรายย่อย วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตลอดจนเพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ วิสาหกิจรายย่อย วิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมในต่างประเทศและประเทศไทย อีกทั้งเป็นการศึกษาปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของประเทศไทย เพื่อให้สามารถนำบทสรุปไปใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืนต่อไป

จากการศึกษา พบว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเนื้อหาเป็นการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน อยู่ด้วยกัน 3 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับ มุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนาให้ชุมชนประกอบธุรกิจและรัฐมีหน้าที่ช่วยพัฒนาธุรกิจให้เป็นระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง แต่จากการศึกษาพบว่า ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย ในประเด็นต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าวใน 3 ประเด็นปัญหา ได้แก่ 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ที่กระทบต่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 และ 3) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ประเทศไทยมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน เพื่อพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนให้อยู่ในกฎหมายเพียงฉบับเดียว โดยเนื้อหาของกฎหมายจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน รวมถึงกำหนดกระบวนการส่งเสริม และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนให้มีมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำวิสาหกิจของชุมชน ขนาดย่อย ขนาดกลาง ขนาดย่อม หรือโครงการสร้างผลิตภัณฑ์รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง รวมถึงมีการกำหนดองค์กรเพียงหนึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบ และทำหน้าที่ในการช่วยเหลือส่งเสริมระบบเศรษฐกิจของชุมชนให้เกิดความยั่งยืน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ



Thesis Title	Legal Problem Regarding to Law Enforcement on Promotion and Sustainable Development of Community Economic System in Thailand
Author	Pinyapak Sinra
Advisor	Associate Professor Dr. Apinya Luernshavee
Program	Law
Academic Year	2017

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to study basic data, concepts, principles and legal theories regarding to the Small and Medium Enterprise (SME), Community Enterprise and One Tambon One Product (OTOP) program, including laws on the establishment thereof. The thesis also study the legal issues and solutions with respect to the enforcement of the laws to pursue proper and effective solutions in order to promote and develop the economic system of the community sustainably.

There are three laws in this area namely the Regulations of the Office of the Prime Minister on National One Tambon One Product Committee B.E. 2544, Community Enterprise Promotion Act, B.E. 2548 and Small and Medium Enterprises Promotion Act, B.E. 2543. The study finds that the problems arise from the enforcement of the Regulations of the Office of the Prime Minister on National One Tambon One Product Committee and the Community Enterprise Promotion Act. The study shows further that the overlapping area of enforcement of the laws and regulations there of raised the legal issues as to the unjustifiable development of the economic community system.

The researcher, therefore, is of the opinion that the law on Community and Small and Medium Enterprise Promotion and the law on economic system development should be legislated in the same law. The content of the law should set out rules and standards with respect to the support, the process of promotion and sustainable development community economic system. The researcher further suggests that there should be the only authorized body to supervise, support and promote the system of sustainable economic community in order to effectively tackle the legal issues.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเรียบร้อยลงได้ด้วยดี ด้วยเพราะความเมตตา กรุณา อย่างยิ่ง จากรองศาสตราจารย์ ดร.อภิญญา เลื่อนฉวี ซึ่งท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการรับเป็น กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้แก่ผู้เขียน ตลอดจนให้คำชี้แนะและแนวคิด ทางด้านวิชาการ พร้อมทั้งให้คำแนะนำปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ เพื่อให้วิทยานิพนธ์มีความ ถูกต้องและสมบูรณ์ที่สุด จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ซึ่งท่านได้ให้เกียรติ สละเวลา อันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ และ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ ซึ่งท่านได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยท่านได้ให้คำชี้แนะ รวมทั้งเสนอแนะให้เพิ่มเติม จัดรวมและตัดทอน แก้ไข ในเนื้อหาบางส่วน ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนและมีความกระชับตรง ตามรูปแบบมาตรฐาน ซึ่งถือว่าเป็นคุณูปการที่มีค่ายิ่งต่อผู้เขียน ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณทุก ๆ ท่าน เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ซึ่งได้ให้คำปรึกษา เกี่ยวกับวิธีการ รูปแบบ และเนื้อหาในการจัดทำวิทยานิพนธ์ที่ถูกต้อง ตลอดจนให้กำลังใจ และคำปรึกษาอย่างดียิ่งต่อผู้เขียน จนส่งผลให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ และผู้เขียน ขอขอบพระคุณ อาจารย์พัชรร พันธุ์สุวรรณ อาจารย์ผู้ช่วยที่ปรึกษา ซึ่งมีส่วนให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับรูปแบบและเนื้อหาในการจัดทำวิทยานิพนธ์ที่ถูกต้อง

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ในด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริม และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน อยู่บ้าง ไม่ว่าจะมากหรือน้อยสักเพียงใด ผู้เขียนขอแสดงความ กตัญญูกตเวทิตา แต่บิดา มารดา ตลอดจน ครู อาจารย์ ผู้ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชา อบรมสั่งสอน แก่ผู้เขียนตลอดมาทุก ๆ ท่าน และตลอดถึงบรรดาผู้จัดทำเอกสารทางวิชาการและวิทยานิพนธ์ ทั้งหลายซึ่งทำให้ผู้เขียนได้ศึกษาค้นคว้า และอ้างอิงข้อมูลทางวิชาการดังกล่าว ผู้เขียน จึงขอขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ภิญญาภัค สตินรา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๖
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
1.7 คำนิยามศัพท์.....	8
2. ข้อมูลพื้นฐาน และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ วิสาหกิจรายย่อย และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หลักความเสมอ ภาคในการบังคับใช้กฎหมาย หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย หลักภารกิจของรัฐ และ หลักประโยชน์สาธารณะ.....	10
2.1 ข้อมูลพื้นฐาน และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ วิสาหกิจรายย่อย และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม.....	10
2.2 หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย.....	31
2.3 หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย.....	39
2.4 หลักภารกิจของรัฐ.....	51
2.5 หลักประโยชน์สาธารณะ.....	57
3. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนา ระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของต่างประเทศ และประเทศไทย.....	63
3.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนา ระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของต่างประเทศ.....	63

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนา ระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย.....	99
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนา ระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทยและแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	117
4.1 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ที่กระทบต่อการส่งเสริมและพัฒนา ระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน.....	117
4.2 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย คณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544.....	124
4.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพัฒนา ระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน.....	133
4.4 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	143
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	150
5.1 บทสรุป.....	150
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	154
บรรณานุกรม.....	156
ภาคผนวก.....	162
ภาคผนวก ก. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน พ.ศ.	163
ภาคผนวก ข. บทสัมภาษณ์ นางยุภา อินทราเวช ผู้เชี่ยวชาญด้านส่งเสริมวิสาหกิจ ชุมชน.....	183
ประวัติผู้เขียน.....	194

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเชื่อว่าหากเศรษฐกิจเติบโตสูงขึ้นระดับรายได้ของประชากรของประเทศก็จะเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งจะส่งผลให้มาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนสูงขึ้นแต่การขยายตัวทางเศรษฐกิจในเชิงปริมาณดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรมนำไปสู่ข้อสรุปผลของการพัฒนาที่ผ่านมาว่า เศรษฐกิจดี สังคมมีปัญหา การพัฒนาคุณภาพของชุมชน ความเจริญทางเศรษฐกิจไม่อาจดำรงอยู่อย่างยั่งยืนได้ หากไม่คำนึงถึงการบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยต้องมีการใช้อย่างเหมาะสมและมีเหตุผล เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์พร้อมทั้งจัดการ และยังมี การคุ้มครองระบบนิเวศให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน เศรษฐกิจชุมชน เป็นการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ทั้งด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม บริการทั้งในด้านการผลิต การบริโภค และการกระจายผลผลิต โดยให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจของชุมชน คือ ให้มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับประโยชน์ บนรากฐานของความสามารถที่มีอยู่ จากการใช้ “ทุนของชุมชน” สมาชิกในชุมชนจะเป็นผู้ตัดสินใจว่า พวกเราจะผลิตอะไร ได้บ้างตามศักยภาพ และทุนประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่เราจะผลิตกันอย่างไร โดยที่ชุมชนสามารถ คิดเอง ทำเอง ได้เอง โดยการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนนั้น มีเป้าหมายสำคัญ คือ การพัฒนาขีดความสามารถของคน ครอบครัว และชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจในชุมชนมีจุดแข็งที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา ก็คือ คนในท้องถิ่นในชุมชนเดียวกันมีจิตสำนึกร่วมกัน การมีความเอื้ออาทร การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน และเป็นการพัฒนาที่เริ่มจากการกำหนดพื้นที่ชุมชนนั้น ๆ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการจัดตั้งเศรษฐกิจชุมชนในหลาย ๆ รูปแบบ ได้แก่ การจัดตั้งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise : SMEs) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 การจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และการจัดตั้งโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล

หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ซึ่งรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนทั้งสามกรณีดังกล่าวมาข้างต้น มีวิธีการจัดตั้ง ลักษณะการดำเนินงาน และการส่งเสริมสนับสนุนจากรัฐที่เหมือนหรือแตกต่างกัน กล่าวคือ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) หมายถึง กิจการ 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กิจการการผลิต กิจการการค้า และกิจการบริการ ส่วนวิสาหกิจชุมชน หมายถึง กิจการของชุมชนที่เกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการ โดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกัน และรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคลเพื่อสร้างรายได้ และเพื่อการพึ่งพาตนเอง ของครอบครัว ชุมชน และระหว่างชุมชน สำหรับโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Tambon One Product: OTOP) หมายถึง สินค้าที่พัฒนามาจากภูมิปัญญาท้องถิ่น และใช้ วัตถุดิบในท้องถิ่นนั้น ๆ ในการผลิตสินค้าเป็นเอกลักษณ์ OTOP ที่ประสบความสำเร็จอาจจะมี กิจการขนาดใหญ่กว่า S ของ SMEs ก็ได้ ครอบคลุมทั้งสินค้าที่ผลิตยังคงเอกลักษณ์ของนิยาม OTOP ทั้งนี้ ในความเป็นจริงแล้ว OTOP บางส่วนก็คือ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) อย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นได้ทั้ง “S” “M” ก็ได้ ซึ่งบางคนอาจเข้าใจว่า OTOP จะเล็กกว่า S ของวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) แต่ข้อเท็จจริง คือ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) คือ กิจการตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่ง OTOP ก็เข้าข่ายตามนิยามแล้ว และผู้ประกอบการผลิตสินค้า OTOP จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลให้ธุรกิจเจริญเติบโตจนสามารถส่งออกได้ ดังนั้น OTOP ส่วนหนึ่งจึงไม่ได้แตกต่างจาก SMEs แต่อย่างใด

จากการศึกษาเปรียบเทียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544¹ ศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548² ศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543³ รวมถึงการศึกษา หลักการและเหตุผลในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริม วิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ผู้เขียนพบปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทยซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึง รายละเอียดปัญหา ดังต่อไปนี้

¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ข้อ 3 และ ข้อ 4

² พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 5, มาตรา 6, มาตรา 12 และมาตรา 20

³ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 42 - 44

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ที่กระทบต่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน

วิสาหกิจชุมชน เป็น โครงการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน เกิดขึ้นจากการนำเอาแนวทางเศรษฐกิจชุมชนหรือแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงมาพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ มีการนำความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาพัฒนาอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ยังเป็นการจัดระบบเศรษฐกิจใหม่ให้เป็นฐานที่เป็นจริงในชุมชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 จะพบว่าไม่มีระบบการช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนอย่างยั่งยืน เนื่องจากการส่งเสริมและช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งเงิน หรือความช่วยเหลือตามที่วิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนร้องขอ ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดของตน เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาและให้การส่งเสริม สนับสนุนแก่กิจการวิสาหกิจชุมชนที่ปัญหาเกี่ยวกับเงินทุนในการประกอบการ รวมถึงให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด เป็นสื่อกลางเพื่อให้วิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนนั้นได้รับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชน โดยขอรับการช่วยเหลือจากกองทุนต่าง ๆ โดยคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนเพื่อพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชนเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานกองทุนต่าง ๆ เพื่อให้การช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ซึ่งจากการกำหนดของกฎหมายในลักษณะดังกล่าว ส่งผลทำให้ในการพัฒนาหรืออาศัยงบประมาณเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน ประชาชนต้องรอคณะกรรมการไปดำเนินการประสานในกองทุนต่าง ๆ เพื่อนำเงินงบประมาณกลับมาสนับสนุนกิจการของวิสาหกิจชุมชน นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง ไม่ใช่หน่วยงาน โดยตรงในการทำหน้าที่เพื่อพัฒนาวิสาหกิจชุมชนเป็นการเฉพาะ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดเนื้อหาในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และกฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีระบบการสนับสนุนและส่งเสริมหรือช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนในด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือโดยเฉพาะ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดการช่วยเหลือและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน จึงทำให้การช่วยเหลือประชาชนที่ใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ เกิดความไม่เท่าเทียมและความล่าช้าในการขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการที่จะแข่งขันทางธุรกิจในระบบกลไกทางตลาดของชุมชนโดยตรง อีกทั้ง ยังส่งผลกระทบต่อมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือหรือขอรับความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ดังกล่าว

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544

การจัดตั้งโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ในประเทศไทยนั้น ได้มีแนวคิดริเริ่มภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ให้ตำบลต่าง ๆ ทั่วประเทศไทย เพื่อยกระดับรายได้และมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้พึ่งตนเองและเป็นตำบลที่เข้มแข็งอย่างแท้จริง ซึ่งผลจากนโยบายดังกล่าวจึงมีการกำหนดให้เกิดคณะกรรมการในการกำหนดนโยบายและกำหนดหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบดูแลโครงการตามนโยบาย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 จะพบว่า เป็นเพียงการกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่โดยกำหนดเป็นคณะกรรมการและอนุกรรมการเพื่อศึกษาและกำหนดนโยบาย รวมถึงกำหนดมาตรฐานเป็นเรื่อง ๆ เท่านั้น โดยการทำงานของคณะกรรมการและอนุกรรมการดังกล่าวจะมุ่งเน้นการทำงานเชิงนโยบาย และการกำหนดกรอบกว้าง ๆ ให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับกรรมการ และอนุกรรมการ นั้น ๆ ไปปฏิบัติหน้าที่ต่อตามนโยบายของผู้บริหารกระทรวง ทบวง กรม นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎดังกล่าว ยังเกิดปัญหาจากการที่ต้นกำเนิดของกฎ เกิดจากการใช้นโยบายประชานิยมเพื่อการหาเสียงต่อประชาชนของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ก็ส่งผลทำให้รัฐบาลใหม่ไม่อยากจะเข้าไปสนใจ หรือมีนโยบายต่อเนื่องกับโครงการลักษณะนี้ เพราะเป็นการส่งเสริมคู่ต่อสู้ทางการเมือง ส่งผลทำให้โครงการดังกล่าวถูกละเลยจากรัฐบาล เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดมารองรับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ในระดับกฎหมายแม่บทเป็นการเฉพาะ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมีการตรากฎหมายมาบังคับใช้กับการดำเนินเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบของ OTOP เพียงการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 แต่ไม่มีการตรากฎหมายแม่บทอื่น ๆ ที่กล่าวโดยเฉพาะ หรือระบุนการก่อตั้ง การดำเนินงาน การอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการส่งเสริมและพัฒนาระบบธุรกิจในรูปแบบของ OTOP ที่ชัดเจน ส่งผลทำให้การดำเนินธุรกิจในรูปแบบของ OTOP ในชุมชนต่าง ๆ ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการช่วยเหลือ เพราะไม่มีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิตามกฎหมาย คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ

หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 เป็นการเฉพาะ การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนี้ จึงส่งผลต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของชุมชน โดยตรง และทำให้เกิดผลกระทบต่อความยั่งยืน ในเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตามชุมชนต่าง ๆ ที่รอความช่วยเหลือจากรัฐบาล

3. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน

ในประเทศไทยมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเนื้อหาเป็นการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน อยู่ด้วยกัน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับ มุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนาให้ชุมชนประกอบธุรกิจ และรัฐมีหน้าที่ช่วยพัฒนาธุรกิจให้เป็นระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง โดยเน้นการส่งเสริมความรู้ การสร้างรายได้ และการพึ่งพาตนเอง ให้เกิดความพร้อมสำหรับการแข่งขันทางการค้าในอนาคต

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายทั้งสามฉบับ ดังกล่าว พบว่า เป็นกฎหมายที่มีกรอบและวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายในทิศทางเดียวกัน คือ เป็นการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนให้สามารถเข้าสู่ตลาดได้อย่างยั่งยืน ทำให้ในบางกรณีบุคคลคนเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกันจึงสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้ ทั้งสามฉบับ ไม่สามารถแยกแยะได้ว่ากฎหมายฉบับใด ตราขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิให้แก่บุคคล ในกลุ่มใด ซึ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับ เพราะเกิดช่องว่าง ในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับ เกี่ยวกับการสนับสนุนประชาชนในการใช้สิทธิตามกฎหมาย ที่ส่งผลทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือการใช้สิทธิเกินส่วน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากกฎหมาย ที่กำหนดกระบวนการช่วยเหลือและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในแต่ละ กฎหมาย ก็จะพบว่ากฎหมายที่ออกมากำหนดกระบวนการช่วยเหลือมีมาตรการการช่วยเหลือที่เป็น เรื่องการให้ความช่วยเหลือที่ใกล้เคียงกัน แต่ขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือแตกต่างกัน รวมถึง มีระบบในการช่วยเหลือที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งที่วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย ต้องการให้ช่วยเหลือและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนเหมือนกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมาย ที่มีเนื้อหาและวัตถุประสงค์ในการร่าง กฎหมายที่เหมือนกันย่อมเป็นผลทำให้เป็นการตรากฎหมายที่ให้อำนาจทับซ้อนเพื่อให้รัฐบรรลุ การกิจตามวัตถุประสงค์ของประชาชนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งอาจจะมีผลเสียในส่วนที่เกี่ยวกับการนำ งบประมาณ ไปสนับสนุนหรือการจัดทำโครงการที่ทับซ้อนกัน ทั้งที่กลุ่มประชาชนที่ได้รับ ผลประโยชน์นั้นเป็นประชาชนกลุ่มเดียวกัน เป็นการตรากฎหมายที่มีผลต่อการใช้เงินหรือการนำ

เงินงบประมาณมาจัดสรรเพื่อช่วยเหลือประชาชน ที่อาจจะกระทบต่อความคุ้มค่าประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการนำเม็ดเงินตามกฎหมายไปช่วยเหลือให้สามารถไปพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ชุมชนได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ผู้เขียน จึงมีความสนใจที่จะศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย และศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งวิสาหกิจรายย่อย ขนาดกลางและ ขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน และ โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ตลอดจนศึกษามาตรการทาง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน และ โครงการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ในต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการส่งเสริม และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ วิสาหกิจรายย่อย วิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม หลักความเสมอภาค ในการบังคับใช้กฎหมาย หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย หลักภารกิจของรัฐ และหลักประโยชน์ สาธารณะ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบ เศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของต่างประเทศ และประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและ พัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย
4. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบ เศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเนื้อหาเป็นการส่งเสริมและ พัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน อยู่ด้วยกัน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 กฎหมายทั้งสามฉบับ มุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนาให้ชุมชนประกอบธุรกิจและรัฐ มีหน้าที่ช่วยพัฒนาธุรกิจให้เป็นระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังเกิดปัญหา

เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทยในประเด็นต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน และการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน และโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานหรือเป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้วิสาหกิจในทุกขนาดสามารถได้รับความช่วยเหลือและการสนับสนุนจากรัฐบาลโดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ มุ่งศึกษาถึงข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งวิสาหกิจรายย่อย ขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน และโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ตลอดจนศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของต่างประเทศ และประเทศไทย เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพ และเหมาะสม ถูกต้องตามหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างยั่งยืนต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ เน้นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ ซึ่งรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 เป็นต้น อีกทั้ง ศึกษาจากตำราทางกฎหมาย บทความทางวิชาการทางนิติศาสตร์ เอกสารที่เป็นคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวในประเทศไทย เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนการสัมภาษณ์⁴ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา และนำข้อมูล ที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุป และแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาต่อไป

⁴ สัมภาษณ์ นางยุภา อินทรเวช ผู้เชี่ยวชาญด้านส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ปฏิบัติหน้าที่ ผู้อำนวยการกองส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร, นายไพบุลย์ บุรณสันติ ผู้ตรวจราชการกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย, นายภฤศ พรแสวงพิรุณ เกษตรอำเภอมืองนนทบุรี และนายวชิระ แก้วกอก ผู้อำนวยการฝ่ายประสานงานเครือข่ายภาครัฐและเอกชน สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบข้อมูลพื้นฐาน และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ วิสาหกิจรายย่อย วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย หลักภารกิจของรัฐ และหลักประโยชน์สาธารณะ

2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของต่างประเทศ และประเทศไทย

3. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

4. ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

1.7 คำนิยามศัพท์

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise : SMEs) หมายถึง วิสาหกิจที่มีจำนวนการจ้างงานมูลค่าสินทรัพย์ถาวร หรือทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวงกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดลักษณะของกิจการของวิสาหกิจขนาดกลาง และวิสาหกิจขนาดย่อมไว้ ดังนี้

วิสาหกิจขนาดย่อม ได้แก่ กิจการที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้⁶

(1) กิจการผลิตสินค้า มีการจ้างแรงงาน ไม่เกิน 50 คน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวร ไม่เกิน 50 ล้านบาท

(2) กิจการให้บริการ มีการจ้างแรงงาน ไม่เกิน 50 คน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวร ไม่เกิน 50 ล้านบาท

(3) กิจการค้าส่ง มีการจ้างแรงงาน ไม่เกิน 25 คน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวร ไม่เกิน 50 ล้านบาท

(4) กิจการค้าปลีก มีการจ้างแรงงาน ไม่เกิน 15 คน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวร ไม่เกิน 30 ล้านบาท

⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 4.

⁶ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

วิสาหกิจขนาดกลาง ได้แก่ กิจกรรมที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้⁷

- (1) กิจกรรมผลิตสินค้า มีการจ้างแรงงาน เกินกว่า 50 คน แต่ไม่เกิน 200 คน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวร เกินกว่า 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 200 ล้านบาท
- (2) กิจกรรมให้บริการ มีการจ้างแรงงาน เกินกว่า 50 คน แต่ไม่เกิน 200 คน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวร เกินกว่า 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 200 ล้านบาท
- (3) กิจกรรมค้าส่ง มีการจ้างแรงงาน เกินกว่า 25 คน แต่ไม่เกิน 50 คน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวร เกินกว่า 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท
- (4) กิจกรรมค้าปลีก มีการจ้างแรงงาน เกินกว่า 15 คน แต่ไม่เกิน 30 คน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวร เกินกว่า 30 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 60 ล้านบาท

หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Tambon One Product: OTOP) หมายถึง ผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบลที่ได้รับการคัดเลือกและขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์จากคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด⁸

⁷ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2545 ข้อ 2.

⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ข้อ 4.

บทที่ 2

ข้อมูลพื้นฐาน และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ วิสาหกิจรายย่อย และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย หลักธรรมาภิบาล ทางกฎหมาย หลักภารกิจของรัฐ และหลักประโยชน์สาธารณะ

ในบทนี้ จะกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐาน และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ วิสาหกิจรายย่อย และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย หลักภารกิจของรัฐ และหลักประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดังต่อไปนี้

2.1 ข้อมูลพื้นฐาน และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ วิสาหกิจรายย่อย และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

วิสาหกิจ หมายถึง การประกอบการ ซึ่งรวมถึงกระบวนการคิด การจัดการผลผลิต และทรัพยากรทุกขั้นตอน โดยภูมิปัญญาขององค์กรชุมชนหรือเครือข่ายขององค์กรชุมชน¹

ประเทศไทยมีการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน การจัดตั้งโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ การจัดตั้งวิสาหกิจรายย่อย รวมถึงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมุ่งเน้นการส่งเสริม และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน และกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ช่วยพัฒนาธุรกิจให้เป็นระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง ดังนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐาน และแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ วิสาหกิจรายย่อย และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ดังนี้

¹ เสรี พงศ์พิศ, วิจิต นันทสุวรรณ และจ่านอง แรกพินิจ, วิสาหกิจชุมชน: แผนแม่บท แนวคิด แนวทาง ตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติ, (กรุงเทพมหานคร: ภูมิปัญญาไทย, 2544), น. 23.

2.1.1 วิสาหกิจชุมชน

วิสาหกิจชุมชนเกิดขึ้นจากการนำเอาแนวทางเศรษฐกิจชุมชนหรือแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงมาพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยวิสาหกิจชุมชนนั้นจัดเป็นกลุ่มกิจกรรมของชุมชนที่ชุมชนคิดได้จากการเรียนรู้ และเป็นการจัดระบบเศรษฐกิจใหม่ให้เป็นฐานที่เป็นจริงในชุมชน เพราะถ้าชุมชนเข้มแข็งพึ่งพาตนเองได้ ระบบเศรษฐกิจของประเทศก็จะเข้มแข็งและอยู่ได้ ดังนั้น วิสาหกิจชุมชนจึงมีความสำคัญในการสร้างฐานมั่นคงให้กับประเทศได้ โดยกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าให้เข้มแข็งและกระจายโอกาสการประกอบอาชีพให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ และลดภาระค่าใช้จ่ายให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น

2.1.1.1 ความหมายของวิสาหกิจชุมชน

“วิสาหกิจชุมชน” หมายถึง กิจกรรมของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด²

2.1.1.2 ความเป็นมาของแนวคิดเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชน

วิสาหกิจชุมชนเป็นนโยบายของรัฐบาล โดย ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544 เห็นชอบให้จัดโครงสร้างส่วนราชการตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอให้กลุ่มงานพัฒนาชุมชนอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจสำคัญ คือ การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

แนวคิดวิสาหกิจชุมชนของกรมการพัฒนาชุมชน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงพระราชทานพระราชดำริในการพัฒนาชุมชนเพื่อความยั่งยืน โดยหลักการ “ทฤษฎีใหม่” 3 ขั้น คือ³

ขั้นที่ 1 มีความพอเพียง เลี้ยงตนเองได้ บนพื้นฐานของความประหยัด และจัดการใช้จ่าย

ขั้นที่ 2 รวมพลังกันในรูปกลุ่มเพื่อการผลิต การตลาด การจัดการ รวมทั้งด้านสวัสดิการ การศึกษา และการพัฒนาสังคม

² พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 3.

³ ศรีปรีชญญา ฐปกระจ่าง, “ทิศทางการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน,” วารสารพัฒนาชุมชน, ปีที่ 42, ฉบับที่ 10, น. 14 – 18 (ตุลาคม 2546).

ขั้นที่ 3 สร้างเครือข่าย กลุ่มอาชีพและขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย โดยประสานความร่วมมือกับภาครัฐกิจ ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคราชการในด้านเงินทุน การตลาด การผลิต การจัดการและข่าวสารข้อมูล

2.1.1.3 ลักษณะของวิสาหกิจชุมชน

จากความหมายของวิสาหกิจชุมชนข้างต้นนั้น วิสาหกิจชุมชนจึงมีลักษณะที่สำคัญอยู่ 7 อย่างด้วยกัน ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบของวิสาหกิจชุมชน คือ⁴

1) ชุมชนเป็นเจ้าของกิจการเอง แต่อย่างไรก็ดี คนนอกอาจมีส่วนร่วมโดยอาจมีการถือหุ้นได้เพื่อการมีส่วนร่วม ร่วมมือ และให้ความช่วยเหลือ แต่ไม่ใช่หุ้นใหญ่ทำให้มีอำนาจในการตัดสินใจ

2) ผลผลิตมาจากกระบวนการในชุมชน ซึ่งอาจจะนำวัตถุดิบบางส่วนมาจากภายนอกได้ แต่เน้นการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้มากที่สุด

3) ริเริ่มสร้างสรรค์เป็นนวัตกรรมของชุมชน เพื่อการพัฒนาศักยภาพของชุมชน ซึ่งมีความรู้ภูมิปัญญา หากมีกระบวนการเรียนรู้ที่เหมาะสมเกิดมีความเชื่อมั่นในตัวเองก็จะริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ได้โดยไม่เอาแต่เลียนแบบหรือแสวงหาสูตรสำเร็จ

4) มีฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นผสมผสานกับภูมิปัญญาสากล ฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นฐานทุนที่สำคัญ เป็นการสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยปรับประยุกต์ให้ทันสมัย ผสมผสานกับความรู้ภูมิปัญญาสากลหรือจากที่อื่น

5) มีการดำเนินการแบบบูรณาการเชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ

6) มีกระบวนการเรียนรู้เป็นพื้นฐานหลัก ซึ่งการเรียนรู้ ถือเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน

7) มีการพึ่งตนเอง โดยการพึ่งตนเอง ถือเป็นจุดประสงค์อันดับแรกและสำคัญที่สุดของวิสาหกิจชุมชน

2.1.1.4 ประเภทของวิสาหกิจชุมชน

ในการแบ่งประเภทของวิสาหกิจชุมชน อาจแบ่งได้เป็นหลายประเภท โดยอาจแบ่งตามลักษณะการประกอบการ และการแบ่งตามระดับการประกอบการของวิสาหกิจชุมชน

การแบ่งวิสาหกิจชุมชนตามลักษณะของการประกอบการเป็นหลัก สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่⁵

⁴ อานันท์ ตะนัยศรี, “วิสาหกิจชุมชน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2560, จาก <http://ophbgo.blogspot.com/>

⁵ ดวงเดือน สมวัฒน์ศักดิ์, เอกสารวิชาการ เรื่อง วิสาหกิจชุมชน, (ชัชนาม: สำนักส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร เขตที่ 1 กรมส่งเสริมการเกษตร, 2548), น. 10.

1) วิสาหกิจชุมชนพื้นฐาน

วิสาหกิจชุมชนพื้นฐาน จัดเป็นวิสาหกิจชุมชนที่เน้นการผลิตเพื่อการใช้ในท้องถิ่นเป็นหลัก โดยจะมีการผลิตที่สำคัญ 5 อย่าง ได้แก่ ข้าว อาหาร สมุนไพร ของใช้ บัญ ซึ่งเป็นการผลิตที่อยู่ในขีดความสามารถของชาวบ้านทั่วไปจะทำได้

2) วิสาหกิจชุมชนก้าวหน้า

วิสาหกิจชุมชนก้าวหน้า จัดเป็นวิสาหกิจชุมชนที่สามารถนำออกสู่ตลาดใหญ่ได้ เพราะมีลักษณะเฉพาะตัว มีเอกลักษณ์ท้องถิ่นบางอย่าง อาจมีสูตรเด็ดเคล็ดลับหรือคุณภาพดีในระดับมาตรฐาน สามารถแข่งขันกับผลิตภัณฑ์หรือสินค้าทั่วไปได้

ส่วนการแบ่งวิสาหกิจชุมชนตามระดับการประกอบการของวิสาหกิจชุมชนสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่⁶

1) วิสาหกิจชุมชนระดับครอบครัว

วิสาหกิจชุมชนระดับครอบครัว หมายถึง วิสาหกิจชุมชนแบบพึ่งตนเอง ซึ่งเป็นการประกอบกิจกรรมเพื่อกินใช้ในครอบครัว เพื่อทดแทนการพึ่งพาจากภายนอก เช่น การแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรไว้ใช้กินในครอบครัว

2) วิสาหกิจชุมชนระดับชุมชนและเครือข่าย

วิสาหกิจชุมชนระดับชุมชนและเครือข่าย หมายถึง วิสาหกิจชุมชนแบบพอเพียง เป็นการประกอบกิจการโดยกลุ่ม เพื่อการอุปโภคบริโภคในชุมชนและเครือข่าย

2.1.1.5 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินวิสาหกิจชุมชน

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินวิสาหกิจชุมชนนั้น มีหลายประการที่กลุ่มผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ดังนี้⁷

1) ด้านการผลิต เป็นปัจจัยด้านแหล่งวัตถุดิบที่เพียงพอและสะดวก ความรู้ความสามารถที่จะผลิตได้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยที่จะทำให้กลุ่มได้ประโยชน์และเกิดรายได้จากการผลิต

⁶ จีรพร มหาอินทร์ และคณะ, การดำเนินงานและการส่งเสริมศักยภาพของวิสาหกิจชุมชน: กรณีศึกษา กลุ่มวิสาหกิจชุมชนผลิตภัณฑ์ผ้า และเครื่องแต่งกาย จังหวัดปทุมธานี, (กรุงเทพมหานคร: คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลพระนคร, 2544), น. 19 – 20.

⁷ กรมการพัฒนาชุมชน, โครงการการศึกษาวิจัยการส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่นและวิสาหกิจชุมชน (รายงานผลการวิจัย), (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.พ.), น. 2-13 – 2-14.

2) ด้านการตลาด เป็นการหาตลาดมารองรับผลผลิตที่ทำออกมา โดยทั่วไปตลาดของกลุ่มมักเป็นในท้องถิ่นและพื้นที่ใกล้เคียง

3) ด้านการบริหารจัดการ เป็นการทำหน้าที่ของสมาชิกในกลุ่มที่จะต้องมีส่วนร่วมในวิสาหกิจ แม้ไม่ได้อยู่ในคณะกรรมการหรือเป็นผู้มีบทบาทรับผิดชอบโดยตรง สมาชิกย่อมสามารถเสนอความเห็นและร่วมตัดสินใจ กลุ่มที่ประสบความสำเร็จมักกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบไว้ชัดเจน

4) ด้านการเงิน เป็นปัจจัยที่สำคัญ เพราะกลุ่มที่ประสบความสำเร็จได้จะต้องมีการบริหารจัดการการเงิน บัญชี การจัดสรรผลกำไร ที่เป็นระบบ

5) ด้านการมีส่วนร่วมในกลุ่มวิสาหกิจชุมชน เป็นปัจจัยที่สะท้อนความสามารถในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย การดำเนินกิจกรรมที่เป็นของกลุ่มเอง ซึ่งมีความสอดคล้องกับหัวใจของวิสาหกิจชุมชนที่ต้องการให้คนในชุมชนเข้ามาจัดการและมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชนเอง

6) ด้านความเป็นผู้นำ เป็นผู้มีบทบาทในการริเริ่ม วางแผน และช่วยทำให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการดำเนินกิจกรรม

7) ด้านแรงงาน เป็นปัจจัยที่ทำให้ลดปัญหาด้านการย้ายถิ่นและทำให้แรงงานในท้องถิ่นได้กลับมาทำงานในพื้นที่ของตนเอง ซึ่งทำให้ปัญหาครอบครัวลดลงด้วย

8) ด้านการมีปฏิสัมพันธ์กับภายนอก ซึ่งมีทั้งปฏิสัมพันธ์ทางบวกและทางลบ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการเรียนรู้และการรับเอาสิ่งที่ได้มาของชุมชนนั้น ๆ การปฏิสัมพันธ์กับภายนอกอาจนำมาซึ่งเงินทุนและการพัฒนาความรู้ความสามารถได้

9) ด้านสมาชิก เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดเพราะสมาชิกที่ดีควรให้ความตระหนักและเข้าร่วมกิจกรรมที่ตนเป็นสมาชิก เช่น เข้าร่วมประชุม ติดตามศึกษาดูงาน ร่วมแสดงความคิดเห็น และร่วมดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เป็นต้น

10) ด้านข้อมูลข่าวสาร เป็นปัจจัยด้านความสัมพันธ์เพื่อพัฒนากลุ่ม โดยกลุ่มต้องมีการติดต่อสื่อสารกันอย่างทั่วถึงและสม่ำเสมอ เพื่อหารือและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ข่าวสารใหม่ ๆ ระหว่างกัน

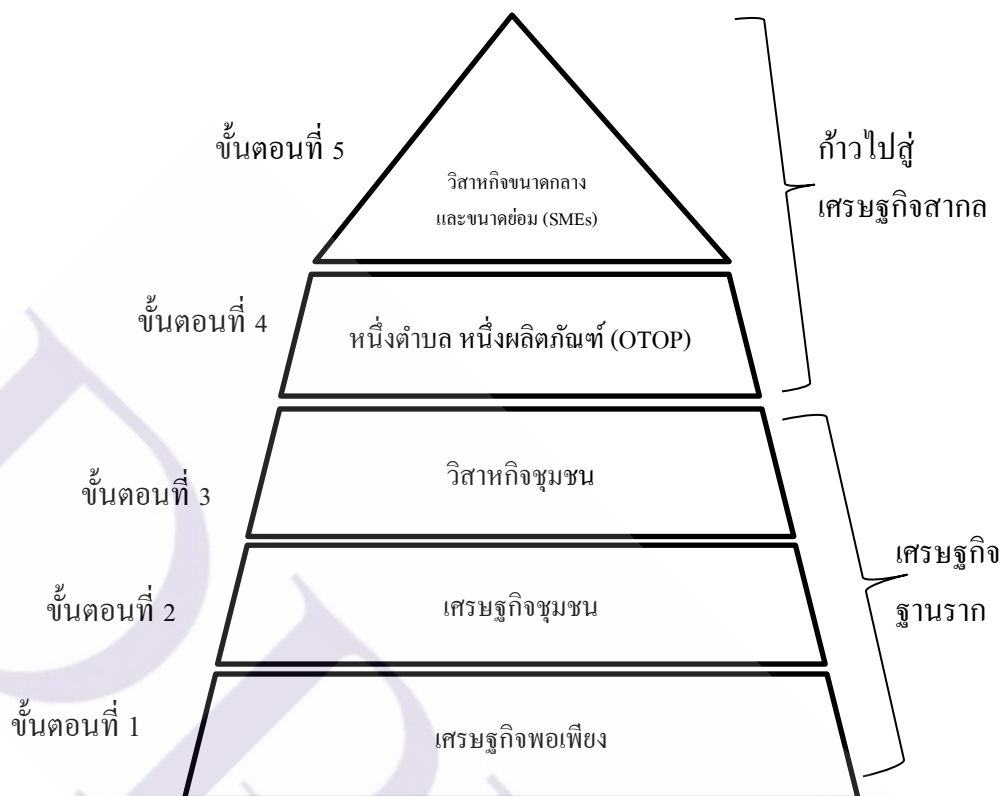
จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า วิสาหกิจชุมชน จัดเป็นกิจการที่ชุมชนและคนในชุมชนเป็นเจ้าของกิจกรรมการผลิตสินค้ากิจการให้บริการหรือกิจการอื่น ๆ เพื่อสร้างรายได้และการพึ่งตนเองครบครัวชุมชนและระหว่างชุมชนโดยการนำทุนทางสังคมชุมชนที่มีอยู่ ได้แก่ ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น วิถีชีวิต วัฒนธรรมประเพณี ทรัพยากรท้องถิ่น ฯลฯ ผนวกกับการบริหารการจัดการสมัยใหม่เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเรียนรู้ของชุมชน ซึ่งไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม หรืออาจกล่าวให้เข้าใจง่ายๆ ได้ว่า วิสาหกิจชุมชน หมายถึง กิจการชุมชนโดยชุมชนเพื่อประโยชน์ของคนในชุมชนที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและทุนทางสังคมของชุมชนในการดำเนินกิจการดังกล่าวจุดมุ่งหมายของการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนการเสริมสร้างภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนเพื่อสร้างโอกาสและรายได้ของชุมชนฐานรากให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยหลักการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน คือ การทำสินทรัพย์ของชุมชนกลายเป็นสินทรัพย์ที่มีค่าและทำให้เป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่าเพิ่มเพื่อนำไปสู่สินค้าของชุมชนทำให้เกิดรายได้และกลายเป็นสินทรัพย์ของชุมชนเพื่อให้รากฐานเศรษฐกิจมั่นคงซึ่งมาจากภูมิปัญญาของชุมชนเองบทบาทของกรมการพัฒนาชุมชนในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเป็นองค์กรประสานการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน สร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจสมัยใหม่กับวัฒนธรรมภูมิปัญญาไทย

2.1.1.6 แนวคิดวิสาหกิจชุมชนสู่เศรษฐกิจสากล

การประกอบกิจการวิสาหกิจชุมชนร่วมกัน สามารถพัฒนาผลิตภัณฑ์ไปสู่การประชาคมเป็นหนึ่งในตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) และในที่สุดจะก้าวไปถึงการเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และสามารถพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากนำไปสู่เศรษฐกิจสากล (Local Link - Global Reaches) ได้ โดยมีลำดับขั้นตอนของการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากไปสู่เศรษฐกิจสากล จำนวน 5 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 เศรษฐกิจพอเพียง ขั้นตอนที่ 2 เศรษฐกิจชุมชน ขั้นตอนที่ 3 วิสาหกิจชุมชน ขั้นตอนที่ 4 โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) และขั้นตอนที่ 5 วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ปรากฏตามแผนภูมิแสดงการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากนำไปสู่เศรษฐกิจสากล ดังนี้⁸

⁸ ศรีปริญญา ฐประจ่าง, *อ้าวแล้ว เจริญรทที่ 3*, น. 14 – 18.

แผนภูมิที่ 1 แสดงการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากนำไปสู่เศรษฐกิจสากล



2.1.2 โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือเรียกว่า โอทอป (OTOP) เป็นโครงการกระตุ้นธุรกิจประกอบการท้องถิ่น ซึ่งมีที่มาจากแนวคิด One Village, One Product ของเมืองไอโอตะ ประเทศญี่ปุ่น⁹ ซึ่งการพัฒนาผลิตภัณฑ์ OTOP เพื่อการส่งออก นับเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศอีกทางหนึ่งที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยในตลาดโลก

2.1.2.1 ความเป็นมาของโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

⁹ วิกีพีเดีย สารานุกรมเสรี, “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2561, จาก https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B6%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%95%E0%B8%B3%E0%B8%9A%E0%B8%A5_%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B6%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%A0%E0%B8%B1%E0%B8%93%E0%B8%91%E0%B9%8C

โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศกำลังประสบปัญหาความยากจน รัฐบาลจึงได้ประกาศแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะจัดให้มีโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ขึ้น เพื่อส่งเสริมให้ชุมชนแต่ละชุมชนได้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาใช้ในการพัฒนาสินค้า โดยรัฐจะให้ช่วยเหลือในด้านความรู้ และการบริหารจัดการเพื่อเชื่อมโยงสินค้าจากชุมชนสู่ตลาด ทั้งในประเทศและต่างประเทศด้วยระบบร้านค้าเครือข่ายและอินเทอร์เน็ต เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น สร้างชุมชนให้เข้มแข็ง พึ่งตนเองได้ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างรายได้ด้วยการนำทรัพยากร ภูมิปัญญาในท้องถิ่นมาพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์และบริการที่มีคุณภาพ มีจุดเด่นและมูลค่าเพิ่ม เป็นที่ต้องการของตลาด ทั้งในและต่างประเทศ โดยได้มีการตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ประกาศ ณ วันที่ 7 กันยายน 2544 ขึ้น โดยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร กำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า “กอ.นตผ” และให้คณะกรรมการ กอ.นตผ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์และแผนแม่บทการดำเนินงาน “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” กำหนดมาตรฐานและหลักเกณฑ์การคัดเลือกและขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบล รวมทั้งสนับสนุนให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนแม่บทอย่างมีประสิทธิภาพ โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ จึงเป็นนโยบายหลักของรัฐบาลในการสร้างอาชีพและรายได้ให้กับชุมชนในระดับรากหญ้า ซึ่งประกอบไปด้วยผู้รับผิดชอบทั้งในส่วนของกระทรวง ทบวง กรม และฝ่ายสนับสนุนที่เป็นภาคเอกชน และถือเป็นรูปแบบของการกระจายรายได้สู่ชุมชนที่ดีที่สุดในรูปแบบหนึ่ง

2.1.2.2 วัตถุประสงค์ของหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

จากนโยบายของรัฐบาล ที่แถลงต่อรัฐสภา และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์แห่งชาติ พ.ศ. 2544 การดำเนินงานตามโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้¹⁰

- 1) สร้างงาน สร้างรายได้ แก่ชุมชน
- 2) สร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน ให้สามารถคิดเอง ทำเอง ในการพัฒนาท้องถิ่น

¹⁰ สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา, “โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP).”, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2561, จาก <http://district.cdd.go.th/bangpahan/services/%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B6%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%95%E0%B8%B3%E0%B8%9A%E0%B8%A5-%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B6%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%9C/>

3) ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่งเสริมความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของชุมชน ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ โดยสอดคล้องกับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมในท้องถิ่น

4) ส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

5) เพื่อดำเนินการสนับสนุนการพัฒนาสินค้ากลุ่มผลิตภัณฑ์ที่มีประสิทธิภาพให้เหมาะสมกับความต้องการของตลาดในแต่ละระดับ

6) เพื่อให้เกิดเครือข่ายบริหารระบบการเชื่อมโยงแหล่งผลิตให้เกิดการพัฒนาผลิตภัณฑ์ที่สอดคล้องกับศักยภาพการผลิตตามห่วงโซ่มูลค่า (Value Chain) ผู้การตลาดในแต่ละระดับ

7) เพื่อให้เครือข่ายบริหารการเชื่อมโยงศูนย์กระจายสินค้า และหรือแหล่งจำหน่ายสินค้าภายใต้โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

2.1.3 วิสาหกิจรายย่อย

วิสาหกิจส่วนใหญ่ในประเทศไทยเป็นวิสาหกิจรายย่อย ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ด้วยการสร้างผู้ประกอบการใหม่ สร้างรายได้ให้แก่ประเทศ ก่อให้เกิดการจ้างงาน รวมทั้งเป็นฐานรากของการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความยากจน แต่ด้วยเหตุที่วิสาหกิจรายย่อยมักอยู่นอกระบบ มิได้ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลของรัฐ ส่งผลให้หน่วยงานสนับสนุนไม่สามารถให้การส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ ใดก็ตาม ในปัจจุบัน สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในฐานะหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจในการสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ได้เริ่มดำเนินการสำรวจสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อยเพื่อทราบถึงข้อมูลเชิงลึก รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ และข้อมูลอื่น ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจรายย่อยต่อไป¹¹

2.1.3.1 ความหมายของวิสาหกิจรายย่อย

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับวิสาหกิจประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทย ไม่ปรากฏว่ามีข้อกำหนดคำนิยามของคำว่า “วิสาหกิจรายย่อย” ไว้แต่อย่างใด มีเพียงคำนิยามของวิสาหกิจรายย่อย ที่กล่าวไว้ในเอกสารรายงานสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อย ปี 2550 ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมว่า วิสาหกิจรายย่อย เป็นธุรกิจที่มีขนาดเล็กมาก โดยมีการจ้างงานไม่เกิน 5 คน (หรือมากที่สุดไม่เกิน 10 คน) ซึ่งนับรวมตัวเจ้าของเอง และมีหลายกรณีที่นับรวมแรงงานในครัวเรือนด้วย โดยวิสาหกิจจะมีความแตกต่างกันไปตามประเภทและลักษณะของธุรกิจ

¹¹ รายงานสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อย (Micro Enterprises) ปี 2553 ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ซึ่งหากพิจารณาในด้านของการบริหารจัดการ วิสาหกิจรายย่อยอาจถูกบริหารจัดการแบบธุรกิจครอบครัว หรือเป็นธุรกิจที่ไม่เป็นทางการอีกด้วย¹²

นอกจากนี้ หากพิจารณาในบริบทของต่างประเทศ จะพบว่าโดยทั่วไปแล้ว คำนิยามของวิสาหกิจรายย่อยในประเทศต่าง ๆ มีองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกัน โดยยึดขนาดของธุรกิจเป็นเกณฑ์ โดยให้ความหมายว่า วิสาหกิจรายย่อยเป็นวิสาหกิจที่มีขนาดเล็กมาก โดยพิจารณาจากจำนวนการจ้างงาน หรือขนาดของทุนจดทะเบียนและการเข้าถึงแหล่งทุนของวิสาหกิจนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม ให้นิยามของวิสาหกิจรายย่อย มีความหลากหลายแตกต่างกันไปตามการศึกษาหรือความสนใจของแต่ละองค์กร ตัวอย่างเช่น ประเทศกำลังพัฒนามักนิยามวิสาหกิจรายย่อย โดยกำหนดว่าวิสาหกิจรายย่อยมีการจ้างงานไม่เกิน 5 คน ขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) มักให้คำจำกัดความวิสาหกิจรายย่อยว่า เป็นวิสาหกิจที่มีการจ้างงานไม่เกิน 10 คน นอกจากนี้ หากพิจารณาจากทุนจดทะเบียนของวิสาหกิจรายย่อย จะพบว่า คำนิยามดังกล่าวยังมีความแตกต่างกันไปในประเทศต่าง ๆ อีกด้วย¹³

2.1.3.2 ประเภทของวิสาหกิจรายย่อย

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ได้จัดประเภทของวิสาหกิจรายย่อยตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามมาตรฐานสากลตามหลักเกณฑ์ของ International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (ISIC) ดังนี้¹⁴

1. วิสาหกิจรายย่อย จำแนกตามประเภทกิจการภาคการผลิต แบ่งได้เป็น
 - 1) การผลิตผลิตภัณฑ์อาหารและเครื่องดื่ม
 - 2) การผลิตสิ่งทอและเครื่องแต่งกาย
 - 3) การผลิตไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้
 - 4) การผลิตเครื่องประดับ
 - 5) การผลิตอื่น ๆ

¹² รายงานสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อย (Micro Enterprises) ปี 2550 ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, น. 314.

¹³ รายงานสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อย (Micro Enterprises) ปี 2550 ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, น. 314.

¹⁴ รายงานสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อย (Micro Enterprises) ปี 2553 ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, น. 2-1 – 2-2.

2. วิสาหกิจรายย่อย จำแนกตามประเภทกิจการภาคการค้าและซ่อมบำรุง แบ่งได้เป็น

- 1) การขายปลีกตามแผงลอย/ตลาดสด
- 2) ร้านขายของชำ
- 3) การขายปลีกเสื้อผ้า รองเท้า และเครื่องหนัง
- 4) ภาคการค้าอื่น ๆ
- 5) การซ่อมของใช้ส่วนบุคคล
- 6) การซ่อมบำรุงยานยนต์
- 7) การค้าส่ง

3. วิสาหกิจรายย่อย จำแนกตามประเภทกิจการภาคบริการ แบ่งได้เป็น

- 1) กภัตตาคาร/ร้านอาหาร
- 2) บริการส่วนบุคคล
- 3) ภาคบริการอื่น ๆ
- 4) หอพัก

2.1.3.3 คุณลักษณะของผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อย

ตามรายงานสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อย (Micro Enterprises) ปี 2553 ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ได้รายงานผลการสำรวจคุณลักษณะของผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยว่า จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อย จำนวน 1,161 ราย พบว่าผู้ประกอบการร้อยละ 70.41 เป็นเพศหญิง โดยเฉพาะภาคบริการที่มีสัดส่วนผู้ประกอบการที่เป็นเพศหญิงสูงกว่าภาคการผลิต และภาคการค้าและซ่อมบำรุง ร้อยละ 65.34 มีอายุระหว่าง 31-50 ปี ร้อยละ 30.57 จบการศึกษาระดับประถมศึกษา ร้อยละ 66.67 มีภูมิลำเนาเป็นคนในจังหวัดเดียวกับที่ดำเนินการสำรวจ โดยร้อยละ 56.18 เป็นคนในจังหวัดและอำเภอเดียวกับที่ทำการสำรวจ อีกร้อยละ 10.49 เป็นคนในจังหวัดเดียวกับที่ทำการสำรวจแต่ต่างอำเภอ¹⁵

2.1.3.4 ความเป็นเจ้าของกิจการ และเงินลงทุนในกิจการวิสาหกิจรายย่อย

ตามรายงานสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อย (Micro Enterprises) ปี 2553 ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ได้รายงานผลการสำรวจความเป็นเจ้าของกิจการ และเงินลงทุนในกิจการวิสาหกิจรายย่อย โดยพบว่า ผู้ประกอบการวิสาหกิจรายย่อยส่วนใหญ่

¹⁵ รายงานสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อย (Micro Enterprises) ปี 2553 ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, น. 1-1.

คิดเป็นร้อยละ 97.07 เป็นเจ้าของกิจการแต่เพียงผู้เดียว มีจำนวนน้อยมากที่ร่วมลงทุนกับผู้อื่น ซึ่งปรากฏข้อมูลตามตาราง ดังนี้¹⁶

ตารางแสดงความเป็นเจ้าของกิจการของวิสาหกิจรายย่อย

ความเป็นเจ้าของกิจการ	สัดส่วนของประเภทกิจการ (ร้อยละ)			
	ผลิต	การค้าและซ่อมบำรุง	บริการ	รวม
เป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว	95.78	97.45	97.34	97.07
มีหุ้นส่วน	3.38	2.19	2.39	2.50
อื่น ๆ เช่น ทำร่วมกับ ครอบครัว (กงสี)	0.84	0.36	0.27	0.43
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00

ในส่วนของเงินลงทุนในกิจการวิสาหกิจรายย่อยนั้น จะพบว่า กิจการวิสาหกิจรายย่อยส่วนใหญ่ใช้เงินลงทุนเมื่อเริ่มกิจการไม่สูงมากนัก กิจการที่ใช้เงินลงทุนต่ำกว่า 30,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 49.17 โดยจำแนกเป็นเงินลงทุนเมื่อเริ่มกิจการไม่เกิน 10,000 บาท ร้อยละ 17.95 อีกร้อยละ 17.06 ใช้เงินลงทุน 10,001 - 20,000 บาท และอีกร้อยละ 14.16 ใช้เงินลงทุน 20,001 - 30,000 บาท ส่วนผู้ประกอบการที่ใช้เงินลงทุนมากกว่า 50,000 บาท มีประมาณร้อยละ 32.90 เมื่อพิจารณาตามประเภทกิจการ พบว่า วิสาหกิจรายย่อยในภาคบริการมีการลงทุนเมื่อเริ่มกิจการค่อนข้างสูง โดยร้อยละ 39.18 ลงทุนมากกว่า 50,000 บาท เมื่อเริ่มกิจการ ขณะที่วิสาหกิจรายย่อยในภาคการค้าและซ่อมบำรุง ร้อยละ 41.34 ลงทุนน้อยกว่า 20,000 บาท เมื่อเริ่มกิจการ ส่วนวิสาหกิจรายย่อยในภาคการผลิตมีการลงทุนเมื่อเริ่มกิจการที่ค่อนข้างกระจาย โดยปรากฏข้อมูลตามตาราง ดังนี้¹⁷

¹⁶ รายงานสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อย (Micro Enterprises) ปี 2553 ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, น. 2-7.

¹⁷ รายงานสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อย (Micro Enterprises) ปี 2553 ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, น. 2-8.

ตารางแสดงเงินลงทุนเมื่อเริ่มกิจการของวิสาหกิจรายย่อย

เงินลงทุนเมื่อเริ่มกิจการ	สัดส่วนของประเภทกิจการ (ร้อยละ)			
	ผลิต	การค้าและซ่อมบำรุง	บริการ	รวม
น้อยกว่า 10,000 บาท	14.89	22.35	13.42	17.95
10,001 – 20,000 บาท	14.47	18.99	15.89	17.05
20,001 – 30,000 บาท	17.87	12.85	13.70	14.16
30,001 – 40,000 บาท	5.11	4.28	6.58	5.19
40,001 – 50,000 บาท	18.30	11.36	11.23	12.75
50,001 – 100,000 บาท	13.19	18.44	19.73	17.77
มากกว่า 100,000 บาท	16.17	11.73	19.45	15.13
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00

2.1.4 วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นกลุ่มวิสาหกิจส่วนใหญ่ของประเทศที่มีความสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นภาคธุรกิจที่มีการเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องและยังเป็นภาคธุรกิจที่มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นการลงทุนในประเทศ เนื่องจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมักเป็นธุรกิจที่ผู้ประกอบการรายใหม่เริ่มเข้ามาลงทุนและพัฒนาตัวเองเพื่อเป็นผู้ประกอบการที่มีขนาดใหญ่ต่อไป นอกจากนี้ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยังเป็นภาคธุรกิจที่มีจำนวนการจ้างงานส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นแหล่งฝึกออาชีพของแรงงานประเภทต่าง ๆ เป็นภาคธุรกิจที่สร้างมูลค่าเพิ่มจากการใช้ทรัพยากรและสร้างระบบการแข่งขัน ซึ่งจะช่วยลดการผูกขาดของผู้ผลิตรายใหญ่ ซึ่งจะทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยสร้างทางเลือกที่หลากหลาย (และราคาย่อมเยา) แก่ผู้บริโภค

2.1.4.1 ความหมายของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

“วิสาหกิจ” หมายถึง กิจการผลิตสินค้า กิจการให้บริการ กิจการค้าส่ง กิจการค้าปลีก หรือกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹⁸ สำหรับวิสาหกิจขนาดกลาง

¹⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 3.

หรือวิสาหกิจขนาดย่อม ได้แก่ วิสาหกิจที่มีจำนวนการจ้างงานมูลค่าสินทรัพย์ถาวร หรือทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง¹⁹

2.1.4.2 ประเภทของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

จากความหมายของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สามารถแบ่งประเภทของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้ 4 ประเภท ได้แก่²⁰

1) กิจการผลิตสินค้า (Manufacturing) เป็นกิจการที่ผลิตสินค้าโดยนำผลผลิตออกขายโดยตรงแก่ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก และผู้อุปโภคบริโภคโดยตรง และผลผลิตของกิจการประเภทนี้มักจะเป็นสินค้าอุปโภค (Consumer Goods) หรือสินค้าของผู้ผลิต (Producer Goods)

2) กิจการให้บริการ (Business Service) เป็นกิจการที่เสนอบริการรูปแบบต่าง ๆ แก่ผู้ผลิต ผู้ค้าส่ง ผู้ค้าปลีก และผู้อุปโภคบริโภค

3) กิจการค้าส่ง (Wholesaling) เป็นกิจการที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางระหว่างผู้ผลิตหลายราย

4) กิจการค้าปลีก (Retailing) เป็นกิจการที่ผู้ประกอบการจะซื้อสินค้าจากผู้ผลิตหรือผู้ค้าส่ง และนำออกมาขายให้แก่ผู้อุปโภคบริโภคโดยตรง

2.1.4.3 ความสำคัญของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ในด้านความสำคัญของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนั้น พบว่ามีส่วนช่วยทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความมั่นคงและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจได้ โดยความสำคัญของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ได้แก่²¹

1) เป็นเครื่องมือป้องกันการผูกขาดทางการค้าของผู้ประกอบการภายในประเทศ การดำเนินธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจะลดปัญหาในเรื่องการผูกขาดของตลาดได้ เพราะจะมีผู้ประกอบการจำนวนมากในตลาด ซึ่งตามกลไกตลาดจะทำให้เกิดเป็นตลาดแข่งขันและขจัดปัญหาการผูกขาด โดยวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมซึ่งมีอยู่มากกว่าร้อยละ 90 ของระบบเศรษฐกิจจะทำให้ระบบเศรษฐกิจมีลักษณะเป็นตลาดแข่งขันผู้บริโภคจะได้รับประโยชน์ในด้านของราคาที่เป็นธรรม

¹⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 4.

²⁰ ดำรงศักดิ์ ชัยสนิท และสุนิ เลิศแสวงกิจ, การบริการธุรกิจขนาดย่อม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วังอักษร, 2538), น. 4.

²¹ บริษัท ซีเอ อินเตอร์เนชั่นแนล อินฟอร์เมชั่น จำกัด, โครงการศึกษาบทบาทของธุรกิจขนาดเล็กลงและขนาดกลางในประเทศไทย, รายงานการศึกษา, 2542.

2) สร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้า

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินค้าได้ โดยเฉพาะในกลุ่มสินค้าเกษตร ที่มีการใช้วัตถุดิบในประเทศเป็นปัจจัยการผลิต ซึ่งมีการจำหน่ายในประเทศและส่งออกไปยังจำหน่ายต่างประเทศ เช่น สินค้าเกษตรแช่แข็งและแปรรูปต่าง ๆ

3) สร้างรายได้ให้แก่ประเทศ

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีการผลิตสินค้าและบริการเพื่อส่งออกสามารถสร้างรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศได้ อีกทั้งยังมีการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า ทำให้สามารถประหยัดเงินตราต่างประเทศจากการนำเข้าสินค้าได้อีกทางหนึ่ง

4) ช่วยฟื้นฟูสภาวะเศรษฐกิจ

ในธุรกิจประเภทการขนส่ง โรงแรม/ภัตตาคาร ภาคการเกษตร และการค้า ซึ่งมีจำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในสัดส่วนที่สูง พบว่ามีแนวโน้มที่ดีขึ้นในการดำเนินงานแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปรับตัวและอยู่รอดของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม อีกทั้งยังเป็นแหล่งรองรับแรงงานขนาดใหญ่ จึงสามารถบรรเทาปัญหาจากภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำได้

5) เป็นแหล่งเสริมสร้างประสบการณ์ ทั้งในส่วนของผู้ประกอบการและแรงงาน

ในปัจจุบัน มีผู้ประกอบการรายใหม่จำนวนมากต้องการประกอบกิจการส่วนตัว โดยเริ่มจากธุรกิจขนาดเล็กที่ไม่ต้องใช้เงินลงทุนสูงมากนัก ซึ่งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีขนาดเงินลงทุนที่ไม่สูงมาก ความเสียหายเมื่อเกิดความผิดพลาดขึ้นจึงมีต่ำกว่าวิสาหกิจขนาดใหญ่ ซึ่งผู้ประกอบการรายใหม่สามารถสะสมประสบการณ์ให้มีความชำนาญเพียงพอก่อน จึงจะขยายไปเป็นวิสาหกิจขนาดใหญ่ได้ ในส่วนของแรงงานก็เป็นแหล่งเสริมสร้างประสบการณ์ในการทำงานด้วย

6) เป็นแหล่งสนับสนุนและเชื่อมโยงไปสู่กิจการขนาดใหญ่

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นแหล่งสนับสนุนที่เชื่อมโยงไปสู่วิสาหกิจขนาดใหญ่ได้ โดยการเป็นผู้ผลิตสินค้าขั้นกลางหรือวัตถุดิบ เพื่อส่งต่อให้วิสาหกิจขนาดใหญ่ อีกทั้งยังเป็นแหล่งรองรับผลิตภัณฑ์อีกทางหนึ่งด้วย

7) เป็นตัวเชื่อมสู่ภาคการผลิตที่เกี่ยวข้อง

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับภาคการเกษตร ช่วยให้มีการกระจายรายได้ไปสู่ภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจระหว่างเมืองและชนบทได้

8) เป็นแหล่งผลิตสินค้าและบริการใหม่ ๆ

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นกิจการที่มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวในการดำเนินงานสูง เนื่องจากมีผู้บริหารคนเดียวหรือเป็นกิจการลักษณะครอบครัวเป็นส่วนใหญ่

การบริหารงานไม่มีความสลับซับซ้อน ดังนั้น ในการผลิตและคิดค้นสินค้าหรือบริการใหม่ ๆ จึงทำได้ง่ายและเข้าสู่ตลาดได้รวดเร็ว

2.1.4.4 สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Office of Small and Medium Enterprise Promotion , OSMEP) หรือ สสว.²² เดิมอยู่ในกำกับดูแลของกระทรวงอุตสาหกรรม มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อศึกษาและจัดทำรายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศรวมถึงส่งเสริมการทำธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปัจจุบันมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ 2 คณะ ประกอบด้วย

1) คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริม วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมพร้อมทั้งกำกับดูแลดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่แทน และผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นกรรมการและเลขานุการ

2) คณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มีอำนาจหน้าที่วางนโยบาย บริหารงาน ควบคุม กำกับดูแลและรับผิดชอบในกิจการของ สสว. โดยมีปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นประธานกรรมการและผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นกรรมการและเลขานุการ

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) เปิดทำการตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2544 โดยได้รับความอนุเคราะห์ให้ใช้พื้นที่บางส่วนบริเวณ ชั้น 2 กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ถนนพระรามที่ 6 เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ต่อมา สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ย้ายสถานที่ทำการมาอยู่ ณ อาคารทีเอสทีทาวเวอร์ ถนนวิภาวดีรังสิต ตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2544 จนถึงปัจจุบัน²³

วิสัยทัศน์ (Vision) ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (พ.ศ. 2560 – 2564)

“เป็นผู้นำในการขับเคลื่อนและเพิ่มศักยภาพ SME คู่ความมั่งคั่งอย่างยั่งยืน”

พันธกิจ (Mission) ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

²² เป็นองค์การมหาชน ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจและขนาดย่อม พ.ศ. 2543.

²³ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.). (2561). ประวัติสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.). สืบค้นเมื่อ 5 มีนาคม 2561, จาก <http://www.sme.go.th/th/page.php?modulekey=4>

“บูรณาการ และผลักดันการส่งเสริม SME ของหน่วยงานภาครัฐ และเอกชน เพื่อให้ SME สามารถเติบโตและแข่งขันได้ในระดับสากล”

2.1.4.5 ความแตกต่างระหว่างวิสาหกิจรายย่อยกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

แม้ว่าวิสาหกิจรายย่อย และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน แต่หากพิจารณาในรายละเอียดลักษณะด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านองค์กร ด้านการเงิน และด้านการผลิต แล้วจะพบว่า วิสาหกิจรายย่อยมีความแตกต่างจากวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ดังนี้

ตารางแสดงความแตกต่างระหว่างวิสาหกิจรายย่อยกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม²⁴

ลักษณะ	วิสาหกิจรายย่อย	วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
1. องค์กร - บุคลากร - การวางแผน - ข้อกำหนด กฎระเบียบที่เป็นทางการ	ไม่มีการกำหนด โครงสร้าง มี ข้อมูล เกี่ยวกับ ขนาด และขอบเขตขององค์กรน้อย ค่าตอบแทนไม่เป็นทางการ ส่วนใหญ่ เป็น สมาชิก ในครัวเรือน ไม่มีแผนการทำงานที่แน่นอน ไม่มีและอาจมีการฝ่าฝืน	มีโครงสร้างในตำแหน่งงาน และหน้าที่ ค่าตอบแทนตามตำแหน่ง เฉพาะ เพื่อจุดประสงค์เกี่ยวกับภาษี และใช้ควบคุมการทำงาน รวมทั้งใช้ในการตัดสินใจ ขึ้นอยู่กับนโยบายที่กำหนดขึ้น และกรอบของกฎระเบียบ
2. การเงิน	ใช้เงินทุนของตนเอง ไม่มีการจัดการทางการเงิน เพียงเพื่อจัดทำภาษี เนื่องจาก	มีการรวบรวมเงินจากหลายหุ้น มีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเงินอย่างเป็นทางการ

²⁴ รายงานสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อย (Micro Enterprises) ปี 2550 ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, น. 319.

ลักษณะ	วิสาหกิจรายย่อย	วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
- การบัญชี	วิสาหกิจรายย่อยส่วนใหญ่อยู่ในตลาดที่ไม่เป็นทางการ	เพื่อการจัดทำภาษี และนำมาใช้ในการจัดการทางธุรกิจ
3. การผลิต - สินทรัพย์ถาวร - สิ้นค้าคงคลัง	ใช้วิธีการผลิตแบบง่าย ๆ ไม่มีการฝึกอบรม เครื่องมือเครื่องใช้ส่วนใหญ่มาจากครัวเรือน ไม่มีการวางแผนหรือควบคุม	ใช้เทคโนโลยีการผลิตที่ซับซ้อนกว่า มีการฝึกอบรม เครื่องมือ สถานที่ที่เหมาะสมกับประเภทของธุรกิจ มีการจัดการ มีเทคนิคที่ทันสมัย

2.1.5 นโยบายและแนวทางของรัฐที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก

ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสังคมไทย นำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ และเกี่ยวพันกันเป็นลูกโซ่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิต การศึกษา ฯลฯ โดยเฉพาะประชากรส่วนใหญ่ของประเทศที่อยู่ในภาคชนบทและมีอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งถือเป็นฐานรากของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าหลายสิบปีที่ผ่านมา ฐานรากของประเทศไทยอยู่ในสภาพที่อ่อนแอ มีปัญหาขาดปัจจัยการผลิต ไรที่ดินทำกิน เข้าไม่ถึงแหล่งทุน ขาดความรู้ในการผลิต เมื่อมีผลผลิตขึ้น เกินก็เกิดปัญหาด้านการตลาด พืชผลราคาตกต่ำ ทำให้มีปัญหาหนี้สิน มีปัญหาในครัวเรือนและสังคมติดตามมา ขณะที่ภาครัฐที่ผ่านมาจะเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มุ่งไปสู่อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ทำให้ช่องว่างความเหลื่อมล้ำห่างกันมากขึ้น จนกระทั่งรัฐบาลชุดปัจจุบันได้ทบทวนนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ โดยหันมาให้ความสำคัญกับการพัฒนาและส่งเสริมเศรษฐกิจฐานรากซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ โดยมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี รวมถึงการกำหนดแผนปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ และแผนปฏิรูปด้านสังคม ดังนี้

2.1.5.1 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 เป็นแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรกที่รองรับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) เป็นแผนที่จัดทำขึ้นในช่วงการ

ปฏิรูปประเทศและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกด้วยการน้อมนำเอา “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศ โดยมีประเด็นสำคัญในการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจเพื่อสังคม เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งการกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจ เช่น²⁵

1) การส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการระดับชุมชน การสนับสนุนศูนย์ฝึกอาชีพชุมชน ส่งเสริมให้ชุมชนจัดสวัสดิการและบริการชุมชน และผลักดันกลไกการกระจายที่ดินทำกินและการบริหารจัดการที่ดินของชุมชน โดยมุ่งบรรลุเป้าหมายสำคัญในการยกระดับรายได้ของประชากรกลุ่มร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด

2) การยกระดับห่วงโซ่มูลค่าด้วยการใช้เทคโนโลยีวิจัย และพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรมการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับความต้องการของการตลาด รวมทั้งสร้างสังคมผู้ประกอบการให้มีทักษะการทำธุรกิจที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

3) การส่งเสริมความเข้มแข็งของเศรษฐกิจกระแสใหม่ เช่น เศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์ และวัฒนธรรม การพัฒนาวิสาหกิจตั้งใหม่ (Start Up) และวิสาหกิจเพื่อสังคม รวมถึงการสร้างสังคมผู้ประกอบการเพื่อต่อยอดการผลิตและบริการ

4) การพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ทั้งวิสาหกิจขนาดย่อม ขนาดเล็ก และขนาดกลาง วิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจเพื่อสังคม เพื่อขยายฐานเศรษฐกิจฐานรากให้มีความครอบคลุมมากขึ้น เป็นการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาและส่งเสริมสังคมผู้ประกอบการให้ผลิตได้ และขายเป็น

2.1.5.2 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579)

ตามร่างยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) ประเด็นที่จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก เช่น ในการกำหนดยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม เรื่องการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้คนทุกกลุ่มในสังคม ซึ่งได้เน้นที่จะกล่าวถึงการสร้างรายได้เพิ่มและสร้างหลักประกันทางสังคมสำหรับผู้มีรายได้น้อยในกลุ่มประชากร ร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด ผู้ด้อยโอกาส และสนับสนุนการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อสร้างความร่วมมือที่เน้นผลลัพธ์เพื่อสังคม และหรือการส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม รวมถึง

²⁵ กรมการพัฒนาชุมชน, โครงการการค้นหาค้นแบบ การต่อยอด และขยายผลความสำเร็จ การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากและประชารัฐ (รายงานผลการวิจัย), (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2560), น. 11 – 12.

การเสริมสร้างพลังทางสังคมด้วยการส่งเสริมให้วิสาหกิจชุมชน สามารถเข้าถึงตลาดเงิน ตลาดทุน และมีการเชื่อมต่อกับตลาดสินค้าและบริการตามกลุ่มประเภทของวิสาหกิจ²⁶

2.1.5.3 แผนปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ

ร่างแผนปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจที่ดำเนินการ โดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ฉบับเดือนธันวาคม 2560 ได้ระบุถึงความสำคัญของการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศที่จะต้องรับมือกับสถานการณ์เดิม อันเนื่องมาจากปัญหาด้านศักยภาพการเติบโตของเศรษฐกิจที่ลดลงจากเดิม ก่อนปี พ.ศ. 2540 เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวในอัตราร้อยละ 9 ต่อปี มาเป็นต่ำกว่าร้อยละ 4 ต่อปี ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ปัญหาความเหลื่อมล้ำทั้งในด้านเศรษฐกิจ รายได้ และโอกาสของคนเมืองกับคนชนบท กรุงเทพมหานครกับต่างจังหวัด คนรวยกับคนจน ผู้ประกอบการรายใหญ่กับรายเล็ก รวมทั้งปัญหาภาคใต้และบทบาทภาครัฐที่ไม่เอื้อต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ แผนปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เศรษฐกิจไทยแข่งขันได้ กระจายประโยชน์ไปสู่ประชาชน เติบโตอย่างยั่งยืน โดยมีประเด็นสำคัญที่มุ่งเน้น 3 ด้าน ได้แก่ (1) การเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันให้กับทุกภาคส่วนของระบบเศรษฐกิจ ด้วยการมุ่งเน้นการเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) การสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน และการสร้างระบบนิเวศด้านการวิจัยและนวัตกรรม (2) การสร้างความเท่าเทียมและการเติบโตร่วมไปด้วยกัน ปรับเปลี่ยนกระบวนการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจน และเน้นการกระจายประโยชน์จากการพัฒนาไปสู่ประชาชนให้ทั่วถึงมากขึ้นด้วยการสร้างรายได้ให้กับเกษตรกรและแรงงานไร้ฝีมือในระดับฐานราก และ (3) การปฏิรูปสถาบันทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปรับบทบาทและกลไกของรัฐ ให้พร้อมต่อการทำหน้าที่เป็นระบบนิเวศใหม่ของระบบเศรษฐกิจที่มีความพร้อมทั้งด้านการกำหนดข้อควรปฏิบัติ และการเป็นกลไกสนับสนุน ที่คำนึงถึงเกณฑ์ว่าด้วยธรรมาภิบาล ทั้งด้านประสิทธิภาพ โปร่งใส การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นร่วมตัดสินใจ และการประสานความร่วมมือกับผู้เกี่ยวข้อง²⁷

2.1.5.4 แผนปฏิรูปประเทศด้านสังคม

ตามร่างแผนปฏิรูปประเทศด้านสังคมที่ดำเนินการ โดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ฉบับเดือนธันวาคม 2560 ได้ทบทวนข้อเสนอการปฏิรูปประเทศของสภาพัฒนาการสังคม (สพช.) ทั้ง 37 ด้าน ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นทางสังคม เช่น การให้ความสำคัญกับระบบประกันสังคมถ้วนหน้า ระบบสวัสดิการสังคมที่เหมาะสมสำหรับเด็กปฐมวัย ระบบสวัสดิการสังคมกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากไร้ ผู้พิการ คนชายขอบ สวัสดิการที่อยู่อาศัย การส่งเสริมความเข้มแข็งภาคประชาสังคม และระบบกลไกบริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคม การปฏิรูประบบเพื่อรองรับสังคมสูงวัยทั้งด้านเศรษฐกิจ

²⁶ เฟื่องอ้าง, น. 12.

²⁷ เฟื่องอ้าง, น. 13.

ด้านสภาพแวดล้อม ด้านสุขภาพ และด้านสังคม การปฏิรูปสิทธิและบทบาทของชุมชนในการบริหารจัดการทรัพยากรและทุนชุมชน สวัสดิการชุมชน และสัมมาชีพชุมชน รวมทั้งการคุ้มครองผู้บริโภค

คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสังคม ได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องและประเด็นปฏิรูปตามแผนงาน 5 หัวข้อด้วยกัน ประกอบไปด้วย (1) การปฏิรูปการออม สวัสดิการ และการลงทุนเพื่อสังคม (2) กลุ่มผู้เสียเปรียบทางสังคม (3) การจัดการข้อมูลและองค์ความรู้ด้านสังคม (4) ระบบสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง (5) การมีส่วนร่วม การเรียนรู้ การรับรู้ และการส่งเสริมกิจกรรมทางสังคม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายให้ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย สามัคคีปรองดอง พัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง มีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม มีโอกาสทัดเทียม ขจัดความเหลื่อมล้ำ ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ²⁸

2.1.6 ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระราชดำรัสชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทย ให้รอดพ้นและสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์

ศาสตราจารย์เกียรติคุณ นายแพทย์ประเวศ วะสี ได้กล่าวว่า เศรษฐกิจพอเพียง หมายถึง มีความพอเพียงในอย่างน้อย 7 ประการ คือ (1) พอเพียงสำหรับทุกคน ทุกครอบครัว ไม่ทอดทิ้งกัน (2) จิตใจพอเพียง ทำให้รักและเอื้ออาทรคนอื่นได้ (3) สิ่งแวดล้อมพอเพียง การอนุรักษ์และเพิ่มพูนสิ่งแวดล้อมทำให้ยังชีพท่ามาหากินได้ เช่น การทำเกษตรแบบผสมผสาน ซึ่งได้ทั้งอาหาร ได้ทั้งสิ่งแวดล้อมและได้ทั้งเงิน (4) ชุมชนเข้มแข็งพอเพียง การรวมตัวกันจะทำให้แก้ไขปัญหาล่าง ๆ ได้ เช่น ปัญหาสังคม ปัญหาความยากจน ปัญหาสิ่งแวดล้อม (5) ปัญหาพอเพียง มีการเรียนรู้ร่วมกันในการปฏิบัติ และปรับตัวได้อย่างต่อเนื่อง (6) พื้นฐานวัฒนธรรมพอเพียง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งแวดล้อมที่หลากหลายกับวิถีชีวิตที่เติบโตไปพร้อม ๆ กัน และ (7) ความมั่นคงพอเพียง ไม่ใช่ুবวาบเดี่ยวจนเดี่ยวรวบแบบกะทันหัน เดี่ยวตงานไม่มีกิน ไม่มีใช้จะทำให้สภาพจิตเสีย เมื่อทุกอย่างพอเพียง ก็จะทำให้เกิดสมดุลเป็นปกติและยั่งยืน เรียกว่า เศรษฐกิจพอเพียง²⁹

²⁸ เฝิงอ้วง, น. 13 – 14.

²⁹ ประเวศ วะสี, วิสัยทัศน์ของกระบวนการเรียนรู้ในหลักสูตรการศึกษาระดับพื้นฐาน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คุรุสภา, 2542).

ดร.สุเมธ ตันติเวชกุล ได้กล่าวว่า การปฏิบัติตนตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีดังนี้ (1) ยึดความประหยัด ตัดทอนค่าใช้จ่ายในด้านที่ไม่จำเป็น ลดละความฟุ่มเฟือย ในการดำรงชีวิตอย่างจริงจัง (2) ยึดกิจการประกอบอาชีพที่ถูกต้อง สุจริตแม้จะตกอยู่ในภาวะขาดแคลนในการดำรงชีวิตก็ตาม (3) ละเลิกการแก่งแย่งผลประโยชน์และแข่งขันในทางการค้าขาย (4) ไม่หยุดนิ่งที่จะหาทางใช้ชีวิตหลุดพ้นจากความทุกข์ยากครั้งนี้ โดยต้องขวนขวายใฝ่หาความรู้ให้เกิดรายได้ เพิ่มพูนขึ้นจนถึงขั้นพอเพียงเป็นเป้าหมายสำคัญ (5) ปฏิบัติตนในแนวทางที่ดี ลดละสิ่งชั่วทั้งหมดสืบไป³⁰

2.2 หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นหลักที่ยอมรับว่ามนุษย์ทุกคนนั้นต่างมีความเท่าเทียมกัน และห้ามมิให้รัฐในฐานะที่เป็นองค์กรใช้อำนาจปกครองเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นในทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ความสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักความเสมอภาค คือ เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจ การกระทำของรัฐที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหากเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดโดยเฉพาะ รัฐจะต้องสามารถให้คำอธิบายอันสมเหตุสมผลได้ว่าเพราะเหตุใดจึงดำเนินการเช่นนั้น หากเหตุผลที่ทำให้ไม่สามารถรับฟังได้ อาจแสดงให้เห็นได้ว่ารัฐกำลังใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจและเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยความไม่เป็นธรรม

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้น ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่า มีเสรีภาพแต่ประการใด³¹ ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น หลักความเสมอภาคได้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอกาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียม

³⁰ สุเมธ ตันติเวชกุล, ใต้เบื้องพระยุคลบาท, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2542).

³¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค,” วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 30, ปีที่ 2, น. 165(มิถุนายน 2543).

กัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

2.2.1 ความหมายของหลักความเสมอภาค

คำว่า “เสมอภาค” หากกล่าวโดยทั่ว ๆ ไป จะหมายถึงการที่บุคคลหรือประชาชนที่อยู่ ในสถานะเดียวกัน ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับ หรือการใช้การบริการสาธารณะได้อย่างเดียวกันภายใต้ ระเบียบเดียวกัน ซึ่งตัวแทนของรัฐบาลหรือข้าราชการของรัฐ ไม่สามารถที่จะเลือกปฏิบัติหรือ การให้บริการกับประชาชนเฉพาะคนใด คนหนึ่งได้

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้สรุปหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ของหลักความเสมอภาคไว้ว่า “จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อ สิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ”³² หลักความเสมอภาค ในที่นี้ จึงหมายถึงหลักการที่ว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน เพราะอย่างน้อยที่สุดทุก ๆ คนย่อมจะต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย (Equality before the Law) เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสภายใต้ ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกัน สำหรับความเสมอภาคที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญนั้น พบหลากหลาย รูปแบบแตกต่างกันไป ทั้งความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในภาระ สาธารณะ ความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง ตลอดจนความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ เป็นต้น

2.2.2 แนวความคิดของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้อง คำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่า หลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจ ของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอัน ก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้ เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอ

³² บรรเจิด สิงคะเนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) เรื่อง หลักความเสมอภาค, (กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544), น. 3.

ภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้³³

2.2.3 ประเภทของหลักความเสมอภาค

แนวความคิดเกี่ยวกับหลักความเสมอภาคในประเทศไทย ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยใน ปี พ.ศ. 2475 แนวความคิดในเรื่องหลักความเสมอภาคแบบตะวันตกนั้น ไม่ปรากฏอย่างชัดเจน แต่หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ก็ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาใช้ในประเทศไทยโดยคณะราษฎร จากนั้นก็มีการบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกประเภทของหลักความเสมอภาคได้ 2 ประเภท ดังนี้³⁴

2.2.3.1 หลักความเสมอภาคทั่วไปหรือความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย หมายความว่า บุคคลไม่ว่าจะมีฐานะทางกฎหมายอย่างไรก็ตามต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน สถานะทางกฎหมาย ไม่ก่อให้เกิดเอกสิทธิ์แก่บุคคลเหล่านั้นแต่อย่างใด เช่น ถ้าหากตำรวจทำสิ่งที่ผิดกฎหมาย ตำรวจ คนนั้นก็ต้องรับโทษเช่นเดียวกับกรณีที่บุคคลธรรมดาทั่วไปกระทำความผิด การเป็นตำรวจไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ตำรวจที่ไม่ต้องรับโทษในทางอาญา เว้นแต่กรณีดังกล่าวจะเข้าเหตุยกเว้นโทษ หรือเหตุยกเว้นความผิดตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย จึงเป็นหลักความเสมอภาคทั่วไปที่บุคคลอาจเรียกร้องจากรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติต่อตนเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อบุคคลอื่นอย่างเท่าเทียมกัน

2.2.3.2 หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง คือ หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณสุข หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น

2.2.4 หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคนั้นถือเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่การใช้หลักความเสมอภาคที่มีความหลากหลายอย่างมากในการปฏิบัติ

³³ สิทธิพร เสภาภาน, “ความเสมอภาคตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ” ในรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 11, “ศาลรัฐธรรมนูญภายใต้หลักนิติธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส. จำกัด, 2556), น. 335.

³⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 193.

เนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ส่งผลให้การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคย่อมแตกต่างกันไปด้วย ทั้งนี้ ความแตกต่างที่ได้รับจากการปฏิบัติจะต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อหลักความเสมอภาค มีหลักเกณฑ์การพิจารณาได้ 3 ประการ³⁵ ดังนี้

2.2.4.1 หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค

หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค ได้ปรากฏให้เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติซึ่งมีผลเป็นการผูกพันองค์กรของรัฐที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม โดยมีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ดังนี้

1) ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติ คือ ต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์ที่จะต้องไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือ เหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญนั้นต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เช่นเดียวกัน แต่หากมีใช้เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่มาบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการรถเมล์ของรัฐอย่างเสมอภาคทุกคนซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคอย่างกว้าง ๆ อีกตัวอย่างหนึ่ง การที่รัฐกำหนดราคาตัวรถไฟเป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสอง และชั้นสามตามปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละคนที่แตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

2) การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์

การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้น ถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน แต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน เช่น กฎหมายบำเหน็จบำนาญกำหนดให้ข้าราชการต้องรับราชการ 10 ปี ขึ้นไปจึงจะมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการซึ่งรับราชการเพียง 2 ปีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรยกย่องให้ได้รับบำเหน็จบำนาญเท่ากับ

³⁵ สิทธิพร เสภาภาน, *อ่างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 33, น. 340 - 349.

ข้าราชการซึ่งได้บำนาญ 10 ปีเช่นนี้หาได้ไม่ เพราะเมื่อเหตุไม่เหมือนกันคือเวลาราชการไม่เท่ากัน ก็ควรได้รับผลปฏิบัติแตกต่างกันไม่ควรให้ได้รับผลปฏิบัติเสมอกันแม้ว่าจะอยู่ในสถานะที่เป็นข้าราชการเหมือนกันก็ตาม³⁶

3) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนี้ จะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎหมายเพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่น ในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมือง ทางราชการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่างเพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้มาตรการดังกล่าวนั้นสะท้อนให้เห็นถึงการเลือกปฏิบัติและการเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ซึ่งเดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

4) การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้นจะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นแม้จะถือว่าเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามที แต่อย่างไรก็ดีการกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎหมายดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นที่เห็นได้ชัดก็คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่อง แหล่งกำเนิด เชื้อชาติ และศาสนา เป็นต้น

5) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวก คือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่³⁷ ซึ่งหลักการนี้เกิดจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดีและประธานาธิบดีจอห์นสันที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมอเมริกา โดยหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act) ขึ้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 1964³⁸ และศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาดำเนินการตามหลักดังกล่าวโดยการตัดสินในคดี Regents of University of California V. Bakke 438 US265 (1978) ว่า การที่

³⁶ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), น. 139.

³⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 31, น. 170.

³⁸ เพ็งอ้าง, น. 170.

มหาวิทยาลัยสำรองที่หนึ่ง ร้อยละ 16 ของคณะแพทยศาสตร์ให้นักศึกษาชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ เป็นต้น นอกจากนี้ หลักการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่นี้ยังได้รับจากรับรองจากศาลประชาคมยุโรปโดยมีการนำหลักเกณฑ์นี้ มาตัดสินในคดี Affaire Linguistique Belge ลงวันที่ 27 กรกฎาคม 1969 ว่า “ความไม่เสมอภาคทางกฎหมายบางประเภทมีขึ้นเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคในทางความเป็นจริง”³⁹

6) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระบบที่แตกต่างกัน

การปฏิบัติให้แตกต่างกันอาจมีผลสืบเนื่องมาจากการมีระบบที่แตกต่างกัน ดังนั้น การจะพิจารณาเปรียบเทียบว่ามีการปฏิบัติเท่าเทียมกันหรือไม่ ต้องมีการเปรียบเทียบว่าอยู่ในระบบเดียวกันหรือไม่ เช่น การที่กำหนดให้ข้าราชการ ทหาร หรือตำรวจ มีสิทธิในการประท้วงการนัดหยุดงานเพื่อต่อรองค่าจ้างหรือเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบของเอกชนที่ให้ลูกจ้างมีสิทธิที่ใช้การประท้วงการนัดหยุดงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นเครื่องมือในการต่อรองเรื่องเงื่อนไขในการจ้าง ในกรณีนี้มีอาจจะกล่าวได้ว่าเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ทั้งนี้ เพราะระบบของราชการกับระบบของภาคเอกชนนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในบางกรณีจึงไม่อาจจะนำระบบที่แตกต่างกันมาพิจารณาเปรียบเทียบกับปฏิบัติที่แตกต่างกันได้⁴⁰

7) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากประเพณี

ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกันอาจเป็นเหตุผลในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน โดยการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมนั้นต้องไม่ขัดหลักการปฏิบัติติดต่อกันมาอย่างยาวนานเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความถูกต้องเหมาะสม แต่จะต้องใช้หลักความยุติธรรมของประชาชนในขณะปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ตัวอย่างเช่น สถาบันการศึกษาของรัฐแห่งหนึ่งได้ตั้งมาเป็นเวลายาวนานมากซึ่งในขณะที่ตั้งนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อจะให้เฉพาะบุตรหลานของข้าราชการเท่านั้นได้ศึกษาเล่าเรียน ต่อมา เมื่อการศึกษาเปิดกว้างขึ้นสมควรมีการรับบุคคลทั่วไปให้เข้าศึกษาได้ด้วย แต่สถาบันดังกล่าวยังกำหนดไว้เฉพาะผู้ซึ่งเป็นบุตรหลานข้าราชการของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับสิทธิพิเศษในการคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันแห่งนั้น ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการยึดถือประเพณีที่ปฏิบัติมาอย่างยาวนานของสถาบันการศึกษาแห่งนั้นไม่อาจจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาหลักความเสมอภาคได้ เพราะการพิจารณาหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องอาศัยหลักความยุติธรรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาด้วย

³⁹ เพิ่งอ้าง, น. 170.

⁴⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 32, น. 21.

2.2.4.2 หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายได้ปรากฏในรูปแบบหลากหลายแตกต่างกันออกไป ดังนี้⁴¹

1) ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม

ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ในบางกรณีผสมผสานกันจนกล่าวได้ว่าความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมเป็นกรณีเฉพาะของการนำหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายมาใช้ ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสวินิจฉัยว่าการที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้พิพากษาศาลอาญานายเดียวสามารถพิจารณาตัดสินโทษทั้งหลายได้ โดยมีข้อยกเว้นให้เป็นอำนาจของอธิบดีผู้พิพากษาที่จะเป็นผู้กำหนดให้คดีนั้นอาจพิจารณาโดยองค์คณะผู้พิพากษาได้ กฎหมายดังกล่าวย่อมขัดกับหลักความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการที่ประชาชนจะตกอยู่ภายใต้กระบวนการที่เหมือนกันหรือรับผิดชอบตามกฎหมายอย่างเดียวกัน

2) ความเสมอภาคในภาระสาธารณะ

ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยถึงหลักความเสมอภาคในเรื่องภาษี อันเป็นภาระของสาธารณชนไว้ในหลายกรณี โดยเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะกำหนดฐานภาษีได้เอง โดยคำนึงถึงหลักความเสมอภาค อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีที่แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงลักษณะพิเศษของกิจกรรมที่หลากหลายของผู้ใช้แรงงานอิสระได้ เช่นเดียวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ การกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันหรือการให้ประโยชน์ทางภาษีด้วยมาตรการกระตุ้นให้มีการจัดตั้งและพัฒนา มูลนิธิหรือสมาคมทางวัฒนธรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาค เป็นต้น

3) ความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ

โดยหลักทั่วไปถือว่าการสอบแข่งขันเป็นวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานภาครัฐที่เหมาะสมและเสมอภาคที่สุด อย่างไรก็ตามตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสไม่ถือว่าการสอบแข่งขันเป็นวิธีการเพียงวิธีการเดียวที่จะคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานภาครัฐได้เท่านั้น ดังนั้น การที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 8 ปี ผู้บริหารสหภาพแรงงาน ผู้บริหารสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการทำประโยชน์ร่วมกันหรือผู้บริหารองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือกันระหว่างสมาชิก เป็นผู้มีสิทธิสอบเข้าโรงเรียนการบริหารแห่งชาติ จึงไม่ขัดกับหลักความเสมอภาคหรือการรับบุคลากรด้านการตรวจสอบและควบคุมจากบุคคลภายนอกหน่วยงานเท่านั้นก็ไม่ถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาคเช่นกัน ตุลาการรัฐธรรมนูญยังได้วินิจฉัยต่อไปว่า การกำหนดให้รับ

⁴¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้าวแล้ว เจริญรอดที่ 31*, น. 171 - 174.

บุคลากรด้านการต่างประเทศในอัตราส่วน ร้อยละ 5 จากบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการแต่ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานการทูตที่ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 6 เดือน ไม่ขัดกับหลักความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ แต่การกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งระหว่างบุคคลใดระดับหรือประเภทเดียวกันแตกต่างกันออกไป ศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสเห็นว่าขัดกับหลักความเสมอภาค⁴²

4) ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง

ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยเรื่องนี้โดยเห็นว่าในการเลือกตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลแรงงานหากกฎหมายกำหนดให้ชายจ้างแต่ละคนสามารถออกเสียงได้เท่ากับจำนวนลูกจ้างที่ตนเองมีอยู่แต่ไม่เกิน 50 เสียง นั้น เป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เนื่องจากในการเลือกตั้งผู้พิพากษาในศาลหนึ่งนั้นการที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีจำนวนลูกจ้างมากกว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนอื่นไม่ถือว่าเป็นเหตุที่จะมีสิทธิออกเสียงมากกว่าคนอื่นได้ นอกจากนี้การกำหนดโควตาของผู้ได้รับเลือกตั้งตามเพศถือว่ายึดกับหลักความเสมอภาคในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งเขตเลือกตั้งนั้นเดิมที่ศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นเรื่องทางการเมืองจึงไม่รับพิจารณา อย่างไรก็ตามต่อมาศาลได้เปลี่ยนแนวคำพิพากษาดังกล่าวโดยพิพากษาในคดี BAKER c/CARR วันที่ 26 มีนาคม 1962 ว่า ศาลมีอำนาจพิจารณาว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งทำให้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งในแต่ละเขตแตกต่างกันหรือไม่ และคำพิพากษาในคดี DAVID c/BANDEMER วันที่ 30 มิถุนายน 1986 ที่ศาลยืนยันอำนาจตรวจสอบว่าการแบ่งเขตเลือกตั้งมีลักษณะไม่เป็นกลางหรือไม่ เช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้วินิจฉัยในคำวินิจฉัย ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 1963 ยืนยันถึงความเท่าเทียมกันของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ไม่เสมอภาคอย่างชัดเจน หรือการแบ่งเขตเลือกตั้งที่เป็นไปตามอำเภอใจ เป็นต้น⁴³

5) ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ

หลักความเสมอภาคนั้นไม่ใช่หลักความเป็นเอกภาพ กล่าวคือ ไม่ใช่การปฏิบัติที่เหมือนกันทุกกรณีแต่เป็นความเสมอภาคแบบสัดส่วน เป็นการปฏิบัติที่เหมือนกันในสถานการณ์เช่นเดียวกัน ดังนั้น การปฏิบัติต่อผู้ใช้บริการสาธารณะอย่างแตกต่างกันตามหลักความเสมอภาคแบบสัดส่วนต้องสามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์อันแตกต่างของแต่ละสถานการณ์ที่ได้รับการปฏิบัติอย่างแตกต่างกันได้ด้วย ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยเรื่องนี้ว่า การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมของเรือข้ามฟากระหว่างจังหวัด La Rochelle กับเกาะ Re แตกต่างกันระหว่างคนอาศัยอยู่บนแผ่นดินใหญ่กับคนอาศัยอยู่บนเกาะ โดยคนที่อาศัยอยู่บนเกาะได้รับส่วนลดนั้น ถือว่าเป็น

⁴² สิทธิพร เสาภายน, *อ้างแล้ว เจริญธรรม* ที่ 33, น. 340 - 349.

⁴³ *เพ็งอ้าง*, น. 340 - 349.

การเลือกปฏิบัติที่แตกต่างกันเพราะสถานการณ์ที่แตกต่างกัน เช่นเดียวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมของผู้ใช้บริการที่อาศัยหรือมีที่ทำงานในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่จัดทำบริการสาธารณะแตกต่างไปจากอัตราของบุคคลอื่น ย่อมไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่ในกรณีที่เทศบาลกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเชื้อชาติของบุคคลที่จะได้รับสวัสดิการสังคมแตกต่างกันถือว่าขัดกับหลักความเสมอภาค⁴⁴

2.2.4.3 บทบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติในเรื่องของหลักความเสมอภาคไว้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง⁴⁵ โดยเฉพาะในบทบัญญัติมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดเกี่ยวกับความเสมอภาคของบุคคลในด้านต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน ดังนี้

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”⁴⁶

2.3 หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาล โดยมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารประเทศ การตรวจสอบการใช้

⁴⁴ เพิ่งอ้าง, น. 340 - 349.

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4.

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27.

อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การร่วมรับรู้ - ร่วมคิด ไปจนถึง การร่วมดำเนินการ ร่วมตรวจสอบอย่างกว้างขวางและครอบคลุมในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติลงไป ถึงระดับท้องถิ่นชุมชน

หลังจากนั้น ได้มีการวางหลักการพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาลไว้ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดว่า ธรรมาภิบาล มีองค์ประกอบ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ หลักความคุ้มค่า และหลักคุณธรรม

2.3.1 ความหมายของหลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย

ธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแล กิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารจัดการ ที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้ มีความหมาย อย่างกว้าง กล่าวคือ หากได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึง ศิลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น⁴⁷

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า ธรรม + อภิบาล มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance โดยคำว่า Governance (การอภิบาล) คือ วิธีการใช้อำนาจเพื่อบริหารทรัพยากรขององค์กร ซึ่ง Good Governance จัดเป็นวิธีการที่ดี ในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร⁴⁸

นายกิตติวัฒน์ รัตนดิลล ภูเก็ต ได้ให้ความหมายของหลักธรรมาภิบาลไว้ว่า หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหาร จัดการบ้านเมืองที่ดี⁴⁹

สำหรับความหมายของคำว่า “หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย” นั้น ยังไม่มีนักกฎหมาย ท่านใด ได้ให้ความหมายไว้อย่างชัดเจน แต่หากพิจารณาจากความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล”

⁴⁷ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). หลักการสากลของธรรมาภิบาล. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2561, จาก <http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=1220>

⁴⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ธรรมาภิบาลในองค์กรอิสระ, เอกสารประกอบการบรรยาย วันที่ 8 มิถุนายน 2545, นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

⁴⁹ กิตติวัฒน์ รัตนดิลล ภูเก็ต, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย) (Thai Administration Law), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2553), น. 431.

ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จึงอาจกล่าวได้ว่า “ธรรมาภิบาลทางกฎหมาย” หมายถึง ระบบการบริหารจัดการ หรือจัดระเบียบในเรื่องของกระบวนการตรากฎหมาย รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปในครรลองธรรม ถูกต้องตามหลักนิติธรรม มีการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

2.3.2 สารสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล รวมถึงแนวความคิดของนักวิชาการทางกฎหมายและหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทย สามารถอธิบายองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลได้ ดังนี้

2.3.2.1 หลักนิติธรรม

หลักการสำคัญอันเป็นสารสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ⁵⁰

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง

4. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

⁵⁰ ถวิลวดี บุรีกุล, “ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปีที่ 1, ฉบับที่ 2, (เดือนพฤษภาคม - สิงหาคม 2546).

5. หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้ โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษาที่มีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

6. หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” เป็นหลักการที่ว่า เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดแล้ว จะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ มิได้

7. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

2.3.2.2 หลักความสุจริตและโปร่งใส

ความโปร่งใสเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา สิ่งนี้ช่วยแก้ปัญหาคาทุจริตและคอร์รัปชันได้ทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งจะเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการตรวจสอบและรายงานผลงานดำเนินงานโดยการนำเสนอข่าวสารให้แก่สังคมได้รับทราบตามหลักความสุจริตและโปร่งใสนั้น เป็นการบริหารราชการที่มีความสุจริตและโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระเบียบและการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ โดยผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบและติดตามผลได้

2.3.2.3 หลักการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการบริหารราชการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้ รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและประชาชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมก็คือ การมีรูปแบบการปกครองและการบริหารงานที่กระจายอำนาจ

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ ซึ่งมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาลในการปกครองของรัฐ กล่าวคือ หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ และทำให้รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่าความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนได้รับการรับฟังและจะได้รับการ

ตอบสนอง⁵¹ ดังนั้น ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงความหมาย เจาะลึกพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

1) ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม (Participation) ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “เป็นการมีส่วนร่วม (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่า การมีส่วนร่วม โดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้น คำว่า การมีส่วนร่วม ตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าจะเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้น โดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจมิตินั้น ไม่ว่าจะเป็ทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน⁵²

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ให้นิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้เช่น เจมส์ แอล เครย์ตัน ได้กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้ อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน⁵³

⁵¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy), พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), น. 26.

⁵² เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2550), น. 1.

⁵³ เจมส์ แอล. เครย์ตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม, แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิสา พงษ์ศักดิ์ศรี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริกัณฑ์ ออฟเซ็ท, 2551), น. 3.

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวถึง การมีส่วนร่วม ในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของ กลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คนได้มีโอกาส ที่จะมีโอกาสพลต่อกิจกรรมส่วนรวม⁵⁴

อาจารย์ปัทมา ศุภกำปิง ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ในรายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งในด้านการให้ และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการ ริเริ่ม นโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมนั้น⁵⁵

Frankly Lisk ให้ความหมายการมีส่วนร่วมในมุมมองที่กว้างว่าเป็นการเข้าร่วมอย่าง แข็งขันของประชาชน ในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผน ที่มีการกำหนดรูปแบบแนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวาง ในการเลือก การบริหาร และการประเมินผลของแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะนำมาซึ่งการ ยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น⁵⁶

Erwin ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชน เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้ และความชำนาญร่วมกับวิทยาการที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผล การปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง⁵⁷

⁵⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 51*, น. 26 - 27.

⁵⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, และคณะ, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ,” (รายงานผลการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า, 2554), น. 18.

⁵⁶ อภิชาติ ตะเคียนนุช, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้าง อนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และการจำลองพระพุทธรูปสำคัญ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2557).

⁵⁷ สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “โครงการศึกษาพัฒนาการ ดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” (รายงานผลการวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น. 2 - 1.

2) เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการ⁵⁸ คือ

(1) ประชาชนต้องมีอิสรภาพในการเข้าร่วม (Freedom to Participate) กล่าวคือ ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

(2) ผู้เข้าร่วมต้องมีความสามารถที่จะเข้าร่วมกิจกรรม (Ability to Participate) กล่าวคือ มีความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ก็จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพให้พวกเขาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

(3) ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to Participate) ประชาชนที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมใดต้องเกิดจากความสนใจที่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น

3) รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้⁵⁹

(1) การมีส่วนร่วมแบบเป็นกันเอง ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัคร หรือการรวมตัวกันเอง เพื่อแก้ปัญหาของตัวเอง เป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก

(2) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ เป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบหรือการสนับสนุนโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นลักษณะทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา

(3) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ เป็นการเข้าร่วมภายใต้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐ ภายใต้การจัดการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ส่งผลให้ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้ผลในระยะยาว หรืออาจเกิดผลเสียที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

4) ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน

การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ โดยมีข้อพึงสังเกต คือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด

⁵⁸ ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2552), น. 16.

⁵⁹ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, และคณะ, “แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก,” (รายงานผลการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า, 2545), น. 5.

จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่⁶⁰

(1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน โดยวิธีการต่างๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องกับใด ๆ

(2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดีข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ เป็นต้น⁶¹

(3) ระดับการปรึกษาหารือ เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุมการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

(4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการ เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้ออนูญาโตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

(5) ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้⁶²

(6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชนเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม แต่สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ผลของการ

⁶⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 51*, น. 29 - 30.

⁶¹ *เพ็ญอ้าง*, น. 30.

⁶² *เพ็ญอ้าง*, น. 30.

ประชามติที่มีทั้งแบบที่มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก และแบบที่เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด⁶³

2.3.2.4 หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้

ความรับผิดชอบเป็นการพยายามให้คนทุกฝ่ายทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดในการทำงาน กล่าวที่จะตัดสินใจและรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจนั้น ๆ การมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นการบริหารราชการที่มีความรับผิดชอบในภาระหน้าที่และบทบาทที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์การหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรมชาติ การที่จะมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์กรหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ

หลักความรับผิดชอบเป็นแนวทาง กลไก และข้อปฏิบัติ ซึ่งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในบริการสาธารณะใช้เพื่อประกันผลการงานปฏิบัติ ในระดับที่พอใจ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบไปด้วยบุคคล 3 กลุ่ม คือ

1) สาธารณชนและประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับบริการจากระบบราชการ และมีความคาดหวังว่าจะได้รับสิ่งดีจากการจัดการของระบบราชการ

2) ผู้นำทางการเมืองและผู้บริหารองค์กร

3) ผู้ให้บริการ (ข้าราชการ)

ดังนั้น หลักความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับแนวทางหรือวิธีการที่ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐจัดการกับความคาดหวังที่หลากหลาย ซึ่งแบ่งได้เป็นรูปแบบ คือ ตามสายการบังคับบัญชา (Bureaucratic Accountability) คือ การรับผิดชอบจากการดำเนินงานตามสายงานของตน ตามกฎหมาย (Legal Accountability) คือ การรับผิดชอบตามกฎหมาย ข้อบังคับ กฎระเบียบ ตามวิชาชีพ (Professional Accountability) คือ การรับผิดชอบภาระหน้าที่ จรรยาบรรณ และ ตามการเมือง (Political Accountability) คือ การรับผิดชอบจากประชาชนที่ทำการเลือกเขาเหล่านั้นขึ้นมาสู่อำนาจ⁶⁴

ในหลักการธรรมาภิบาลต้องการระบบการเมือง การบริหาร และผู้นำองค์กร ผู้นำการเมือง ที่กล้ารับผิดชอบต่อภาระกระทำของตน โดยเฉพาะผู้นำที่ต้องการให้คนยอมรับก็จะต้องเป็นผู้นำที่กล้าหาญต่อการตัดสินใจและการดำเนินการของตน ผู้นำที่ไม่ดี จะแสดงพฤติกรรมที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ ถ้าผลของการกระทำที่ไม่ดี ส่งผลร้าย และล้มเหลว ผู้นำที่ไม่ดี จะแสดงการ

⁶³ เพิ่งอ้าง, น. 30.

⁶⁴ สถาบันพระปกเกล้า, หลักธรรมาภิบาล ว่าด้วยหลักแห่งความรับผิดชอบ (Accountability), (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2547), น. 101-3.

หลบหลีกความรับผิดชอบ แต่ในขณะที่ผลของงานออกมาดี ผู้นำที่ไม่ดี ก็จะแสดงออกถึงการได้หน้ารับผลของความดีเหล่านั้น กล่าวอย่างเป็นสำนวนไทย ๆ ผู้นำที่ไม่มีความรับผิดชอบตามหลักการธรรมาภิบาล จะเป็นคนเอาดีแต่ตัว โยนชู้ให้คนอื่น ผู้นำที่มีความเป็นธรรมาภิบาลในหลักการนี้ จะพร้อมให้สังคมตรวจสอบ หากสังคมสงสัยก็พร้อมจะแสดงความรับผิดชอบของตนออกมา โดยเสนอให้สังคมตรวจสอบโดยกระบวนการที่เหมาะสม พร้อมแสดงการตัดสินใจรับผิดชอบ เช่น การลาออกจากตำแหน่งในกรณีที่ต้องรับผิดชอบ เป็นต้น

ตามหลักความรับผิดชอบ อาจแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลได้หลายด้าน ดังนี้⁶⁵

ความรับผิดชอบต่อตนเอง (Personal Responsibility) หมายถึง การรู้บทบาทหน้าที่ของตนเองว่าต้องทำอะไรและอย่างไรในสถานะใดด้วยความตั้งใจกระทำสิ่งนั้น ๆ ให้บรรลุผลตามต้องการ รวมทั้งการดูแลรักษาตนเองให้พร้อมปฏิบัติภารกิจของตนเองในทุกบทบาททุกสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสมทั้งชีวิตส่วนตัวครอบครัวหรือทำงาน

ความรับผิดชอบต่อองค์กร (Organizational Responsibility) หมายถึง การรู้บทบาทหน้าที่ว่าต้องทำอะไร และอย่างไรต่อหน่วยงานหรือองค์กร ด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจและทุ่มเท เพื่อให้ภารกิจหรืองานที่ได้รับมอบหมายนั้นสำเร็จในเวลาที่เหมาะสม ภายใต้สถานการณ์หรือข้อจำกัดต่าง ๆ

ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) หมายถึง การรู้บทบาทหน้าที่ว่าต้องทำอะไร และอย่างไรต่อสังคมสิ่งแวดล้อมรอบตัว ด้วยความตั้งใจและยึดมั่นในการประพฤติปฏิบัติอยู่เสมอ รวมทั้ง การกระทำของตนเองต่อบทบาทที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติต่อสังคมด้วยความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ (National Responsibility) หมายถึง การรู้บทบาทหน้าที่ว่าต้องการทำอะไร และอย่างไรต่อประเทศชาติ ด้วยความเสียสละทุ่มเทแรงกายแรงใจปฏิบัติอย่างไม่ย่อท้อ พร้อมอุทิศตนเพื่อประเทศชาติได้ ทุกขณะจิต

2.3.2.5 หลักประสิทธิภาพประสิทธิผลหรือหลักความคุ้มค่า

หลักความมีประสิทธิภาพประสิทธิผล หรือหลักความคุ้มค่า เป็นหลักการที่เน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยใช้ทรัพยากรและงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์และยั่งยืน โดยมีหลักการดำเนินการ ได้แก่ การดำเนินแผนงาน/โครงการ ต้องจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วน ควรทำอะไรก่อนหลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และในการจัดซื้อจัดจ้างต้องมุ่งให้เกิดการ

⁶⁵ ถวิลวดี บุรีกุล, “หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปี 2546 เล่มที่

ประหยัดและทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากที่สุด นอกจากนี้ยังต้องมีการณรงค์ให้ทุกฝ่ายรวมทั้งประชาชนในพื้นที่ที่มีความประหยัดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และจัดกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้นาน⁶⁶

หลักความมีประสิทธิภาพหรือหลักความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้าและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำการวิเคราะห์ต้นทุนและผลกำไร ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้ และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางเป้าหมายการทำงานและวัดผลของแต่ละบุคคลที่เชื่อมโยงกับระดับองค์กร⁶⁷ เป็นการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารซึ่งสามารถวัดผลได้และจะเป็นข้อมูลสำคัญในการนำมาใช้ปรับปรุงวิธีการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ต่อไปโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้⁶⁸

1) ส่วนราชการจะต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท และรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะเพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของส่วนราชการใดสูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วย เพื่อดำเนินการปรับปรุงการทำงานต่อไปซึ่งรายละเอียดการจัดทำบัญชีต้นทุนกรมบัญชีกลางจะเป็นผู้กำหนดขึ้น

2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติการกิจแห่งรัฐ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีประเมินว่าภารกิจใดสมควรทำต่อไป หรือยุบเลิกโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้รับจากภารกิจนั้น และในการประเมินความคุ้มค่าจะต้องคำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ โดยเทียบกับรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้ มิใช่คำนวณเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสังคมด้วย

3) การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยจะต้องชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ซึ่งมีใช้ที่ราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียว แต่คำนึงถึงการให้

⁶⁶ สุรศักดิ์ โต้ประเสริ, “ธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังขององค์กรบริหารส่วนตำบล,” (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), น. 28.

⁶⁷ กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 49*, น. 443.

⁶⁸ *เพ็ญอ้อ*, น. 455 - 456.

ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้โดยจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการพัสดุเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบ โดยมีประชาชนหรือองค์กรภายนอกมีส่วนร่วม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์กร เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์กร เป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงานและการทำงานในองค์กร และจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐนั้น จะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง

2.3.3 ประโยชน์จากการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการ

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่สำคัญของทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาชน เนื่องจากธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อกัน และเป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ซึ่งประโยชน์จากการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการมี ดังนี้⁶⁹

2.3.3.1 ประโยชน์ต่อองค์กร

1) ทำให้การบริหารจัดการขององค์กรมีกลไกและกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการที่ดี มีระบบ มีความโปร่งใส มีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน อันนำมาซึ่งความน่าเชื่อถือและศรัทธาต่อองค์กรนั้น ๆ

2) ทำให้องค์กรมีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว ทันต่อสถานการณ์ สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทั้งภายในและภายนอก

3) ทำให้การดำเนินงานในภาพรวมขององค์กรมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าสูงสุดตามภารกิจขององค์กร

4) ทำให้เพิ่มศักยภาพในการแข่งขัน เพิ่มโอกาสในการระดมทุน การเข้าสู่ตลาดทุนในระดับสากล เพิ่มโอกาสในการแสวงหาพันธมิตรทางธุรกิจ เพิ่มคุณค่าให้แก่องค์กรในระยะยาว⁷⁰

2.3.3.2 ประโยชน์ต่อประชาชนหรือผู้รับบริการ

⁶⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2555), น. 25 - 26.

⁷⁰ เพ็งอ้าง, น. 25.

1) ทำให้ระบบการตัดสินใจและการบริหารจัดการโดยรวมของหน่วยงานภาครัฐ มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เสมอภาค และมีความยุติธรรมอย่างแท้จริง อันนำมาซึ่งความเชื่อมั่น และศรัทธาแก่ประชาชนและผู้รับบริการ

2) ทำให้ประชาชนหรือผู้รับบริการได้รับการอำนวยความสะดวก รวดเร็ว ทันสมัย มีประสิทธิภาพ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น สามารถตอบสนองความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนหรือผู้รับบริการ ได้มากขึ้น

3) ทำให้การบริหารงานของภาครัฐเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม มีคุณภาพ สามารถรองรับกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป อันส่งผลทำให้ประชาชนหรือผู้รับบริการมีความสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดี⁷¹

2.3.3.3 ประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ

1) ทำให้ระบบการบริหารงานของภาครัฐมีความโปร่งใส ยุติธรรม ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม

2) ทำให้สังคมมีความเข้มแข็ง เกิดเป็นสังคมที่มีเสถียรภาพ ช่วยลด บรรเทา หรือ แก้ไขปัญหาความรุนแรงในสังคม

3) ทำให้สามารถลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ส่งผลทำให้ช่วยลดงบประมาณค่าใช้จ่าย ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศ

4) ทำให้ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนสามารถอยู่ร่วมกัน ได้อย่างสงบสุขภายใต้ความร่วมมือกัน อันก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความ เข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ

5) ทำให้ภาพลักษณ์ของหน่วยงานของประเทศเป็นที่ศรัทธา เชื่อมั่น และได้รับความ ไว้วางใจจากประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล อันส่งผลทำให้ การพัฒนาของประเทศเป็นไปอย่างยั่งยืน เสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน ทำให้ ประเทศชาติเจริญก้าวหน้า⁷²

2.4 หลักภารกิจของรัฐ

เมื่อพิจารณารัฐแต่ละรัฐที่ยอมรับนับถือคุณค่าของหลักประชาธิปไตยและคุณค่าของ หลักนิติรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐมีภารกิจหลักและภารกิจรอง ดังต่อไปนี้

⁷¹ เพิ่งอ้าง, น. 25.

⁷² เพิ่งอ้าง, น. 26.

2.4.1 การกิจหลักของรัฐ

ภารกิจหลักของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐจะต้องทำเพราะเป็นสัญลักษณ์ของรัฐและอำนาจอธิปไตย ภารกิจเช่นนี้เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ผู้ปกครองใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลายไปที่เรียกว่าความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ภัยที่จะคุกคามต่อการดำรงอยู่ของรัฐอาจเกิดจากศัตรูภายนอกหรือภายในก็ได้ พิจารณาในแง่รัฐจึงมีภารกิจใน 2 ด้าน คือ ภารกิจต่อภายนอก ได้แก่ กิจการทหาร และกิจการต่างประเทศ

สำหรับกิจการทหาร รัฐต้องจัดตั้งหน่วยงาน คือ กระทรวงกลาโหมและกองทัพ ขึ้นมารับผิดชอบเพื่อปฏิบัติภารกิจดังกล่าว

ส่วนกิจการด้านต่างประเทศนั้น ก็เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการดำรงอยู่ของรัฐเช่นเดียวกันเพราะหากรัฐใดมีความสัมพันธ์ทางการทูตที่ดีกับนานาประเทศ รัฐนั้นก็มีความมั่นคงและปลอดภัย เพราะไม่มีศัตรูมารุกราน ภารกิจด้านนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงการต่างประเทศ โดยจะต้องดำเนินงานด้านการทูตเพื่อเจริญสัมพันธ์ไมตรีกับประเทศต่าง ๆ รวมทั้งการสมัครเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ หรือรวมกลุ่มระดับภูมิภาค เพื่อสร้างความเข้มแข็งหรือความเจริญมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ สำหรับภารกิจภายในประเทศ คือ การดำเนินการเพื่อทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยและมีสันติสุขภายในชุมชนต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในอาณาเขตของรัฐ หรือในหนึ่งรัฐต้องดำเนินการมิให้ประชาชนทะเลาะวิวาททำร้ายร่างกายทำลายชีวิต หรือแย่งชิงทรัพย์สินซึ่งกันและกัน รัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิ หรือประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของประชาชนแต่ละคน ไม่ให้ถูกละเมิดโดยมีกฎหมายเป็นกลไกของรัฐในการทำหน้าที่ดังกล่าว หน่วยงานที่ต้องจัดตั้งขึ้นมาเพื่อรักษากฎหมาย คุ้มครองชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและเสรีภาพของประชาชน คือ ศาลเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของกระทรวงยุติธรรม และกระทรวงกิจการภายในหรือกระทรวงมหาดไทย

ภารกิจพื้นฐานของรัฐดังกล่าวข้างต้นเป็นภารกิจอันจำเป็นต่อความเป็นรัฐ หรือการดำรงอยู่ของรัฐซึ่งมีผลต่อการมีชีวิตอยู่รอดปลอดภัยอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนภายในนั่นเอง ภารกิจนี้จึงเรียกว่า “Negative Function of State” โดยภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐนี้ มีดังนี้⁷³

(1) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนั้น ถือเป็นภารกิจสำคัญของเขตการกระทำของรัฐ กำหนดเขตแดนแห่งสิทธิของปัจเจกชนซึ่งรัฐไม่สามารถก้าวล่วงได้หรือหากสามารถก้าวล่วงได้ ก็ย่อมจะต้อง

⁷³ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 73 - 75.

ทำตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไม่เพียงแต่จะทำให้รัฐมีหน้าที่งดเว้นการกระทำที่ก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลเท่านั้น แต่ยังทำให้รัฐมีหน้าที่กระทำการป้องกันสิทธิจากการถูกล่วงละเมิดโดยบุคคลที่สามด้วย

(2) การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและความปลอดภัยของรัฐ

การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศและการรักษาเอกราชจากการรุกรานจากภายนอก (การป้องกันประเทศ) เป็นความรับผิดชอบของรัฐแต่เพียงผู้เดียว โดยไม่อาจมอบอำนาจผูกขาดนี้ไปยังปัจเจกชนโดยที่ไม่มีการควบคุมจากรัฐได้ ในประเทศที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศของ “ตำรวจ” (la police) นั้น รวมทั้งการป้องกันและปราบปราม การใช้กำลังบังคับเช่นนี้เป็นอำนาจของ “ผู้ปกครอง” ซึ่งต้องใช้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ชัดเจนของกฎหมาย ส่วนหน้าที่ในการป้องกันประเทศจากการรุกรานจากภายนอกเป็นของกองทัพและทหาร ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของรัฐบาลและของนักการเมืองที่เป็นพลเรือน

ภารกิจของรัฐในเรื่องนี้ถือว่าเป็นภารกิจดั้งเดิมและภารกิจพื้นฐานของรัฐ เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวบรรลุจึงจำเป็นที่ระบบกฎหมายจะต้องกำหนดให้รัฐเป็นผู้ที่ผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพ การผูกขาดการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยภายในนั้น อีกด้านหนึ่งก็ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ปัจเจกบุคคลในการที่จะไม่ใช้กำลังทางกายภาพในการบังคับการตามสิทธิของตนด้วยตนเอง เพราะหากให้ปัจเจกบุคคลบังคับการตามสิ่งที่บุคคลนั้นเห็นว่าถูกต้องแล้ว ความวุ่นวายก็จะเกิดขึ้นทั่วไปในรัฐ นอกจากนี้ รัฐยังผูกขาดการใช้กำลังทางทหารในการป้องกันบูรณภาพแห่งดินแดนอีกด้วย อย่างไรก็ตาม การรักษาความปลอดภัยของรัฐนั้น รัฐย่อมไม่ได้กระทำเฉพาะการมีกองทัพไว้เพื่อป้องกันประเทศเท่านั้น แต่ต้องกระทำโดยการเจริญสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศอีกด้วย ดังนั้น รัฐจึงทรงไว้ซึ่งอำนาจในทางการทูต ตลอดจนความสามารถในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และมีความสามารถในการสนธิสัญญารวมตัวกับประเทศต่าง ๆ เป็นองค์การระหว่างประเทศหรือยิ่งไปกว่านั้นก็เพื่อเป็นองค์การเหนือรัฐเพื่อสร้างสันติสุขในระดับภูมิภาคอันเป็นการรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยของรัฐอีกทางหนึ่งด้วย⁷⁴

(3) หน้าที่ในการอำนวยความสะดวกหรือหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี

การธำรงรักษาไว้ซึ่งระบบกฎหมายนั้นเป็นเงื่อนไขสำคัญประการหนึ่งของนิติรัฐ ศาลมีหน้าที่บอกว่ากฎหมายกำหนดไว้อย่างไรในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น การอำนวยความสะดวก

⁷⁴ เฟ็งอ้าง, น. 75.

ยุติธรรมจึงเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐสมัยใหม่ ซึ่งรัฐไม่อาจปล่อยให้เอกชนตัดสินปัญหาข้อพิพาทกันเอง แต่จะต้องอาศัยวิถีทางตามกฎหมายในการระงับหรือตัดสินข้อพิพาทโดยการนำคดีขึ้นสู่ศาล

(4) หน้าที่ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือหน้าที่ทางการทูต

รัฐแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่มีความสามารถทางกฎหมายอย่างเต็มที่ที่จะผูกพันตน โดยการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศกับรัฐอื่น บริษัทเอกชนประจำชาติหรือบริษัทข้ามชาติ แม้ว่าจะมีพลังทางเศรษฐกิจและการเงินมากสักเพียงใดก็ตาม ก็ไม่มีคุณสมบัติที่จะทำข้อตกลงผูกพันรัฐได้ การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเป็นอำนาจผูกขาดของรัฐ ซึ่งจะอยู่ในเขตอำนาจของรัฐสภาหรือของรัฐบาลหรือจะแบ่งเขตอำนาจกันอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละประเทศ⁷⁵

(5) หน้าที่ในด้านเงินตราและการคลัง หรือหน้าที่ทางงบประมาณ

ความสำคัญของเงินตราในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นที่ประจักษ์กันอยู่แล้ว โดยสิทธิในการกำหนดเงินตราและในการพิมพ์ธนบัตรขึ้นใช้ในประเทศนั้นเป็นสิทธิของรัฐมาแต่ไหนแต่ไร การแสดงออกถึงอำนาจผูกขาดของการคลังสาธารณะก็คือการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐ ซึ่งจะต้องมีการจัดทำประมาณการรายจ่ายและรายรับที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของรัฐและมีการอนุมัติโดยการลงมติของรัฐสภา หน้าที่ทางงบประมาณนี้มีความสำคัญทางการเมือง โดยรัฐสภาได้ต่อรองและได้รับอำนาจนี้มาจากกษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งต้องยอมรับว่าจะจัดเก็บภาษีจากประชาชนได้ ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้แทนราษฎรก่อน

2.4.2 ภารกิจรองของรัฐ

ภารกิจรองของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐอาจจะทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐมอบหมายให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ ถึงแม้ว่าภารกิจรองจะมีความสำคัญในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ไม่ถือว่าภารกิจรองของรัฐเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตย องค์การอื่นนอกจากรัฐอาจเป็นผู้จัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เช่นกัน ตัวอย่างของภารกิจรองของรัฐ คือ การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การจัดองค์การทางเศรษฐกิจและการแบ่งปันทรัพย์สิน การขนส่งมวลชน การสื่อสารทางวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น ภารกิจรองของรัฐ จึงเป็นภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น หรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์เป็นภารกิจด้านการทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดีซึ่งเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐนั่นเอง

⁷⁵ ชาลนชัย แสงศักดิ์, กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), น. 213.

ภารกิจลำดับรองของรัฐ อาจแบ่งอย่างกว้างได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้⁷⁶

1) ภารกิจทางสังคมวัฒนธรรม หมายถึง ภารกิจด้านการศึกษา ได้แก่ จัดตั้งสถานศึกษาในระดับต่าง ๆ ด้านสาธารณสุข ได้แก่ การดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน ตั้งแต่เรื่องอาหาร การกินอยู่ การรักษาพยาบาลโดยจัดให้มีสถานพยาบาลรูปแบบต่าง ๆ ตลอดจนการส่งเสริม การศึกษาการพักผ่อนหย่อนใจโดยการจัดตั้งสวนสาธารณะ เป็นต้น ภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม ได้แก่ การส่งเสริมและการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรมของชาติ รวมทั้งการสนับสนุนส่งเสริม ศิลปะการแสดงต่าง ๆ อันเป็นสมบัติของชนชาติ นอกจากนี้ ยังมีภารกิจด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น

2) ภารกิจด้านเศรษฐกิจ หมายถึง ภารกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ได้แก่ การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ การค้าขาย งานบริการ การคมนาคม รวมทั้งการสื่อสาร ในรูปแบบต่าง ๆ การทำภารกิจของรัฐในด้านนี้มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ ตามแนวความคิดลัทธิเศรษฐกิจการเมืองที่แตกต่างกันบางรัฐเน้นการควบคุมโดยทำหน้าที่ออก กฎเกณฑ์ให้เอกชนปฏิบัติและควบคุมการตรวจสอบให้เอกชนดำเนินการไปตามกฎเกณฑ์กติกา ที่วางไว้ แต่บางรัฐก็นิยมเข้าไปประกอบการเองแบบผูกขาดหรือแบบแข่งขันกับเอกชนแล้วแต่รัฐ ประกาศนโยบายของรัฐนั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงอาจแบ่งประเภทของภารกิจลำดับรอง โดยละเอียดได้ ดังนี้

(1) การจัดการศึกษาและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม

ในรัฐสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยและนิติรัฐ รัฐมีภารกิจในการทำให้ประชาชน สามารถแสดงศักยภาพของความเป็นมนุษย์ออกมาโดยสมบูรณ์ตามความสามารถของแต่ละบุคคล การจัดการศึกษาให้ความรู้ทางวิชาการ การฝึกอบรมอาชีพ การสอนให้รู้จักการอดทนอดกลั้น ต่อความคิดเห็นที่แตกต่างออกไป ตลอดจนการอบรมบ่มเพาะให้ประชาชนมีความรับผิดชอบ ต่อส่วนรวม ย่อมจะช่วยให้สังคมมีความรู้ความสามารถและใช้ชีวิตร่วมกันในสังคมได้ อย่างมีคุณภาพ อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษา ตลอดจนการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมนั้น ไม่ใช่ที่ รัฐกระทำได้โดยไม่มีข้อจำกัด ในรัฐสมัยใหม่ที่แยกตัวออกจากเป้าหมายทางศาสนาและยอมรับ ความเป็นพหุนิยมหรือความแตกต่างหลากหลายในความคิดความเชื่อนั้น รัฐย่อมต้องการพลวัติใน ความเชื่อส่วนบุคคล เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานในพลเมือง การจัดการศึกษาของรัฐจึงไม่ใช่การ ยัดเยียดความเชื่อทางศาสนาหรือลัทธิอันหนึ่งอันใดให้แก่พลเมืองของตน ในส่วนที่เกี่ยวกับ วัฒนธรรม ตลอดจนการสื่อสารมวลชนนั้น รัฐต้องระมัดระวังมิให้การสนับสนุนส่งเสริม

⁷⁶ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น. 140.

ศิลปวัฒนธรรมกลายเป็นการกำหนดเนื้อหาของศิลปวัฒนธรรม หรือบังคับให้บุคคลต้องแสดงออกทางศิลปวัฒนธรรมตามความต้องการของรัฐ⁷⁷

(2) การจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม

การทำให้ชีวิตของพลเมืองในรัฐเป็นชีวิตที่มีคุณภาพย่อมเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่ง ที่รัฐมีอาจปฏิเสธไม่กระทำได้ รัฐย่อมมีหน้าที่ในการจัดการให้พลเมืองสามารถดำรงชีวิตอยู่ในรัฐได้อย่างมีความหมายในฐานะมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดทำบริการ ตลอดจนสวัสดิการขั้นพื้นฐานให้แก่พลเมือง เพื่อให้พลเมืองมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดี เช่น การจัดให้มีการรักษาพยาบาล การจัดให้มีบำนาญหรือเงินสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น⁷⁸

(3) การส่งเสริมและควบคุมกำกับเศรษฐกิจ

การที่รัฐมีภารกิจหลายประการที่กล่าวมาข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในด้านสวัสดิการสังคมนั้น ทำให้รัฐไม่อาจที่ปฏิเสธการหารายได้เพื่อไว้ใช้ปฏิบัติการเหล่านั้นได้แหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐก็คือ ภาษีอากร จนอาจกล่าวได้ว่า รัฐสมัยใหม่เป็นรัฐภาษีอากร การที่รัฐจะเข้าไปหารายได้โดยดำเนินการแบบเดียวกับเอกชนเพื่อมุ่งแสวงหารายได้ตลอดจนผลกำไรนั้น มีข้อจำกัดอยู่มากทั้งในทางกฎหมายและโดยระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้นรัฐจึงต้องพยายามส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตเพื่อประโยชน์ในทางภาษีอากรอันเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ ซึ่งการดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับเศรษฐกิจนั้น รัฐอาจกระทำได้โดยกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นกรอบในการดำเนินการทางเศรษฐกิจตลอดจนการทำธุรกิจของผู้ประกอบการต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม เช่น การตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาด นอกจากนี้ รัฐยังอาจเข้าไปดำเนินการเชิงรุกเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือกำกับทิศทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการ เป็นต้น

(4) การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม

ภารกิจในทางสิ่งแวดล้อมถือได้ว่าเป็นภารกิจที่ค่อนข้างใหม่สำหรับรัฐในทางนิติศาสตร์วิชาการที่ศึกษาเรื่องราวเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ วิชากฎหมายสิ่งแวดล้อมนั้นก็ป็นวิชาที่ถือกำเนิดขึ้นราวประมาณ 40 กว่าปีมานี้ ในยุโรปการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมมีเป้าหมายอยู่ที่การรักษาภาวะธรรมชาติ ขจัดการกระทำที่เป็นการรบกวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่สภาวะธรรมชาติจนอาจเป็นอันตรายต่อบรรดาสิ่งมีชีวิตทั้งหลาย การพิทักษ์รักษาภาวะธรรมชาติ

⁷⁷ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่* 73, น. 73 - 75.

⁷⁸ *เพ็งอ่าง*, น. 75.

มีทั้งกรณีที่จะจะไปเป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของสภาวะแวดล้อม เช่น ดิน น้ำ อากาศ ป่าไม้ ภูมิอากาศ และกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างกัน ในสภาวะแวดล้อมทั้งหมด

2.5 หลักประโยชน์สาธารณะ

หลักประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) เป็นหลักการพื้นฐานในการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นทฤษฎีที่เป็นรากฐานสำคัญของการแบ่งแยกระบบกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน เนื่องจากประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งที่กฎหมายมหาชนมุ่งจะคุ้มครอง ประโยชน์สาธารณะถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายมหาชนในแง่ที่เป็นวัตถุประสงค์ และมูลเหตุจูงใจในการกระทำของฝ่ายปกครองทุกประเภท⁷⁹ นอกจากนี้ ประโยชน์สาธารณะยังถือเป็นจุดมุ่งหมายหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และถูกมองว่าเป็นเรื่องของเจตนารมณ์ของกฎหมายอีกด้วย ดังนั้น การดำเนินกิจกรรมทางปกครองของรัฐที่เป็นไปตามภารกิจของรัฐ อันจะถือว่าเป็นการบริการสาธารณะนั้น รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ กิจกรรมใด ๆ ของรัฐที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ก็ย่อมต้องกระทำเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทุกคน ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงความหมาย ประเภท และหลักการสำคัญของทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ ดังนี้

2.5.1 ความหมายของประโยชน์สาธารณะ

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน “ประโยชน์สาธารณะ” หมายความว่า สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณกับประชาชนทั่วไป (Public Interest)⁸⁰ แต่ในทางกฎหมายไม่ได้มีการให้คำนิยามไว้อย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถกำหนดความหมายว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มีความหมายเพียงใด เพียงแต่เป็นวัตถุประสงค์ของรัฐในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา พบว่า มีนักวิชาการทางกฎหมายหลายคน ให้คำนิยามของคำว่าประโยชน์สาธารณะไว้ ดังนี้

รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย อธิบายว่า ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ เป็นนิติสมบัติ (Rechtsgut) หรือคุณธรรมทางกฎหมายของกฎหมายมหาชน คือ เป็นวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่กฎหมายมุ่งจะคุ้มครองป้องกัน เช่นเดียวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายอาญาต้องการคุ้มครอง ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ คือ ความต้องการของคนส่วน

⁷⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), น. 298 - 301.

⁸⁰ ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2556.

ใหญ่ในสังคมมิใช่เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ดำเนินการนั่นเอง หรืออาจกล่าวได้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คน มิใช่เป็นประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ประโยชน์สาธารณะย่อมสำคัญเหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล⁸¹

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้อธิบายไว้ว่า พจนานุกรมศัพท์กฎหมายมหาชน (ฝรั่งเศส-ฝรั่งเศส) ของ Philippe Foillard ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าประโยชน์สาธารณะ (intérêt général) ไว้ว่า ได้แก่ “ข้อพิสูจน์ข้อแรกของกิจกรรมของฝ่ายปกครอง” โดยได้อธิบายไว้ว่าหน้าที่หลักของฝ่ายปกครอง คือ การจัดทำกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อ “ประโยชน์สาธารณะ” มิใช่เพื่อประโยชน์ของเอกชนรายหนึ่งรายใด กิจกรรมเหล่านี้เรียกว่า บริการสาธารณะ ประโยชน์สาธารณะถือเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งของกฎหมายปกครองและเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการวางกรอบอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ กิจกรรมที่ได้ดำเนินการโดยเอกชนไม่สามารถจัดได้ว่าเป็น “บริการสาธารณะ” (Public Service) หากมิได้จัดทำขึ้นเพื่อสาธารณชนทั่วไป งานก่อสร้างต่าง ๆ ไม่จัดว่าเป็นงานโยธาสาธารณะ หากมิได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อกิจกรรมใดเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะก็จะอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่เป็นสิ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง นั่นคือ อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองในการใช้นิติกรรมฝ่ายเดียวที่มีผลบังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือบุคคลทั่วไป รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว หรือการเวนคืน เป็นต้น⁸²

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะไว้ สรุปได้คือ ในกฎหมายมหาชน มีการคิดค้น “รัฐ” ขึ้นมาเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมของคนจำนวนมาก ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมของคนหมู่มากในสังคมหรือที่เรียกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะมาก่อนหรืออยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของปัจเจกชน ซึ่งถ้าปัจเจกชนไม่สมัครใจหรือไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็จะต้องให้รัฐ โดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะแทนและในนามของคนหมู่มากในสังคมได้ โดยให้องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้น ประโยชน์สาธารณะหรือความต้องการของคนหมู่มากในสังคมจึงเป็นหัวใจของกิจการของรัฐและเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการทุกอย่างขององค์กรหรือ

⁸¹ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557), น. 35.

⁸² นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ความหมายของประโยชน์สาธารณะ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2559, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=461>.

เจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีหลักว่าองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้แทนของรัฐต้องการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ซึ่งต่างจากปัจเจกชนที่ทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ผลทางกฎหมายมหาชนที่ตามมาคือรัฐ องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีฐานะเหนือกว่าเอกชน กิจกรรมของรัฐซึ่งดำเนินไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้นแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือ การใช้อำนาจควบคุมโดยการออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่งให้คนในสังคมปฏิบัติตามเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง และการให้บริการสนองตอบความต้องการด้านต่าง ๆ ของคนในสังคม⁸³

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” เป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย⁸⁴

2.5.2 ลักษณะของประโยชน์สาธารณะ

จากการศึกษา พบว่า หลักประโยชน์สาธารณะ มีลักษณะ ดังนี้

- 1) ประโยชน์สาธารณะเป็นเรื่องของ “ความต้องการ”
- 2) ประโยชน์สาธารณะต้องตอบสนองความจำเป็นส่วนรวมของประชาชน
- 3) ประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสัมพัทธ์ คือ ผันแปรเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาไปกับปัจจัยแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นด้านเนื้อหาหรือภารกิจของรัฐ เวลาหรือยุคสมัย สถานที่และผู้มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อสาธารณะประโยชน์

2.5.3 องค์ประกอบของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะเป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองหลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐ ย่อมจะต้องเป็นไปเพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงาม

⁸³ เพิ่งอ้าง.

⁸⁴ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น. 40 - 41.

ร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย⁸⁵

การที่มนุษย์เป็นสัตว์สังคม ทำให้การอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์เป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่อย่างไรก็ตาม การอยู่ร่วมกันดังกล่าวมนุษย์ต้องการสังคมที่มีความมั่นคงยั่งยืนด้วย ซึ่งปัจจัยหรือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดสังคมที่มีความมั่นคงยั่งยืนได้นั้นมีอยู่หลายปัจจัยหรือองค์ประกอบ คือ ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน ดังนั้น แม้ข้อความคิดว่าประโยชน์มหาชนจะมีไขปัจจัยหรือองค์ประกอบที่สำคัญเพียงประการเดียวของการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ เพราะลำพังเพียงข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชนไม่สามารถนำไปสู่สังคมที่มีความสมดุลหรือมีความเป็นเอกภาพ⁸⁶ ที่จะเป็นหลักประกันความมั่นคงยั่งยืนของสังคมได้ แต่ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชนก็สามารถใช้เป็นองค์ประกอบหนึ่งของการอยู่ร่วมกันในสังคม ในฐานะที่เป็นหลักการพื้นฐานแห่งความชอบธรรมในการส่งเสริมอำนาจรัฐและการปรับความคิดความเชื่อในการดำรงอยู่

ของอำนาจรัฐ⁸⁷ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประโยชน์มหาชนเป็นข้อความคิดที่เป็นรากฐานของอำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเป็นรากฐานแห่งอำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐที่ได้มีพัฒนาการไปตามกาลเวลา จนกระทั่งไม่เพียงแต่เป็นรากฐานของอำนาจเท่านั้น แต่ได้กลายเป็นภารกิจที่เป็นแก่นของความเป็นของรัฐหรือฝ่ายปกครอง⁸⁸

2.5.3.1 ประโยชน์มหาชนในฐานะรากฐานแห่งอำนาจของฝ่ายปกครอง

ในสังคมที่มีระเบียบ การใช้สิทธิเสรีภาพโดยอิสระของปัจเจกชนจะต้องอยู่ภายในกรอบและเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่รัฐได้กำหนดไว้ในกฎหมาย องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไป ออกคำสั่งเป็นการเฉพาะรายและปฏิบัติการทางกายภาพเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์และหรือคำสั่งที่ได้ออกไว้ เพื่อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพโดยอิสระของปัจเจกชนให้เคารพปฏิบัติตามระเบียบวินัยที่รัฐได้กำหนดไว้เพื่อการใช้ชีวิต

⁸⁵ เห่งอ้าง, น. 40 - 41.

⁸⁶ เอกนัญ วงศ์สวัสดิ์กุล, ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน (La notion de l'intérêt general) ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์ในโอกาสครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2553), น. 136.

⁸⁷ เห่งอ้าง, น. 136.

⁸⁸ เห่งอ้าง, น. 135 - 136.

อยู่ร่วมกันในสังคม⁸⁹ ซึ่งจากการที่สังคมหรือรัฐเกิดขึ้นเพราะมนุษย์จำเป็นต้องอยู่ร่วมกันบนพื้นฐานของการสนองตอบประโยชน์ของตนและประโยชน์อันร่วมกัน เมื่อประโยชน์นั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นต่อชีวิตความเป็นอยู่อันร่วมกันของสังคมและของสมาชิกแต่ละคนของสังคม ประโยชน์นั้นก็คือสิ่งที่เรียกได้ว่า “ประโยชน์มหาชน” ดังนั้น ประโยชน์มหาชนจึงเป็นข้อความคิดที่มีบทบาทสำคัญในฐานะตัวแทนแห่งการรวมศูนย์ของสังคมหรือของรัฐ โดยตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่า มีประโยชน์ของเอกชนอยู่ก่อนแต่ประโยชน์เอกชนนั้นถือว่าเป็นประโยชน์ที่ขัดแย้งกับประโยชน์มหาชนเพราะเป็นการมุ่งประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้จึงถือได้ว่าอำนาจของรัฐหรือของฝ่ายปกครองมีรากฐานจากการมีบทบาทในการประสานประโยชน์เอกชนกับประโยชน์มหาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประโยชน์มหาชนเป็นข้อความคิดสำคัญที่อธิบายความชอบด้วยเหตุผลของการมีอำนาจของรัฐหรือของฝ่ายปกครอง เนื่องจากรัฐหรือฝ่ายปกครองดำรงอยู่ก็เพียงเพื่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนเท่านั้น⁹⁰

2.5.3.2 ประโยชน์มหาชนในฐานะที่เป็นภารกิจที่เป็นแก่นของความเป็นฝ่ายปกครอง

วัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน คือ การป้องกันมิให้มีการกระทำที่จะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม⁹¹ ซึ่งในข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชนมีความสำคัญในฐานะที่เป็นรากฐานของอำนาจของฝ่ายปกครอง แต่ด้วยการเปลี่ยนผ่านของกาลเวลา บทบาทของข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชนได้ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปจากที่เป็นเพียงรากฐานอำนาจของฝ่ายปกครองได้กลายมาเป็นภารกิจที่เป็นแก่นของความเป็นฝ่ายปกครองและที่สำคัญคือ รัฐหรือฝ่ายปกครองได้กลายมาเป็นสื่อกลางที่สำคัญในการเป็นผู้กำหนดประโยชน์มหาชน

2.5.4 ประเภทของประโยชน์สาธารณะ

ประโยชน์สาธารณะ พิจารณาในแง่ผู้รับประโยชน์แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

⁸⁹ ชาลซัช แสวงศักดิ์, ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดของฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2531), น. 72.

⁹⁰ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน (La notion de l'intérêt general) ทุกถ้อยคำอย่างอย่างครุกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์ในโอกาสครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2553), น. 136 - 139.

⁹¹ ชาลซัช แสวงศักดิ์, “ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวความคิดของฝรั่งเศส,” เล่มที่ 9, วารสารกฎหมายทางปกครอง, น. 182 - 183(2533).

2.5.4.1 ประโยชน์สาธารณะทั่วไป เป็นประโยชน์ทั่วไปแก่เอกชนทุกคน เช่น ประโยชน์จากการป้องกันประเทศโดยกำลังทหาร หรือการรักษาความปลอดภัยโดยตำรวจ ไม่มีผู้ใดได้รับประโยชน์โดยเฉพาะเจาะจง ประโยชน์ในลักษณะนี้ไม่ก่อให้เกิดสิทธิโดยตรงแก่เอกชน

2.5.4.2 ประโยชน์สาธารณะเฉพาะ เป็นประโยชน์ที่ตกได้แก่บุคคลเฉพาะเจาะจง เป็นประโยชน์โดยตรงเฉพาะรายตัวเป็นบุคคลเป็นคน ๆ ไป เช่น ประโยชน์จากการจัดการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการย่อมตกแก่บุคคลผู้ศึกษา หรือประโยชน์จากกิจการไปรษณีย์ก็จะตกแก่ผู้ส่งข่าวสารหรือผู้รับข่าวสาร ประโยชน์ในลักษณะนี้ทำให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มีความก้าวหน้าและสะดวกสบาย จึงเป็นประโยชน์สาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมด้วยในขณะเดียวกัน

กล่าวโดยสรุป ในบทนี้ผู้เขียนได้ศึกษาถึงรายละเอียดของข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งวิสาหกิจรายย่อย ขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน และ โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ซึ่งมีการศึกษาเรื่องของความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย หลักภารกิจของรัฐ และหลักประโยชน์สาธารณะ โดยจากการศึกษาในบทนี้จะได้นำข้อมูลที่ศึกษาเพื่อไปวิเคราะห์ในบทวิเคราะห์ต่อไป

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของต่างประเทศ และประเทศไทย

ในบทนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี เคอร์รัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) รวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของประเทศไทย อันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ดังนี้

3.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของต่างประเทศ

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน และโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ นับได้ว่าเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ บทบาทของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน และโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ มีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละประเทศแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับสภาพแต่ละประเทศ ดังนั้น ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน ในประเทศต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1.1 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น มีนโยบายและมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมาอย่างยาวนาน โดยมีการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นจำนวนมาก ที่ผ่านมากฎหมายการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่กำกับดูแลโดยกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (MITI) มีจำนวนถึง 35 ฉบับ โดยบางฉบับได้มีการยกเลิกไปแล้วและหลายฉบับได้ ปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมาย

พื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี ค.ศ. 1999 (Small and Midium-sized Enterprise Basic Act 1999)¹

3.1.1.1 กฎหมายหลักในการคุ้มครองวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของญี่ปุ่น

การคุ้มครองวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของญี่ปุ่นนั้น กระทำโดยระบบการตรากฎหมาย ซึ่งเรียกว่า “กฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999” (Small and Midium-sized Enterprise Basic Act 1999) โดยเขียนนโยบายเศรษฐกิจในรูปแบบของกฎหมายและกำหนดกรอบรายละเอียดของมาตรการที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินงาน ให้บรรลุเป้าหมาย เมื่อรัฐบาลได้มีการตกลงนโยบายเศรษฐกิจระบบในการส่งเสริมเป้าหมายของเศรษฐกิจจะเสนอกรอบของนโยบายในรูปแบบของกฎหมาย ซึ่งเรียกรูปแบบกฎหมายนี้ว่า Framework Law ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศและอุตสาหกรรมได้เสนอแม่บทของการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมผ่านการตรากฎหมายหลักของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

กฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999 (Small and Midium-sized Enterprise Basic Act 1999) มีสาระสำคัญ ดังนี้²

1) กฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999 บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดแนวคิด ทิศทาง และหลักพื้นฐานอื่น ๆ เกี่ยวกับนโยบายวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่ของรัฐและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในเรื่องนี้ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายของนโยบายเพื่อที่จะแก้ไขข้อจำกัดทางสังคมและเศรษฐกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และเพื่อส่งเสริมให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สามารถพึ่งพาตนเองได้ มีการปรับปรุงประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดการยกระดับทางด้านเศรษฐกิจและสังคม³

2) พระราชบัญญัติวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมพื้นฐานของญี่ปุ่น (Small and Medium-sized Enterprise Basic Act 1999) ได้ให้คำจำกัดความของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ดังนี้⁴

¹ สถาบันวิจัยธุรกิจขนาดย่อมประเทศญี่ปุ่น, “การส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของสถานประกอบการในประเทศญี่ปุ่น,” สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2561, จาก http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/h21/h21_1/2009hakusho_eng.pdf.

² Mitsuo Matsushita, *International Trade and Competition Law in Japan*, Oxford University, (1993) P. 43 – 45.

³ Small and Midium-sized Enterprise Basic Act 1999 Article 1.

⁴ Small and Midium-sized Enterprise Basic Act 1999 Article 2.

(1) คณะบุคคลใดซึ่งเป็นบริษัท มีเงินทุนไม่เกิน 300,000,000 เยน หรือบริษัท หรือกิจการรายเดี่ยว (Individual) ที่มีการจ้างแรงงาน (Workforce) ไม่เกิน 300 คน ที่ดำเนินธุรกิจหลักในการผลิต (Manufacturing) การก่อสร้าง (Construction) การขนส่ง (Transportation) หรือประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ธุรกิจ (2) ถึง (4) ข้างล่าง

(2) คณะบุคคลใดซึ่งเป็นบริษัทธุรกิจที่มีเงินทุนไม่เกิน 100,000,000 เยน หรือบริษัท หรือกิจการรายเดี่ยว (Individual) ที่มีการจ้างแรงงานไม่เกิน 100 คน ซึ่งดำเนินธุรกิจหลักด้านค้าส่ง (Wholesale Trade)

(3) คณะบุคคลใดซึ่งเป็นบริษัทธุรกิจที่มีเงินทุนที่นำมาใช้ในการลงทุนไม่เกิน 50,000,000 เยน หรือบริษัท หรือกิจการรายเดี่ยว (Individual) ที่มีการจ้างแรงงานไม่เกิน 100 คน ซึ่งดำเนินธุรกิจหลักทางด้านอุตสาหกรรมบริการ (Service Industry)

(4) คณะบุคคลใดที่เป็นบริษัทธุรกิจที่มีเงินทุนที่นำมาใช้ในการลงทุนไม่เกิน 50,000,000 เยน หรือบริษัท หรือกิจการรายเดี่ยว (Individual) ที่มีการจ้างแรงงานไม่เกิน 50 คน ซึ่งดำเนินธุรกิจหลักทางการค้าปลีก (Retail Trade)

นอกจากนี้ ยังกำหนดนิยามคำว่า “วิสาหกิจขนาดย่อม” (Small Enterprise) หมายถึง วิสาหกิจที่มีการจ้างแรงงานไม่เกิน 20 คน (หรือไม่เกิน 5 คน ในกรณีดำเนินธุรกิจหลักทางการค้า หรืออุตสาหกรรมบริการ (Commerce or the Service Industry)⁵

ในส่วนของนโยบายในการพัฒนาวิสาหกิจของประเทศญี่ปุ่นนั้น รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นมีทั้งนโยบายในการคุ้มครองและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดย่อยที่เป็นพื้นฐานที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายที่จะแก้ไขขีดจำกัดทางสังคม และเศรษฐกิจที่มีต่อวิสาหกิจดังกล่าว โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพอันจะก่อให้เกิดการยกระดับทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ในการส่งเสริมดังกล่าวได้มีการเลือกเครื่องมือที่ใช้ในการคุ้มครองและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดย่อยแตกต่างกันไปในแต่ละสมัย โดยระมัดระวังที่จะไม่ให้ส่งผลกระทบต่อกลไกตลาด บางครั้งอาจป้องกันมิให้วิสาหกิจขนาดใหญ่เข้ามาในตลาดของวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดย่อยเพราะอาจทำให้กลไกตลาดไม่สามารถทำงานได้ นโยบายการคุ้มครองวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดย่อยของรัฐบาลญี่ปุ่น อาทิ นโยบายการพัฒนาชุมชน และสนับสนุนธุรกิจชุมชนหรือท้องถิ่น เช่น นโยบายรูปแบบการจัดถนนสายช้อปปิ้ง (Shopping Streets) โดยที่ Ministry of Economy,

⁵ นัฐพล สุขบรรจง, “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2560), น. 56 – 57.

Trade and Industry (METI) ได้ให้การสนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งของวิสาหกิจ โดยเฉพาะวิสาหกิจรายย่อย (Micro) โดยการจัดหาช่องทางตลาดให้วิสาหกิจรายย่อยเข้าถึงกลุ่มลูกค้าได้ง่ายในลักษณะ Shopping Streets รวมทั้งจัดตั้งอำนาจความสะดวกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สนับสนุนให้วิสาหกิจรายย่อย มีนโยบายการส่งเสริมธุรกิจรายเดิมให้กลับมาเริ่มต้นธุรกิจใหม่ หรือการช่วยเหลือธุรกิจที่ประสบความสำเร็จราบรื่น มีนโยบายเสริมสร้างความเข้มแข็ง และความสามารถในการบริหารจัดการของวิสาหกิจรายย่อย ซึ่งเป็นแหล่งขับเคลื่อนเศรษฐกิจ และสังคมในภูมิภาคต่าง ๆ ของญี่ปุ่น โดยการส่งเสริมผ่านสภาพการค้าและอุตสาหกรรม รวมทั้ง เครือข่ายภาคเอกชนและอุตสาหกรรม มีนโยบายสินเชื่อรายย่อย (Micro Finance) เพื่อผลักดันให้มีการพัฒนาระดับชุมชน และเกิดการจ้างงานขึ้น ตัวอย่างเช่น การสนับสนุนสินเชื่อวิสาหกิจรายย่อย เพื่อส่งเสริมหัตถกรรม มีนโยบายเสริมสร้างและพัฒนาวิสาหกิจรายย่อย โดยการให้ความช่วยเหลือ ในเรื่อง Business Development Service (BDS) เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการบริหารจัดการ ทรัพยากร เทคโนโลยี ทรัพยากรมนุษย์ รวมถึงการบริหารองค์ความรู้ (Know-How) ด้านข้อมูลตลาด ตลอดจนด้านเงินทุน และโครงสร้างพื้นฐานของวิสาหกิจรายย่อย (Micro) ที่เผชิญ ปัญหา เป็นต้น⁶

ตามกฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999 (Small and Midium-sized Enterprise Basic Act 1999) ได้จัดตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบายวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมขึ้นภายใต้สังกัดกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม⁷ โดยกำหนดให้ คณะกรรมการกำหนดนโยบายวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มีภารกิจหน้าที่ในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามกฎหมายฉบับนี้ และกฎหมายฉบับอื่น ๆ⁸ ที่เกี่ยวข้อง กับกฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

3.1.1.2 กฎหมายพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้ทันสมัย

⁶ โอฟาร สุขเข้ม, “สถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2560), น. 111 - 112.

⁷ Small and Midium-sized Enterprise Basic Act 1999 Article 26.

⁸ กฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999 (Small and Midium-sized Enterprise Basic Act 1999) มาตรา 2 กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ที่กำหนดไว้ด้วย ได้แก่ กฎหมายสหกรณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมและกิจการอื่น (ปี 1949 กฎหมายฉบับที่ 161) กฎหมายว่าด้วยการสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ปี 1963 กฎหมายฉบับที่ 149) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมผู้รับจ้าง (ปี 1970 กฎหมายฉบับที่ 145)

กฎหมายพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้ทันสมัย ได้กำหนดอุตสาหกรรม รายประเภทของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่จะทำการปรับปรุงให้ทันสมัยขึ้น โดยจะได้รับ มาตรการช่วยเหลือด้านการเงินและการคลัง หลังจากนั้น รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะกำหนดนโยบาย การปรับปรุงอุตสาหกรรมของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามคำแนะนำของคณะกรรมการ พัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีให้ประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากภาคเอกชนและสถาบันการศึกษา ในการนี้ สามารถที่จะให้สถาบันการเงินที่เกี่ยวข้อง กับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้สามารถดำเนินงาน ตามนโยบายการปรับปรุงให้ทันสมัย นอกจากนี้ ยังสามารถจะออกมาตรการทางการเงินพิเศษ เพื่อช่วยเหลือต่ออุตสาหกรรมของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเฉพาะรายอุตสาหกรรม ซึ่งมีความจำเป็นต้องปรับปรุงโครงสร้างให้รวดเร็วเป็นพิเศษ⁹

3.1.1.3 กฎหมายคุ้มครองวิสาหกิจรับช่วงการผลิต

กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรับจ้างช่วงการผลิต ปี ค.ศ. 1970 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับล่าสุด ปี ค.ศ. 1999 เป็นกฎหมายที่สนับสนุนนโยบายพื้นฐาน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามมาตรา 20 ของกฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม ค.ศ. 1999 กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการปรับเปลี่ยนการดำเนิน ธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่รับจ้างช่วงผลิตให้มีความทันสมัยและมี ประสิทธิภาพ พร้อมทั้งสนับสนุนให้สมาคมส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรับจ้างช่วง ผลิตมีบทบาทเป็นตัวกลางในการประสานงานในธุรกิจ

ขนาดกลางและขนาดย่อมจำนวนมากรับช่วงจากธุรกิจขนาดใหญ่ เนื่องจาก มีค่าจ้างแรงงานต่ำกว่า แต่เมื่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำธุรกิจขนาดใหญ่ที่ให้ช่วงการผลิต มักจะเข้มงวดต่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมอย่างไม่เป็นธรรม¹⁰ ดังนั้น จุดมุ่งหมายของ กฎหมายนี้จึงต้องการที่จะคุ้มครองวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไม่ให้วิสาหกิจขนาดใหญ่เอาเปรียบ เช่น การจ่ายเงินช้า ในกฎหมายนี้ได้จำกัดพฤติกรรมของวิสาหกิจให้ช่วยผลิต เช่น จะไม่ สามารถปฏิเสธงานที่ให้ช่วงการผลิตอย่างไม่เป็นธรรม ไม่จ่ายเงินให้ช่วงการผลิตช้าและไม่ลด จำนวนเงินที่ตกลงไว้อย่างไม่เป็นธรรม ไม่ส่งสินค้าอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ วิสาหกิจที่ให้ ช่วงการผลิตจะต้องรับจ่ายสินค้า วัตถุดิบให้กับวิสาหกิจรับช่วงการผลิตโดยเร็ว หรือจะต้องจ่ายตัว

⁹ Mitsuo Matsushita, *International Trade and Competition Law in Japan*, Oxford University, (1993), p. 140 – 150.

¹⁰ ไว จามรมาน, *เอกสารประกอบการเรียนคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2542), น. 11 – 12.

เงินล่วงหน้าที่สามารถนำไปขายลดสถาบันการเงินได้ หากไม่ปฏิบัติตาม สามารถจะร้องเรียนกับ กรรมการควบคุมการค้าที่เป็นธรรมได้ ซึ่งการไม่ทำตามกฎหมายควบคุมนี้ก็จะผิดกฎหมายการ ผูกขาดด้วย

ตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ประกอบการว่าจ้างการผลิตที่ประกอบธุรกิจในกลุ่ม อุตสาหกรรมที่กำหนด เช่น อุตสาหกรรมผลิตเครื่องจักร เครื่องใช้ไฟฟ้า รถยนต์ เป็นต้น และกลุ่ม ร่วมทุนในรูปแบบสหกรณ์ที่สมาชิกส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการรับจ้างช่วงผลิตที่ดำเนินธุรกิจ เกี่ยวข้องกับกลุ่มอุตสาหกรรมข้างต้น สามารถร่วมกันจัดทำ “แผนการส่งเสริม SMEs รับจ้างช่วง ผลิต” แล้วยื่นเสนอต่อทางการเพื่อขออนุมัติ โดยแผนดังกล่าวจะต้องระบุเป้าหมาย เนื้อหา ระยะเวลาดำเนินการ เงินทุน และวิธีจัดหาทุนที่ต้องใช้ หลังจากที่ได้ขออนุมัติ ผู้ประกอบการ จะมีสิทธิรับการสนับสนุนในการจัดหาทุนตามกฎหมายกำหนด เช่น การกู้ยืมเงินเพื่อช่วยเหลือ จากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เพื่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งญี่ปุ่น การกู้ยืมเพื่อการ เชื่อมโยงเครือข่ายธุรกิจระดับสูงจากบริษัทวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งญี่ปุ่น หรือมีสิทธิได้รับการสนับสนุนในด้านภาษี เช่น การยกเว้นภาษีถือครองที่ดิน และภาษีสถานที่ ประกอบการธุรกิจ เป็นต้น¹¹

3.1.1.4 กฎหมายส่งเสริมการปรับทิศทางธุรกิจใหม่และการพัฒนาเทคโนโลยี

กฎหมายนี้จะส่งเสริมให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งต้องการพัฒนา เทคโนโลยีรวมกลุ่มและรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือทางการเงินต่าง ๆ¹² นอกจากนี้ จำเป็นที่ จะต้องปรับปรุงทิศทางการทำธุรกิจใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเสียเปรียบการแข่งขันกับต่างประเทศ หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์สินค้าก็สามารถดำเนินการช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมดังกล่าว โดยใช้กฎหมายส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีวิสาหกิจขนาดกลางและขนาด ย่อม และกฎหมายส่งเสริมการปรับตัวของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

3.1.1.5 การส่งเสริมการปฏิรูปธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

กฎหมายว่าด้วยการสนับสนุนการปฏิรูปการประกอบธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม ปี ค.ศ. 1999 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับล่าสุด ปี ค.ศ. 2000 เป็นกฎหมายที่สนับสนุน นโยบายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามมาตรา 12 ของกฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้วิสาหกิจ

¹¹ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรับจ้างช่วงการผลิต ค.ศ. 1970 มาตรา 5 – 8.

¹² ใจ จามรมาน, ลักษณะอุตสาหกรรมขนาดย่อมของไทย และบทวิเคราะห์เปรียบเทียบญี่ปุ่น, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), น. 17 – 20.

ขนาดกลางและขนาดย่อม มีความเจริญก้าวหน้า และมีการพัฒนาอย่างสร้างสรรค์ โดยอาศัย มาตรการสนับสนุนหลัก 2 ประการ คือ

1) สนับสนุนให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปฏิรูปการประกอบธุรกิจ อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

2) ส่งเสริมให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เสริมสร้างรากฐานทางธุรกิจของตน ให้มีความเข้มแข็งเพื่อให้สามารถดำเนินการปฏิรูปการประกอบธุรกิจได้ เมื่อได้รับผลกระทบ อย่างรุนแรงจากความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายหรือผู้รับการสนับสนุน คือ วิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม ทุกกลุ่มอาชีพและองค์กรธุรกิจที่เป็นความร่วมมือระหว่าง SMEs วิธีการในการให้ การสนับสนุน คือ การให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจัดทำ “แผนปฏิรูปการประกอบ ธุรกิจ” เพื่อยื่นเสนอต่อทางการเพื่อขออนุมัติ โดยแผนต้องมีระยะเวลาประมาณ 3-5 ปี และมีเนื้อหา เกี่ยวกับการพัฒนาหรือการผลิตสินค้าหรือให้บริการรูปแบบใหม่ การนำกรรมวิธีใหม่ในการผลิต หรือจำหน่ายสินค้าหรือในการให้บริการและกิจกรรมทางธุรกิจรูปแบบใหม่อื่น ๆ เมื่อแผนการ ปฏิรูปการประกอบธุรกิจผ่านการอนุมัติแล้ว จะได้รับการสนับสนุนต่าง ๆ เช่น

(1) เงินช่วยเหลือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายบางส่วนในการสำรวจตลาด
 (2) เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากสถาบันการเงินเพื่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมต่าง ๆ
 (3) มาตรการลดหย่อนภาษี ได้แก่ การลดหย่อนภาษีเกี่ยวกับการลงทุนในเครื่องมือ อุปกรณ์ การคืนภาษีนิติบุคคลของปีก่อนหน้าในกรณีที่ธุรกิจปีนี้ขาดทุนและการลดหย่อนภาษี เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายเพื่อการวิจัยและพัฒนา

(4) สิทธิพิเศษด้านการค้าประกันเงินกู้ โดยจัดตั้งระบบการค้าประกันเงินกู้สำหรับเงินกู้ เพื่อการปฏิรูปการดำเนินธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นพิเศษ และเพิ่มวงเงินค้า ประกันให้แก่การกู้ยืมเพื่อการริเริ่มธุรกิจใหม่จากปกติ

(5) การให้กู้ยืมเพื่อการเชื่อมโยงเครือข่ายธุรกิจระดับสูง ได้แก่ การรวมกลุ่มโรงงาน สถานประกอบการค้าและอื่น ๆ การแบ่งใช้สถานที่ร่วมกัน การให้ยืมใช้สถานที่แก่กัน เป็นต้น

กฎหมายนี้ได้กำหนดเป้าหมายการดำเนินงานอย่างชัดเจน เช่น ในกรณีที่แผนการปฏิรูป มีระยะเวลา 3 ปี ต้องกำหนดเป้าหมายให้ยอดมูลค่าเพิ่มหรือยอดมูลค่าเพิ่มต่อคนมีอัตราการขยายตัว ไม่น้อยกว่าร้อยละ 9 หลังจากครบกำหนด 3 ปี เป็นต้น เพื่อเป็นการกระตุ้นให้ผู้ประกอบการเร่ง ดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามแผนปฏิรูป และเพื่อให้ทางภาครัฐสามารถให้คำแนะนำหรือติดตามผล การดำเนินการตามแผนปฏิรูปได้

3.1.1.6 การอำนวยความสะดวกในการสร้างธุรกิจใหม่

กฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกในการสร้างธุรกิจใหม่ ปี ค.ศ. 1999 เป็นกฎหมายที่สนับสนุนนโยบายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามมาตรา 13 ของกฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนบุคคลทั่วไปและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในการเริ่มต้นธุรกิจใหม่ โดยกฎหมายฉบับนี้มีมาตรการสนับสนุนหลัก 3 ประการ คือ¹³

1) มาตรการสนับสนุนการจัดตั้งธุรกิจ ประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ คือ

(1) บริษัทธุรกิจขนาดเล็กญี่ปุ่น (Japan Small Business Corporation) จะให้เงินช่วยเหลือสำหรับผู้ประกอบการที่ต้องการเริ่มธุรกิจที่มีแนวคิดใหม่ จำนวน 1,000 รายต่อปี ในวงเงินระหว่าง 1 ถึง 5 ล้านเยนต่อราย

(2) การจัดตั้งระบบค้ำประกันหนี้เป็นพิเศษแก่ผู้ริเริ่มธุรกิจ

(3) การจัดตั้งระบบค้ำประกันหนี้และการลงทุนโดยกองทุนเพื่อปรับปรุงโครงสร้างอุตสาหกรรม (Industrial Structure Improvement Fund)

2) มาตรการสนับสนุนกิจกรรมของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ใช้เทคโนโลยีใหม่โดยส่งเสริมการใช้ผลงานวิจัยและพัฒนาต่าง ๆ

3) มาตรการส่งเสริมการพัฒนาสิ่งแวดล้อมทางธุรกิจ โดยใช้ทรัพยากรท้องถิ่นโดยใช้มาตรการทางภาษีและมาตรการอื่น ๆ

3.1.1.7 การสนับสนุนกิจกรรมสร้างสรรค์ทางธุรกิจ

กฎหมายมาตรการชั่วคราวว่าด้วยการสนับสนุนกิจกรรมสร้างสรรค์ทางธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี ค.ศ. 1995 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับล่าสุด ปี ค.ศ. 2001 เป็นกฎหมายที่สนับสนุนนโยบายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมาตรา 14 ของกฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999

กฎหมายฉบับนี้มุ่งสนับสนุนกิจกรรมสร้างสรรค์ทางธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งได้แก่ กิจกรรมที่มุ่งสร้างสรรค์สินค้าหรือบริการใหม่ ๆ เป็นต้น โดยอาศัยการริเริ่มธุรกิจการวิจัยและพัฒนาด้านเทคโนโลยี ตลอดจนการปรับสู่การประกอบการเชิงพาณิชย์ (Commercialization) เพื่อนำไปสู่การบุกเบิกแขนงธุรกิจใหม่ และเอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนของประเทศ โดยการสนับสนุนจะเป็นมาตรการร่วมกันระหว่างรัฐบาลและหน่วยงาน

¹³ ภัทรวรรณ เนินกร่าง, “มาตรการทางกฎหมายในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐในกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), น. 85.

ส่วนภูมิภาคเพื่อสนับสนุน SMEs ตลอดจนผู้ประสงค์จะเริ่มประกอบธุรกิจที่จะดำเนินกิจกรรมในด้านการพัฒนาเทคโนโลยี โดยมาตรการสนับสนุนที่กฎหมายนี้กำหนดจะครอบคลุมทั้งในด้านเงินช่วยเหลือ การให้กู้ยืมเพื่อการลงทุนและมาตรการผ่อนปรนด้านภาษี เป็นต้น¹⁴

หลักเกณฑ์ในการอนุมัติแผนงานวิจัยและพัฒนาจะพิจารณาว่าการวิจัยและพัฒนานั้นจะต้องมีคุณสมบัติข้อหนึ่งข้อใด ต่อไปนี้

- 1) เป็นการวิจัยและพัฒนาเกี่ยวกับเทคโนโลยีชนิดใหม่ที่ยังไม่เคยมีมาก่อนอย่างชัดเจน
 - 2) เป็นการนำเอาผลแห่งการวิจัยและพัฒนาไปใช้ในเชิงพาณิชย์
 - 3) เป็นการบุกเบิกหรือสำรวจความต้องการของตลาดที่จะรองรับสินค้าหรือบริการใหม่
- หลังจากที่แผนงานฯ ได้รับการอนุมัติผู้ประกอบการจะมีสิทธิรับการสนับสนุนในการจัดหาทุนตามกฎหมายกำหนด เช่น เงินช่วยเหลือการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีสร้างสรรค์เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากสถาบันการเงินของรัฐ สิทธิพิเศษด้านการค้าประกันเงินกู้ การสนับสนุนด้านการเงิน โดยตรงจากสถาบันการเงินที่รัฐกำหนด การสนับสนุนผ่านการลงทุนโดยบริษัทลงทุนและสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จำกัด เป็นต้น¹⁵

3.1.1.8 ระบบช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อป้องกันการล้มละลาย

กฎหมายว่าด้วยระบบช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อป้องกันการล้มละลายของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ปี ค.ศ. 1977 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับล่าสุดปี ค.ศ. 2000 เป็นกฎหมายที่สนับสนุนนโยบายพื้นฐาน SMEs ตามมาตรา 22 ของกฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งได้เงินทุนจากการเรียกเก็บเบี้ยประกันรายเดือนจากผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมีบรรษัทวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งญี่ปุ่นเป็นผู้บริหารกองทุนเพื่อให้สามารถนำเงินไปให้กู้ยืมแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในกรณีที่คู่ค้าทางธุรกิจของตนล้มละลายเป็นการป้องกันมิให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมอื่น ๆ ล้มละลายตาม ทั้งนี้เมื่อผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สมัครเข้าเป็นสมาชิกของกองทุนฯ โดยทำสัญญากับบรรษัทวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งญี่ปุ่นแล้ว สมาชิกมีหน้าที่ชำระค่าเบี้ยประกันรายเดือน โดยสามารถเลือกชำระเป็นจำนวนเงินตามที่ต้องการภายในวงเงินที่กฎหมายกำหนด โดยหลังจากเข้าเป็นสมาชิกและเริ่มชำระค่าเบี้ยประกันแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 6 เดือน

¹⁴ พระราชบัญญัติมาตรการชั่วคราวว่าด้วยการสนับสนุนกิจกรรมสร้างสรรค์ทางธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1995 มาตรา 1.

¹⁵ พระราชบัญญัติมาตรการชั่วคราวว่าด้วยการสนับสนุนกิจกรรมสร้างสรรค์ทางธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1995 มาตรา 6 - 14.

สมาชิกจึงจะมีสิทธิกู้ยืมเงินจากกองทุนฯ ได้ในกรณีที่คู่ค้าทางธุรกิจของตนล้มละลาย โดยวงเงินสูงสุดที่สามารถกู้ยืมได้จะเท่ากับจำนวนเงิน 10 เท่าของยอดเบี้ยประกันทั้งหมดที่สมาชิกผู้นั้นได้ชำระมาจนถึงวันที่ขอกู้ยืม หรือมูลค่าความเสียหายทั้งหมดจากกรณีที่คู่ค้าทางธุรกิจของตนล้มละลาย¹⁶

นอกจากนี้ ในประเทศญี่ปุ่น ยังจัดให้มีโครงการหนึ่งหมู่บ้าน หนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Village One Product: OVOP) ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งโครงการดังกล่าวเป็นผลจากการที่ประเทศญี่ปุ่นได้ให้การสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดย่อยเป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นวิสาหกิจที่มีบทบาทสำคัญในระบบเศรษฐกิจของประเทศญี่ปุ่น แต่ทั้งนี้ วิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดย่อย กลับยังเสียเปรียบในการแข่งขันกับวิสาหกิจขนาดใหญ่ เนื่องจากในระบบทุนนิยมได้อาศัยกลไกตลาดเสรีที่ไม่มีการแทรกแซง ฉะนั้น เพื่อเป็นการช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดย่อยให้สามารถดำรงต่อไปได้อย่างยั่งยืน รัฐจึงได้หาช่องทางในการช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ รวมไปถึงมีนโยบายที่อยู่ในรูปแบบของโครงการ อันเป็นต้นแบบให้กับหลาย ๆ ประเทศในภายหลัง คือ โครงการหนึ่งหมู่บ้าน หนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Village One Product: OVOP) ซึ่งเป็นโครงการในการส่งเสริมการค้าเน้นกิจการของวิสาหกิจ โดยเฉพาะวิสาหกิจรายย่อย (Micro) อันเกิดจากภูมิปัญญาท้องถิ่น จากการเรียนรู้ของท้องถิ่น มาพัฒนาผู้สินค้าที่เป็นเอกลักษณ์เป็นที่จดจำของท้องถิ่นนั้น โครงการหนึ่งหมู่บ้าน หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OVOP) ของจังหวัด Oita ในประเทศญี่ปุ่น เป็นรูปแบบ (Model) ของนโยบายการพัฒนาภูมิภาค (Regional Development Policy) ที่ประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี กระบวนการดังกล่าวช่วยกระตุ้นและสร้างพลังให้กับคนในชุมชนได้มีโอกาสพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโต และพัฒนาการผลิตในท้องถิ่นด้วยมุมมองระดับสากล หลักการพื้นฐานหรือปรัชญาของโครงการหนึ่งหมู่บ้าน หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OVOP) ได้ถูกนำไปปรับใช้ในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จนกระทั่งได้รับการกล่าวถึงในฐานะเป็นต้นแบบใหม่สำหรับการพัฒนาภูมิภาค¹⁷

มาตรการในการส่งเสริมโครงการหนึ่งหมู่บ้าน หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OVOP) ที่ประเทศญี่ปุ่นนำมาใช้ ได้แก่ มาตรการในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้¹⁸

¹⁶ วิญญูติ ชาติมนตรี, “กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา และส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), น. 98 - 99.

¹⁷ โอฟาร สุขแจ่ม, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 6*, น. 112 - 113.

¹⁸ เอกสารประกอบการบรรยาย หัวข้อ “กระบวนการพึ่งตนเองของชุมชนเกษตรสู่ OVOP และบทเรียนสำหรับ OTOP ไทย” ในงานประชุมและสัมมนาวิชาการประจำปี 2548, ศูนย์วิจัยเพื่อเพิ่มผลผลิตทางเกษตร

ด้านที่ดิน จะเป็นการนำลักษณะเด่นของประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ประเพณี ทรัพยากรธรรมชาติ สภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศ ของท้องถิ่นมาปรับใช้ในการผลิตผลิตภัณฑ์ เพื่อสร้างเอกลักษณ์เฉพาะถิ่น เช่น บ๊วยและเกาลัดของเมืองโอยามา มะนาวคาโบสกี (Kabosu) ของเมืองทาเคตะ เทศกาลตุ๊กตาของเมืองฮิตะ การท่องเที่ยวเชิงเกษตรและน้ำพุร้อนของเมืองยูฟูอิน เป็นต้น

ด้านแรงงาน จะเป็นการเน้นในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยมีการจัดตั้ง โรงเรียนฝึกอบรมผู้นำท้องถิ่นในอนาคตเป็นจำนวนถึง 10 แห่ง อาทิ Oita Agriculture Heisei Academy, Toyonokuni Business Academy, Toyonokuni International Exchange College และ Toyonokuni Tourism College เป็นต้น ซึ่งโรงเรียนเหล่านี้เน้นสาขาวิชาที่แตกต่างกันไป เน้นการปฏิบัติจริง ความรู้กระจ่าง และการศึกษาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้นำที่เข้าร่วมฝึกอบรม นอกจากนี้ ยังมีการศึกษาดูงานเพื่อเรียนรู้จากภูมิภาคอื่น ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ การสร้างงานเพื่อดูดซับแรงงานส่วนเกินในท้องถิ่น และจูงใจคนหนุ่มสาวไม่ให้ออกไปทำงานนอกพื้นที่ รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ เช่น การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเพื่อรวมกันผลิตและขาย ซึ่งช่วยลดต้นทุนต่อหน่วยและก่อให้เกิดการประหยัดในขนาดการผลิต การรวมกลุ่ม เพื่อพัฒนาคุณภาพสินค้า เช่น กลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกลูกแพร์ ซึ่งเป็นสมาชิกสหกรณ์การเกษตรของเมืองฮิตะ และการรับสมัครแรงงานอาสาเพื่อลดต้นทุนการผลิต เป็นต้น

ด้านเงินทุน จะมีการสนับสนุนเงินลงทุนจากภาครัฐ ในรูปของโรงเรียน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และมีบางกรณีที่รัฐร่วมลงทุนกับกลุ่มชุมชนในระยะเริ่มแรก

ด้านเทคโนโลยี หน่วยงานรัฐในระดับจังหวัดมีบทบาทสนับสนุนผู้ผลิตในพื้นที่ในด้านเทคโนโลยี เพื่อช่วยปรับปรุงคุณภาพผลิตภัณฑ์ เช่น ศูนย์ให้คำแนะนำด้านการแปรรูปผลิตภัณฑ์ การเกษตร ประมง และป่าไม้

ด้านการตลาด รัฐบาลญี่ปุ่นมีมาตรการส่งเสริมการตลาดหลายประการ อาทิเช่น รัฐบาลคือ ตัวแทนจำหน่าย งานออกร้านแสดงสินค้าในกรุงโตเกียว การจัดตั้งบริษัท Oita OVOP Inc. เพื่อทำหน้าที่การตลาด ทั้งขายส่ง บริการส่งถึงที่ และจำหน่ายผ่านทางโทรทัศน์ (TV shopping) การผลิตในปริมาณมาก และการขนส่งสินค้าให้ถึงมือลูกค้าตรงตามความต้องการ ทั้งนี้ มีการพัฒนาพันธุ์พืช และการเลือกทำเลที่เหมาะสมทางภูมิศาสตร์ การจับกระแสความต้องการตลาด เช่น การรับฟังเสียงติชมของลูกค้าจากงานออกร้าน การสำรวจความพึงพอใจของลูกค้า เป็นต้น

ด้านการบริหารท้องถิ่น โดยหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัดจะมีแนวคิดการดำเนินงานที่ชัดเจน เช่น ช่วยผู้ที่ช่วยตนเองก่อนเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้เกิดการพึ่งตนเองของชุมชน โดยหน่วยงานมีบทบาทในการช่วยเหลือด้านการกระจายสินค้า การออกแบบ การบรรจุภัณฑ์ การวิจัยและพัฒนา และการให้คำแนะนำ หากชุมชนมีความต้องการการพัฒนาในแง่มุมที่ต่างออกไปจากนโยบายรัฐ ชุมชนจะสะท้อนความต้องการของตน เช่น การกระตุ้นให้คนในหมู่บ้านโอโยมาปลูกบัวและเกาลัด โดยผู้นำประกาศว่า “ปลูกบัวและเกาลัดแล้วจะได้ไปท่องเที่ยวสวยๆ” อีกทั้งยังจัดการแข่งขันวอลเลย์บอลในนาข้าว เพื่อส่งสัญญาณต่อต้านนโยบายส่งเสริมการปลูกข้าวของรัฐ

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษากฎหมายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศญี่ปุ่น พบว่า¹⁹

1) ประเทศญี่ปุ่นมีการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยใช้กฎหมายหลายฉบับคล้ายกับประเทศไทย โดยมีกฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999 เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานไว้ 4 ประการหลัก มีกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นกฎหมายลูกช่วยหนุนเสริมให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานที่ได้กำหนดไว้

2) กฎหมายที่มุ่งส่งเสริมการประกอบธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของญี่ปุ่นกับของประเทศไทยมีลักษณะที่คล้ายกัน คือ การให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ จัดทำแผนการปฏิบัติงานเพื่อขอส่งเสริมในเรื่องต่าง ๆ เช่น แผนการปฏิรูปการประกอบธุรกิจ แผนงานวิจัยและพัฒนา แผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรับจ้างช่วงผลิต เป็นต้น โดยเมื่อได้รับอนุมัติแผนแล้ว จะมีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือในหลายด้าน ทั้งเงินช่วยเหลือ เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ มาตรการลดหย่อนภาษี สิทธิพิเศษด้านการค้าประกันเงินกู้ เป็นต้น

3) ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันในการรับจ้างช่วงการผลิต โดยมีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรับจ้างช่วงการผลิตที่สนับสนุนให้ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างร่วมมือกันทำแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรับจ้างช่วงผลิตเพื่อขอรับความช่วยเหลือต่าง ๆ จากหน่วยงานรัฐเพื่อทำให้กิจกรรมการรับจ้างช่วงผลิตมีประสิทธิภาพขึ้น

¹⁹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2546), น. 236 – 237.

4) เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเคยประสบปัญหาการล้มละลายเป็นลูกโซ่ของธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จึงได้มีการจัดตั้งระบบช่วยเหลือกันเพื่อป้องกันการล้มละลายตามกฎหมายว่าด้วยระบบช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันการล้มละลายของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่เป็นสมาชิกจ่ายเงินเข้ากองทุนและมีสิทธิกู้ยืมเงินจากกองทุนได้ในกรณีที่คู่ค้าของตนล้มละลาย

5) ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่จะได้รับผลกระทบจากการขยายธุรกิจของวิสาหกิจขนาดใหญ่ โดยออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลกิจกรรมทางธุรกิจของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดใหญ่เพื่อสงวนโอกาสทางธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งทำให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถรวมกลุ่มกันร้องขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการของวิสาหกิจขนาดใหญ่ รวมทั้งให้อำนาจรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตักเตือนวิสาหกิจขนาดใหญ่ให้ลดขนาดกิจการลงหรือระงับโครงการไว้ชั่วคราวเพื่อให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีการปรับตัวทางธุรกิจได้

ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่น นับได้ว่าประสบความสำเร็จในการพัฒนา SMEs อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ 1970 และทศวรรษที่ 1980 และประเทศญี่ปุ่นเป็นแม่แบบในการพัฒนา SMEs ของประเทศต่าง ๆ ทั้งในภูมิภาคเอเชียและในยุโรป การพัฒนา SMEs ของประเทศญี่ปุ่นนั้นมุ่งเน้นไปในด้านบทบาทของรัฐบาลที่เข้มแข็ง สามารถควบคุมดูแลได้อย่างครบถ้วนและทั่วถึง มีการส่งถ่ายนโยบายที่ดีจากกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าของรัฐบาลกลาง และหน่วยงานที่ดูแล SMEs (SME Agency) ไปยังรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ (Prefecture Government) โดยใช้ระบบงบประมาณเข้าไปกำกับให้รัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลกลาง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ มีระบบการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานในระดับท้องถิ่น รัฐบาลกลาง และภาคอุตสาหกรรมที่ดี โดยผ่านองค์กรทางธุรกิจต่าง ๆ (Business Associations) ในขณะที่ SMEs เองก็มีการรวมกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งสหกรณ์และสมาคมการค้า ซึ่งทำหน้าที่สะท้อนความต้องการและสะท้อนถึงผลของนโยบายต่าง ๆ ในทางปฏิบัติให้ทางรัฐบาลและส่วนกลางได้ทราบเพื่อการปรับปรุงให้นโยบายต่าง ๆ มีประสิทธิผลในทางปฏิบัติมากขึ้น²⁰

²⁰ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม, การดำเนินมาตรการสนับสนุน SMEs ของต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น ได้หวัน อิตาลี และออสเตรเลีย, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2550), น. 8.

3.1.2 สาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี มีวิวัฒนาการทางด้านกฎหมายและนโยบายของวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม ดังนี้²¹

ในระยะเริ่มต้น ช่วงหลังทศวรรษ 1970 เป็นต้นมา โครงการอุตสาหกรรมของ สาธารณรัฐเกาหลีได้เปลี่ยนไปเน้นที่อุตสาหกรรมหนักและอุตสาหกรรมเคมีมากขึ้น ทำให้เกิด ความต้องการชิ้นส่วนและวัตถุดิบที่เกี่ยวข้องจากอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม เป็นปริมาณมาก รัฐบาลประเทศเกาหลีเองได้ตอบสนองความต้องการดังกล่าวโดยการนำโครงการ ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมมาใช้อย่างจริงจัง

ในช่วงทศวรรษที่ 1980 รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีได้ออกกฎหมายอีกหลายฉบับ ได้แก่ รัฐบัญญัติการจัดหาผลิตภัณฑ์ของอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในปี 1981 (The SME Products Procurement Act of 1981) รัฐบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม ในปี 1982 (The SME Promotion Act of 1982) รัฐบัญญัติการทำธุรกิจรับช่วงการผลิตที่ยุติธรรม ในปี 1984 (The Fair Sub-contracting Act of 1984) และรัฐบัญญัติส่งเสริมการเริ่มดำเนินกิจการ อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมปี 1986 (The SME Start-up Promotion Act of 1986) รัฐบาล สาธารณรัฐเกาหลีดำเนินโครงการพัฒนาเครื่องจักรให้ทันสมัย (Facilities Modernization Program) รวมทั้งสนับสนุนให้อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกันในรูปแบบ สหกรณ์ โดยใช้เงินจากกองทุนส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม นอกจากนี้ รัฐบาล สาธารณรัฐเกาฬียังได้นำระบบการกำหนดประเภทอุตสาหกรรมให้อุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดย่อมดำเนินการ (The SME Business Type System) และใช้ระบบให้กลุ่มสหกรณ์ อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมทำสัญญารับจ้างหน่วยงานรัฐผลิตสินค้า โดยไม่ต้องแข่งขัน กับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ (The Non-competitive Collective Contracting System) ในปี 1986 รัฐบาล ได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิตทางอุตสาหกรรม (The Industrial Production Technology Improvement Fund) และกองทุนช่วยเหลือผู้เริ่มดำเนิน กิจการอุตสาหกรรม (The Start-up Assistance Fund) ขึ้น

ต่อมา ในปลายทศวรรษที่ 1980 อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในสาธารณรัฐ เกาหลีประสบปัญหาค่าจ้างแรงงานสูงขึ้นและประเทศจากภูมิภาคเอเชียเริ่มเข้ามาเป็นคู่แข่งชั้น รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีได้แก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวด้วยการมุ่งปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม

²¹ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, ตารางเปรียบเทียบกฎหมายวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมในต่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2542), น. 11.

ขนาดกลางและขนาดย่อม ออกรัฐบัญญัติการใช้มาตรการพิเศษเพื่อให้เกิดเสถียรภาพในการจัดการในอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมมากขึ้น (Act for SME Management Stabilization) รวมทั้งการออกรัฐบัญญัติการปรับโครงสร้างในปี 1989 (The Structural Readjustment Act of 1989) ก้าวสำคัญของรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือยกระดับโครงสร้างอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม ได้แก่ การทำวิจัยและพัฒนาสนับสนุนการเปลี่ยนไปใช้ระบบอัตโนมัติและการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในปี 1989 รัฐบาลเริ่มดำเนินโครงการการโอนสายการผลิต ของกิจการขนาดใหญ่ไปให้กิจการขนาดกลางและขนาดย่อมดำเนินการแทน ซึ่งในขณะนี้โครงการดังกล่าวได้ดำเนินการเต็มรูปแบบแล้ว และในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีได้เริ่มประกาศใช้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจแบบสมดุลในส่วนภูมิภาค (Regionally-balanced Economic Development Policy) เพื่อเตรียมตัวก้าวเข้าสู่ยุคการปกครองตนเองของรัฐบาลท้องถิ่น มีการประกาศใช้รัฐบัญญัติการใช้มาตรการพิเศษ ในการพัฒนาเศรษฐกิจแบบสมดุลในส่วนท้องถิ่น และในการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมในภูมิภาค (The 1994 Special Measures Act for Regionally-balanced Economic Development and for Fostering Local SMEs)

กฎหมายหลักในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในสาธารณรัฐเกาหลี สาธารณรัฐเกาหลีได้มีการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมานานแล้ว โดยมีกฎหมายที่ประกาศใช้ก่อนกฎหมายหลัก คือ SMEs Cooperative Act, 1961 ส่วนกฎหมายหลัก ได้แก่ SMEs Act, 1966 นอกจากนี้ สาธารณรัฐเกาหลียังได้ประกาศใช้กฎหมายรองรับกฎหมายหลัก คือ Law on Extraordinary Measures for Structural Improvement Small and Medium Textile Industries, 1967 Subcontract SMEs Promotion Law, 1970 The SMEs Production Act, 1982 The SMEs Transaction Coordination Act, 1982 The Fair Subcontracting Act, 1984 The SMEs Start-up Promotion Act, 1986 The Special Measure Act for SMEs Management Stabilization, 1989 The Special Measures Act for Regionally-balanced Economic Development and for Fostering Local SMEs, 1994 The Cooperative Research and Development Promotion Act, 1994.²²

ในสาธารณรัฐเกาหลี มีองค์กรกำกับดูแลส่งเสริมการจัดตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำนโยบาย และกำกับดูแลการส่งเสริม SMEs ของประเทศ ได้แก่ SMEs Policy Council ซึ่งมีองค์ประกอบ ดังนี้²³

²² กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2540), น. 5 – 10.

²³ เพ็งอ้าง, น. 5 – 10.

1) องค์ประกอบ

คณะกรรมการ SMEs Policy Council ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินยี่สิบคน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี

2) อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการ SMEs Policy Council มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาจัดทำนโยบาย SMEs และพิจารณา/เสนอแนะเรื่องสำคัญที่เป็นประเด็นทางนโยบาย SMEs

3) องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินงานของ SMEs Policy Council มีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) Small and Medium Business Administration (SMBA)

(2) Small and Medium Industry Promotion Corporation

(3) Korea Technology Credit Guarantee Fund

(4) Korea Technology Banking Corporation

(5) Small Business Training Institute

(6) Korea Institute of Industrial Technology

(7) Korea Institute of Industrial & Technology Information

การสนับสนุนด้านการเงินที่สำคัญในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของสาธารณรัฐเกาหลีนั้น รัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลีได้มีการจัดตั้งกองทุนต่าง ๆ ขึ้นมา ซึ่งได้รับการรับรองตามกฎหมาย เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการให้การสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยกองทุนที่สำคัญ ๆ ได้แก่²⁴

1) SME Promotion Fund

รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีได้จัดตั้งกองทุนนี้เพื่อเป็นแหล่งสินเชื่อให้แก่ SMEs โดยที่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารกองทุนนี้ คือ บริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Industry Promotion Corporation: SMIPC)

2) The Start-Up Assistance Fund

รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีได้จัดตั้งกองทุนนี้ เพื่อสนับสนุนการเริ่มทำธุรกิจของผู้ประกอบการ รวมถึงการสนับสนุน Venture Capital Companies โดยรัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีได้

²⁴ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม, “รายงานการศึกษา รูปแบบ วิธีการ และนโยบายส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม ของสาธารณรัฐเกาหลี,” รายงานผลการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2540).

จัดสรรงบประมาณในปี พ.ศ. 2537 จำนวน 120,000 ล้านบาทเพื่อเป็นสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ โดย ณ สิ้นปี พ.ศ. 2537 สาธารณรัฐเกาหลีมี Venture Capital Companies รวม 52 บริษัท มีกองทุน 50 กองทุน มีเงินทุนให้กู้เพื่อการลงทุนทั้งสิ้น 1,292,000 ล้านบาท และมีการลงทุนทำธุรกิจใหม่ จำนวน 1,361 กิจการ นอกจากนี้ ยังให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ SMEs ที่โอนหุ้นไปลงทุนใน Venture Capital Companies และบริษัทที่เพิ่งเริ่มดำเนินการ

3) The Technology Credit Guarantee Fund

เป็นหน่วยงานที่ไม่หวังผลกำไร โดยมีหน้าที่ในการให้บริการประกันสินเชื่อแก่ SMEs ที่ประสบปัญหาการขอกู้เงินจากสถาบันการเงิน เนื่องจากขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน กิจกรรมที่สำคัญ คือ ทำหน้าที่ประกันสินเชื่อเพื่อพัฒนาเทคโนโลยี และประกันสินเชื่อทั่วไปที่ไม่เน้นการพัฒนาเทคโนโลยี รวมถึงบริการด้านอื่น ๆ เช่น การบริการข้อมูลสินเชื่อ ให้บริการประกันสินเชื่อเพื่อการพัฒนาทางด้านสาธารณูปโภค และจัดตั้งศูนย์ประเมินราคาเทคโนโลยี โดยกองทุนนี้มีเงินทุนสะสมรวม 1,320,200 ล้านบาท มีจำนวนบริษัทที่ได้รับการประกันสินเชื่อ 43,518 บริษัท ในปี พ.ศ. 2539

4) SME Mutual Aid Fund

ตั้งขึ้นจากเงินสนับสนุนของรัฐบาลและเงินค่าสมาชิกจากอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม วัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้อุตสาหกรรมใดกิจการหนึ่งต้องล้มละลายตามกิจการอื่น ๆ ที่ล้มละลายไป SMEs ที่ประสบปัญหาโดยที่ไม่ใช่เป็นความผิดของกิจการของตนเองจะได้รับสินเชื่อเป็นจำนวนสิบเท่าของจำนวนเงินค่าสมาชิกที่ได้จ่ายไป โดยไม่ต้องมีหลักทรัพย์ค้ำประกันแต่อย่างใด ซึ่งจะช่วยให้ผู้ประกอบการ SMEs ดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างมั่นคง โดย ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2538 สาธารณรัฐเกาหลีมีสมาชิกกองทุนนี้ 8,134 บริษัท กองทุนมีเงินทั้งสิ้น 220,000 ล้านบาท โดยประมาณว่ากองทุนนี้สามารถปล่อยสินเชื่อระยะสั้น 3 เดือน ให้กับสมาชิกได้ปีละ 1,000,000 ล้านบาท²⁵

5) Local SME Fostering Fund

หน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและภูมิภาคได้ร่วมกันจัดตั้งกองทุนนี้ขึ้น โดยกองทุนนี้มีเงินรวม 490,000 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2538 รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีได้นำเงินจากกองทุนนี้ไปเป็นสินเชื่อแก่ SMEs เพื่อพัฒนาเทคโนโลยี ปรับปรุงเครื่องจักรอุปกรณ์ให้เป็นระบบอัตโนมัติช่วยเหลือผู้ประกอบการที่เพิ่งเริ่มดำเนินธุรกิจ และนำไปลงทุนในอุตสาหกรรมบางสาขาในส่วนภูมิภาค

²⁵ เพิ่งอ้าง.

6) The Technology Innovation and Development Fund รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีได้สนับสนุนให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ร่วมทำ

วิจัยและพัฒนาพร้อมกับสถาบันการศึกษาและวิจัยต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาจากการขาดแคลนทรัพยากร

ในการทำวิจัยและพัฒนาของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยรวมตัวกันในรูป

ของสหกรณ์ ทำให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถใช้ประโยชน์จากเจ้าหน้าที่และ

เครื่องจักรอุปกรณ์ของมหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัยชั้นนำของประเทศได้

ในส่วนของสถาบันการเงินของรัฐที่ให้การสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม นั้น มีสถาบันการเงินของรัฐที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่²⁶

(1) บริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม (SMIPC)

เป็นสถาบันการเงินในสังกัดของ SMBA ซึ่งมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ให้บริการปรึกษาแนะนำทางด้านเทคโนโลยีและการจัดการ ฝึกอบรมช่างเทคนิค และบุคลากรด้านการจัดการ บริการข้อมูลข่าวสาร สนับสนุนการพัฒนาทางเทคโนโลยีและนำระบบอัตโนมัติมาใช้ โดยได้รับงบประมาณในการดำเนินงานจากเงินกู้จากรัฐบาลและเงินสนับสนุนจากรัฐบาลเพื่อสมทบในกองทุนส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งโครงการสำคัญของบริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม ได้แก่ โครงการการใช้โรงงานร่วมกัน โครงการการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกัน โครงการพัฒนาเทคโนโลยีร่วมกัน โครงการใช้คลังสินค้าร่วมกัน โดย SMIPC ให้การสนับสนุนผู้เข้าร่วมโครงการด้านการเงิน บริการทางด้านเทคนิคการผลิตและการจัดการ การฝึกอบรม และบริการข้อมูล

(2) กองทุนประกันสินเชื่อเทคโนโลยีแห่งเกาหลี (Korea Technology Credit Guarantee Fund: KOTEC)

มีหน้าที่ในการบริการประกันสินเชื่อแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่ประสบปัญหาการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน เนื่องจากขาดหลักทรัพย์ในการค้ำประกัน โดยให้การค้ำประกันสินเชื่อทั่วไป และสินเชื่อเพื่อพัฒนาเทคโนโลยี นอกจากนี้ ยังให้บริการข้อมูลสินเชื่อและบริการประกันสินเชื่อเพื่อการพัฒนาด้านสาธารณูปโภค รวมทั้งได้จัดตั้งศูนย์ประเมินราคา

²⁶ Ministry of SMEs and Startups, "Korean SMEs," สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2561, จาก <http://www.smba.go.kr>.

เทคโนโลยี เพื่อพัฒนาเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินราคาของเทคโนโลยี เพื่อพัฒนาเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินราคาของเทคโนโลยีเพื่อเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันสินเชื่อ

(3) บริษัทการเงินเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีแห่งเกาหลี (Korea Technology Bank in Corporation: KTB)

มีหน้าที่ในการส่งเสริมการพัฒนาโครงสร้างอุตสาหกรรมที่เน้นการใช้เทคโนโลยี ให้การสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีแก่ธุรกิจเอกชน รวมทั้งรับผิดชอบในกองทุนด้านนโยบายต่าง ๆ เช่น กองทุนส่งเสริมเทคโนโลยีและวิทยาศาสตร์ กองทุนการสื่อสารและข้อมูลข่าวสาร กองทุนสนับสนุนเทคโนโลยีใหม่ กองทุนการจัดการความปลอดภัยจากแก๊ส และกองทุนสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในภูมิภาค โดยลักษณะของการช่วยเหลือจะให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ได้แก่ การเข้าร่วมลงทุน (Venture Capital Financing) การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่โครงการที่ทำการพัฒนาเทคโนโลยี ซึ่งได้รับแหล่งเงินมาจากกองทุนต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น กองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ กองทุนจัดทำระบบข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งให้สินเชื่อแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อวิจัยและพัฒนา นำเข้าเทคโนโลยี ศึกษาและฝึกอบรม ปรับปรุงกระบวนการผลิต²⁷

นอกจากนี้ สาธารณรัฐเกาหลีมีการกำหนดมาตรการหรือเครื่องมือที่ใช้เพื่อส่งเสริมสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม ได้แก่²⁸

- 1) มาตรการในด้านการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ผ่านธนาคารแห่งชาติ ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินระดับท้องถิ่น รวมทั้งการประกันสินเชื่อ
- 2) มาตรการจูงใจด้านภาษี
- 3) การร่วมลงทุน (Venture Capital)
- 4) สิทธิพิเศษในการจัดซื้อและการลงทุนด้านสาธารณูปโภคของรัฐ
- 5) การเชื่อมโยงการผลิตกับอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และการคุ้มครองให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมจากคู่ค้าที่เป็นธุรกิจขนาดใหญ่
- 6) การส่งเสริมสินค้าคุณภาพและสินค้าที่ใช้เครื่องหมายการค้าของตนเองในต่างประเทศ (World-class Korean Products)

²⁷ Ministry of SMEs and Startups, “Korean SMEs.,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2561, จาก <http://www.smba.go.kr>.

²⁸ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม, รูปแบบ วิธีการ และนโยบายส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2540), น. 24 – 31.

- 7) บริการฝึกอบรม รวมถึงการอบรมหลักสูตรพัฒนาความเป็นผู้ประกอบการ
- 8) บริการปรึกษาแนะนำ
- 9) การจัดตั้งศูนย์บ่มเพาะธุรกิจแรกตั้ง (Incubator Centers) เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า สาธารณรัฐเกาหลี ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมีกฎหมายรองรับการทำงานในทุกด้าน กฎหมายที่ใช้ในการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม จึงมีมากมายหลายฉบับ แต่ฉบับที่ใช้เป็นหลัก ได้แก่ Small and Medium Enterprise Basic Act และ Small and Medium Enterprise Promotion Act นอกจากนี้ การจัดตั้งหน่วยงานหรือสถาบันอิสระเพื่อการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมก็อาศัยการออกกฎหมายในการจัดตั้งเช่นกัน นอกจากนี้ แนวนโยบายที่รัฐบาลเกาหลีได้ผลักดันให้อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมหันมาพึ่งตนเองในการพัฒนาขีดความสามารถ ไม่พึ่งพาการปกป้องของภาครัฐ และการเผชิญหน้ากับคู่แข่งในในตลาดเสรี ภายใต้กฎเกณฑ์กติกาใหม่ ๆ โดยรัฐบาลมีบทบาทในการสนับสนุนให้เกิดสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่เหมาะสมเพื่อให้การแข่งขันเป็นไปอย่างยุติธรรม

3.1.3 เครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลียใช้ระบบกฎหมายแบบสหพันธรัฐ กฎหมายที่เกี่ยวกับวิสาหกิจเอกชน รวมถึงวิสาหกิจขนาดย่อม เป็นกฎหมายระดับรัฐ แต่มีความเป็นเอกภาพตรงที่ใช้รูปแบบที่เหมือนกับที่กำหนดไว้โดยรัฐบาลกลาง องค์กรที่ควบคุม กำกับ และบังคับใช้กฎหมายวิสาหกิจเป็นองค์กรกลาง เรียกว่า “คณะกรรมการหลักทรัพย์และการลงทุนแห่งชาติ (Australian Securities and Investments Commission)” โดยกฎหมายที่เกี่ยวกับวิสาหกิจเอกชน เป็นกฎหมายที่จัดอยู่ในประเภทกฎหมายเอกชน มีวิวัฒนาการขึ้นมาพร้อมกับการเปิดโอกาสให้เอกชนทำธุรกิจการค้าได้อย่างเสรี เครือรัฐออสเตรเลียได้รับอิทธิพลกฎหมายแบบตลาดเสรีจากสหราชอาณาจักรอังกฤษ โดยมีกฎหมายหุ้นส่วนบริษัทเป็นกฎหมายหลัก ที่รองรับวิสาหกิจเอกชน และยังใช้กฎหมายนี้คุ้มครองกำกับดูแล และควบคุมการประกอบธุรกิจของวิสาหกิจ ตลอดจนรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชนอีกด้วย

เครือรัฐออสเตรเลียไม่มีกฎหมายหลักในการส่งเสริม SMEs ดังเช่นพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ของไทย และกฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999 ของประเทศญี่ปุ่น การส่งเสริม SMEs ในเครือรัฐออสเตรเลียจะอยู่ในลักษณะเป็นโครงการสำหรับธุรกิจขนาดเล็ก (Small Business Programs) ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการแก่ธุรกิจโดยทั่วไปอยู่แล้ว โดยโครงการที่ส่งเสริม SMEs จะเน้นที่การให้คำปรึกษา

การให้บริการสารสนเทศและการให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือในการว่าจ้างที่ปรึกษาเข้ามาวางแผนธุรกิจ วิเคราะห์การตลาด คู่ทางการส่งออก และการวิจัยและพัฒนา

เครือรัฐออสเตรเลีย ใช้กฎหมายเข้าสนับสนุน SMEs เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1994 ซึ่งนับว่าเป็นการเริ่มต้นที่ช้ากว่าประเทศยุโรป โดยในระยะแรกเป็นการจัดหาสิทธิประโยชน์ที่ให้ SMEs ในการจัดตั้งวิสาหกิจ เช่น การลดค่าธรรมเนียม การลดข้อกำหนดภาระแก่ผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันเครือรัฐออสเตรเลีย ไม่มีกฎหมาย SMEs เป็นการเฉพาะ แต่จะเป็นกฎหมายทั่วไป โดยบางส่วนของกฎหมายจะลดข้อกำหนดและเงื่อนไขสำหรับการประกอบกิจการวิสาหกิจขนาดเล็ก²⁹ โดยประเทศที่มีการบริหารแบบมลรัฐ กฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้เฉพาะมลรัฐ และด้วยเหตุที่เครือรัฐออสเตรเลียใช้กฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law System) ของประเทศอังกฤษ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายจึงมีความสลับซับซ้อนและทำได้ยากกว่าในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) ของประเทศภาคพื้นยุโรป การปรับปรุงในครั้งแรกเริ่มจึงเน้นที่ความสะดวกที่จะบริหาร SMEs ได้คล่องตัว และไม่ถูกจำกัดโดยระเบียบพิธีที่ยุงยาก³⁰

นโยบายและมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของเครือรัฐออสเตรเลีย³¹

เครือรัฐออสเตรเลีย มีการปกครองในรูปแบบสหพันธรัฐ (Federal State) ที่ประกอบด้วยรัฐต่าง ๆ รวมตัวเป็นเครือจักรภพออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ระบบบริหารราชการและการจัดองค์กรบริหารราชการของเครือรัฐออสเตรเลียจึงมีโครงสร้างภายใน 2 ระดับ คือ เมืองค์กรในระดับสหพันธรัฐ กับองค์กรระดับมลรัฐ การกำกับดูแลและการส่งเสริม SMEs จึงอยู่ในอำนาจของรัฐบาลสหพันธรัฐและรัฐบาลมลรัฐ โดยรัฐบาลเครือรัฐออสเตรเลียแต่ละระดับต่างมีบทบาทสำคัญในการกำหนดเงื่อนไขสภาพแวดล้อมทางธุรกิจและการจัดโครงการและบริการช่วยเหลือต่าง ๆ ที่มีผลต่อการประกอบธุรกิจของ SMEs ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่เป็นรัฐเดี่ยว

²⁹ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม, การดำเนินมาตรการสนับสนุน SMEs ของต่างประเทศ กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน อิตาลี และออสเตรเลีย, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2550), น. 52.

³⁰ กัทวรรณ เนินกร่าง, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 13*, น. 92 – 93.

³¹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, *กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทย ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย*, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2546), น. 23 – 25.

กรอบนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลสหพันธรัฐ คือ การปรับปรุงสภาพแวดล้อมและวางเงื่อนไขทางเศรษฐกิจมหภาคให้เป็นประโยชน์ต่อการประกอบธุรกิจภายในประเทศ โดยมีนโยบายที่สำคัญ คือ การรักษาอัตราเงินเฟ้อและอัตราดอกเบี้ยในระดับต่ำ การสร้างระบบภาษีให้ส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ การลดภาระด้านกฎหมายของ SMEs การสนับสนุนการพัฒนาทักษะของเจ้าของกิจการ และผู้จัดการของธุรกิจขนาดเล็ก การช่วยเหลือด้านนวัตกรรมและการเข้าสู่ตลาดการส่งออก และการเพิ่มโอกาสให้กับธุรกิจขนาดเล็กในการเข้าถึงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เป็นต้น

ในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลเครือรัฐออสเตรเลีย ได้ตั้งคณะกรรมการลดการกำกับดูแลธุรกิจขนาดเล็ก (Small Business Deregulation Task Force) เพื่อศึกษาภาระของ SMEs ในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยคณะกรรมการได้เสนอแนะวิธีการลดภาระของกฎหมายที่มีต่อ SMEs ซึ่งในปัจจุบันข้อเสนอแนะส่วนใหญ่ได้นำไปกำหนดเป็นมาตรการและได้รับการปฏิบัติแล้ว ตัวมาตรการที่สำคัญ เช่น

1) การปรับปรุงระบบการจดทะเบียนธุรกิจให้มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะการปรับปรุงระบบรายงาน (Reporting Systems) ของคณะกรรมการการลงทุนและหลักทรัพย์แห่งออสเตรเลีย (Australian Securities and Investment Commission-ASIC) และสำนักงานภาษีออสเตรเลีย (Australian Taxation Office-ATO) ให้เป็นระบบเดียวกัน และสามารถเข้าถึงได้จากศูนย์บริการสำหรับธุรกิจครบวงจรในการติดต่อกับรัฐ (Business Entry Point-BEP)

2) การลดการกำกับดูแลบริษัทที่เป็นธุรกิจขนาดเล็ก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 หากธุรกิจขนาดเล็กไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในรอบปี ธุรกิจขนาดเล็กไม่ต้องจัดทำรายงานการเงินประจำปีต่อคณะกรรมการการลงทุนและหลักทรัพย์แห่งเครือรัฐออสเตรเลีย นอกจากนี้ มีมาตรการลดหรือยกเลิกค่าธรรมเนียมบางอย่างที่จัดเก็บจากธุรกิจขนาดเล็ก เป็นต้น

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2541 รัฐบาลเครือรัฐออสเตรเลียได้เริ่มปฏิรูปโครงสร้างภาษีครั้งสำคัญ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาษีเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจขนาดเล็กมากขึ้น ซึ่งในปี พ.ศ. 2542 ได้ออกกฎหมายภาษีสินค้าและบริการ (Goods and Services Tax Act 1999) อันเป็นผลให้ธุรกิจเข้าซ้อนเป็นจำนวนมากถูกยกเลิกไป เช่น ภาษีการขายส่ง อากรแสตมป์การโอนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์ อากรแสตมป์เช็คนาคาร์ ตัวแลกเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน อากรแสตมป์การเช่า เป็นต้น

เครือรัฐออสเตรเลียมีมาตรการในการส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก โดยมาตรการของรัฐบาลสหพันธรัฐจะดำเนินการผ่าน Aus-Industry และ Aus Trade เป็นหลัก แม้ว่าโครงการของหน่วยงานทั้งสองจะให้บริการแก่ธุรกิจทั่วไป ธุรกิจขนาดเล็กมักจะได้สิทธิประโยชน์มากกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ โครงการส่วนใหญ่ของหน่วยงานทั้งสองจะเน้นการให้บริการสารสนเทศ

การฝึกอบรม การให้คำปรึกษาทางธุรกิจ และการให้เงินอุดหนุนในการว่าจ้างที่ปรึกษาและเงินอุดหนุนในการวิจัยและพัฒนาเชิงพาณิชย์ ตัวอย่างโครงการที่สำคัญ เช่น

(1) โครงการ Enterprise Development Program เป็นโครงการที่รัฐบาลกลางจะให้เงินอุดหนุนแก่โครงการร่วมรัฐบาลกลางและรัฐบาลรัฐในการให้บริการปรึกษาทางธุรกิจแก่ธุรกิจขนาดเล็ก

(2) โครงการ Backing Australia's Skills เป็นโครงการที่มุ่งพัฒนาและยกระดับทรัพยากรบุคคลของเครือรัฐออสเตรเลียให้มีคุณภาพและศักยภาพด้านการวิจัยและพัฒนา

(3) โครงการ Business Entry Point เป็นโครงการจัดทำเว็บไซต์เพื่อให้ธุรกิจขนาดเล็กสามารถติดต่อกับหน่วยงานราชการได้ทุกอย่าง โดยผ่านเว็บไซต์แห่งเดียว เป็นต้น

สำหรับมาตรการส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็กในระดับมลรัฐ เป็นมาตรการที่ใช้เฉพาะภายในแต่ละมลรัฐ ที่มุ่งสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลสหพันธรัฐ นอกจากนี้ รัฐบาลมลรัฐจะมีหน่วยงานและโครงสร้างสนับสนุนธุรกิจขนาดเล็กในเขตพื้นที่ของตนควบคู่ไปกับหน่วยงานส่งเสริมของรัฐบาลสหพันธรัฐในพื้นที่นั้นด้วย มาตรการส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็กของรัฐบาลมลรัฐจะคล้ายกับมาตรการของรัฐบาลสหพันธรัฐ คือ เน้นการให้คำปรึกษา บริการสารสนเทศ และเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือในการว่าจ้างที่ปรึกษาเข้ามาช่วยวางแผนธุรกิจ วิเคราะห์การตลาด คู่ทางการส่งออก การวิจัยและพัฒนา เป็นต้น

ในส่วนของมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมนั้น จากการศึกษาพบว่า เครือรัฐออสเตรเลีย มีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริม SMEs ที่มีกฎหมายรองรับ คือ โครงการจัดตั้งกองทุนร่วมพัฒนา (Pooled Development Funds-PDFs) ซึ่งมีกฎหมายกองทุนร่วมพัฒนา ค.ศ. 1992 (Pooled Development Funds Act 1992) โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนการเงินในรูปแบบของทุนเรือนหุ้นแก่ SMEs³² เนื่องจาก SMEs มักจะขาดแคลนเงินทุน และเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ยากกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ ตลอดจนยังไม่สามารถระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้ โดยคณะกรรมการจดทะเบียนกองทุนร่วมพัฒนา (Pooled Development Funds Registration Board) จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาจดทะเบียนหรือเพิกถอนการอนุญาตจัดตั้งกองทุนร่วมพัฒนา³³ โดยให้ Aus Industry เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานให้กับคณะกรรมการนี้

³² กฎหมายกองทุนร่วมพัฒนา ค.ศ. 1992 (Pooled Development Funds Act 1992) มาตรา 3.

³³ กฎหมายกองทุนร่วมพัฒนา ค.ศ. 1992 (Pooled Development Funds Act 1992) มาตรา 5.

กองทุนร่วมพัฒนา (PDFa) ที่จัดตั้งขึ้นจะระดมทุนจากภาคเอกชนโดยการออกหุ้นสามัญเท่านั้น³⁴ เพื่อนำเงินไปลงทุนใน SMEs โดยมีข้อกำหนดในการลงทุน คือ

1) เงินลงทุนจะต้องเป็นไปเพื่อจัดตั้งวิสาหกิจใหม่ หรือขยายสมรรถนะการผลิต หรือการบริการของวิสาหกิจเดิมที่มีอยู่ และห้ามลงทุนในกิจการค้าปลีกและอสังหาริมทรัพย์³⁵

2) กองทุนจะต้องลงทุนในหุ้นสามัญที่ออกใหม่ โดยบริษัทออสเตรเลียที่มีสินทรัพย์ทั้งหมดน้อยกว่า 50 ล้านดอลลาร์³⁶

3) เงินลงทุนในแต่ละบริษัทจะต้องไม่เกินร้อยละ 30 ของกองทุน³⁷

4) กองทุนสามารถส่งที่ปรึกษาเข้าไปช่วยเหลือและให้คำแนะนำด้านการบริหาร และการเงินแก่ SMEs ที่รับการลงทุน

ทั้งนี้ ผู้ถือหุ้นในกองทุนและตัวกองทุนเองจะได้รับแรงจูงใจในรูปของการลดหย่อนภาษี ดังนี้³⁸

(1) กำไรที่กองทุนได้รับจากการลงทุนเฉพาะใน SMEs จะได้ลดหย่อนอัตราภาษี โดยเสียภาษีในอัตราร้อยละ 15

(2) ผู้ลงทุนจะได้รับยกเว้นภาษีเงินปันผลและภาษีกำไรส่วนทุน (Capital Gains) เฉพาะส่วนที่เป็นกำไรของกองทุนที่ได้รับจากการลงทุนใน SMEs

(3) กองทุนมีลักษณะเป็นกองทุนเปิด ผู้ลงทุนรายใหม่สามารถลงทะเบียน และได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี

อย่างไรก็ตาม เครือรัฐออสเตรเลีย ไม่มีสถาบันการเงินที่มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือ SMEs เป็นการเฉพาะเหมือนอย่างในประเทศไทยหรือประเทศญี่ปุ่น เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Development Bank) หรือบริษัทการเงินและการประกันการส่งออก (Export Finance and Insurance Corporation : EFIC) จะให้บริการทางการเงินสำหรับธุรกิจทั่วไป โดยไม่จำกัดเฉพาะธุรกิจขนาดเล็ก แต่อาจจะมีโครงการพิเศษให้เงินกู้แก่ธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งจะถูกกำหนดจากนโยบายของรัฐบาลในแต่ละปี เครือรัฐออสเตรเลียเป็นประเทศที่เริ่มนโยบาย SMEs

³⁴ กฎหมายกองทุนร่วมพัฒนา ค.ศ. 1992 (Pooled Development Funds Act 1992) มาตรา 30.

³⁵ กฎหมายกองทุนร่วมพัฒนา ค.ศ. 1992 (Pooled Development Funds Act 1992) มาตรา 21.

³⁶ กฎหมายกองทุนร่วมพัฒนา ค.ศ. 1992 (Pooled Development Funds Act 1992) มาตรา 24.

³⁷ กฎหมายกองทุนร่วมพัฒนา ค.ศ. 1992 (Pooled Development Funds Act 1992) มาตรา 25.

³⁸ วิทยุติ ชาดิมนตรี, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 16*, น. 103.

ในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย³⁹ แต่แนวทางของเครือรัฐออสเตรเลียนั้นแตกต่างจากประเทศญี่ปุ่น เพราะไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการพัฒนา SMEs ไม่มีหน่วยงานเฉพาะที่จะเข้ามาทำงานในเรื่อง SMEs มีเพียงโครงการต่าง ๆ ซึ่งปกติมีการดำเนินการอยู่แล้วเพียงแต่เพิ่มงบประมาณและเน้นจุดเป้าหมายที่เป็น SMEs มากขึ้น โดยที่โครงการเหล่านี้ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอุตสาหกรรมโดยทั่วไป เช่น AUS Trade หรือ AUS Industry เป็นต้น แต่ไม่มีการช่วยเหลือทางการเงินในรูปแบบของธนาคาร SMEs จะมีเพียงการลงทุนในรูปแบบของ Venture Capital และรัฐบาลเข้ามามีบทบาทเพียงการไปร่วมทุนกับ Venture Capital ของเอกชนแล้วปล่อยให้เอกชนดำเนินการโดยอิสระ ซึ่งการร่วมใน Venture Capital ของรัฐบาลนั้นเป็นเพียงเพื่อลด Capital Cost บางส่วนให้กับเอกชนเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการเข้าไปร่วมทุนในส่วนของการทำการค้าสินค้าวิจิตร รวมทั้งการพัฒนาเทคโนโลยีและการค้นคว้าสิ่งประดิษฐ์ต่าง ๆ ของ SMEs นอกจากนี้แล้วจะปล่อยให้ระบบตลาดเข้ามามีบทบาทในส่วนของการบ่มเพาะอุตสาหกรรมนั้น รัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นผู้ดูแลดำเนินการในเรื่องนี้เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งปัจจุบันยังมีจำนวนไม่มากนัก โดยแต่ละรัฐจะมีเพียง 1 – 2 แห่งเท่านั้นที่ดำเนินการช่วยเหลือในลักษณะของการบ่มเพาะและการฝึกอบรมเท่านั้น ซึ่งมีการดำเนินการมาแล้วก่อนจะมีการประกาศแนวทางการพัฒนา SMEs ในปี ค.ศ. 1997⁴⁰

ดังนั้น จุดเด่นของการดำเนินนโยบายของเครือรัฐออสเตรเลีย คือ การใช้นโยบายการค้าเสรี โดยให้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือ การมีนโยบายอุตสาหกรรมที่เป็นกลาง ทำให้ไม่ต้องมีนโยบายใด ๆ เข้ามาเสริมเพื่อลดความเสียเปรียบเชิงนโยบายให้กับ SMEs สิ่งเหล่านี้ทำให้เครือรัฐออสเตรเลียไม่มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างโครงสร้างใหม่หรือมีแผนพัฒนา SMEs รวมทั้งการมีพระราชบัญญัติพัฒนา SMEs โดยเฉพาะ จุดเด่นที่สำคัญที่สุดของเครือรัฐออสเตรเลีย นั้นอยู่ที่นโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาในด้านเทคโนโลยี R&D และการส่งเสริมให้มีการค้นคว้าสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ และการร่วมมือ 3 ฝ่าย กล่าวคือ รัฐบาล เอกชน และสถาบันการศึกษา ซึ่งเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จ⁴¹

³⁹ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทย ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2546), น. 8.

⁴⁰ ภัทรวรรณ เนินกร่าง, อ้างแล้ว เจริญรอกที่ 13, น. 96.

⁴¹ เพ็งอ้าง, น. 97.

กล่าวโดยสรุป จากการศึกษามาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ของเครือรัฐออสเตรเลีย พบว่า⁴²

1) เครือรัฐออสเตรเลีย ไม่มีกฎหมายส่งเสริม SMEs เป็นการเฉพาะเหมือนอย่างในประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น โดยมีเพียงกฎหมายบริษัท ค.ศ. 2001 ที่ให้สิทธิพิเศษบางประการแก่ธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการดำเนินการทางธุรกิจทั่วไป

2) การส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็กในเครือรัฐออสเตรเลียส่วนใหญ่จะจัดทำเป็นโครงการทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ โดยเน้นการให้คำปรึกษา การให้บริการสารสนเทศ และการให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือในการว่าจ้างที่ปรึกษาเข้ามาวางแผนธุรกิจ วิเคราะห์การตลาด คู่ทางการส่งออก และการวิจัยและพัฒนา ไม่ได้จัดทำในรูปแบบของกฎหมายส่งเสริมโดยเฉพาะเหมือนในกรณีของประเทศญี่ปุ่น

3) โครงการที่เกี่ยวข้องมีการส่งเสริม SMEs ที่มีกฎหมายรองรับ คือ โครงการจัดตั้งกองทุนร่วมพัฒนา ตามกฎหมายกองทุนร่วมพัฒนา ค.ศ. 1992 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนทางการเงินในรูปแบบของทุนเรือนหุ้นแก่ SMEs โดยผู้ถือหุ้นในกองทุนและตัวกองทุนเองจะได้รับแรงจูงใจในรูปแบบของการลดหย่อนภาษี

3.1.4 สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มีความสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรมมาเป็นเวลานานกว่า 60 ปี ภายหลังจากได้รับอิสรภาพจากการปกครองของญี่ปุ่น ผู้ผลิตส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็กเป็นธุรกิจครอบครัว รัฐบาลได้นำนโยบายพัฒนาการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า โดยเริ่มจากธุรกิจที่มีการใช้แรงงานมาก่อน เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าและส่งเสริมการส่งออก นอกจากนี้ ยังส่งเสริมการผลิตและเทคโนโลยีพื้นฐานจนทำให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของไต้หวันมีการปรับโครงสร้างและพยายามเพิ่มประสิทธิภาพของตนเองเพื่อให้สามารถแข่งขันกับตลาดต่างประเทศได้

3.1.4.1 คำจำกัดความของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

การกำหนดคำจำกัดความวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มีความสำคัญอย่างมากเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยเริ่มแรกกระทรวงเศรษฐกิจ

⁴² สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2546), น. 226.

(Ministry of Economic Affair) ได้มีการกำหนดคำจำกัดความของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เฉพาะกลุ่มอุตสาหกรรมการผลิต การค้า การบริการ ขนส่ง และบริการอื่น ๆ โดยกำหนดเพดานเงินทุนของวิสาหกิจไม่เกิน 5 ล้านบาทหรือได้หวั่น และจำนวนคนงานไม่เกิน 100 คน สำหรับอุตสาหกรรมต่าง ๆ ส่วนภาคบริการจะใช้เพดานรายได้และจำนวนคนงานเป็นตัวกำหนด คือ รายได้แต่ละปีไม่เกิน 5 ล้านบาทหรือได้หวั่นและมีการจ้างงานไม่เกิน 50 คน อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งในตลอดช่วง 30 ปี ที่ผ่านมา เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการส่งเสริมและช่วยเหลือแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และคำจำกัดความเริ่มมีมาตรฐานมากขึ้น เมื่อกระทรวงเศรษฐกิจและสำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise Administration: SMEA) ได้กำหนดคำนิยามไว้อย่างเป็นทางการ ซึ่งได้มีการแก้ไขครั้งล่าสุดเดือนพฤษภาคม 2543 มีการกำหนดคำจำกัดความไว้ ดังนี้⁴³

1) วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคอุตสาหกรรมผลิต ภาคก่อสร้าง และการทำถ่านหินหรือเหมืองแร่ มีทุนชำระแล้วไม่เกิน 80 ล้านบาทหรือได้หวั่น และมีจำนวนคนงานไม่เกิน 50 คน

2) วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคเกษตรกรรม ป่าไม้ ประมง ปศุสัตว์ การประปา การไฟฟ้า การจัดส่งแก๊สและน้ำมันเชื้อเพลิง การพาณิชย์ การขนส่ง คลังสินค้า การสื่อสาร การเงิน การประกัน บริการอสังหาริมทรัพย์ บริการอุตสาหกรรม บริการพาณิชย์ บริการส่วนตัว มีรายได้ปีก่อนไม่เกิน 100 ล้านบาทหรือได้หวั่น หรือมีจำนวนคนงานไม่เกิน 50 คน

3.1.4.2 นโยบายและแผนการสนับสนุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

นโยบายในการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มีมานานกว่า 50 ปี โดยเริ่มที่การพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานก่อน เช่น การคมนาคมขนส่ง เป็นต้น ต่อมาได้ดำเนินนโยบายในการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า เพื่อแก้ปัญหาการขาดดุลการค้ากับต่างประเทศ และสนับสนุนการส่งออก โดยมีนโยบายต่าง ๆ สนับสนุน เช่น การส่งเสริมการลงทุน โดยการลดภาษี การจัดหาเงินทุนให้แก่อุตสาหกรรมขนาดย่อม จึงทำให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และขยายตัวอย่างรวดเร็ว มีการปรับโครงสร้างเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของตนเองให้สามารถแข่งขันกับประเทศอื่นได้

⁴³ ศุภชัย สุภชลาศัย และคณะ, การดำเนินมาตรการสนับสนุน SMEs ของต่างประเทศ (กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน อิตาลี และออสเตรเลีย), โครงการกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2544), น. 4 – 13.

รัฐบาลกลางโดยสำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEA) ภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Economic Affairs) ได้วางแผนและกำหนดทิศทางในการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไว้ ดังนี้⁴⁴

(1) ยกระดับการผลิตและการบริการของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแข่งขัน ด้วยมาตรการจูงใจด้านต่าง ๆ เช่น ด้านภาษี การลงทุนในการวิจัยและพัฒนา ฝึกอบรมคน การนำเครื่องมือเครื่องจักรอัตโนมัติมาใช้ในการผลิต ภายใต้พระราชบัญญัติการยกระดับการผลิตอุตสาหกรรม (Statute for upgrading Industry) นอกจากนี้ ยังจัดตั้งศูนย์ Incubator เพื่อพัฒนาผลิตภัณฑ์และเทคโนโลยีใหม่สำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดย ณ สิ้นปี พ.ศ. 2544 มีศูนย์ Incubator ทั้งหมด 60 แห่ง ในสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ซึ่งศูนย์เหล่านี้มีการร่วมมือกับศูนย์วิจัยต่าง ๆ และมหาวิทยาลัย เพื่อพัฒนาบริษัทในอุตสาหกรรมใหม่ 10 ประเภท ในปี พ.ศ. 2544 มีจำนวนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในศูนย์นี้มากกว่า 900 บริษัท และก่อให้เกิดการลงทุนมากกว่า 9.3 พันล้านบาท⁴⁵

(2) มุ่งพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีเทคโนโลยีขั้นสูง เพื่อช่วยเพิ่มความสามารถในการแข่งขัน โดยเฉพาะการสร้างผลิตภัณฑ์ใหม่ที่มีมูลค่าสูง และสามารถขายได้ในตลาดเฉพาะ (Niche Market) โดยมุ่งเน้นพัฒนาด้านเทคโนโลยีจะพิจารณาปัจจัย 3 ประการ คือ

1) ความสามารถในการแข่งขันด้านเทคโนโลยี โดยภาครัฐเน้นในด้านเทคโนโลยีเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ ส่วนภาคเอกชนจะเน้นทางด้าน การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับสังคมและการประยุกต์ในการค้า

2) การวิจัยเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในด้านอุตสาหกรรมและพัฒนาให้สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เป็นศูนย์กลางทางด้านวิจัยและพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมในเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Research and Development and Manufacturing Center) นอกจากนี้ จะเน้นการพัฒนาในด้านเทคโนโลยีทางด้านอิเล็กทรอนิกส์ เทคโนโลยีด้านมวลสาร ด้านอวกาศ การสื่อสาร และโทรคมนาคม เทคโนโลยีทางการควบคุมสิ่งแวดล้อม ด้านการแพทย์และสุขภาพ ทรัพยากรชีวภาพ ด้านพลังงาน และอุปกรณ์อัตโนมัติ

3) พัฒนาความสามารถทางด้านโครงสร้างทางสังคมเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีและการเพิ่มขีดความสามารถในด้านอุตสาหกรรม ด้วยการเคลื่อนย้าย

⁴⁴ เพิ่งอ้าง, น. 4 – 13.

⁴⁵ White Paper on Small and Medium Enterprise in Taiwan, 2545.

นักวิทยาศาสตร์และนักวิจัยที่ทำงานเกี่ยวกับการพัฒนาเทคโนโลยีให้กระจายไปยังศูนย์วิทยาศาสตร์และโครงสร้างต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกทางด้านการพัฒนาเทคโนโลยี

สำหรับบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นและความเกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลาง ถึงแม้ว่าตามกฎหมายสำหรับการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจะระบุให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีหน้าที่วางแผนความช่วยเหลือและจัดงบประมาณตามขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบของตนในการปฏิบัติตามแผน แต่ในทางปฏิบัติอำนาจการดำเนินงานและการวางแผนส่วนใหญ่จะเกิดจากหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐบาลกลาง โดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นผู้รับนโยบายและแผนการปฏิบัติ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นขาดความชำนาญเฉพาะด้าน ดังนั้น บทบาทในการวางแผนและอำนาจในการตัดสินใจที่สำคัญจึงรวมอยู่ที่รัฐบาลกลาง แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้หันเริ่มเห็นความสำคัญของการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารจัดการเกี่ยวกับ โครงการให้ความช่วยเหลือแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในท้องถิ่นจากส่วนกลางสู่ภูมิภาคมากขึ้น จึงให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดสรรทุนอย่างเป็นทางการให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในท้องถิ่นนั้น แต่ต้องรายงานให้ส่วนกลางทราบอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง

3.1.4.3 รัฐบัญญัติเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Statute for Development of Medium and Small Business)⁴⁶

รัฐบัญญัติเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Statute for Development of Medium and Small Business) มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถดำเนินธุรกิจได้ด้วยตนเอง มีความสามารถในการแข่งขันและเติบโตต่อไป จึงควรให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการเงินโดยความร่วมมือของสถาบันการเงินและสถาบันค้าประกัน ให้คำแนะนำในการดำเนินธุรกิจ การส่งเสริมการตลาด การพัฒนาผลิตภัณฑ์ เทคโนโลยีการผลิต สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี และการให้โอกาสแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในการเข้าไปมีบทบาทในงานภาครัฐ

ตามรัฐบัญญัตินี้ได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise Development Fund) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Economic Affairs) เพื่อช่วยเหลือในการพัฒนาความเข้มแข็งและวางนโยบายในการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยให้การสนับสนุนทางการเงินและค่าใช้จ่าย การเข้าร่วมลงทุนและพัฒนาทั้งทางตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านทั้งองค์กร

⁴⁶ Small and Medium Enterprise Administration, "Statute for Development of Medium and Small Business," [http://www.moeasmea.gov.tw/policy and measurement](http://www.moeasmea.gov.tw/policy_and_measurement).

ของรัฐและเอกชน สหกรณ์ รัฐบาล ท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือ แก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

3.1.4.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ในการให้บริการแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้ การดูแลของสำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีความเป็นอิสระต่อกัน ดังนั้น สำนักงาน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงมีหน้าที่ในการช่วยประสานงานการจัดการของระบบ การให้บริการต่าง ๆ ของหน่วยงานเหล่านี้ ให้มีความสอดคล้องกัน ซึ่งในการสร้างความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ จะสามารถแบ่งเป็นกลุ่มต่าง ๆ ได้ ดังปรากฏในตารางแสดงความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ กับสำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ดังต่อไปนี้⁴⁷

ตารางแสดงความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ กับสำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ระบบ	หน้าที่	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
1. การวิจัยและพัฒนา	ช่วยเหลือการพัฒนาผลิตภัณฑ์ และเทคโนโลยีใหม่ ๆ รวมทั้ง สนับสนุนการวิจัยและพัฒนา SMEs แต่ละแห่งและส่งเสริม ความร่วมมือวิจัยและพัฒนา ของกลุ่ม SMEs	สำนักงานพัฒนาอุตสาหกรรม ศูนย์การวิจัยสิ่งทอ สำนัก งานวิจัยอาหารและผลิตภัณฑ์ อาหาร
2. เทคโนโลยีการผลิต	เสนอแนะแนวทางและให้ ความช่วยเหลือ SMEs ในการ เพิ่มระดับการใช้เทคโนโลยี รวมทั้ง ส่งเสริม การใช้ เทคโนโลยีใหม่ ๆ	สำนักงานพัฒนาอุตสาหกรรม สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยีจุลจกาน ศูนย์โลหะ ศูนย์เพิ่มผลผลิต และศูนย์วิจัย ทางอุตสาหกรรมอื่น ๆ
3. ความปลอดภัยใน อุตสาหกรรม	เสนอแนะแนวทางและช่วย SMEs จัดตั้งและปรับปรุง ระบบความปลอดภัยใน อุตสาหกรรม รวมทั้งช่วยแก้ไข ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความ	สำนักงานพัฒนาอุตสาหกรรม สถาบันวิจัยเทคโนโลยี อุตสาหกรรม สมาคมบริหาร เทคโนโลยีการผลิต สมาคม สุขภาพและความปลอดภัยใน

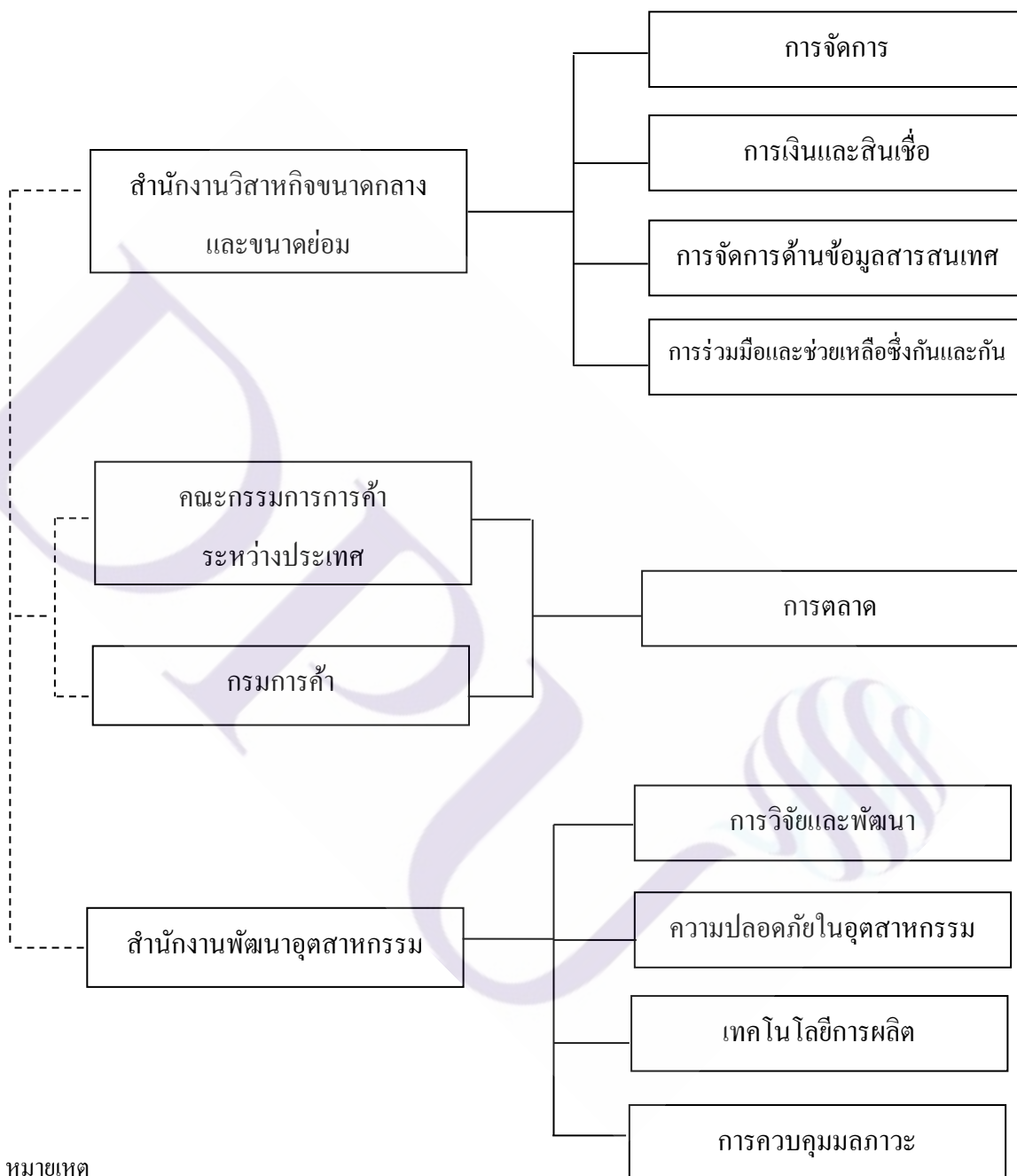
⁴⁷ ศุภิช สุภขลาชัย และคณะ, *อ้าวแล้ว เจริญรรถที่ 43*, น. 4 – 32.

ระบบ	หน้าที่	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	ปลอดภัยในอุตสาหกรรม	อุตสาหกรรม
4. การควบคุมมลภาวะ	ให้คำแนะนำเกี่ยวกับระบบควบคุมมลภาวะ และช่วยแก้ไขปัญหามลภาวะ	สำนักงานพัฒนาอุตสาหกรรม สถาบันวิจัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรม
5. การตลาด	ช่วยเหลือในการขยายตลาด SMEs โดยการให้ข้อมูลทางการค้าที่สำคัญ	คณะกรรมการการค้าต่างประเทศ กรมการค้าสมาคมการค้าต่างประเทศได้ทุกวัน
6. การเงินและสินเชื่อ	ช่วยจัดหาสินเชื่อและช่วยเหลือ SMEs ในการจัดตั้งระบบการจัดการ การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	สำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ศูนย์เพิ่มผลผลิต สมาคมการจัดการสมาคมที่ปรึกษาด้านการจัดการธุรกิจ ศูนย์โลหะสมาคมจัดการแรงงานสัมพันธ์
7. การบริหารจัดการ	ช่วยเหลือในการจัดตั้งระบบการจัดการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	สำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ศูนย์เพิ่มผลผลิต สมาคมจัดการทางธุรกิจ ศูนย์พัฒนาความร่วมมือทางธุรกิจ สมาคมจัดการแรงงานสัมพันธ์
8. การจัดการด้านข้อมูลสารสนเทศ	ช่วยเหลือในการเก็บข้อมูลสารสนเทศและการจัดตั้งระบบการจัดการข้อมูลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ	สำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจุฬาน สถาบันสารสนเทศอุตสาหกรรม ศูนย์คอมพิวเตอร์แห่งชาติ สมาคมซอฟต์แวร์ด้านข่าวสารและสมาคมมัลติมีเดีย
9. การร่วมมือและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน	ช่วยเหลือและแนะนำในการร่วมมือในด้านต่าง ๆ และ	สำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สถาบันวิจัย

ระบบ	หน้าที่	หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
	แลกเปลี่ยนความรู้เพื่อเพิ่ม ความสามารถในการแข่งขัน	เทคโนโลยีอุตสาหกรรม สมาคมที่ปรึกษาทางธุรกิจ ศูนย์โลหะ
10. การพัฒนาคุณภาพสินค้า	ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพสินค้า และบริการ	สำนักงานวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม

ที่มา: สุภัช สุภชลาศัย และคณะ, การดำเนินมาตรการสนับสนุน SMEs ของต่างประเทศ (กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น ใต้หวัน อิตาลี และออสเตรเลีย), โครงการส่งเสริมอุตสาหกรรม, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2544), น. 4 – 32.

แผนภูมิที่ 2 แสดงหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่สำคัญภายใต้กระทรวงเศรษฐกิจของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ที่ให้ความช่วยเหลือด้านการบริการแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม⁴⁸



หมายเหตุ

- - - - - หมายถึง การร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน
- — — — หมายถึง ความรับผิดชอบโดยตรงของหน่วยงาน

⁴⁸ สุภัช สุภขลาชัย และคณะ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 43*, น. 4 – 32.

3.1.4.5 นโยบายการเงินของรัฐที่มีต่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

ภายหลังการจัดตั้งสำนักงานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเศรษฐกิจสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) การสนับสนุนด้านการเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของภาครัฐมีความชัดเจนขึ้น และให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การพัฒนาสิ่งแวดล้อมในการดำเนินงาน ปรับโครงสร้าง รวมถึงการเพิ่มช่องทางการเงิน เทคโนโลยีการผลิต อีกทั้งยังมีสถาบันการเงินที่ให้การสนับสนุนด้านการเงิน ดังนี้⁴⁹

1) ด้านการให้สินเชื่อ

กองทุนพัฒนาสินเชื่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise Development Fund) สังกัดกระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Economic Affairs) ที่ให้การสนับสนุนสินเชื่อแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันหรือย้ายฐานการผลิตของธุรกิจ นอกจากนี้สินเชื่อนี้ยังช่วยรักษาเสถียรภาพด้านการผลิตและการจำหน่ายสินค้าในช่วงเศรษฐกิจถดถอย⁵⁰

2) ด้านการค้ำประกันสินเชื่อ

กองทุนประกันสินเชื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Business Credit Guarantee Fund: SMBCGF) เป็นสถาบันค้ำประกันสินเชื่อแห่งเดียวที่ช่วยค้ำประกันสินเชื่อแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในการกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์ ในกรณีที่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมขาดหลักทรัพย์ค้ำประกัน SMBCGF เป็นสถาบันการเงินที่ไม่หวังผลกำไร มีการดำเนินงานเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังไต้หวัน โดยในช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2544 มีการค้ำประกันทั้งสิ้น 2 ล้านโครงการ คิดเป็นวงเงินค้ำประกันรวม 2,721.2 พันล้านบาท⁵¹

⁴⁹ บัญชา วัฒนบารมี, “การค้ำประกันสินเชื่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2546), น. 37.

⁵⁰ เพิ่มเกียรติ อัญญาเจริญสถิต, บทบาทของสถาบันการเงินของรัฐในการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs), (รายงานผลการวิจัย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544).

⁵¹ Small and Medium Business Credit Guarantee Fund, Annual Report 2001.

3) การร่วมทุน

บริษัทพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Taiwan Small and Medium Enterprise Development Corporation)⁵² ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้การกำกับดูแลและความช่วยเหลือของรัฐเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการจัดสรรเงินลงทุนและให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ แก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เช่น การบริหารจัดการ การฝึกอบรม การช่วยเหลือทางเทคนิค เป็นต้น

ขอบเขตการดำเนินงานของบริษัทพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม คือ⁵³

- 1) เข้าไปลงทุนในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ในรูปแบบของ Venture Capital
- 2) ให้บริการที่ปรึกษาแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในการร่วมมือกับต่างประเทศทางด้านเทคโนโลยี
- 3) ให้คำปรึกษาแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในการพัฒนาสินค้า การพัฒนาตลาดและการฝึกอบรม
- 4) เป็นที่ปรึกษาในการหาผู้ลงทุนเข้าร่วมทุนในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
- 5) ให้บริการที่ปรึกษาแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในด้านการจัดการดำเนินงานและติดต่อกับสถาบันการเงิน
- 6) เป็นที่ปรึกษาในการวางแผนในการระดมทุนในระยะยาวให้กับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งช่วยเหลือให้สามารถเข้าไปจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์

3.1.4.6 เปรียบเทียบแนวทางการสนับสนุนด้านการเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศไทยกับสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

ประเทศไทยมีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ใน 3 ด้าน คือ ด้านการให้สินเชื่อ โดยรัฐบาลจะเน้นการให้ความช่วยเหลือทางด้านสินเชื่อผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ มีการกำหนดเป้าหมายการให้สินเชื่อแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ที่ผ่านมาในช่วงปี 2542 – 2545 สามารถปล่อยสินเชื่อได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ แต่ก็ไม่สามารถกระตุ้นให้ตลาดสินเชื่อทำงานได้อย่างปกติได้ นอกจากนี้ มีการจัดตั้งธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมโดยเฉพาะ ซึ่งต่างกับสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ที่ไม่มีการจัดตั้งธนาคารสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม การปล่อยสินเชื่อ

⁵² ศุภชัย สุขขลาชัย และคณะ, *อ้างแล้ว เจริญธุรกิจ* 43, น. 4 – 46.

⁵³ บัญชา วัฒนบารมี, *อ้างแล้ว เจริญธุรกิจ* 49, น. 38.

ให้เป็นไปตามกลไกของตลาด เนื่องจากสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มีสถาบันการเงินหลายแห่งที่คอยให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม แต่รัฐบาลจะเน้นการแก้ปัญหาทางด้านความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) โดยจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่ค้ำประกันสินเชื่อเพื่อช่วยให้การดำเนินงานของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีประสิทธิภาพ ซึ่งที่ผ่านมาค้ำประกันสินเชื่อให้แก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นจำนวนมาก โดยในช่วงเดือนธันวาคม 2544 ค้ำประกันไปทั้งสิ้น 2 ล้านโครงการ คิดเป็นวงเงินค้ำประกันทั้งสิ้น 2.7 ล้านล้านบาท สำหรับประเทศไทยมีการจัดตั้งหน่วยงานทำหน้าที่ค้ำประกันสินเชื่อเช่นเดียวกับประเทศไต้หวัน โดยในช่วงเดือนธันวาคม 2544 มียอดค้ำประกันทั้งหมด 2,972 โครงการ คิดเป็นวงเงินค้ำประกัน 6,165 ล้านบาท ส่วนในด้านแหล่งเงินทุนและการร่วมทุน สำหรับสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) การร่วมลงทุนจะใช้วิธีลดต้นทุนของบริษัทที่เป็นผู้ร่วมทุนของเอกชนเพื่อลดภาระในการลงทุน ทำให้เอกชนสามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระ หากมีกำไร รัฐบาลจะได้รับส่วนแบ่งเป็นเงินปันผล แต่ในประเทศไทยได้มีการจัดตั้งตลาดทุนเพื่อเป็นแหล่งระดมทุนสำหรับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านข้อกำหนดผู้ประกอบการและผู้ลงทุนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับตลาดทุน ทำให้ในปี 2544 มีจำนวนบริษัทจดทะเบียนในตลาดเพียง 3 บริษัทเท่านั้น ทางด้านกองทุนร่วมทุน การดำเนินงานยังไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ถึงแม้ว่ากองทุนจะเป็นประโยชน์ต่อภาคธุรกิจที่มีศักยภาพเพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งในการตัดสินใจระดมทุนจากแหล่งต่าง ๆ หากพิจารณาจะเห็นว่าเงินลงทุนจากกองทุนของรัฐถือเป็นแหล่งเงินทุนที่มีต้นทุนต่ำเพราะอยู่ในรูปของทุนไม่ใช่จากการกู้ยืม แต่จะส่งผลกระทบต่ออำนาจในการบริหารของธุรกิจที่กองทุนเข้าไปร่วมทุน ส่วนในด้านของกองทุนแล้ว การตัดสินใจเลือกธุรกิจที่จะเข้าไปร่วมทุนต้องคำนึงถึงความเสี่ยงจากปัญหาที่ผู้รับเงินทุนอาจจะไม่นำเงินไปลงทุนในธุรกิจ แต่กลับนำไปหาผลประโยชน์เข้าตัวเอง หรือปัญหา Moral Hazard เนื่องจากเงินทุนดังกล่าวจะอยู่ในรูปของทุนไม่มีข้อผูกมัดที่จะต้องชำระคืนคืนดังเช่นเงินกู้ยืม รวมทั้งผลตอบแทนที่กองทุนจะได้รับก็ขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานของธุรกิจ และมีสิทธิหลังเจ้าหนี้ จึงทำให้กองทุนต้องมีการบริหารความเสี่ยงจากการลงทุนต้องคัดเลือกธุรกิจที่มีผลประกอบการที่สามารถตรวจสอบและติดตามได้ ซึ่งอาจเป็นไปได้ค่อนข้างยากสำหรับธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม⁵⁴

⁵⁴ เพิ่งอ้าง, น. 38 – 39.

3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของประเทศไทย

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของประเทศไทย อันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ดังนี้

3.2.1 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543

โดยที่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งเป็นกลุ่มวิสาหกิจส่วนใหญ่ของประเทศ และมีความสำคัญต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมยังขาดความสามารถในการประกอบการทั้งทางด้านเทคโนโลยี การผลิต การจัดการ การตลาด และการเงิน ทำให้ไม่อาจแข่งขันกับวิสาหกิจขนาดใหญ่ได้ จึงมีแนวคิดที่จะจัดให้มีกระบวนการช่วยเหลือ ส่งเสริมและสนับสนุน และมาตรการด้านสิทธิและประโยชน์ที่เหมาะสม นอกจากนี้ ได้มีการจัดตั้งสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นศูนย์กลางประสานระบบการทำงานของส่วนราชการ องค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน โดยการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ขึ้น ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.2.1.1 คำนิยามศัพท์

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “วิสาหกิจ” หมายถึง กิจการผลิตสินค้า กิจการให้บริการ กิจการค้าส่ง กิจการค้าปลีก หรือกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁵⁵ สำหรับวิสาหกิจขนาดกลางหรือวิสาหกิจขนาดย่อม ได้แก่ วิสาหกิจที่มีจำนวนการจ้างงานมูลค่าสินทรัพย์ถาวร หรือทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง⁵⁶

ทั้งนี้ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม จึงได้ออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2545 ไว้ ดังนี้

⁵⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 3.

⁵⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 4.

1. วิสาหกิจขนาดย่อม ได้แก่ กิจการที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้⁵⁷

- (1) กิจการผลิตสินค้า ที่มีจำนวนการจ้างงานไม่เกินห้าสิบคน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรไม่เกินห้าสิบล้านบาท
- (2) กิจการให้บริการ ที่มีจำนวนการจ้างงานไม่เกินห้าสิบคน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรไม่เกินห้าสิบล้านบาท
- (3) กิจการค้าส่ง ที่มีจำนวนการจ้างงานไม่เกินยี่สิบห้าคน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรไม่เกินห้าสิบล้านบาท
- (4) กิจการค้าปลีก ที่มีจำนวนการจ้างงานไม่เกินสิบห้าคน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรไม่เกินสามสิบล้านบาท

2. วิสาหกิจขนาดกลาง ได้แก่ กิจการที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้⁵⁸

- (1) กิจการผลิตสินค้า ที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่าห้าสิบคน แต่ไม่เกินสองร้อยคน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรเกินกว่าห้าสิบล้านบาทแต่ไม่เกินสองร้อยล้านบาท
- (2) กิจการให้บริการ ที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่าห้าสิบคน แต่ไม่เกินสองร้อยคน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรเกินกว่าห้าสิบล้านบาท แต่ไม่เกินสองร้อยล้านบาท
- (3) กิจการค้าส่ง ที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่ายี่สิบห้าคนแต่ไม่เกินห้าสิบคน หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรเกินกว่าห้าสิบล้านบาท แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท
- (4) กิจการค้าปลีก ที่มีจำนวนการจ้างงานเกินกว่าสิบห้าคนแต่ไม่เกินสามสิบล้านบาท หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวรเกินกว่าสามสิบล้านบาท แต่ไม่เกินกว่าหกสิบล้านบาท

3. ในกรณีที่จำนวนการจ้างงานของกิจการใดเข้าลักษณะของวิสาหกิจขนาดย่อม แต่มูลค่าสินทรัพย์ถาวรเข้าลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลาง หรือจำนวนการจ้างงานเข้าลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางแต่มูลค่าสินทรัพย์ถาวรเข้าลักษณะของวิสาหกิจขนาดย่อม ให้ถือจำนวนการจ้างงานหรือมูลค่าสินทรัพย์ถาวรที่น้อยกว่าเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา⁵⁹

⁵⁷ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2545 ข้อ 1.

⁵⁸ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2545 ข้อ 2.

⁵⁹ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2545 ข้อ 3.

4. จำนวนการจ้างงานหรือมูลค่าสินทรัพย์ถาวร ให้พิจารณาจากหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้⁶⁰

(1) จำนวนการจ้างงาน ให้พิจารณาจากหลักฐานแสดงจำนวนการจ้างงานที่ได้จัดทำขึ้นตามที่กฎหมายกำหนด

(2) มูลค่าสินทรัพย์ถาวร ให้พิจารณาจาก

(ก) มูลค่าสินทรัพย์ถาวรสุทธิ ซึ่งไม่รวมที่ดิน ตามที่ปรากฏในงบการเงินล่าสุดของกิจการที่ได้จัดทำขึ้น โดยผู้ทำบัญชีของผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชี หรืองบการเงินล่าสุดของกิจการที่ได้รับการตรวจสอบและแสดงความเห็นโดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแล้ว ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการบัญชี

(ข) มูลค่าสินทรัพย์ถาวรสุทธิซึ่งไม่รวมที่ดิน ตามที่ได้รับการประเมินจากสถาบันการเงิน หรือบริษัทที่ปรึกษาทางการเงินที่น่าเชื่อถือ

3.2.1.2 คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี* ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสิบสองคนซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยในจำนวนนี้ให้แต่งตั้งจากผู้แทนองค์การเอกชนอย่างน้อยหกคน โดยผู้แทนองค์การเอกชน ต้องเป็นผู้ประกอบวิสาหกิจขนาดกลางหรือวิสาหกิจขนาดย่อมในภูมิภาคอย่างน้อยสามคน⁶¹

คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁶²

1) กำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

⁶⁰ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2545 ข้อ 4.

⁶¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 6.

⁶² พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 11.

2) กำหนดลักษณะของกิจการอื่นตามมาตรา 3 เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

3) กำหนดลักษณะของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามมาตรา 4 เสนอต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง

4) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี และจัดให้มีการเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อสาธารณชนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

5) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมตามมาตรา 37

6) ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การเอกชนที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

7) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร หรือด้านอื่นเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

8) เสนอให้มีกฎหมาย หรือให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

9) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การเอกชนทั้งในและต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมทั้งในประเทศและต่างประเทศ

10) กำกับการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร

11) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

3.2.1.3 สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

ตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานขึ้นเรียกว่า “สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้⁶³

1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดประเภทและขนาดวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

2) กำหนดประเภทและขนาดของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่สมควรได้รับการส่งเสริมรวมทั้งเสนอแนะนโยบายและแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

⁶³ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 16.

3) ประสานและจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง

4) ศึกษาและจัดทำรายงานสถานการณ์วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศ

5) เสนอแนะต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการดำเนินการให้มีกฎหมายใหม่ การแก้ไขเพิ่มเติมหรือการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

6) บริหารกองทุนตามนโยบายและมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร

7) ดำเนินงานธุรการของคณะกรรมการ คณะกรรมการบริหาร และคณะอนุกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารแต่งตั้ง

8) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย

สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ที่กระทำต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 16 และอำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึงการจัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ ขายหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นใดซึ่งสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ กู้ยืมเงิน หรือให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือลงทุน ทั้งนี้เพื่อการวิจัย พัฒนา และส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยรวมเท่านั้น ให้ความอุดหนุนหรือช่วยเหลือเพื่อการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประโยชน์แก่การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รับค่าตอบแทนและค่าบริการในการให้บริการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของสำนักงานรวมทั้งทำความตกลงกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าบริการนั้น หรือกระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน⁶⁴

⁶⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 17.

3.2.1.4 กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

“กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม” ประกอบด้วย เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน ดอกผลหรือรายได้ของกองทุน และเงินอื่นที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุน โดยเงินทุนประเดิม และเงินอุดหนุนนั้น รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่สำนักงานโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน⁶⁵ ทั้งนี้ รายได้ของกองทุนและของสำนักงานให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อใช้ในกิจการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ต้องส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ⁶⁶

เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้⁶⁷

(1) ให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมหรือกลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กู้ยืมสำหรับดำเนินการก่อตั้ง ปรับปรุง และพัฒนากิจการของวิสาหกิจ หรือกลุ่มวิสาหกิจนั้น ให้มีประสิทธิภาพและขีดความสามารถเพิ่มขึ้น

(2) ให้ความช่วยเหลือส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การเอกชน เพื่อนำไปใช้ดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

(3) เป็นเงินช่วยเหลืออุดหนุนการดำเนินการใด ร่วมกิจการ ร่วมทุน หรือลงทุนใด ที่เกี่ยวกับการก่อตั้ง การขยายกิจการ การวิจัย พัฒนาและการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นโดยรวม ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(4) เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานและการบริหารกองทุน

3.2.1.5 การส่งเสริมและการสนับสนุนของรัฐ

วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือองค์การเอกชน ที่ประสงค์จะขอรับความช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือสนับสนุนจากกองทุนตามมาตรา 34 ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงาน หรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการบริหาร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นผู้จัดการกองทุน หรือส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่คณะกรรมการบริหาร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมอบหมาย แล้วแต่กรณี

⁶⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 32.

⁶⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 33.

⁶⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 34.

พร้อมด้วยรายละเอียดแสดงแผนงานและโครงการที่จะดำเนินการ ทั้งนี้ การขอและการให้ความช่วยเหลือ การส่งเสริม หรือการสนับสนุน ตลอดจนคุณสมบัติของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือองค์การเอกชนที่มีสิทธิขอความช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือสนับสนุน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶⁸

ในการพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือสนับสนุนดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้สำนักงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพิจารณาจัดสรรให้สอดคล้องกับแผนงาน โครงการ กิจกรรม หรือมาตรการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้และความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ การเงินการลงทุน และเงินทุนหมุนเวียนของวิสาหกิจกลุ่มวิสาหกิจ หรือองค์การเอกชนผู้ยื่นคำขอ⁶⁹

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีความสามารถในการประกอบกิจการและแข่งขันกับกิจการอื่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดประเภทและขนาดของวิสาหกิจที่คณะกรรมการเห็นว่าสมควรได้รับสิทธิและประโยชน์ เพื่อเสนอแนะให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องสิทธิและประโยชน์ดังกล่าว พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจนั้น ในการเสนอแนะดังกล่าว ให้ระบุรายละเอียดของสิทธิและประโยชน์ที่จะให้เพื่อเป็นการจูงใจในการประกอบกิจการ รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และระยะเวลาในการรับสิทธิและประโยชน์ของวิสาหกิจนั้นไว้ด้วย⁷⁰

3.2.1.6 การเพิกถอนการส่งเสริมและการสนับสนุนของรัฐ

ในกรณีที่น่าปรากฏว่าผู้ประกอบการวิสาหกิจ กลุ่มวิสาหกิจ หรือองค์การเอกชนใดกระทำการโดยไม่สุจริต เพื่อให้วิสาหกิจ กลุ่มวิสาหกิจ หรือองค์การเอกชนของตนมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือ ส่งเสริมหรือสนับสนุน หรือได้รับสิทธิและประโยชน์ที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการช่วยเหลือ ส่งเสริมหรือสนับสนุน รวมถึงให้สิทธิและประโยชน์ที่วิสาหกิจ กลุ่มวิสาหกิจ หรือองค์การเอกชนได้รับตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่คณะกรรมการพิจารณาสั่งเพิกถอนการช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือสนับสนุน และให้สิทธิและประโยชน์ดังกล่าว⁷¹ ทั้งนี้ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลาง

⁶⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 42.

⁶⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 43.

⁷⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 44.

⁷¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 45.

และขนาดย่อม หรือองค์การเอกชนใด มิได้รายงานสถิติข้อมูลตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด อาจถูกตัดสิทธิการได้รับการช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน และสิทธิและประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรตัดการช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน และสิทธิและประโยชน์ ให้สำนักงานแจ้งรายชื่อวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือองค์การเอกชนนั้น ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องสิทธิและประโยชน์ พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจนั้น⁷²

3.2.2 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548

โดยที่เศรษฐกิจชุมชนเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง และโดยที่เศรษฐกิจชุมชนในปัจจุบันจำนวนหนึ่งยังอยู่ในระดับที่ไม่พร้อมจะเข้ามาแข่งขันทางการค้า ทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ สมควรให้มีการส่งเสริมความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น จึงมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.2.2.1 วิสาหกิจชุมชน

“วิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด⁷³

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 กำหนดให้วิสาหกิจชุมชนใดที่จะขอรับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัติ ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมการเกษตร ตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด⁷⁴ ซึ่งเมื่อกรมส่งเสริมการเกษตรได้รับคำขอจดทะเบียนและเห็นว่าวิสาหกิจชุมชนที่ยื่นคำขอจดทะเบียนมีลักษณะและวัตถุประสงค์ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ให้กรมส่งเสริมการเกษตรรับจดทะเบียนและออก

⁷² พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 46.

⁷³ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 3.

⁷⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 5.

ใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนแก่วิสาหกิจชุมชนนั้น⁷⁵ โดยการจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้⁷⁶

- (1) ชื่อและที่ตั้งของวิสาหกิจชุมชน
- (2) ชื่อและที่อยู่ของผู้มีอำนาจทำการแทนวิสาหกิจชุมชน
- (3) ชื่อและที่อยู่ของสมาชิกวิสาหกิจชุมชน
- (4) กิจกรรมที่วิสาหกิจชุมชนมีความประสงค์จะดำเนินการ

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังกำหนดให้ภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทินให้วิสาหกิจชุมชนที่ได้จดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมการเกษตรซึ่งประสงค์จะดำเนินการต่อไปแจ้งให้กรมส่งเสริมการเกษตรทราบ ตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด วิสาหกิจชุมชนใดไม่แจ้งความประสงค์ตามกรณีดังกล่าวเป็นเวลาสองปีติดต่อกัน ให้กรมส่งเสริมการเกษตรมีหนังสือเตือนให้วิสาหกิจชุมชนนั้นแจ้งภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ถ้าไม่มีการแจ้งตามคำเตือนดังกล่าว ให้กรมส่งเสริมการเกษตรถอนชื่อออกจากทะเบียน และหากวิสาหกิจชุมชนใดประสงค์จะเลิกกิจการให้แจ้งกรมส่งเสริมการเกษตรทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เลิกกิจการ ตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด⁷⁷

3.2.2.2 เครื่องข่ายวิสาหกิจชุมชน

“เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย⁷⁸

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 กำหนดให้เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนที่จดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมการเกษตรแล้วมีสิทธิขอรับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัตินี้⁷⁹ โดยการบริหารจัดการเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนให้เป็นไปตามข้อบังคับของเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนนั้น ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวอย่างน้อยจะต้องกำหนดให้การดำเนินการของเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน

⁷⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 6.

⁷⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 7.

⁷⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 8.

⁷⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 3.

⁷⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 9.

เป็นไปตามความสมัครใจโดยจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้⁸⁰ โดยเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนอาจดำเนินการดังต่อไปนี้ได้ คือ⁸¹

1) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือกิจการภายในของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย ดังต่อไปนี้ คือ (ก) ให้ความช่วยเหลือในการจัดตั้งหรือการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำวัตถุดิบ ทรัพยากร หรือภูมิปัญญาของชุมชนมาใช้ให้เหมาะสมกับวิสาหกิจชุมชนและสภาพท้องถิ่น (ข) ให้ความรู้ การฝึกอบรม หรือความช่วยเหลือในการปรับปรุงหรือพัฒนาการผลิต การให้บริการ การบริหารจัดการ การหาทุน การตลาด และอื่น ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย (ค) ให้คำแนะนำหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่ายทั้งในระดับพื้นที่ ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ

2) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือกิจการภายนอกของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย ดังต่อไปนี้ คือ (ก) เป็นคนกลางในการติดต่อกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรภาคเอกชน เพื่อขอรับความช่วยเหลือและการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย (ข) ประสานงานกับเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนหรือวิสาหกิจชุมชนอื่น เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้หรือดำเนินกิจกรรมอื่นอันเป็นประโยชน์หรือเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย

3) เป็นศูนย์กลางในการส่งเสริมความสามัคคีและการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกัน และความร่วมมือทางวิชาการ เพื่อให้วิสาหกิจชุมชนมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าในด้านคุณภาพของสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ การบริหารจัดการ และการพัฒนาการตลาด

4) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายหรือมาตรการในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

3.2.2.3 คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ กรรมการจากส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนสิบสามคน ได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมการ

⁸⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 10.

⁸¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 11.

พัฒนาชุมชน อธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมสรรพากร ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้อำนวยการธนาคารออมสิน กรรมการผู้แทนวิสาหกิจชุมชน จำนวนสิบคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชนตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ ในด้านการบริหารธุรกิจหนึ่งคน ด้านการเงินหนึ่งคน และด้านการค้าและอุตสาหกรรมหนึ่งคน และมีอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร มีอำนาจแต่งตั้งผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตรหนึ่งคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ และอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชนมีอำนาจแต่งตั้งผู้แทนกรมการพัฒนาชุมชนอีกหนึ่งคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ⁸²

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁸³

- 1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการและแผนการพัฒนาและส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชน
 - 2) ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชนเป็นไปอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ
 - 3) ให้ความช่วยเหลือ การสนับสนุน หรือให้คำแนะนำแก่วิสาหกิจชุมชน และเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
 - 4) ให้การส่งเสริมและช่วยเหลือในการขอจดทะเบียนสิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า หรือทรัพย์สินทางปัญญาอื่น หรือการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของกิจการวิสาหกิจชุมชน
 - 5) สนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อการส่งเสริมและพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชน
 - 6) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัตินี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน จังหวัดทุกจังหวัด ดังต่อไปนี้⁸⁴

⁸² พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 12.

⁸³ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 13.

⁸⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 20.

(1) ในกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้แทนกรมการพัฒนาชุมชน ผู้แทนกรมส่งเสริมการค้าส่งออก ผู้แทนกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผู้แทนกรมสรรพากร ผู้แทนสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ผู้แทนสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนธนาคารออมสิน ผู้แทนวิสาหกิจชุมชนจำนวนหกคนซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชนในกรุงเทพมหานครตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้านการบริหารธุรกิจหนึ่งคน ด้านการเงินหนึ่งคน และด้านการค้าและอุตสาหกรรมหนึ่งคน ในกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ และเกษตรจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) ในจังหวัดอื่น ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ปลัดจังหวัด นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด พัฒนาการจังหวัด พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด พาณิชย์จังหวัด อุตสาหกรรมจังหวัด ผู้แทนกรมสรรพากรที่มีสำนักงานตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นหนึ่งคน ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรที่มีสาขาตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นหนึ่งคน ผู้แทนธนาคารออมสินที่มีสาขาตั้งอยู่ในจังหวัดนั้นหนึ่งคน ผู้แทนวิสาหกิจชุมชนจำนวนหกคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหาจากผู้ดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดนั้นตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้านการบริหารธุรกิจหนึ่งคน ด้านการเงินหนึ่งคน และด้านการค้าและอุตสาหกรรมหนึ่งคน ในจังหวัดนั้น เป็นกรรมการ และเกษตรจังหวัด เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁸⁵

(1) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการ และแผนการพัฒนา และส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชนในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัด แล้วแต่กรณี

(2) ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชนในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัด แล้วแต่กรณี เป็นไปอย่างมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ

⁸⁵ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 21.

(3) ให้การส่งเสริมและช่วยเหลือในการจดทะเบียนสิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า หรือทรัพย์สินทางปัญญาอื่น หรือการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของกิจการวิสาหกิจชุมชน ในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัด แล้วแต่กรณี

(4) พิจารณาหรือเสนอแนะต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ในจังหวัดตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 4

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

3.2.2.4 การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

วิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนที่จดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมการเกษตร แล้วสามารถรับการส่งเสริม หรือสนับสนุนจากคณะกรรมการได้ ตามวิธีการที่คณะกรรมการ กำหนด⁸⁶ โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 กำหนดให้คณะกรรมการจัดให้มี มาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชนระดับปฐมภูมิในการ ประกอบกิจการอย่างครบวงจร รวมถึงการให้ความรู้และการสนับสนุนในการจัดตั้ง การร่วมมือ ซึ่งกันและกัน การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการนำวัตถุดิบ ทรัพยากร หรือภูมิปัญญาของชุมชนมาใช้ให้ เหมาะสมกับกิจการวิสาหกิจชุมชนและสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ หรือการให้ความรู้เกี่ยวกับ ขบวนการผลิตและการบริหารจัดการธุรกิจทุกด้าน ไม่ว่าจะการบริหารงานบุคคล การบัญชี การจัดหา ทุน หรือการตลาด ทั้งนี้ เพื่อให้กิจการวิสาหกิจชุมชนในระดับปฐมภูมิมีความเข้มแข็งและพึ่งพา ตนเองได้⁸⁷ และให้คณะกรรมการจัดให้มีมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนากิจการ วิสาหกิจชุมชนที่มีความเข้มแข็งและพึ่งพาตนเองได้แล้วอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการให้ความรู้และการ สนับสนุนในการประกอบกิจการวิสาหกิจชุมชนในระดับที่สูงขึ้นตามความพร้อมและความต้องการ ของกิจการวิสาหกิจชุมชน เช่น การส่งเสริมและพัฒนาผลิตภัณฑ์ของกิจการวิสาหกิจชุมชนและการ ออกแบบที่ทันสมัยตามความต้องการของตลาด การร่วมมือซึ่งกันและกัน หรือให้ความช่วยเหลือ ในการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านคุณภาพ การผลิต การจัดการ และการตลาด เพื่อสร้างความพร้อมให้แก่กิจการวิสาหกิจชุมชนในระดับที่สูงยิ่งขึ้น⁸⁸

⁸⁶ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 25.

⁸⁷ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 26.

⁸⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 27.

ในกรณีที่วิสาหกิจชุมชนประสงค์จะรวมตัวกันจัดตั้งเป็นเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน หรือดำเนินการจัดตั้งเป็นองค์กรธุรกิจใด ๆ ให้คณะกรรมการให้การสนับสนุนในการจัดตั้ง การประกอบการ การตลาด รวมทั้งส่งเสริมความสัมพันธ์และความร่วมมือกันระหว่างเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนหรือภาคธุรกิจหรืออุตสาหกรรมอื่น เพื่อขยายและสร้างความมั่นคงให้แก่กิจการวิสาหกิจชุมชน⁸⁹ และให้คณะกรรมการส่งเสริมการดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชนเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพผลิตภัณฑ์และการรับรองเกี่ยวกับแหล่งกำเนิด ส่วนประกอบ วิธีการผลิต คุณภาพ หรือคุณลักษณะอื่นใดของสินค้า หรือการรับรองเกี่ยวกับสภาพ คุณภาพ ชนิด หรือคุณลักษณะอื่นใดของบริการ เพื่อให้สินค้าหรือบริการของกิจการวิสาหกิจชุมชนเป็นที่เชื่อถือ รวมทั้งปลอดภัยต่อผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการ โดยในการส่งเสริมตามกรณีดังกล่าว ให้คณะกรรมการพิจารณาให้คำปรึกษาหรือให้ความช่วยเหลือแก่กิจการวิสาหกิจชุมชนในการขอจดทะเบียนเครื่องหมายรับรอง ตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า หรือให้คำปรึกษาหรือให้ความช่วยเหลืออื่นใดเพื่อให้ความคุ้มครองแก่สินค้าหรือบริการของกิจการวิสาหกิจชุมชนนั้นตามที่เห็นสมควร⁹⁰

ในการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการวิสาหกิจชุมชน ให้คณะกรรมการพิจารณา ดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้⁹¹

(1) ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุนมาตรการ ที่คณะกรรมการจัดให้มีขึ้นตามมาตรา 26 และมาตรา 27 และการส่งเสริมหรือการสนับสนุน ตามมาตรา 28 และมาตรา 29

(2) ให้การส่งเสริมและสนับสนุน หรือประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การ สนับสนุนแก่กิจการวิสาหกิจชุมชนที่มีปัญหาเกี่ยวกับเงินทุนในการประกอบการ

(3) จัดให้มีการฝึกอบรมหรือการถ่ายทอดความรู้ที่เป็นประโยชน์และเป็นไปตามความ ต้องการของกิจการวิสาหกิจชุมชน เช่น การฝึกอบรมด้านการจัดการ การบัญชี ภาษีอากร หรือการ ถ่ายทอดความรู้หรือเทคโนโลยีด้านการผลิตหรือการตลาด

(4) เสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับใด ๆ ที่เป็นอุปสรรค ต่อการดำเนินงานหรือการส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชน

(5) ดำเนินการในเรื่องอื่นใดที่คณะกรรมการเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมกิจการ วิสาหกิจชุมชน

⁸⁹ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 28.

⁹⁰ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 29.

⁹¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 30.

นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนเพื่อพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสองคนซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้ง มีหน้าที่ประสานการดำเนินการของกองทุนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถสนับสนุนกิจการวิสาหกิจชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการซ้ำซ้อนที่ไม่เกิดประโยชน์ และส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน ติดตาม และประเมินการดำเนินงานของกองทุนต่าง ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับกิจการวิสาหกิจชุมชน เสนอแนะต่อกองทุนที่เกี่ยวข้องหรือคณะกรรมการเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานหรือการแก้ไขปัญหาเงินทุนในการสนับสนุนกิจการวิสาหกิจชุมชน และดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย⁹²

3.2.3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544

โดยที่รัฐบาลมีนโยบายในการดำเนินการโครงการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น สร้างชุมชนที่เข้มแข็งพึ่งตนเองได้ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างงาน สร้างรายได้ ด้วยการนำทรัพยากร ภูมิปัญญาในท้องถิ่นมาพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์และบริการคุณภาพที่มีจุดเด่นและมูลค่าเพิ่มเป็นที่ต้องการของตลาดทั้งในและต่างประเทศ สอดคล้องกับวัฒนธรรม และวิถีชีวิตของท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบาย หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีเอกภาพและประสิทธิภาพ จึงมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ ขึ้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการวางแผนนโยบายและจัดทำแผนดำเนินการ เพื่อให้เกิดบูรณาการในการจัดทำแผนงานและงบประมาณของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยระเบียบดังกล่าว มีเนื้อหาสาระสำคัญ ดังนี้

3.2.3.1 คำนิยาม⁹³

“คณะกรรมการ” หมายถึง คณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ

“หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” หมายถึง ผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบลที่ได้รับการคัดเลือก และขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์จากคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดต่อไป

⁹² พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 31.

⁹³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ข้อ 4.

3.2.3.2 คณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ

ตามระเบียบดังกล่าว กำหนดให้มีคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กอ.นตผ” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรม ส่งเสริมการส่งออก อธิบดีกรมพัฒนาแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก เลขาธิการ คณะกรรมการอาหารและยา อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 10 คน เป็นกรรมการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ และอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ⁹⁴

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁹⁵

- (1) กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทการดำเนินงาน “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” เพื่อให้การจัดทำแผนงานและงบประมาณของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประสานกัน อย่างมีเอกภาพ และประสิทธิภาพ
- (2) กำหนดมาตรฐาน และหลักเกณฑ์การคัดเลือกและขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์ดีเด่นของ ตำบล ที่จะอยู่ในบัญชี หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์
- (3) ศึกษา เสนอแนะ และให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ในการสนับสนุนและเร่งรัด เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนแม่บทอย่างมีประสิทธิภาพ
- (4) บูรณาการ การทำงานกับภาคีทุกภาคส่วน
- (5) ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน ในการคัดเลือกและพัฒนา ผลิตภัณฑ์
- (6) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมการดำเนินงาน
- (7) ส่งเสริม และสนับสนุนการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน

⁹⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545) ข้อ 6.

⁹⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545) ข้อ 10.

(8) ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

(9) ออกระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ และประกาศอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้

(10) เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน อาจขอให้ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรืออาจขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้พนักงาน หรือลูกจ้างรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐอื่นไปช่วยปฏิบัติงาน โดยถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการ หรือปฏิบัติงานตามปกติ และจะให้ไปช่วยปฏิบัติงานเต็มเวลา บางเวลาหรือนอกเวลาก็ได้ อีกทั้งอาจให้ค่าตอบแทนแก่ผู้ไปช่วยปฏิบัติงานด้วยก็ได้ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

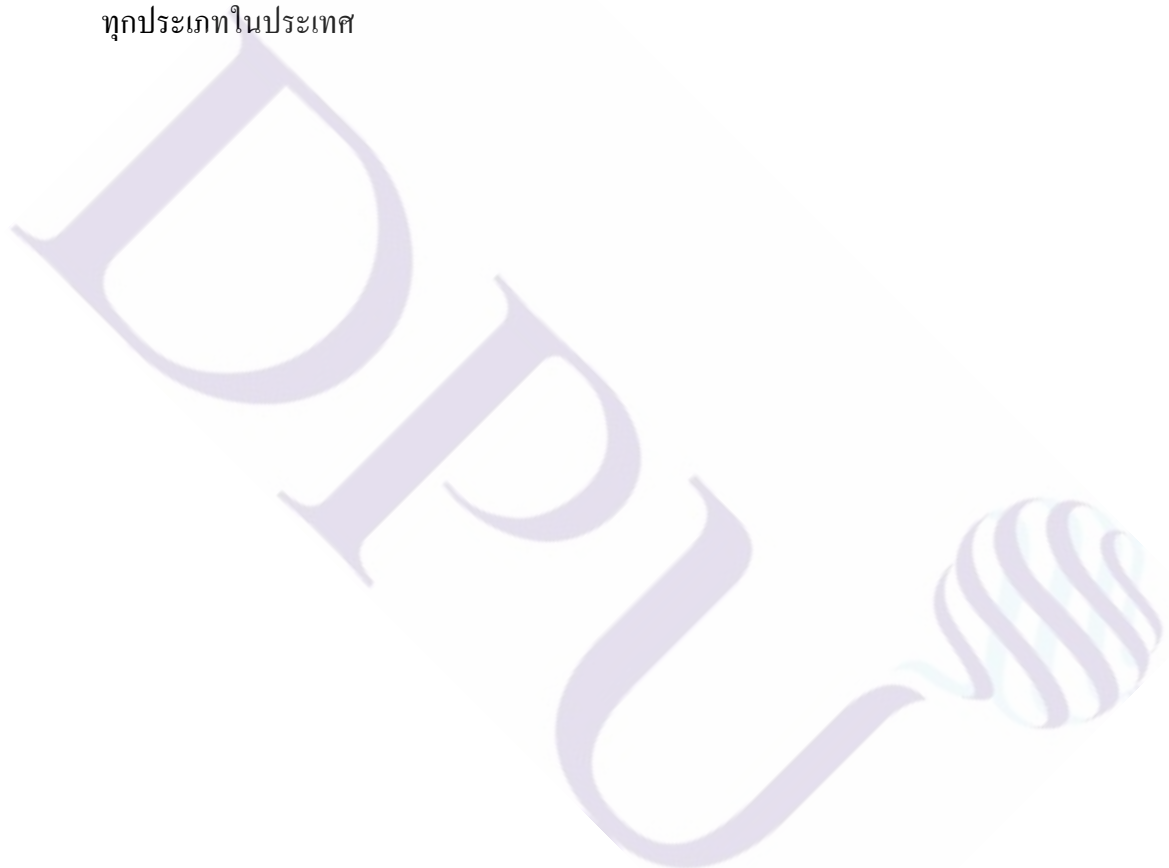
(11) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน ที่ปรึกษา เพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้

(12) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของต่างประเทศ และประเทศไทยดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันประเทศไทยมีการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนา ระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 โดยมีการกำหนดหลายหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาค ในการขอรับความช่วยเหลือตามกฎหมาย รวมถึงยังมีการกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในลักษณะ เดียวกันหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความทับซ้อนของการทำงานและทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ในการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเป็นปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย อันส่งผลทำให้ประเทศไทยไม่สามารถที่จะพัฒนาระบบเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนได้ตรง ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของชุมชน

เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า ในต่างประเทศจะกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนา ระบบเศรษฐกิจชุมชนเพียงกฎหมายฉบับเดียว และทุกประเทศจะมุ่งเน้นการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจชุมชนผ่านระบบการส่งเสริมที่เรียกว่า การส่งเสริมโครงการ SMEs เท่านั้น ไม่มีการกำหนดหรือแยกกฎหมายเป็นวิสาหกิจชุมชนในหลาย ๆ แบบ อย่างเช่นในประเทศไทย แต่ในต่างประเทศถือว่าวิสาหกิจชุมชนไม่ว่าจะระดับไหน หรือขนาดใด ถือเป็นวิสาหกิจประเภท SMEs คือ วิสาหกิจชุมชนขนาดกลางและวิสาหกิจขนาดย่อม ทั้งหมด แต่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อแบ่งแยกว่า วิสาหกิจชุมชนใดจะเข้าหลักเกณฑ์เป็นวิสาหกิจ

ขนาดกลาง หรือวิสาหกิจชุมชนขนาดย่อม นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือสถาบันอิสระ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล ช่วยเหลือ และส่งเสริม สนับสนุน การพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน เพียงองค์กรเดียว อาทิเช่น ประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม อันเป็นกฎหมายแม่บท และมีการออกกฎหมายลูกเพื่อเพิ่มความสามารถ ในการกำกับดูแล และการพัฒนาระบบการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนขนาดกลางและขนาดย่อม โดยกำหนดระบบเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานระดับอุตสาหกรรมกับภาคองค์กรทางธุรกิจ รวมถึง การกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง และแนวนโยบายที่ชัดเจนในกฎหมาย เพื่อคุ้มครองวิสาหกิจชุมชน ทุกประเภทในประเทศ



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริม และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย และแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในประเทศไทยมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเนื้อหาเป็นการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน อยู่ด้วยกัน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับ มุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนาให้ชุมชนประกอบธุรกิจและรัฐมีหน้าที่ช่วยพัฒนาธุรกิจให้เป็นระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง โดยเน้นการส่งเสริมความรู้ การสร้างรายได้ และการพึ่งพาตนเอง ให้เกิดความพร้อมสำหรับการแข่งขันทางการค้าในอนาคต อย่างไรก็ตาม พบปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน ดังนี้ 1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ที่กระทบต่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน 2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 และ 3. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ที่กระทบต่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน

วิสาหกิจชุมชน เป็นกิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการ โดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการ

พึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด¹ ซึ่งลักษณะสำคัญของวิสาหกิจชุมชนนั้น ต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย 7 ประการ คือ

1) ชุมชนเป็นเจ้าของและผู้ดำเนินการ
 2) ผลผลิตมาจากกระบวนการในชุมชน โดยใช้วัตถุดิบ ทรัพยากร ทุน แรงงานในชุมชน เป็นหลัก

- 3) ริเริ่มสร้างสรรค์เป็นนวัตกรรมของชุมชน
- 4) เป็นฐานภูมิปัญญาท้องถิ่น ผสมผสานภูมิปัญญาสากล
- 5) มีการดำเนินการแบบบูรณาการ เชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ
- 6) มีกระบวนการเรียนรู้เป็นหัวใจ
- 7) มีการพึ่งพาตนเองของครอบครัวและชุมชนเป็นเป้าหมาย

วิสาหกิจชุมชน เป็น โครงการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน เกิดขึ้นจากการนำเอาแนวทางเศรษฐกิจชุมชนหรือแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงมาพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ มีการนำความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาพัฒนาอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ยังเป็นการจัดระบบเศรษฐกิจใหม่ให้เป็นฐานที่เป็นจริงในชุมชน เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นผู้ประกอบการของหน่วยธุรกิจที่สูงขึ้น และยังคงก่อให้เกิดประโยชน์ต่าง ๆ มากมายต่อระบบเศรษฐกิจของไทย

เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน หมายถึง คณะบุคคลที่รวมตัวกัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการทำกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน ของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย

จากการศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 พบว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้ง การดำเนินงาน และการสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนไว้ ดังนี้

วิสาหกิจชุมชนใดที่จะขอรับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัตินี้ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนต่อกรมส่งเสริมการเกษตรตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด² เมื่อกรมส่งเสริมการเกษตรได้รับคำขอจดทะเบียนและเห็นว่าวิสาหกิจชุมชนที่ยื่นคำขอจดทะเบียนมีลักษณะและวัตถุประสงค์ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ให้กรมส่งเสริมการเกษตรรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนแก่วิสาหกิจชุมชนนั้น³ โดยการจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้⁴

¹ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 3.

² พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 5.

³ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 6.

⁴ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 7.

- (1) ชื่อและที่ตั้งของวิสาหกิจชุมชน
- (2) ชื่อและที่อยู่ของผู้มีอำนาจทำการแทนวิสาหกิจชุมชน
- (3) ชื่อและที่อยู่ของสมาชิกวิสาหกิจชุมชน
- (4) กิจกรรมที่วิสาหกิจชุมชนมีความประสงค์จะดำเนินการ

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 อันได้แก่ หลักภารกิจของรัฐ โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

ภารกิจของรัฐ คือ การจัดการและดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยทั่วไปภารกิจของรัฐสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ภารกิจหลักหรือภารกิจการใช้ อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน และภารกิจรองหรือภารกิจการให้บริการ สาธารณะสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของคนในสังคม ซึ่งการสนับสนุนหรือพัฒนาระบบ เศรษฐกิจชุมชนของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ จัดอยู่ในส่วนของภารกิจรองหรือภารกิจการ ให้บริการสาธารณะ โดยภารกิจรองของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐอาจจะทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐ อาจมอบหมายให้ปัจเจกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำภารกิจรองนั้น ๆ ถึงแม้ว่าภารกิจรอง จะมีความสำคัญในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ไม่ถือว่าภารกิจรองของรัฐเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตย องค์กรอื่นนอกจากรัฐ อาจเป็นผู้จัดทำภารกิจรองของรัฐ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เช่นกัน ซึ่งภารกิจรองของรัฐในด้านการส่งเสริมและควบคุมกำกับเศรษฐกิจนั้น มีหลักการว่า รัฐสมัยใหม่ เป็นรัฐกษัตริย์อากร การที่รัฐจะเข้าไปหารายได้โดยดำเนินธุรกิจแบบเดียวกับเอกชนเพื่อมุ่งแสวงหา รายได้ตลอดจนผลกำไรนั้น มีข้อจำกัดอยู่มากทั้งในทางกฎหมายและโดยระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น รัฐจึงต้องพยายามส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตเพื่อประโยชน์ ในทางภาษีอากรอันเป็นแหล่งรายได้ของรัฐ ซึ่งการดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับเศรษฐกิจนั้น รัฐอาจกระทำได้โดยกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นกรอบในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ ตลอดจน การทำธุรกิจของผู้ประกอบการต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการแข่งขัน ให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม เช่น การตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาด นอกจากนี้ รัฐยังอาจเข้าไปดำเนินการเชิงรุกเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือกำกับทิศทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการ เป็นต้น

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการตรากฎหมายทั้งระดับกฎหมายแม่บท และกฎเพื่อส่งเสริม และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์และเนื้อหาเป็นการกำหนดบทบาทบัญญัติเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ แบบพอเพียง และเป็นฐานในการสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชนที่อยู่ในระดับไม่พร้อมจะเข้ามาแข่งขัน ทางการค้าทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมาย จะพบว่า

เกิดปัญหาจากการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ไม่มีระบบการช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนอย่างยั่งยืน เนื่องจากในการส่งเสริมและช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งเงินหรือความช่วยเหลือตามที่วิสาหกิจชุมชน หรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนร้องขอ ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดของตน เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาและให้การส่งเสริม สนับสนุนแก่กิจการวิสาหกิจชุมชนที่มีปัญหาเกี่ยวกับเงินทุนในการประกอบการ รวมถึงให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด เป็นสื่อกลางเพื่อให้วิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนนั้นได้รับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชน โดยขอรับการช่วยเหลือจากกองทุนต่าง ๆ โดยคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนเพื่อพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชนเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานกองทุนต่าง ๆ เพื่อให้การช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ซึ่งจากการกำหนดของกฎหมายในลักษณะดังกล่าว ส่งผลทำให้ในการพัฒนาหรืออาศัยงบประมาณเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน ประชาชนต้องรอคณะกรรมการไปดำเนินการประสานในกองทุนต่าง ๆ เพื่อนำเงินงบประมาณกลับมาสนับสนุนกิจการของวิสาหกิจชุมชน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติไม่มีกองทุนเป็นของตนเอง จึงส่งผลกระทบต่อระบบการช่วยเหลือ เพราะหากต้องรอการขอรับการสนับสนุนจากกองทุนอื่น ผ่านคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนเพื่อพัฒนาวิสาหกิจชุมชน จะทำให้เกิดความล่าช้า อีกทั้งยังเกิดปัญหาว่ากฎหมายก็ไม่กำชับว่า ในการประสานงานของคณะกรรมการต่าง ๆ วิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนนั้น ๆ จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนที่เกี่ยวข้องที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 หรือไม่ ทำให้ในบางกรณี ชุมชนอาจจะไม่ได้รับความช่วยเหลือทันตามความต้องการในการแข่งขันในสภาวะกลไกการตลาดได้อย่างทันทั่วถึง หรืออาจไม่สามารถต่อยอดการทำธุรกิจของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะในระบบภาคธุรกิจ เวลากับการลงทุนเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ดังนั้น การที่กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่มีเงินกองทุนสนับสนุนเป็นของตนเอง จึงส่งผลโดยตรงต่อการส่งเสริมและพัฒนาาระบบเศรษฐกิจรูปแบบวิสาหกิจชุมชนได้อย่างแท้จริง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางตามกฎหมาย คือพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 จะพบว่า เกิดปัญหาว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง ไม่ใช่หน่วยงานโดยตรงในการทำหน้าที่เพื่อพัฒนาวิสาหกิจชุมชนเป็นการเฉพาะ แต่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในหลาย ๆ ส่วน หน่วยงานดังกล่าว คือ กรมส่งเสริมการเกษตร โดยเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม 2546 จะพบว่า กรมส่งเสริมการเกษตรต้องมีหน้าที่อื่น ๆ อีกมากมาย นอกจากการดูแลวิสาหกิจชุมชน และเมื่อพิจารณาโครงสร้างของหน่วยงานในกรมส่งเสริมการเกษตร จะพบว่า หน่วยงานที่ดูแลวิสาหกิจชุมชนจริง ๆ มีสถานะเป็น

เพียงกองหนึ่งในกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งกองดังกล่าวไม่สามารถที่จะมีเงินงบประมาณ หรือการบริหารงานบุคคลได้ด้วยตนเอง จะต้องรอเพียงอธิบดีสั่งการตามลำดับชั้นบังคับบัญชา รวมถึงหากจะขออนโยบาย หรือจะออกนโยบายเพื่อบังคับใช้กฎหมายก็ต้องผ่านความเห็นชอบของอธิบดี ซึ่งทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ของนโยบายคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชน หรือปฏิบัติหน้าที่ได้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 การบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงส่งผลโดยตรงต่อความยั่งยืนในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้มีการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน ในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนอย่างยั่งยืนได้อย่างแน่แท้

อนึ่ง เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การช่วยเหลือประชาชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 จะพบว่าเกิดปัญหาในการกำหนดการช่วยเหลือ เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง แต่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ผ่านกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งการกำหนดกฎหมายในลักษณะนี้ จึงทำให้การช่วยเหลือประชาชนที่ใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ เกิดความไม่เท่าเทียมและความล่าช้าในการขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการที่จะแข่งขันทางธุรกิจในระบบกลไกทางตลาดของชุมชนโดยตรง อีกทั้งการกำหนดเกณฑ์ยังส่งผลกระทบต่อมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือหรือขอรับความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ดังกล่าว เพราะตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่มีข้อห้ามหรือหลักเกณฑ์หากวิสาหกิจชุมชนที่ได้รับความช่วยเหลือไม่ประสบความสำเร็จในการใช้เงินงบประมาณ รวมถึง อาจเกิดช่องว่างทางกฎหมายที่เมื่อวิสาหกิจชุมชนเกิดปัญหาหรือต้องเลิกกิจการประชาชนก็จะไปรวมกลุ่มจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนใหม่ และขอตั้งงบประมาณใหม่ เป็นวัฏจักร โดยปัญหานี้ เกิดจากช่องว่างทางกฎหมายอันมีผลมาจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติและกฎที่เกี่ยวข้องกับการขอรับความช่วยเหลือจากรัฐ คือ คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน โดยประชาชนที่ใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งหากระบบการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในลักษณะนี้ไม่มีการแก้ไขก็จะส่งผลเสียในระยะยาวที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของชุมชน ต่อไป

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 แต่เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าว ไม่มีระบบการช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนอย่างยั่งยืน เป็นผลทำให้ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีภารกิจของรัฐที่มีหลักการพื้นฐานว่า รัฐมีหน้าที่หลักที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนของรัฐมีชีวิตที่มีความสมบูรณ์ ด้วยการสร้างความเป็นระเบียบ สร้างคุณธรรม จัดให้มีสวัสดิการพื้นฐาน และสร้างความเจริญก้าวหน้า และความมั่นคงยั่งยืน โดยรัฐต้องพยายามส่งเสริมให้ระบบเศรษฐกิจเติบโตเพื่อประโยชน์ในทางภาษีอากรอันเป็นแหล่ง

รายได้ของรัฐ ซึ่งการดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับเศรษฐกิจนั้น รัฐอาจกระทำได้โดยกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นกรอบในการดำเนินการทางเศรษฐกิจตลอดจนการทำธุรกิจของผู้ประกอบการต่าง ๆ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมการแข่งขันให้เป็นไปอย่างเสรีและเป็นธรรม เช่น การตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันการผูกขาด นอกจากนี้ รัฐยังอาจเข้าไปดำเนินการเชิงรุกเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจหรือกำกับทิศทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนแก่ผู้ประกอบการ เป็นต้น

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ที่กระทบต่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน ซึ่งได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่า การจัดตั้งกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ในช่วงแรกที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ในปี พ.ศ. 2548 เป็นลักษณะการเร่งดำเนินการจัดตั้ง ซึ่งยังไม่เกิดจากความพร้อมของกลุ่มชุมชนเท่าที่ควร ซึ่งปัจจุบันกลุ่มวิสาหกิจชุมชน จำนวนร้อยละ 70 มีความเข้มแข็ง โดยวิสาหกิจชุมชนที่มีความเข้มแข็งจะเป็นกลุ่มวิสาหกิจชุมชนแปรรูปทางการเกษตร สมุนไพร และงานฝีมือ ไม้ดอกไม้ประดับ การสนับสนุนงบประมาณในการส่งเสริมกลุ่มวิสาหกิจชุมชน จะสนับสนุนได้ไม่ครอบคลุมเนื่องจากงบประมาณมีจำนวนจำกัด จึงมีการคัดเลือกวิสาหกิจชุมชนโดยใช้เกณฑ์ เช่น ต้องให้ความร่วมมือกับส่วนราชการ สินค้าต้องมีคุณภาพ ซึ่งปัจจุบันมีวิสาหกิจชุมชนที่เป็น SMEs อยู่หลายกลุ่ม เช่น กลุ่มสมุนไพร กลุ่มผ้าไหม กลุ่มกระเทียม โทนาสมรส การพัฒนาวิสาหกิจชุมชน จะดำเนินการในลักษณะการฝึกอบรม การศึกษาคุณา โดยคัดเลือกวิสาหกิจชุมชนที่ดีเด่นมีสินค้าคุณภาพ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่ได้เข้าสู่การเป็น OTOP ด้วย และบางกลุ่มจะเป็น SMEs ด้วย ซึ่งกลุ่มเหล่านี้จะได้รับการฝึกอบรมให้ความรู้เนื่องจากการคัดเลือก หน่วยงานจะพิจารณาในเรื่องของความร่วมมือ คุณภาพของสินค้า ความเข้มแข็งของกลุ่ม การฝึกอบรมก็จะเชิญหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญมาให้ความรู้ เช่น สถาบันการศึกษา การจำหน่ายสินค้าของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ปัจจุบันมีหลายช่องทาง ทั้งในส่วนที่หน่วยงานจัด และในส่วนที่มีการจัดงานในนาม OTOP เนื่องจากกลุ่มวิสาหกิจบางส่วนจะเป็น OTOP ด้วย และการที่กลุ่มวิสาหกิจบางส่วนเป็นกลุ่ม OTOP ด้วย SMEs ด้วย และกลุ่มที่มีคุณสมบัติทั้ง 3 ส่วนนี้ ได้รับการพัฒนาจากทุกหน่วยงานและทุกช่องทาง จะทำให้เป็นแรงผลักดันให้กลุ่มอื่น ๆ ที่ยังไม่เข้มแข็งต้องเร่งพัฒนาตนเอง สำหรับการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน ซึ่งตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ไม่มีกองทุนในการสนับสนุนส่งเสริม เห็นว่าไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน เนื่องจากปัจจุบันเงินทุนจากธนาคารรัฐมีเพียงพอในการกู้ยืมมาลงทุน แต่หากมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน เห็นว่า

น่าจะเป็นสิ่งที่ดีเพราะจะได้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักหน่วยเดียว แต่ต้องกำหนดด้านความเชี่ยวชาญในการพัฒนาทุกด้านให้อยู่ในหน่วยงานนี้⁵

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่เนื้อหาของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และกฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่มีการจัดให้มีระบบการช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนอย่างยั่งยืน ในการส่งเสริมและช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งเงิน หรือความช่วยเหลือตามที่วิสาหกิจชุมชน หรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนร้องขอ ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดของตน เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาและให้การส่งเสริมสนับสนุนแก่กิจการวิสาหกิจชุมชนที่มีปัญหาเกี่ยวกับเงินทุนในการประกอบการ รวมถึงให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด เป็นสื่อกลางเพื่อให้วิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนนั้น ได้รับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชน โดยขอรับการช่วยเหลือจากกองทุนต่าง ๆ โดยคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนเพื่อพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชน เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานกองทุนต่าง ๆ เพื่อให้การช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ทำให้ในบางกรณี ชุมชนอาจจะไม่ได้รับความช่วยเหลือทันตามความต้องการในการแข่งขันในสภาวะกลไกการตลาดได้อย่างทันท่วงที หรืออาจไม่สามารถต่อยอดการทำธุรกิจของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางกฎหมาย อันได้แก่หลักการกิจของรัฐ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ที่กระทบต่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดเนื้อหาในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และกฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีระบบการสนับสนุนและส่งเสริมหรือช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนในด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือ โดยเฉพาะ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดการช่วยเหลือและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง แต่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชน ผ่านกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งการกำหนดกฎหมายในลักษณะนี้ จึงทำให้การช่วยเหลือประชาชนที่ใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ เกิดความไม่เท่าเทียมและความล่าช้าในการขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการที่จะแข่งขันทางธุรกิจในระบบกลไกทางตลาดของชุมชนโดยตรง อีกทั้งการกำหนดเกณฑ์ยังส่งผลกระทบต่อตรงต่อมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือหรือขอรับความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ดังกล่าว เพราะตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่มีข้อห้ามหรือหลักเกณฑ์

⁵ การสัมภาษณ์ จาก นายภฤศ พรแสงพิรุณ เกษตรอำเภอเมืองนนทบุรี (นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรชำนาญการพิเศษ) เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2561.

หากวิสาหกิจชุมชนที่ได้รับความช่วยเหลือไม่ประสบความสำเร็จในการใช้เงินงบประมาณ รวมถึงอาจเกิดช่องว่างทางกฎหมายที่เมื่อวิสาหกิจชุมชนเกิดปัญหาหรือต้องเลิกกิจการ ประชาชนก็จะไปรวมกลุ่มจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนใหม่ และขอตั้งงบประมาณใหม่ เป็นวัฏจักร เป็นต้น

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544

โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือเรียกย่อว่า โอท็อป (OTOP) เป็นโครงการกระตุ้นธุรกิจประกอบการท้องถิ่น ซึ่งมีที่มาจากแนวคิด One Village One Product ของเมืองโออิตะ ประเทศญี่ปุ่น โดยการจัดตั้งโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ในประเทศไทยนั้น ได้มีแนวคิดริเริ่มภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ซึ่งทางพรรคตั้งเป้าหมายที่จะสร้างโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ให้ตำบลต่าง ๆ กว่า 7,000 ตำบลทั่วประเทศไทย เพื่อยกระดับรายได้และมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้พึ่งตนเองและเป็นตำบลที่เข้มแข็งอย่างแท้จริง โดยการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับนโยบายขึ้นมา 1 ชุด โดยลักษณะการทำงานจะไม่ใช้การที่รัฐนำเงินเข้าไปส่งเสริม แต่จะให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการคิด ว่าในหมู่บ้านของตนเองมีสินค้าหรือบริการ แหล่งท่องเที่ยว หรือวัฒนธรรมใดที่โดดเด่นบ้าง จากนั้นให้นำมาคัดเลือกว่าจะให้ผลิตภัณฑ์ใดเป็นผลิตภัณฑ์ของตำบล ขณะที่ฝ่ายรัฐจะช่วยเสริมทักษะด้านเทคนิค และหาช่องทางการตลาดทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์นี้ มีหลักการสำคัญพื้นฐาน 3 ประการ คือ

- 1) ภูมิปัญญาท้องถิ่นสู่สากล (Local Yet Global)
- 2) พึ่งตนเองและคิดอย่างสร้างสรรค์ (Self-Reliance-Creativity)
- 3) การสร้างทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development)

โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เป็นสิ่งที่กระตุ้นให้ชุมชนหมู่บ้านพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นและการตลาดเลือกผลิตภัณฑ์ที่โดดเด่นจากแต่ละตำบลมาเข้าสู่กระบวนการ “ผลิตภัณฑ์ OTOP” และจัดหาเวทีในประเทศและระหว่างประเทศเพื่อประชาสัมพันธ์สินค้าเหล่านี้ ผลิตภัณฑ์ OTOP ครอบคลุมผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง ซึ่งรวมไปถึงงานหัตถกรรม ฝ้ายและผ้าไหม เครื่องปั้นดินเผา เครื่องประดับแฟชั่น ของใช้ในครัวเรือน อาหาร และสมุนไพร การจัดทำโครงการนี้ต้องการให้ชาวบ้านได้พัฒนาภูมิปัญญาให้มีความคิดสร้างสรรค์สู่กระแสโลก และการจำหน่ายจะมีการทำการตลาดสมัยใหม่ผสมผสาน โดยจะให้มีการแลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างตำบลภายใต้เครือข่ายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือสหกรณ์ และให้จัดร้านค้าชุมชนเพื่อจัดจำหน่ายสินค้าและ

บริการ พร้อมจัดตั้งศูนย์ข้อมูลชุมชน จัดศูนย์ข้อมูลด้านการท่องเที่ยว ประวัติศาสตร์ และวัฒนธรรมในตำบล ตลอดจนเปิดร้านอาหารท้องถิ่นสำหรับแม่บ้าน และทำการตลาดเพื่อเชื่อมชุมชนชนบทและชุมชนเมือง

จากการศึกษาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 พบว่า อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่กำหนดไว้ว่า นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น⁶ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานของคณะกรรมการตามโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ไว้ ดังนี้

ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กอ.นตผ” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการค้าส่งออก อธิบดีกรมพัฒนาแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 10 คน เป็นกรรมการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ และอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ⁷ โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้⁸

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 (8).

⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ข้อ 3.

⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ข้อ 4

(1) กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทการดำเนินงาน “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” เพื่อให้การจัดทำแผนงานและงบประมาณของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประสานกัน อย่างมีเอกภาพ และประสิทธิภาพ

(2) กำหนดมาตรฐาน และหลักเกณฑ์การคัดเลือกและขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์ดีเด่นของ ตำบล ที่จะอยู่ในบัญชีหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

(3) ศึกษา เสนอแนะ และให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ในการสนับสนุนและเร่งรัด เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนแม่บทอย่างมีประสิทธิภาพ

(4) บูรณาการ การทำงานกับภาคีทุกภาคส่วน

(5) ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน ในการคัดเลือกและพัฒนา ผลิตภัณฑ์

(6) ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมการดำเนินงาน

(7) ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน

(8) ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหนึ่งตำบลหนึ่ง ผลิตภัณฑ์

(9) ออกระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ และประกาศอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้

(10) เพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน อาจขอให้ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรืออาจขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้พนักงาน หรือลูกจ้างรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐอื่นไป ช่วยปฏิบัติงาน โดยถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการ หรือปฏิบัติงานตามปกติ และจะให้ไปช่วย ปฏิบัติงานเต็มเวลา บางเวลา หรือนอกเวลาก็ได้ อีกทั้งอาจให้ค่าตอบแทนแก่ผู้ไปช่วยปฏิบัติงาน ด้วยก็ได้ตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

(11) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน ที่ปรึกษา เพื่อดำเนินการตามระเบียบนี้

(12) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 อันได้แก่ หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

ความเสมอภาค หมายถึง การที่บุคคลหรือประชาชนที่อยู่ในสถานะเดียวกัน มีสิทธิที่จะ ได้รับ หรือการใช้การบริการสาธารณะได้อย่างเดียวกันภายใต้ระเบียบเดียวกัน ซึ่งตัวแทนของ รัฐบาลหรือข้าราชการของรัฐ ไม่สามารถที่จะเลือกปฏิบัติหรือการให้บริการกับประชาชนเฉพาะ คนใด คนหนึ่งได้ หลักความเสมอภาค จึงเป็นหลักซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลในการที่จะได้รับผลปฏิบัติ อย่างเสมอภาคจากรัฐ โดยองค์กรของรัฐเป็นผู้ถูกผูกพันที่จะต้องไม่กระทำการอันเป็นการขัดต่อ หลักความเสมอภาค แต่หากมีการกระทำอันส่งผลกระทบต่อหลักความเสมอภาคแล้วผู้ได้รับการ

กระทบสิทธิย่อมมีสิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อเยียวยาสิทธิได้ หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน หรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) โดยปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาค สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค กล่าวคือ หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค ได้ปรากฏให้เป็นที่ยอมรับและนำไปปฏิบัติซึ่งมีผลเป็นการผูกพันองค์กรของรัฐที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม โดยมีหลักเกณฑ์กว้าง ๆ ที่กำหนดไว้ว่าต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคนเว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป และในกรณีที่มีการใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกัน การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น กล่าวคือ กฎเกณฑ์ ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้นถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน แต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกันแล้วกฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้วกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน นอกจากนี้การปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคนั้นย่อมต้องคำนึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคลหรือประโยชน์ของปัจเจกชนด้วย แต่อย่างไรก็ตามการอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่เป็นการก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

ประการที่สอง หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายได้ปรากฏในรูปแบบหลากหลายแตกต่างกันออกไป ได้แก่ ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในภาระสาธารณะ ความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง และความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะ

ประการที่สาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งรับรองหลักความเสมอภาคจากสาระสำคัญอันเป็นข้อห้ามในการเลือกปฏิบัตินำไปสู่หลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญนั้นรัฐทั้งหลายที่ปกครองในระบบอบเสรีประชาธิปไตยได้นำแนวคิดดังกล่าวมาเป็นหลักพื้นฐานโดยระบุไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้นจากผลของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงทำให้หลักแห่งความเสมอภาคผูกพันองค์กร

ของรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม และปัจจุบันรัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศทั่วโลกได้รับรองหลักการของหลักความเสมอภาคไว้อย่างแข็งขัน

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ในยุคของรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร รัฐบาลในยุคนั้น มุ่งเน้นการทำโครงการประชานิยม ซึ่งโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ หรือ OTOP เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาลในยุคนั้น ซึ่งผลจากการกำหนดนโยบายและใช้นโยบายดังกล่าว รัฐบาลในสมัยนั้น จึงอาศัยอำนาจบริหารราชการแผ่นดินเพื่อออกระเบียบในการจัดตั้งให้โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นรูปธรรมให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ผลจากนโยบายจึงมีการกำหนดให้เกิดคณะกรรมการในการกำหนดนโยบายและกำหนดหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบดูแลโครงการตามนโยบาย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 จึงไม่มีกฎหมายแม่บทที่เป็นกฎหมายเฉพาะในการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบของหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นการเฉพาะ การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจดังกล่าว จึงเป็นเพียงแต่การนำนโยบายมาใช้ตามความต้องการของรัฐบาลในสมัยหนึ่ง ๆ เท่านั้น ซึ่งเมื่อไม่มีกฎหมายแม่บทให้กำหนดการส่งเสริมและการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบของ OTOP เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและธุรกิจของชุมชน และสร้างความเข้มแข็งของชุมชน จึงส่งผลทำให้เกิดความต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของงบประมาณ และในส่วนของนโยบาย รวมถึงหน่วยงานที่จะมาบริหารงานเป็นการ โดยเฉพาะ

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 จะพบว่า เป็นเพียงการกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่โดยกำหนดเป็นคณะกรรมการและอนุกรรมการเพื่อศึกษาและกำหนดนโยบาย รวมถึงกำหนดมาตรฐานเป็นเรื่อง ๆ เท่านั้น โดยการทำงานของคณะกรรมการและอนุกรรมการดังกล่าวจะมุ่งเน้นการทำงานเชิงนโยบาย และการกำหนดกรอบกว้าง ๆ ให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับกรรมกร และอนุกรรมกรนั้น ๆ ไปปฏิบัติหน้าที่ต่อตามนโยบายของผู้บริหาร กระทรวง ทบวง กรม การกำหนดเนื้อหาของกฎลักษณะนี้ จึงเป็นการกำหนดที่ด้อยอาศัยงบประมาณของหน่วยงาน หากหน่วยงานไม่มีการตั้งงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนแบบหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ก็ไม่มีงบประมาณอื่นหรือหน่วยงานไม่สามารถที่จะลงไปช่วยเหลือและส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในลักษณะนี้ได้ เพราะไม่มีงบประมาณสำหรับการจัดทำโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาจากการที่กฎหมายไม่ให้อำนาจแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เป็นการเฉพาะ ในการรับผิดชอบโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ส่งผลทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการ

ทำงานของรัฐเพื่อบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน ถึงแม้จะกำหนดให้การทำงานเน้นการทำงานแบบภาคีทุกภาคส่วน โดยลักษณะการทำงานแบบบูรณาการ แต่เมื่อไม่มีหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดทำหน้าที่เป็นการเฉพาะ ก็ทำให้ไม่มีหน่วยงานหลักในการประสานงานหรือหน่วยงานในการที่จะติดตามผลในการทำโครงการของกระทรวง ทบวง กรม รวมถึงไม่มีการประเมินความคุ้มค่าและประสิทธิภาพของโครงการที่รัฐต้องใช้เม็ดเงินเข้าไปบริหารจัดการ

นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎดังกล่าว ยังเกิดปัญหาจากการที่ต้นกำเนิดของกฎ เกิดจากการใช้นโยบายประชานิยมเพื่อการหาเสียงต่อประชาชนของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ก็ส่งผลทำให้รัฐบาลใหม่ไม่อยากจะเข้าไปสนใจ หรือมีนโยบายต่อเนื่องกับโครงการลักษณะนี้ เพราะเป็นการส่งเสริมคู่ต่อสู้ทางการเมือง ส่งผลทำให้โครงการดังกล่าวถูกละเลยจากรัฐบาล เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดมารองรับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ในระดับกฎหมายแม่บทเป็นการเฉพาะ การกำหนดกฎหมายในลักษณะนี้ จึงเกิดความไม่ยั่งยืนในการจัดทำโครงการเพราะต้องรอนโยบายของรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใด อีกทั้งเมื่อไม่มีกฎหมายมาบังคับให้ต้องมีการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ จึงส่งผลทำให้เมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การช่วยเหลือของรัฐต่อประชาชนในการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนรูปแบบนี้ จึงเกิดความไม่เสมอภาคในการช่วยเหลือ เพราะไม่มีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิตามกฎหมาย คือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 เป็นการเฉพาะ เพราะประชาชนต้องรอความช่วยเหลือจากการตั้งงบประมาณและตั้งโครงการ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนจากกรม หรือกระทรวง ในปีงบประมาณนั้น ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติ พบว่า เกิดปัญหาจากการช่วยเหลือโดยตั้งโครงการของกระทรวง ทบวง กรม ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหาร และขึ้นอยู่กับงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ ที่ต้องจัดทำโครงการและอาศัยงบประมาณปีต่อปีเพื่อช่วยเหลือประชาชนซึ่งขึ้นทะเบียนตามโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ อีกทั้ง ประชาชนไม่สามารถรับรู้ได้ว่าในแต่ละปีรัฐจะช่วยเหลือคนที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวในรูปแบบใดบ้าง ตลอดจนในการช่วยเหลือโดยการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนก็ไม่มีมาตรฐานเดียวกันในการช่วยเหลือ เพราะขึ้นอยู่กับระดับภูมิภาค หรือระดับจังหวัดว่าจะเน้นการช่วยเหลือชุมชนในท้องถิ่นแบบใด โดยไม่ได้มีกรอบมาตรฐานที่ชัดเจนและแน่นอน การช่วยเหลือจะยึดเพียงแต่ นโยบายและกรอบมาตรฐานกว้าง ๆ ที่คณะกรรมการหรืออนุกรรมการกำหนดเท่านั้น ทำให้ในบางกรณีประชาชนไม่ได้รับความช่วยเหลือที่ตรงกับความต้องการของตน เพราะต้องอิงกับหน่วยงานของรัฐที่จะจัดความช่วยเหลือให้เท่านั้น การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนี้ จึงส่งผลต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ

ของชุมชนโดยตรง และทำให้เกิดผลกระทบต่อความยั่งยืนในเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตามชุมชนต่าง ๆ ที่รอความช่วยเหลือจากรัฐบาล รวมถึงเมื่อประชาชนต้องรอความช่วยเหลือจากรัฐบาลจึงทำให้เกิดความไม่ยั่งยืนของการบังคับใช้กฎหมายและการทำโครงการตามนโยบายของรัฐบาลต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 โดยไม่มีกฎหมายแม่บทที่เป็นกฎหมายเฉพาะในการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบของหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เป็นการเฉพาะ เป็นผลทำให้ไม่สอดคล้องกับทฤษฎีหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย ที่มีหลักการพื้นฐานว่าจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน เพราะอย่างน้อยที่สุดทุก ๆ คนย่อมจะต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสภายใต้ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกัน หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่ประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ซึ่งได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่า คณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ และคณะอนุกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ ทั้งสามระดับ รวมถึงกลไกคณะอนุกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ระดับภูมิภาค รวมทั้งระดับจังหวัด อำเภอ ในปัจจุบัน เกิดปัญหาในเรื่องการทำงานร่วมกับการทำงานอื่น ๆ ที่ทำงานร่วมกันในระดับภูมิภาค คือ การประสานงานกัน ซึ่งปัญหา คือ ในการปฏิบัติงานจริงของคณะกรรมการไม่มีการประชุมกันบ่อย ๆ ไม่มีการนำเอาข้อมูล ประเด็นงานมาพูดคุยในที่ประชุมกันบ่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคณะอนุกรรมการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ จังหวัด และคณะอนุกรรมการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ อำเภอ เป็นพื้นที่หลักของบริการรัฐ แต่กลับมีการทำงานตามหน้าที่มากกว่าการทำงานตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งคณะอนุกรรมการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ จังหวัด และคณะอนุกรรมการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ อำเภอ ไม่ได้ใช้การประชุมของคณะอนุกรรมการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ จังหวัด และคณะอนุกรรมการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ อำเภอ เป็นตัวตั้งในการที่จะปรึกษาหารือกัน ซึ่งกลุ่มเป้าหมายเดียวกันแต่หน่วยงานควรจะทำงานกับกลุ่มเป้าหมายนี้ได้อย่างไร ทำงานกับพื้นที่นี้ได้อย่างไร ซึ่งปัจจุบันมีแต่ขอความร่วมมือกันบ้าง ทำไปตามงบประมาณ บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานตนเองบ้าง ทั้งระบบงบประมาณ ระบบการ

ตั้งการ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วส่วนราชการทั้งหมดอยู่ภายใต้ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่การประสานงานยังมีไม่มากพอ อาจเป็นเพราะว่าระบบไม่เคร่งครัดกับเรื่องดังกล่าวที่ต้องเน้นการปรึกษาหารือกันก่อน ทำข้อมูลร่วมกัน คู่พื้นที่ร่วมกัน ซึ่งต้องอาศัยการพูดคุยและการนำข้อมูลมาใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่พอสมควร เพราะฉะนั้นในแง่การบังคับใช้กฎหมาย ไม่ได้เป็นประเด็นมันอยู่ในแง่การทำหน้าที่ตามกรอบที่กฎหมายกำหนดมากกว่า ทั้งนี้ เมื่อการทำงานของคณะกรรมการฯ ไม่ได้ปรึกษาหารือกันมากเท่าที่ควร จึงอาจเกิดความซ้ำซ้อนในบางกลุ่มบางพื้นที่ อาจจะมีช่องว่างในบางกลุ่มบางพื้นที่ รวมทั้งไม่เกิดความคุ้มค่าในแง่ของการใช้งบประมาณในภาพรวม เพราะบางครั้งอาจทำซ้ำกัน ทุนชุมชน ต่างคนต่างทำมานาน ซึ่งทุกวันนี้มีทุนในชุมชนเยอะมาก ซึ่งการใช้งบประมาณในบางครั้งอาจเกิดความซ้ำซ้อน บางครั้งอาจเกิดช่องว่างที่บางหน่วย เช่น ธุรกิจระดับชุมชน เล็ก ๆ อาจจะเข้าไม่ถึงก็ได้ รวมทั้งเงื่อนไขการเข้าถึงก็ต่างกัน ด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ของกฎหมาย กฎเกณฑ์ของกฎหมาย ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะใช้ วิธีการใช้ ซึ่งเป็นรายละเอียดที่ต่างกันเยอะ และอยู่คนละที่ คนละทาง ซึ่งกลุ่มเป้าหมายบางกลุ่มมีคุณสมบัติเข้าได้กับทุกกองทุน แต่กลุ่มเป้าหมายบางกลุ่มมีคุณสมบัติเข้าได้กับบางกองทุนเท่านั้นเอง ซึ่งเป็นโอกาสที่เข้าถึงแหล่งทุนที่ไม่เท่ากัน คนที่รู้และเข้าใจเท่านั้นถึงจะฉวยโอกาสในการใช้แหล่งทุนต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งผู้ประกอบการบางรายอาจเข้าถึงกองทุนได้หลาย ๆ กองทุน ถ้าหากกำหนดเงื่อนไขว่าห้ามซ้ำซ้อนถ้าได้กองทุนอื่นมาแล้วอาจกู้กองทุนอื่นอีก ทางแก้ก็คือ ควรจะมีการกำหนดเป็นกองทุนเดียวพิจารณาการให้กู้ยืมพร้อมกัน แต่ไม่จำเป็นต้องกำหนดอัตราดอกเบี้ยเท่ากันหมด การกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่คุณสมบัติของผู้ประกอบการ⁹

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่ไม่มีกฎหมายแม่บทเฉพาะในการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบของหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ มีเพียงการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นเพียงการกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่โดยกำหนดเป็นคณะกรรมการและอนุกรรมการเพื่อศึกษาและกำหนดนโยบาย รวมถึงกำหนดมาตรฐานเป็นเรื่อง ๆ เท่านั้น โดยการทำงานของคณะกรรมการและอนุกรรมการดังกล่าวจะมุ่งเน้นการทำงานเชิงนโยบาย และการกำหนดกรอบกว้าง ๆ ให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับกรรมการและอนุกรรมการนั้น ๆ ไปปฏิบัติหน้าที่ต่อตามนโยบายของผู้บริหารกระทรวง ทบวง กรม จึงส่งผลทำให้การดำเนินงานเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจดังกล่าว จึงเป็นเพียงแค่การนำนโยบายมาใช้ตามความต้องการของรัฐบาลในสมัยหนึ่ง ๆ เท่านั้น ซึ่งเมื่อไม่มีกฎหมายแม่บทกำหนดให้การ

⁹ การสัมภาษณ์ จาก นายไพฑูลย์ บุณยสันติ ผู้ตรวจราชการกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2561.

ส่งเสริมและการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบของ OTOP เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจและธุรกิจของชุมชน และสร้างความเข้มแข็งของชุมชน จึงส่งผลทำให้ขาดความต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของงบประมาณ และในส่วนของนโยบาย รวมถึงหน่วยงานที่จะมาบริหารงานเป็นการโดยเฉพาะ ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางกฎหมาย อันได้แก่ หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมีการตรากฎหมายมาบังคับใช้กับการดำเนินเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบของ OTOP เพียงการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 แต่ไม่มีการตรากฎหมายแม่บทอื่น ๆ ที่กล่าวโดยเฉพาะ หรือระบุการก่อตั้ง การดำเนินงาน การอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจในรูปแบบของ OTOP ที่ชัดเจน ส่งผลทำให้การดำเนินธุรกิจในรูปแบบของ OTOP ในชุมชนต่าง ๆ ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการช่วยเหลือ เพราะไม่มีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิตามกฎหมาย คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 เป็นการเฉพาะ ประชาชนต้องรอความช่วยเหลือจากการตั้งงบประมาณและตั้งโครงการ เพื่อส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนจากกรมหรือกระทรวง ในปีงบประมาณนั้น ๆ ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของผู้บริหาร และขึ้นอยู่กับงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ ที่ต้องจัดทำโครงการและอาศัยงบประมาณปีต่อปีเพื่อช่วยเหลือประชาชนซึ่งขึ้นทะเบียนตาม โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ อีกทั้ง ประชาชนไม่สามารถรับรู้ได้ว่าในแต่ละปีรัฐจะช่วยเหลือคนที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าวในรูปแบบใดบ้าง อีกทั้งการช่วยเหลือในแต่ละพื้นที่ยังขึ้นอยู่กับระดับภูมิภาค หรือระดับจังหวัดว่าจะเน้นการช่วยเหลือชุมชนในท้องถิ่นแบบใด โดยไม่ได้มีกรอบมาตรฐานที่ชัดเจนและแน่นอน การช่วยเหลือจะยึดเพียงแต่นโยบายและกรอบมาตรฐานกว้าง ๆ ที่คณะกรรมการหรืออนุกรรมการกำหนดเท่านั้น ทำให้ในบางกรณีประชาชนไม่ได้รับความช่วยเหลือที่ตรงกับความต้องการของตน เพราะต้องอิงกับหน่วยงานของรัฐที่จะจัดความช่วยเหลือให้เท่านั้น การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนี้ จึงส่งผลต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของชุมชนโดยตรง และทำให้เกิดผลกระทบต่อความยั่งยืนในเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตามชุมชนต่าง ๆ ที่รอความช่วยเหลือจากรัฐบาล

4.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยเชื่อว่าหากเศรษฐกิจเติบโตสูงขึ้นระดับรายได้ของประชากรของประเทศก็จะเพิ่มขึ้นด้วย ซึ่งจะส่งผลให้มาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนสูงขึ้นแต่การขยายตัวทางเศรษฐกิจในเชิงปริมาณดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคเกษตรกรรมนำไปสู่ข้อสรุปผลของการพัฒนาที่ผ่านมาว่า เศรษฐกิจดีสังคมมีปัญหา การพัฒนาคุณภาพของชุมชนและไม่ยั่งยืน ความเจริญทางเศรษฐกิจไม่อาจดำรงอยู่อย่างยั่งยืนได้ หากไม่คำนึงถึงการบริหารจัดการด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยต้องมีการใช้อย่างเหมาะสมและมีเหตุผล เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์พร้อมทั้งจัดการ และยังมีมาตรการระบบนิเวศให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างยั่งยืน เศรษฐกิจชุมชน เป็นการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ทั้งด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม บริการทั้งในด้านการผลิต การบริโภค และการกระจายผลผลิต โดยให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจของชุมชน คือ ให้มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับประโยชน์ บนรากฐานของความสามารถที่มีอยู่ จากการใช้ “ทุนของชุมชน” สมาชิกในชุมชนจะเป็นผู้ตัดสินใจว่า พวกเราจะผลิตอะไรได้บ้างตามศักยภาพและทุนประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่เราจะผลิตกันอย่างไร โดยที่ชุมชนสามารถคิดเอง ทำเอง ได้เอง โดยการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนนั้น มีเป้าหมายสำคัญ คือ การพัฒนาขีดความสามารถของคน ครอบครัว และชุมชน การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยการมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจในชุมชนมีจุดแข็งที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา ก็คือ คนในท้องถิ่นในชุมชนเดียวกัน มีจิตสำนึกร่วมกัน การมีความเอื้ออาทร การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน และเป็นการพัฒนาที่เริ่มจากการกำหนดพื้นที่ชุมชนนั้น ๆ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการจัดตั้งเศรษฐกิจชุมชนในหลาย ๆ รูปแบบ ได้แก่ การจัดตั้งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise : SMEs) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 การจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และการจัดตั้งโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ซึ่งรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนทั้งสามกรณีดังที่กล่าวมาข้างต้น มีวิธีการจัดตั้ง ลักษณะการดำเนินงาน และการส่งเสริมสนับสนุนจากรัฐที่เหมือนหรือแตกต่างกัน กล่าวคือ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) หมายถึงกิจการ 3 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่ กิจการการผลิต กิจการการค้า และกิจการบริการ ส่วนวิสาหกิจชุมชน

หมายถึง กิจกรรมของชุมชนที่เกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการ โดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกัน และรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว สำหรับโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Tambon One Product: OTOP) หมายถึง สินค้าที่พัฒนามาจากภูมิปัญญาท้องถิ่น และใช้วัตถุดิบในท้องถิ่นนั้น ๆ ในการผลิตสินค้าเป็นเอกลักษณ์ OTOP ที่ประสบความสำเร็จอาจจะมีกิจการขนาดใหญ่กว่า S ของ SMEs ก็ได้ ตรงเท่าที่สินค้าที่ผลิตยังคงเอกลักษณ์ของนิยาม OTOP ทั้งนี้ ในความเป็นจริงแล้ว OTOP ก็คือ วิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อม (SMEs) อย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นได้ทั้ง “S” “M” ก็ได้ ซึ่งบางคนอาจเข้าใจว่า OTOP จะเล็กกว่า S ของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) แต่ข้อเท็จจริง คือ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) คือ กิจการตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ซึ่ง OTOP ก็เข้าข่ายตามนิยามแล้ว และผู้ประกอบการผลิตสินค้า OTOP จะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลให้ธุรกิจเจริญเติบโตจนสามารถส่งออกได้ ดังนั้น OTOP ส่วนหนึ่งจึงไม่ได้แตกต่างจาก SMEs แต่อย่างใด

จากการศึกษากฎหมาย หลักการ และเหตุผลในการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 พบว่ากฎหมายฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวมีหลักการและเหตุผลที่กำหนดไว้ ดังนี้

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มีหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมาย เนื่องด้วยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติให้จัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่โดยมีภารกิจใหม่ ซึ่งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม นั้นแล้ว และเนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้บัญญัติให้โอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ โดยให้มีการแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่โอนไปด้วย ฉะนั้น เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับการโอนส่วนราชการ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความชัดเจนในการใช้กฎหมายโดยไม่ต้องไปค้นหาในกฎหมายโอนอำนาจหน้าที่ว่าตามกฎหมายใดได้มีการโอนภารกิจของส่วนราชการหรือผู้รับผิดชอบตามกฎหมายนั้นไปเป็นของหน่วยงานใดหรือผู้ใดแล้ว โดยแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ รัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการให้ตรงกับการโอนอำนาจหน้าที่ และเพิ่มผู้แทนส่วนราชการในคณะกรรมการให้ตรงตามภารกิจที่มีการตัดโอนจากส่วนราชการเดิม

มาเป็นของส่วนราชการใหม่รวมทั้งตัดส่วนราชการเดิมที่มีการยุบเลิกแล้ว ซึ่งเป็นการแก้ไขให้ตรงตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้¹⁰

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มีหลักการและเหตุผลในการตรากฎหมาย เนื่องด้วยเศรษฐกิจชุมชนเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง และโดยที่เศรษฐกิจชุมชนในปัจจุบันจำนวนหนึ่งยังอยู่ในระดับที่ไม่พร้อมจะเข้ามาแข่งขันทางการค้าทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ สมควรให้มีการส่งเสริมความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น การสร้างรายได้ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การพัฒนาความสามารถในการจัดการ และการพัฒนารูปแบบของวิสาหกิจชุมชน อันจะยังผลให้ชุมชนพึ่งพาตนเองได้และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็งพร้อมสำหรับการแข่งขันทางการค้าในอนาคตไม่ว่าในระดับใดรวมไปถึงการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนไปสู่การเป็นผู้ประกอบการขนาดย่อมและขนาดกลางต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้¹¹

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องด้วยรัฐบาลมีนโยบายในการดำเนินการ โครงการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น สร้างชุมชนที่เข้มแข็งพึ่งตนเองได้ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างงาน สร้างรายได้ ด้วยการนำทรัพยากร ภูมิปัญญาในท้องถิ่นมาพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์และบริการคุณภาพที่มีจุดเด่นและมูลค่าเพิ่มเป็นที่ต้องการของตลาดทั้งในและต่างประเทศ สอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีเอกภาพและประสิทธิภาพ จึงมีการวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและจัดทำแผนดำเนินการ เพื่อให้เกิดบูรณาการในการจัดทำแผนงานและงบประมาณของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ในการศึกษาหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ นั้น ผู้เขียนพบว่า มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือธุรกิจ SME ไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยการส่งเสริมและการสนับสนุนของรัฐ โดยมีรายละเอียด คือ วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือองค์การเอกชน ที่ประสงค์จะขอรับความช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือสนับสนุนจาก

¹⁰ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543

¹¹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548

กองทุนให้ยื่นคำขอต่อสำนักงาน หรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการบริหาร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นผู้จัดการกองทุน หรือส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่คณะกรรมการบริหาร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมอบหมาย แล้วแต่กรณี พร้อมด้วยรายละเอียดแสดงแผนงานและโครงการที่จะดำเนินการ โดยการขอและการให้ความช่วยเหลือ การส่งเสริม หรือการสนับสนุน ตลอดจนคุณสมบัติของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือองค์การเอกชนที่มีสิทธิขอความช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือสนับสนุนดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และในการพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือสนับสนุนตามกรณีดังกล่าว ให้สำนักงาน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพิจารณาจัดสรรให้สอดคล้องกับแผนงาน โครงการ กิจกรรม หรือมาตรการตามที่กฎหมายกำหนด โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ และความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ การเงินการลงทุน และเงินทุนหมุนเวียนของวิสาหกิจกลุ่มวิสาหกิจ หรือองค์การเอกชนผู้ยื่นคำขอ นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้มีความสามารถในการประกอบกิจการและแข่งขันกับกิจการอื่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดประเภทและขนาดของวิสาหกิจที่คณะกรรมการเห็นว่าสมควรได้รับสิทธิและประโยชน์ เพื่อเสนอแนะให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องสิทธิและประโยชน์ดังกล่าวพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจนั้น ทั้งนี้ ในการเสนอแนะดังกล่าว ให้ระบุรายละเอียดของสิทธิและประโยชน์ที่จะให้เพื่อเป็นการจูงใจในการประกอบกิจการ รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และระยะเวลาในการรับสิทธิและประโยชน์ของวิสาหกิจนั้นไว้ด้วย¹²

ส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 มีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องด้วยรัฐบาลมีนโยบายในการดำเนินการ โครงการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนกระบวนการพัฒนาท้องถิ่น สร้างชุมชนที่เข้มแข็งพึ่งตนเองได้ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสร้างงาน สร้างรายได้ ด้วยการนำทรัพยากร ภูมิปัญญาในท้องถิ่นมาพัฒนาเป็นผลิตภัณฑ์และบริการคุณภาพที่มีจุดเด่นและมูลค่าเพิ่มเป็นที่ต้องการของตลาดทั้งในและต่างประเทศ สอดคล้องกับวัฒนธรรมและวิถีชีวิตของท้องถิ่น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีเอกภาพและประสิทธิภาพ จึงมีการวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติขึ้น

¹² พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 มาตรา 42 – 44.

โดยมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายและจัดทำแผนดำเนินการ เพื่อให้เกิดบูรณาการในการจัดทำแผนงานและงบประมาณของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 อันได้แก่ หลักความเสมอภาค และหลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

หลักความเสมอภาค เป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใด รัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้ ภายใต้หลักความเสมอภาคนั้น จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ หลักความเสมอภาคในที่นี้ จึงหมายถึงหลักการที่ว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน เพราะอย่างน้อยที่สุดทุก ๆ คนย่อมจะต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสภายใต้ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกัน หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่ประชาชนทุกคน โดยเท่าเทียมกัน แม้จะมีความหลากหลายในการปฏิบัติ เนื่องจากสภาพความจริงที่แตกต่างกันไป

หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย หมายถึง ระบบการบริหารจัดการ หรือจัดระเบียบในเรื่องของกระบวนการตรากฎหมาย รวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย ให้เป็นไปในครรลองธรรม ถูกต้องตามหลักนิติธรรม มีการบริหารจัดการที่ดี มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งตามหลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย มีองค์ประกอบ 5 ประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง หลักนิติธรรม ซึ่งหมายถึง การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรือตามอำนาจของตัวบุคคล ประการที่สอง หลักความโปร่งใส ซึ่งหมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน โดยมีการให้และการรับข้อมูลที่สะดวกรเป็นจริง ทันการณ์ ตรงไปตรงมา มีที่มาที่ไปที่ชัดเจนและเท่าเทียม มีกระบวนการ

ตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ ประการที่สาม หลักการมีส่วนร่วม ซึ่งหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมคิด ร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้น ประการที่สี่ หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ซึ่งหมายถึง ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นการสร้างกลไกให้มีผู้รับผิดชอบ ตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน ประการที่ห้า หลักความคุ้มค่า ซึ่งหมายถึงการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม และประการที่หก หลักคุณธรรม ซึ่งหมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สำนึกในหน้าที่ของตนเอง มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิของผู้อื่น

ในปัจจุบัน ระบบกฎหมายในประเทศไทยได้มีการบังคับใช้กฎหมายซึ่งมีเนื้อหาเป็นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน ไว้หลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกฎหมายในแต่ละฉบับ เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายจะพบว่าเป็นกฎหมายที่มีกรอบและวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายในทิศทางเดียวกัน คือ เป็นการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนให้สามารถเข้าสู่กลไกการตลาดได้อย่างยั่งยืน ทำให้ในบางกรณีบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มเดียวกันจึงสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้ทั้งสามฉบับ ไม่สามารถแยกแยะได้ว่ากฎหมายฉบับใด ตราขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิให้แก่บุคคลในกลุ่มใด ซึ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับ เพราะเกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับ เกี่ยวกับการสนับสนุนประชาชนในการใช้สิทธิตามกฎหมายที่ส่งผลทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือการใช้สิทธิเกินส่วน เช่น ในชุมชนบางชุมชน หรือในบางธุรกิจของชุมชนสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้ทั้งสามฉบับ แต่ในทางกลับกันประชาชนหรือชุมชนโดยส่วนใหญ่กลับไม่สามารถใช้สิทธิหรือใช้สิทธิได้ตามกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งเท่านั้น ซึ่งผลของปัญหาดังกล่าวเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย หรือหลักเกณฑ์ในการกำหนดการขึ้นทะเบียนใช้สิทธิของกฎหมายแต่ละประเภท

เมื่อพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย พบว่า หลักเกณฑ์โดยส่วนใหญ่จะถูกกำหนดโดยกฎหมายที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ และเมื่อพิจารณาเนื้อหาการกำหนดหลักเกณฑ์ก็จะพบว่าในหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่อาศัยอำนาจทั้งในส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจะมีบางส่วนที่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการขึ้นทะเบียนขอใช้สิทธิที่ใกล้เคียงกันหรือทับซ้อนกันอย่างเห็นได้ชัด เช่น การใช้สิทธิจัดตั้ง SME ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 จะสามารถได้รับความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 เป็นต้น ทั้งนี้ หากเป็นการใช้สิทธิตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 จะใช้ได้เฉพาะกรณี SME สินทรัพย์ลงทุนไม่เกิน 10 ล้านบาท เท่านั้น และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่กำหนดกระบวนการช่วยเหลือและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในแต่ละกฎหมาย ก็จะพบว่ากฎหมายที่ออกมากำหนดกระบวนการช่วยเหลือมีมาตรการการช่วยเหลือที่เป็นเรื่องการให้ความช่วยเหลือที่ใกล้เคียงกัน แต่ขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือแตกต่างกัน รวมถึงมีระบบในการช่วยเหลือที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งที่วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ช่วยเหลือและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนเช่นเดียวกัน โดยส่วนใหญ่อุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายเกิดจากการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการขอจดทะเบียนที่เป็นการแบ่งแยกการขอรับสิทธิตามกฎหมายแต่ละฉบับ เพราะเมื่อแบ่งแยกการขอรับสิทธิตามกฎหมายในเรื่องลักษณะเดียวกัน แต่การช่วยเหลือจากรัฐกลับไม่มีมาตรฐานเดียวกันและรูปแบบการช่วยเหลือก็แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง เนื่องจากกฎหมายทั้งสามฉบับออกมาโดยรัฐบาลที่เน้นการนำนโยบายออกตราเป็นกฎหมายเพื่อหาเสียงสนับสนุนด้านประชานิยมในรัฐบาลแต่ละยุค ส่งผลทำให้ประชานิยมดังกล่าวเมื่อเข้าสู่สมัยของรัฐบาลอื่นที่มีในยุคของรัฐบาลที่ออกกฎหมายก็จะถูกละเลยในการบังคับใช้กฎหมาย หรืออาจจะถูกอ้างจากรัฐบาลว่ายังไม่ถึงงบประมาณเพียงพอที่จะเข้ามาช่วยเหลือตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ๆ ซึ่งทั้งหมดถือเป็นอุปสรรคใหญ่หลวงในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนอันมาจากพื้นฐานของการบังคับใช้กฎหมายในฉบับนั้น ๆ

สำหรับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน และยังมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งในระดับจุลภาค และมหภาค ที่รัฐจะต้องเป็นหลักสำคัญในการช่วยส่งเสริมและสนับสนุนธุรกิจชุมชนหรือที่เรียกรวมกันว่าวิสาหกิจชุมชน หรือวิสาหกิจขนาดย่อมที่เป็นหัวใจหลักในระบบเศรษฐกิจพื้นฐานของประเทศ ซึ่งจากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการออกกฎหมายเพื่อมาสนับสนุนนโยบายของรัฐดังกล่าว ทั้งสามฉบับ ซึ่งมีเนื้อหาและวัตถุประสงค์ในการร่างกฎหมายที่เหมือนกันย่อมเป็นผลทำให้การตรากฎหมายในลักษณะนี้เป็นการตรากฎหมายที่ให้อำนาจทับซ้อนเพื่อให้รัฐบรรลุภารกิจตามวัตถุประสงค์ของประชาชนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งอาจจะมีผลเสียในส่วนที่เกี่ยวกับการนำงบประมาณ ไปสนับสนุนหรือการจัดทำโครงการที่ทับซ้อนกัน ทั้งที่กลุ่มประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์นั้นเป็นประชาชนกลุ่มเดียวกัน ซึ่งการออกกฎหมายในลักษณะนี้ เป็นการตรากฎหมายที่มีผลต่อการใช้เงินหรือการนำเงินงบประมาณมาจัดสรรเพื่อช่วยเหลือประชาชน ที่อาจจะกระทบต่อความคุ้มค่าประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการนำเม็ดเงินตามกฎหมายไปช่วยเหลือให้สามารถไปพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริงไม่ใช่ของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง รวมถึงการทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย จะทำให้ประชาชนเกิดกลไกการฉ้อโกงหรือทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ในบางกรณีประชาชนหนึ่งคน เป็นแกนนำไปรวมตัวกับชุมชนเพื่อใช้สิทธิของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 แล้วยังรวมถึงกับชุมชนกับอีกชุมชนหนึ่งเพื่อใช้สิทธิตามกฎหมายวิสาหกิจชุมชน ซึ่งมีผลต่อกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันเงินของรัฐ เพราะหากรัฐนำเงินไปช่วยเหลือการพัฒนาระบบเศรษฐกิจตามโครงการใดโครงการหนึ่ง หากมีปัญหาการใช้เงินหรือมีปัญหาในเรื่องการฉ้อโกงรัฐก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปดำเนินการเอาผิดได้ทั้งหมด เพราะกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่มีกลไกการตรวจสอบอย่างเป็นรูปธรรม คือพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ยังไม่เป็นรูปธรรม ซึ่งกลไกการตรวจสอบดังกล่าวมีผลชัดเจนต่อการนำเงินภาษีของประชาชนไปใช้ให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุดและเกิดความโปร่งใสมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

อย่างไรก็ตาม การที่ระบบกฎหมายในประเทศไทยได้มีการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนไว้หลายฉบับ อันได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล

หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกฎหมายในแต่ละฉบับ เป็นกฎหมายที่มีกรอบและวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายในทิศทางเดียวกัน คือ เป็นการส่งเสริมและพัฒนา ระบบเศรษฐกิจชุมชนให้สามารถเข้าสู่กลไกการตลาดได้อย่างยั่งยืน ทำให้ในบางกรณีบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มเดียวกันจึงสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้ทั้งสามฉบับ ไม่สามารถแยกแยะได้ว่ากฎหมายฉบับใด คราขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิให้แก่บุคคลในกลุ่มใด เป็นผลทำให้ไม่สอดคล้องกับ ทฤษฎีทางกฎหมายอันได้แก่ หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย ที่มีหลักการพื้นฐานในด้านความ โปร่งใส ความคุ้มค่า และหลักการตรวจสอบ นอกจากนี้ ยังไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค ในการบังคับใช้กฎหมาย ที่มีหลักการพื้นฐานว่าจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน อย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะ ของเรื่องนั้น ๆ ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน เพราะอย่างน้อย ที่สุดทุก ๆ คนย่อมจะต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือมีความเสมอภาคกันในสายตา ของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสภายใต้ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกัน หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักการที่ต้องปฏิบัติแก่ประชาชนทุกคน โดยเท่าเทียมกัน

จากการศึกษาพบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นอุปสรรค ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน ซึ่งได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ พบว่า การส่งเสริมผู้ประกอบการในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มวิสาหกิจชุมชน ผู้ประกอบการวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม ล้วนแต่มีมาตรการส่งเสริมที่แตกต่างกันไป กลุ่มผู้ประกอบการวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม ก็จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 สำหรับวิสาหกิจชุมชน ซึ่งหมายถึงกลุ่มชาวบ้านที่รวมตัวกันทำธุรกิจขึ้นมาในหมู่บ้าน ชุมชนตนเองอยู่ตามต่างจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ ก็จะมีพระราชบัญญัติแยกต่างหาก เป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และหากมองในเรื่องของ OTOP ในมุมมอง คือ ตัวผลิตภัณฑ์ ตัวสินค้า ซึ่งไม่มีพระราชบัญญัติสำหรับ OTOP โดยตรง ฉะนั้นจึงจะเห็นได้ว่า มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ในวิสาหกิจชุมชนก็จะมี OTOP ร่วมด้วยก็ได้ ส่วนในเรื่องของ SMEs พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สิ่งที่ทำอยู่ปัจจุบัน เป็นการเชื่อมโยง ไม่ว่าจะเป็นสินค้า อาจจะเป็นสินค้า OTOP คือ สินค้าระดับในหมู่บ้าน เพราะ OTOP ย่อมาจาก One Tambon One Product ซึ่งก็คือ สินค้าที่อยู่ในหมู่บ้านที่ช่วยให้เติบโต ได้ในอนาคต พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ส่วนใหญ่ในการส่งเสริม ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม มาตรการต่าง ๆ จึงไปทางด้านผู้ประกการค้าปลีกค้าส่ง เป็นส่วนใหญ่ รวมทั้งทางด้านท่องเที่ยวและทางด้านบริการ ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ข้ำซ้อนในการ บังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากกฎหมายขาดความชัดเจน เนื่องจากไม่สามารถแยกผู้ประกอบการ

ได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ประกอบการรายใดเป็นผู้ประกอบการผลิต ผู้ประกอบการรายใดเป็นผู้ประกอบการด้านการค้า หรือผู้ประกอบการรายใดเป็นผู้ประกอบการด้านบริการท่องเที่ยว ตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบการรายนี้ผลิตกล้วยตาก ซึ่งผลิตเอง ขายในตลาดเอง คำถามคือ ผู้ประกอบการรายนี้เป็นภาคการผลิต หรือภาคการค้าบริการ นั่นคือไม่มีใครตอบได้อย่างชัดเจน เพราะว่าถ้าตอบไปอย่างใดอย่างหนึ่ง มันจะหมายถึงว่าเขาจะได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐในทางหนึ่ง ซึ่งผู้ประกอบการส่วนใหญ่จะไม่อยากเสียโอกาสนั้น โดยในส่วนใหญ่ไม่ใช่มิติของผู้ประกอบการอย่างเดียว ภาครัฐก็จะเสียโอกาสในการเข้าไปช่วยด้วย คือ ภาครัฐมองว่าอะไรช่วยได้ก็ช่วย จึงเกิดปัญหาในปัจจุบันที่ว่าผู้ประกอบการรายเดียวได้รับการส่งเสริมในลักษณะเดียวกัน ในงบประมาณต่างหน่วยงานกัน อันก่อให้เกิดความความซ้ำซ้อนในการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ¹³

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกฎหมายในแต่ละฉบับ เป็นกฎหมายที่มีกรอบและวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายในทิศทางเดียวกัน ทำให้เกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับเกี่ยวกับการสนับสนุนประชาชนในการใช้สิทธิตามกฎหมายที่ส่งผลทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือการใช้สิทธิเกินส่วน เช่น ในชุมชนบางชุมชน หรือในบางธุรกิจของชุมชนสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้ทั้งสามฉบับ ซึ่งผลของปัญหาดังกล่าวเกิดจากการบังคับใช้กฎหมายหรือหลักเกณฑ์ในการกำหนดการขึ้นทะเบียนใช้สิทธิของกฎหมายแต่ละประเภท ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางกฎหมาย อันได้แก่ หลักกรรมาภิบาลทางกฎหมาย และหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีเนื้อหาและวัตถุประสงค์ในการร่างกฎหมายที่เหมือนกัน ย่อมเป็นผลทำให้เป็นการตรากฎหมายที่ให้อำนาจทับซ้อนเพื่อให้รัฐบรรลุภารกิจตามวัตถุประสงค์

¹³ การสัมภาษณ์ จากนายวชิระ แก้วกอก ผู้อำนวยการฝ่ายประสานงานเครือข่ายภาครัฐและเอกชน รักษาการผู้อำนวยการกลุ่มงานข้อมูลและสถานการณ์ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2561.

ของประชาชนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งอาจจะมีผลเสียในส่วนที่เกี่ยวกับการนำงบประมาณไปสนับสนุนหรือการจัดทำโครงการที่ทับซ้อนกัน ทั้งที่กลุ่มประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์นั้น เป็นประชาชนกลุ่มเดียวกัน เป็นการตรากฎหมายที่มีผลต่อการใช้เงินหรือการนำเงินงบประมาณมาจัดสรรเพื่อช่วยเหลือประชาชน ที่อาจจะกระทบต่อความคุ้มค่าประสิทธิภาพประสิทธิผลของการนำเม็ดเงินตามกฎหมายไปช่วยเหลือให้สามารถไปพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริงไม่ใช่ของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง รวมถึงการทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย จะทำให้ประชาชนเกิดกลไกการนอกระบบหรือทุจริตคอร์รัปชันในการขอรับความช่วยเหลือหรือสนับสนุนธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ และหากรัฐนำเงินไปช่วยเหลือการพัฒนาเศรษฐกิจตามโครงการใดโครงการหนึ่ง หากมีปัญหาการใช้เงินหรือมีปัญหาในเรื่องการนอกระบบรัฐก็ไม่สามารถที่จะเข้าไปดำเนินการเอาผิดได้ทั้งหมด เพราะกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่มีกลไกการตรวจสอบอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ยังไม่เป็นรูปธรรม ซึ่งกลไกการตรวจสอบดังกล่าว มีผลชัดเจนต่อการนำเงินภาษีของประชาชนไปใช้ให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุดและเกิดความโปร่งใสมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

4.4 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียน เห็นควรให้ประเทศไทยมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย วิสาหกิจขนาดย่อม วิสาหกิจขนาดกลาง และวิสาหกิจชุมชน และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนให้อยู่ในกฎหมายเพียงฉบับเดียว โดยเนื้อหาของกฎหมายจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน รวมถึงกำหนดกระบวนการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนให้มีมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำวิสาหกิจของชุมชน ขนาดกลาง ขนาดย่อม หรือโครงการสร้างผลิตภัณฑ์รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง รวมถึงมีการกำหนดองค์กรเพียงหนึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบ และทำหน้าที่ในการช่วยเหลือ ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจของชุมชนให้เกิดความยั่งยืน เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยมีการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนหลายฉบับ มีการกำหนดหลายหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาคในการขอรับความช่วยเหลือตามกฎหมาย รวมถึงยังมีการกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความทับซ้อนของการทำงานและทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการใช้จ่ายงบประมาณ จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่เกิดขึ้น

ในประเทศไทย อันส่งผลทำให้ประเทศไทยไม่สามารถที่จะพัฒนาระบบเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนได้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของชุมชน

จากการศึกษา พบว่า ในต่างประเทศมีการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมดังต่อไปนี้

4.4.1 ประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษากฎหมายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศญี่ปุ่น พบว่า ในประเทศญี่ปุ่นมีการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไว้ ดังนี้

1) ประเทศญี่ปุ่นมีการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยใช้กฎหมายแม่บทเพียงหนึ่งฉบับ โดยมีกฎหมายพื้นฐานวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ค.ศ. 1999 เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานไว้ 4 ประการหลัก และภายหลังมีการออกกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นกฎหมายลูกช่วยหนุนเสริมให้เป็นไปตามนโยบายพื้นฐานที่ได้กำหนดไว้

2) กฎหมายที่มุ่งส่งเสริมการประกอบธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของญี่ปุ่นกับของประเทศไทยมีลักษณะที่คล้ายกัน คือ การให้ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และผู้ซึ่งเกี่ยวข้องต่าง ๆ จัดทำแผนการปฏิบัติงานเพื่อขอส่งเสริมในเรื่องต่าง ๆ เช่น แผนการปฏิรูปการประกอบธุรกิจ แผนงานวิจัยและพัฒนา แผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรับจ้างช่วงผลิต เป็นต้น โดยเมื่อได้รับอนุมัติแผนแล้ว จะมีมาตรการในการให้ความช่วยเหลือในหลายด้าน ทั้งเงินช่วยเหลือ เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ มาตรการลดหย่อนภาษี สิทธิพิเศษด้านการค้าประกันเงินกู้ เป็นต้น

3) ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันในการรับจ้างช่วงการผลิต โดยมีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรับจ้างช่วงการผลิต ที่สนับสนุนให้ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างร่วมมือกันทำแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรับจ้างช่วงการผลิตเพื่อขอรับความช่วยเหลือต่าง ๆ จากหน่วยงานรัฐเพื่อทำให้กิจกรรมการรับจ้างช่วงผลิตมีประสิทธิภาพขึ้น

4) เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเคยประสบปัญหาการล้มละลายเป็นลูกโซ่ของธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จึงได้มีการจัดตั้งระบบช่วยเหลือกันเพื่อป้องกันการล้มละลายตามกฎหมายว่าด้วยระบบช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันการล้มละลายของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่เป็นสมาชิกจ่ายเงินเข้ากองทุน และมีสิทธิกู้ยืมเงินจากกองทุนได้ในกรณีที่คู่ค้าของตนล้มละลาย

5) ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่จะได้รับผลกระทบจากการขยายธุรกิจของวิสาหกิจขนาดใหญ่ โดยออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลกิจกรรมทางธุรกิจของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดใหญ่เพื่อสงวนโอกาสทางธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งทำให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถรวมกลุ่มกันร้องขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการของวิสาหกิจขนาดใหญ่ รวมทั้งให้อำนาจรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตักเตือนวิสาหกิจขนาดใหญ่ให้ลดขนาดกิจการลงหรือระงับโครงการไว้ชั่วคราวเพื่อให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีการปรับตัวทางธุรกิจได้

ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่น นับได้ว่าประสบความสำเร็จในการพัฒนา SMEs อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ 1970 และทศวรรษที่ 1980 และประเทศญี่ปุ่นเป็นแม่แบบในการพัฒนา SMEs ของประเทศต่าง ๆ ทั้งในภูมิภาคเอเชียและในยุโรป การพัฒนา SMEs ของประเทศญี่ปุ่นนั้นมุ่งเน้นไปในด้านบทบาทของรัฐบาลที่เข้มแข็ง สามารถควบคุมดูแลได้อย่างครบถ้วนและทั่วถึง มีการส่งถ่ายนโยบายที่ดีจากกระทรวงอุตสาหกรรมและการค้าของรัฐบาลกลาง และหน่วยงานที่ดูแล SMEs (SME Agency) ไปยังรัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ (Prefecture Government) โดยใช้ระบบงบประมาณเข้าไปกำกับให้รัฐบาลท้องถิ่นต่าง ๆ ดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลกลาง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ มีระบบการเชื่อมโยงกันระหว่างหน่วยงานในระดับท้องถิ่น รัฐบาลกลาง และภาคอุตสาหกรรมที่ดี โดยผ่านองค์กรทางธุรกิจต่าง ๆ (Business Associations) ในขณะที่ SMEs เองก็มีการรวมกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งสหกรณ์ และสมาคมการค้า ซึ่งทำหน้าที่สะท้อนความต้องการและสะท้อนถึงผลของนโยบายต่าง ๆ ในทางปฏิบัติให้ทางรัฐบาลและส่วนกลางได้ทราบเพื่อการปรับปรุงให้นโยบายต่าง ๆ มีประสิทธิผลในทางปฏิบัติมากขึ้น

4.4.2 สาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลีได้มีการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมานานแล้ว โดยมีกฎหมายที่ประกาศใช้ก่อนกฎหมายหลัก คือ SMEs Cooperative Act, 1961 ส่วนกฎหมายหลัก ได้แก่ SMEs Act, 1966 นอกจากนี้ เกาหลียังได้ประกาศใช้กฎหมายรองรับกฎหมายหลัก คือ Law on Extraordinary Measures for Structural Improvement Small and Medium Textile Industries, 1967 Subcontract SMEs Promotion Law, 1970 The SMEs Production Act, 1982 The SMEs Transaction Coordination Act, 1982 The Fair Subcontracting Act, 1984 The SMEs Start-up Promotion Act, 1986 The Special Measure Act for SMEs Management Stabilization, 1989 The Special Measures Act for Regionally-balanced Economic Development and for Fostering Local SMEs, 1994 The Cooperative Research and Development Promotion Act, 1994 และใน

สาธารณรัฐเกาหลี มีการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลส่งเสริมการจัดตั้งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในการจัดทำนโยบาย และกำกับดูแลการส่งเสริม SMEs ของประเทศโดยเฉพาะ ได้แก่ SMEs Policy Council

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า สาธารณรัฐเกาหลีใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมีกฎหมายรองรับการทำงานในทุกด้าน กฎหมายที่ใช้ในการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม จึงมีมากมายหลายฉบับ แต่ฉบับที่ใช้เป็นหลัก ได้แก่ Small and Medium Enterprise Basic Act และ Small and Medium Enterprise Promotion Act นอกจากนี้ การจัดตั้งหน่วยงานหรือสถาบันอิสระเพื่อการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมก็อาศัยการออกกฎหมายในการจัดตั้งเช่นกัน และแนวนโยบายที่รัฐบาลสาธารณรัฐเกาหลีผลักดันให้อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมหันมาพึ่งตนเองในการพัฒนาขีดความสามารถ ไม่พึ่งพาการปกป้องของภาครัฐ และการเผชิญหน้ากับคู่แข่งในในตลาดเสรี ภายใต้กฎเกณฑ์กติกาใหม่ ๆ โดยรัฐบาลมีบทบาทในการสนับสนุนให้เกิดสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่เหมาะสมเพื่อให้การแข่งขันเป็นไปอย่างยุติธรรม

4.4.3 เครื่องรัฐออสเตรเลีย

จากการศึกษามาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ของเครื่องรัฐออสเตรเลีย พบว่า เครื่องรัฐออสเตรเลียมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไว้ ดังนี้

1) เครื่องรัฐออสเตรเลีย ไม่มีกฎหมายส่งเสริม SMEs เป็นการเฉพาะเหมือนอย่างในประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น โดยมีเพียงกฎหมายบริษัท ค.ศ. 2001 ที่ให้สิทธิพิเศษบางประการแก่ธุรกิจขนาดเล็ก ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการดำเนินการทางธุรกิจทั่วไป

2) การส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็กในเครื่องรัฐออสเตรเลียส่วนใหญ่จะจัดทำเป็นโครงการทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ โดยเน้นการให้คำปรึกษา การให้บริการสารสนเทศ และการให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือในการว่าจ้างที่ปรึกษาเข้ามาวางแผนธุรกิจ วิเคราะห์การตลาด คู่ทางการส่งออก และการวิจัยและพัฒนา ไม่ได้จัดทำในรูปแบบของกฎหมายส่งเสริมโดยเฉพาะเหมือนในกรณีของประเทศญี่ปุ่น

3) โครงการที่เกี่ยวข้องมีการส่งเสริม SMEs ที่มีกฎหมายรองรับ คือ โครงการจัดตั้งกองทุนร่วมพัฒนา ตามกฎหมายกองทุนร่วมพัฒนา ค.ศ. 1992 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนทางการเงินในรูปแบบของทุนเรือนหุ้นแก่ SMEs โดยผู้ถือหุ้นในกองทุนและตัวกองทุนเองจะได้รับแรงจูงใจในรูปแบบของการลดหย่อนภาษี

4) จุดเด่นของการดำเนินนโยบายของเครือรัฐออสเตรเลีย คือ การใช้นโยบายการค้าเสรี โดยให้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือ การมีนโยบายอุตสาหกรรมที่เป็นกลาง ทำให้ไม่ต้องมีนโยบายใด ๆ เข้ามาเสริมเพื่อลดความเสี่ยงเปรียบเทียบกับ SMEs สิ่งเหล่านี้ทำให้ออสเตรเลียไม่มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างโครงสร้างใหม่หรือมีแผนพัฒนา SMEs รวมทั้งการมีพระราชบัญญัติพัฒนา SMEs โดยเฉพาะ จุดเด่นที่สำคัญที่สุดของเครือรัฐออสเตรเลียนั้นอยู่ที่นโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาในด้านเทคโนโลยี R&D และการส่งเสริมให้มีการค้นคว้าสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ และการร่วมมือ 3 ฝ่าย กล่าวคือ รัฐบาล เอกชน และสถาบันการศึกษา ซึ่งเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จ

4.4.4 สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เป็นไปตามรัฐบัญญัติเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Statute for Development of Medium and Small Business ซึ่งมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถดำเนินธุรกิจได้ด้วยตนเอง มีความสามารถในการแข่งขันและเติบโตต่อไป จึงควรให้การสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการเงินโดยความร่วมมือของสถาบันการเงินและสถาบันค้าประกัน ให้คำแนะนำในการดำเนินธุรกิจ การส่งเสริมการตลาด การพัฒนาผลิตภัณฑ์ เทคโนโลยีการผลิต สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี และการให้โอกาสแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในการเข้าไปมีบทบาทในงานภาครัฐ ซึ่งตามรัฐบัญญัติดังกล่าวได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise Development Fund) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Economic Affairs) เพื่อช่วยเหลือในการพัฒนาความเข้มแข็งและวางนโยบายในการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยให้การสนับสนุนทางการเงินและค่าใช้จ่าย การเข้าร่วมลงทุนและพัฒนาทั้งทางตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านทั้งองค์กรของรัฐและเอกชน สหกรณ์ รัฐบาล ท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายของต่างประเทศกับกฎหมายในประเทศไทย พบว่า ในต่างประเทศจะกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนเพียงกฎหมายฉบับเดียว และทุกประเทศจะมุ่งเน้นการส่งเสริมระบบเศรษฐกิจชุมชนผ่านระบบการส่งเสริมที่เรียกว่า การส่งเสริมโครงการ SMEs เท่านั้น ไม่มีการกำหนดหรือแยกกฎหมายเป็นวิสาหกิจชุมชนในหลาย ๆ แบบ อย่างเช่นในประเทศไทย แต่ในต่างประเทศถือว่าวิสาหกิจชุมชนไม่ว่าจะระดับไหน หรือขนาดใด ถือเป็นวิสาหกิจประเภท SMEs คือ วิสาหกิจชุมชนขนาดกลางและวิสาหกิจขนาดย่อมทั้งหมด แต่มีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อแบ่งแยกว่า วิสาหกิจชุมชนใด

จะเข้าหลักเกณฑ์เป็นวิสาหกิจขนาดกลาง หรือวิสาหกิจชุมชนขนาดย่อม นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือสถาบันอิสระเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแล ช่วยเหลือ และส่งเสริม สนับสนุน การพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนเพียงองค์กรเดียว เพื่อให้มีความเป็นเอกเทศและสามารถกำกับดูแลตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรนำหลักการและแนวคิด รวมถึงกฎหมายของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี เครือรัฐออสเตรเลีย และสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มาปรับใช้ในประเทศไทย เนื่องจากในต่างประเทศ อาทิเช่น ประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม อันเป็นกฎหมายแม่บท และมีการออกกฎหมายลูกเพื่อเพิ่มความสามารถในการกำกับดูแล และการพัฒนาระบบการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยกำหนดระบบเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานระดับอุตสาหกรรมกับภาคองค์กรทางธุรกิจ รวมถึงการกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง และแนวนโยบายที่ชัดเจนในกฎหมาย เพื่อคุ้มครองวิสาหกิจชุมชนทุกประเภทในประเทศ สำหรับสาธารณรัฐเกาหลี มีการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม โดยมีกฎหมายรองรับการทำงานในทุกด้าน ซึ่งแม้จะมีกฎหมายที่ใช้ในการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมที่เป็นกฎหมายลูกอยู่หลายฉบับ แต่มีกฎหมายแม่บทเพียงฉบับเดียว ที่มีเนื้อหาเป็นการกำหนดหลักการ ได้แก่ Small and Medium Enterprise Basic Act และ Small and Medium Enterprise Promotion Act รวมถึงสาธารณรัฐเกาหลียังมุ่งเน้นให้มีหน่วยงานหรือสถาบันอิสระเพื่อการส่งเสริมพัฒนาอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นการเฉพาะ โดยหน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลและส่งเสริม รวมถึงสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของชุมชนในสาธารณรัฐเกาหลี โดยรัฐบาลกลางมีบทบาทหน้าที่เพียงแค่การสนับสนุนให้เกิดสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่เหมาะสมเพื่อให้การแข่งขันเป็นไปอย่างยุติธรรม จากที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศไทย จึงควรนำแนวคิด และทฤษฎีของต่างประเทศมาปรับใช้กับประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทยได้อย่างชัดเจน และตรงตามวัตถุประสงค์ของประชาชน รวมถึงสามารถบังคับใช้กฎหมายได้ตรงตามหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมีหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน โดยเน้นการดำรงชีพของประชาชนให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม วัฒนธรรม รวมถึงระบบเศรษฐกิจชุมชนได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น หากประเทศไทยมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน และการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และวิสาหกิจชุมชน รวมถึงโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกันใน

การให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และวิสาหกิจชุมชน รวมถึงโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ โดยมีการนำหลักการของต่างประเทศมาปรับใช้ จะส่งผลทำให้การช่วยเหลือประชาชนที่ใช้สิทธิตามกฎหมายเกิดความเท่าเทียมและไม่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการขอรับความช่วยเหลือ ทำให้การดำเนินธุรกิจในภาคชุมชน และภาคเอกชนสามารถแข่งขันทางธุรกิจในระบบกลไกทางตลาดของชุมชนได้โดยตรง อีกทั้ง ยังส่งผลกระทบต่อมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือหรือขอรับความช่วยเหลือตามกฎหมาย ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลดีต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของชุมชนโดยตรง และทำให้เกิดผลดีต่อความยั่งยืนในเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตามชุมชนต่าง ๆ

อนึ่ง ผู้เขียนเห็นควรให้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเนื้อหา และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนี้¹⁴

1) ต้องเป็นกฎหมายที่กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในทุกประเภท รวมถึงกำหนดนิยามการบังคับใช้ให้ครอบคลุมกับวิสาหกิจชุมชนขนาดกลาง และขนาดย่อมทุกประเภทในประเทศไทย

2) ต้องมีการกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนเพียงหน่วยงานเดียว โดยต้องกำหนดความเป็นอิสระ รวมถึงกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานตามกฎหมายให้มีภารกิจหลักในการกำกับดูแล และช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนทุกประเภทเป็นการเฉพาะ

3) ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมและช่วยเหลือวิสาหกิจทุกประเภท และแต่ละประเภทต้องกำหนดความช่วยเหลือที่เท่าเทียมกัน

¹⁴ ผู้เขียน ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน พ.ศ. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายตามข้อเสนอแนะ ดังมีรายละเอียดในภาคผนวก ก

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการจัดตั้งเศรษฐกิจชุมชนในหลาย ๆ รูปแบบ ได้แก่ การจัดตั้ง วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 การจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และการจัดตั้ง โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ซึ่งรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนทั้งสามกรณีดังกล่าวมาข้างต้น มีวิธีการจัดตั้ง ลักษณะการดำเนินงาน และการส่งเสริมสนับสนุนจากรัฐที่เหมือนหรือแตกต่างกัน ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายตามที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งสามฉบับ พบว่า กฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าวมุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนาให้ชุมชนประกอบธุรกิจและรัฐ มีหน้าที่ช่วยพัฒนาธุรกิจให้เป็นระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง แต่จากการศึกษา พบว่า ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย ในประเด็นต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจะขอสรุปปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 3 ประเด็นปัญหา ได้แก่ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ที่กระทบต่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน

วิสาหกิจชุมชน เป็น โครงการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน เกิดขึ้นจากการนำเอาแนวทางเศรษฐกิจชุมชนหรือแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงมาพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และเป็นระบบ มีการนำความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาพัฒนาอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ยังเป็นการจัดระบบเศรษฐกิจใหม่ให้เป็นฐานที่เป็นจริงในชุมชน

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 จะพบว่าไม่มีระบบการช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนอย่างยั่งยืน เนื่องจากการส่งเสริมและช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งเงิน หรือความช่วยเหลือตามที่วิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนร้องขอ ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดของตน เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาและให้การส่งเสริม สนับสนุนแก่กิจการวิสาหกิจชุมชนที่มีปัญหาเกี่ยวกับเงินทุนในการประกอบการ รวมถึงให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด เป็นสื่อกลางเพื่อให้วิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนนั้นได้รับความช่วยเหลือจากคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชน โดยขอรับการช่วยเหลือจากกองทุนต่าง ๆ โดยคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนเพื่อพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชน เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ประสานกองทุนต่าง ๆ เพื่อให้การช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ซึ่งจากการกำหนดของกฎหมายในลักษณะดังกล่าว ส่งผลทำให้ในการพัฒนาหรืออาศัยงบประมาณเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน ประชาชนต้องรอคณะกรรมการไปดำเนินการประสานในกองทุนต่าง ๆ เพื่อนำเงินงบประมาณกลับมาสนับสนุนกิจการของวิสาหกิจชุมชน นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง ไม่ใช่หน่วยงานโดยตรงในการทำหน้าที่เพื่อพัฒนาวิสาหกิจชุมชนเป็นการเฉพาะ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีการกำหนดเนื้อหาในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และกฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีระบบการสนับสนุนและส่งเสริมหรือช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนในด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือโดยเฉพาะ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดการช่วยเหลือและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน จึงทำให้การช่วยเหลือประชาชนที่ใช้สิทธิตามกฎหมายฉบับนี้ เกิดความไม่เท่าเทียมและความล่าช้าในการขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการที่จะแข่งขันทางธุรกิจในระบบกลไกทางตลาดของชุมชนโดยตรง อีกทั้ง ยังส่งผลกระทบต่อมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือหรือขอรับความช่วยเหลือตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ดังกล่าว

5.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544

การจัดตั้งโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ในประเทศไทยนั้น ได้มีแนวคิดริเริ่มภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ให้ตำบลต่าง ๆ ทั่วประเทศไทย เพื่อยกระดับรายได้และมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้พึ่งตนเองและเป็นตำบลที่เข้มแข็งอย่างแท้จริง ซึ่งผลจากนโยบายดังกล่าวจึงมีการกำหนดให้เกิดคณะกรรมการในการกำหนดนโยบายและกำหนดหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบดูแล

โครงการตามนโยบาย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 จะพบว่า เป็นเพียงการกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่โดยกำหนดเป็นคณะกรรมการ และอนุกรรมการเพื่อศึกษาและกำหนดนโยบาย รวมถึงกำหนดมาตรฐานเป็นเรื่อง ๆ เท่านั้น โดยการทำงานของคณะกรรมการและอนุกรรมการดังกล่าวจะมุ่งเน้นการทำงานเชิงนโยบาย และการกำหนดกรอบกว้าง ๆ ให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับกรรมการ และอนุกรรมการ นั้น ๆ ไปปฏิบัติหน้าที่ต่อตามนโยบายของผู้บริหารกระทรวง ทบวง กรม นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎดังกล่าว ยังเกิดปัญหาจากการที่ต้นกำเนิดของกฎ เกิดจากการใช้นโยบายประชานิยมเพื่อการหาเสียงต่อประชาชนของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ก็ส่งผลทำให้รัฐบาลใหม่ไม่อยากจะเข้าไปสนใจ หรือมีนโยบายต่อเนื่องกับโครงการลักษณะนี้ เพราะเป็นการส่งเสริมคู่ต่อสู้ทางการเมือง ส่งผลทำให้โครงการดังกล่าวถูกละเลยจากรัฐบาล เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดมารองรับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ในระดับกฎหมายแม้จะเป็นการเฉพาะ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมีการตรากฎหมายมาบังคับใช้กับการดำเนินเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบของ OTOP เพียงการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 แต่ไม่มีการตรากฎหมายแม่บทอื่น ๆ ที่กล่าวโดยเฉพาะ หรือระบุการก่อตั้ง การดำเนินงาน การอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการส่งเสริมและพัฒนาระบบธุรกิจในรูปแบบของ OTOP ที่ชัดเจน ส่งผลทำให้การดำเนินธุรกิจในรูปแบบของ OTOP ในชุมชนต่าง ๆ ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการช่วยเหลือ เพราะไม่มีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิตามกฎหมาย คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 เป็นการเฉพาะ การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนี้ จึงส่งผลต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของชุมชนโดยตรง และทำให้เกิดผลกระทบต่อความยั่งยืนในเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตามชุมชนต่าง ๆ ที่รอความช่วยเหลือจากรัฐบาล

5.1.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน

ในประเทศไทยมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเนื้อหาเป็นการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน อยู่ด้วยกัน 3 ฉบับ ได้แก่พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง

และขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับ มุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนาให้ชุมชนประกอบธุรกิจและรัฐมีหน้าที่ช่วยพัฒนาธุรกิจให้เป็นระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง โดยเน้นการส่งเสริมความรู้ การสร้างรายได้ และการพึ่งพาตนเอง ให้เกิดความพร้อมสำหรับการแข่งขันทางการค้าในอนาคต

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว พบว่า เป็นกฎหมายที่มีกรอบและวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายในทิศทางเดียวกัน คือเป็นการส่งเสริมและพัฒนากระบวนเศรษฐกิจชุมชนให้สามารถเข้าสู่กลไกการตลาดได้อย่างยั่งยืน ทำให้ในบางกรณีบุคคลคนเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกันจึงสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้ทั้งสามฉบับ ไม่สามารถแยกแยะได้ว่ากฎหมายฉบับใด คราขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิให้แก่บุคคลในกลุ่มใด ซึ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับ เพราะเกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับ เกี่ยวกับการสนับสนุนประชาชนในการใช้สิทธิตามกฎหมายที่ส่งผลทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือการใช้สิทธิเกินส่วน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่กำหนดกระบวนการช่วยเหลือและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนากระบวนเศรษฐกิจชุมชนในของแต่ละกฎหมาย ก็จะพบว่ากฎหมายที่ออกมากำหนดกระบวนการช่วยเหลือมีมาตรการการช่วยเหลือที่เป็นเรื่องการให้ความช่วยเหลือที่ใกล้เคียงกัน แต่ขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือแตกต่างกัน รวมถึงมีระบบในการช่วยเหลือที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งที่วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ช่วยเหลือและพัฒนากระบวนเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนเฉกเช่นเดียวกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมาย ที่มีเนื้อหาและวัตถุประสงค์ในการร่างกฎหมายที่เหมือนกันย่อมเป็นผลทำให้เป็นการตรากฎหมายที่ให้อำนาจทับซ้อนเพื่อให้รัฐบรรลุภารกิจตามวัตถุประสงค์ของประชาชนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งอาจจะมีผลเสียในส่วนที่เกี่ยวกับการนำงบประมาณไปสนับสนุนหรือการจัดทำโครงการที่ทับซ้อนกัน ทั้งที่กลุ่มประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์นั้นเป็นประชาชนกลุ่มเดียวกัน เป็นการตรากฎหมายที่มีผลต่อการใช้เงินหรือการนำเงินงบประมาณมาจัดสรรเพื่อช่วยเหลือประชาชน ที่อาจจะกระทบต่อความคุ้มค่าประสิทธิภาพประสิทธิผลของการนำเม็ดเงินตามกฎหมายไปช่วยเหลือให้สามารถไปพัฒนากระบวนเศรษฐกิจชุมชนได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย ผู้เขียนขอเสนอ ข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

ผู้เขียน เห็นควรให้ประเทศไทยมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย วิสาหกิจขนาดย่อม วิสาหกิจขนาดกลาง และวิสาหกิจชุมชน และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนให้อยู่ในกฎหมายเพียงฉบับเดียว โดยเนื้อหาของกฎหมายจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ และมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน รวมถึงกำหนดกระบวนการส่งเสริม และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนให้มีมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำวิสาหกิจของชุมชน ขนาดกลาง ขนาดย่อม หรือโครงการสร้างผลิตภัณฑ์รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง รวมถึงมีการกำหนดองค์กรเพียงหนึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบ และทำหน้าที่ในการช่วยเหลือ ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจของชุมชนให้เกิดความยั่งยืน เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทย มีการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน หลายฉบับ มีการกำหนดหลายหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาคในการขอรับความช่วยเหลือตามกฎหมาย รวมถึงยังมีการกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความทับซ้อนของการทำงานและทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการใช้จ่ายงบประมาณ จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย อันส่งผลทำให้ประเทศไทยไม่สามารถที่จะพัฒนาระบบเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ได้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของชุมชน โดยผู้เขียนเห็นควรให้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเนื้อหา และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนี้¹

5.2.1 ต้องเป็นกฎหมายที่กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในทุกประเภท รวมถึงกำหนดนิยามการบังคับใช้ให้ครอบคลุมกับวิสาหกิจชุมชนขนาดกลางและขนาดย่อมทุกประเภทในประเทศไทย

5.2.2 ต้องมีการกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนเพียงหน่วยงานเดียว โดยต้องกำหนดความเป็นอิสระ รวมถึงกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานตามกฎหมายให้มีการกิจหลักในการกำกับดูแล และช่วยเหลือวิสาหกิจทุกประเภทเป็นการเฉพาะ

¹ ผู้เขียนได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน พ.ศ. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายตามข้อเสนอแนะ ดังมีรายละเอียด ในภาคผนวก ก

5.2.3 ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมและช่วยเหลือวิสาหกิจทุกประเภท และแต่ละประเภทต้องกำหนดความช่วยเหลือที่เท่าเทียมกัน

ทั้งนี้ หากประเทศไทยมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน และการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และวิสาหกิจชุมชน รวมถึงโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ ให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกัน ในการให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และวิสาหกิจชุมชน รวมถึงมีการนำหลักการของต่างประเทศมาปรับใช้ จะส่งผลทำให้การช่วยเหลือประชาชนที่ใช้สิทธิตามกฎหมายเกิดความเท่าเทียมและไม่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการขอรับความช่วยเหลือ ทำให้การดำเนินธุรกิจภายในภาคชุมชน และภาคเอกชนสามารถแข่งขันทางธุรกิจในระบบกลไกทางตลาดของชุมชนได้โดยตรง อีกทั้ง ยังส่งผลกระทบต่อมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือหรือขอรับความช่วยเหลือตามกฎหมาย ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวย่อมส่งผลดีต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของชุมชน โดยตรง และทำให้เกิดผลดีต่อความยั่งยืนในเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตามชุมชนต่าง ๆ

อนึ่ง สาเหตุที่ผู้เขียนเห็นควรให้มีการตรากฎหมายเพิ่มเติมในส่วนของวิสาหกิจรายย่อย ด้วย เนื่องจากมีความเห็นว่า วิสาหกิจส่วนใหญ่ในประเทศไทยเป็นวิสาหกิจรายย่อย ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ด้วยการสร้างผู้ประกอบการใหม่ สร้างรายได้ให้แก่ประเทศ ก่อให้เกิดการจ้างงาน รวมทั้งเป็นฐานรากของการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาความยากจน แต่ด้วยเหตุที่วิสาหกิจรายย่อยมักอยู่นอกระบบ มิได้ปรากฏอยู่ในฐานข้อมูลของรัฐ เป็นวิสาหกิจที่มีการจ้างงานน้อยกว่า 5 คน และไม่ได้มีการจดทะเบียนพาณิชย์ ซึ่งส่งผลให้วิสาหกิจรายย่อย ไม่ได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐและจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เนื่องจากวิสาหกิจรายย่อยไม่เข้าข่ายความเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทำให้หน่วยงานสนับสนุนไม่สามารถให้การส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยได้อย่างทั่วถึงและเพียงพอ ดังนั้น เพื่อให้วิสาหกิจรายย่อยสามารถประกอบกิจการอยู่ได้ต่อไปอย่างมั่นคง จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างความแข็งแกร่งให้กับวิสาหกิจรายย่อยให้มีภูมิคุ้มกันต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ด้วยการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนด้านต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เป็นรูปธรรมและให้เกิดความต่อเนื่อง



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. นโยบายการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดกลาง และขนาดย่อมประเทศเกาหลี. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2540.

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม. ตารางเปรียบเทียบกฎหมายวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมในต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2542.

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม. การดำเนินมาตรการสนับสนุน SMEs ของต่างประเทศ กรณีศึกษา ประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน อิตาลี และออสเตรเลีย. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงอุตสาหกรรม, 2550.

กิตติวัฒน์ รัตนดิถ ก ภูเก็ต. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย) (Thai Administration Law). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมอธรรม, 2553.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. “หลักความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส.” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครอง ตามแนวคิดของฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.

ณัฐกร วิทิตานนท์. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

ดำรงศักดิ์ ชัยสนธิ และสุนี เลิศแสวงกิจ. การบริการธุรกิจขนาดย่อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วังอักษร, 2538.

ถวิลวดี บุรีกุล. “ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่.” วารสารสถาบันพระปกเกล้า. ปีที่ 1. ฉบับที่ 2. (เดือนพฤษภาคม - สิงหาคม 2546).

นันทวัฒน์ บรมานันท์. “ความหมายของประโยชน์สาธารณะ.”

<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=461>, 1 มิถุนายน 2559.

นัฐพล สุขบรรจง. “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย.” วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2560.

บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) เรื่อง หลักความ
เสมอภาค. กรุงเทพมหานคร: องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายกฎหมายมหาชนเล่ม 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ธรรมนูญในองค์กรอิสระ. เอกสารประกอบการบรรยาย วันที่ 8 มิถุนายน
2545. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.

บริษัท ซีเอ อินเตอร์เนชั่นแนล อินฟอร์เมชั่น จำกัด. โครงการศึกษาบทบาทของธุรกิจขนาดเล็ก
และขนาดกลางในประเทศไทย. รายงานการศึกษา, 2542.

ประยูร กาญจนกุล. “หลักนิติธรรมไทย” ใน นิติรัฐ นิติธรรม โครงการตำราและเอกสารประกอบ
การสอน คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543.

ภัทรวรรณ เนินกร่าง. “มาตรการทางกฎหมายในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐในกิจการ
วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ
พ.ศ. 2544.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมาย
ปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญู
ชน. 2549.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำรา
และเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์.”

https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B6%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%95%E0%B8%B3%E0%B8%9A%E0%B8%A5_%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B8%B6%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%9C%E0%B8%A5%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%A0%E0%B8%B1%E0%B8%93%E0%B8%91%E0%B9%8C, 4 มีนาคม 2561.

วิชา มหาคุณ. “อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ: ความมั่นคงของชาติและหลักนิติธรรม” ใน นิติรัฐ นิติธรรม. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

วิญญูติ ชาติมนตรี. กฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548.

ไว จามรمان. ทฤษฎีธุรกิจขนาดกลางย่อม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์รุ่งแจ้ง, 2542.

ศรีปริญญา ฐประจ่าง. “ทิศทางการดำเนินงานวิสาหกิจชุมชน.” วารสารพัฒนาชุมชน.

ปีที่ 42. ฉบับที่ 10. น. 14 – 18 (ตุลาคม 2546).

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. “หลักการสากลของธรรมาภิบาล.”

<http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=1220>, 10 มีนาคม 2561.

สถาบันวิจัยธุรกิจขนาดย่อมประเทศญี่ปุ่น. การส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของสถานประกอบการในประเทศญี่ปุ่น, http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/h21/h21_1/2009hakusho_eng.pdf.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2546.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในประเทศไทย ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และออสเตรเลีย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2546.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักความเสมอภาค.” วารสารนิติศาสตร์. เล่ม 30. ปีที่ 2. น. 165 (มิถุนายน 2543).

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance). กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2555.

สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.). “ประวัติสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.).” <http://www.sme.go.th/th/page.php?modulekey=4>, 5 มีนาคม 2561.

สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา.

“โครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP).” <http://district.cdd.go.th/bangpahan/services/%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%87%E>, 5 มีนาคม 2561.

สุรศักดิ์ โตประสี. “ธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล.” วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.

สิทธิพร เสภาเกษ. “ความเสมอภาคตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ” ใน รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 11 “ศาลรัฐธรรมนูญภายใต้หลักนิติธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”. กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส. จำกัด, 2556.

อานันท์ ตะนัยศรี. “วิสาหกิจชุมชน.” <http://ophbgo.blogspot.com/>, 15 มีนาคม 2560.

เอกนุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน (La notion de l'intérêt general) ทุกก้าวอย่างอย่างครุกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์ในโอกาสครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดือนตุลา, 2553.

โอฬาร สุขเข้ม. “สถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2560.

ภาษาต่างประเทศ

Mitsuo Matsushita. International Trade and Competition Law in Japan. Oxford University, 1993.

Ministry of SMEs and Startups. “Korean SMEs.” <http://www.smba.go.kr>, 16 มีนาคม 2561.

Pooled Development Funds Act 1992 of Australia.

Small and Midium-sized Enterprise Basic Act 1999 of Japan.

The SME Products Procurement Act of 1981 of Korea.

The SME Promotion Act of 1982 of Korea.

The Fair Sub-contracting Act of 1984 of Korea.

The SME Start-up Promotion Act of 1986 of Korea.





ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และ

ชุมชน พ.ศ.

(เสนอโดย นางสาวกัญญภัค สีนรา)

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

เหตุผล

โดยที่การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชนในปัจจุบัน มีกฎหมายหลักที่ให้การส่งเสริมจำนวนสามฉบับ คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับมีหน่วยงานที่ให้การส่งเสริมต่างหน่วยงานกัน และการส่งเสริมในบางเรื่องมีความทับซ้อนกัน เพื่อให้การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ความเสมอภาค การลดขั้นตอน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ โดยให้รวมพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 และ การส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย มาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียว

ร่าง

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน พ.ศ.

(เสนอโดย นางสาวกัญญภัค สีนรา)

.....

.....

.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลางและชุมชน

.....

.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเฉพาะ บรรดาบทกฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ.2543 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการ

อำนาจการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
คณะกรรมการอำนาจการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติส่งเสริม
วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และระเบียบหรือข้อบังคับอื่นที่ออกตามความ
ในพระราชบัญญัติเหล่านี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“วิสาหกิจ” หมายความว่า กิจการผลิตสินค้า กิจการให้บริการ กิจการค้าส่ง กิจการค้าปลีก
หรือกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“วิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อม” หมายความว่า วิสาหกิจที่มีจำนวนการจ้างงาน รายได้ มูลค่า
สินทรัพย์ถาวร หรือทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

“วิสาหกิจรายย่อย” หมายความว่า วิสาหกิจที่มีการจ้างงานน้อยกว่า 5 คน และไม่ได้จดทะเบียน
พาณิชย์ หรือ บุคคลใด บุคคลหนึ่งในชุมชน ที่ผลิตสินค้าที่แสดงความเป็นไทย หรือภูมิปัญญาไทย และ
มีความเชื่อมโยงกับชุมชนในข้อใด ข้อหนึ่ง ได้แก่ การที่ชุมชนมีส่วนร่วมในการผลิต หรือมีการจ้างแรงงาน
ในชุมชน หรือมีการใช้วัตถุดิบในชุมชน หรือมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ หรือมีส่วนร่วมได้รับ
ผลประโยชน์ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

“วิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ
หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการ
ดังกล่าว เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน ทั้งนี้
ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และ
ชุมชน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม
ขนาดกลาง และชุมชน

“คณะกรรมการบริหาร” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย
ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม

ขนาดกลาง และชุมชน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

ประกอบด้วย

- (1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- (2) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
- (4) กรรมการภาคเอกชน ได้แก่ ประธานสภาเกษตรกรแห่งชาติ ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานสมาคมธนาคารไทย ประธานเครือข่ายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ระดับประเทศ
- (5) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสิบสองคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อม วิสาหกิจรายย่อย และวิสาหกิจชุมชน ทั้งนี้ ให้แต่งตั้งจากผู้แทนองค์การเอกชนจำนวนเจ็ดคน โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ประกอบวิสาหกิจขนาดกลางขนาดย่อม วิสาหกิจรายย่อย และวิสาหกิจชุมชน ในภูมิภาคอย่างน้อยหกคน และในส่วนกลางอย่างน้อยหนึ่งคนให้ผู้ว่าการเป็นกรรมการและเลขานุการในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการตาม (4) หรือ (5) หรือมีไม่ครบไม่ว่าด้วยเหตุใดให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ โดยให้ถือว่า

คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่แต่วันแต่มีกรรมการตาม (4) และ (5) เหลืออยู่รวมกันไม่ถึงเก้าคน”

มาตรา 7 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ

ความคิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

มาตรา 8 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีที่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนหรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งแล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา 9 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 8 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีให้ออก
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7

มาตรา 10 การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการหรือรอง

ประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 11 คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(2) กำหนดลักษณะของวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ตามมาตรา 4 เสนอต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง

(3) เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี และจัดให้มีการเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อสาธารณชนอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(4) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

(5) ให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

(6) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร หรือด้านอื่นเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

(7) เสนอให้มีกฎหมาย หรือให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ต่อส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง

(8) กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การเอกชนทั้งในและต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศในการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

(9) กำกับการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

มาตรา 12 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือแจ้งข้อเท็จจริง หรือให้ส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาได้

มาตรา 13 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ

คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอื่นตามที่เห็นสมควรเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ให้นำความในมาตรา 10 และมาตรา 12 มาใช้บังคับแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการตามมาตรา 13 โดยอนุโลม

มาตรา 14 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การเอกชน เป็นผู้ปฏิบัติการ หรือเตรียมข้อเสนอมายังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคำเนินการต่อไปได้

มาตรา 15 ให้ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ กรรมการ ประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการ ได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด

หมวด 2

สำนักงานส่งเสริมส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

มาตรา 16 ให้จัดตั้งสำนักงานขึ้นเรียกว่า “สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน” และให้เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดประเภทและขนาดวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

(2) กำหนดประเภทและขนาดของวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ที่สมควรได้รับการส่งเสริมรวมทั้งเสนอแนะนโยบายและแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม วิสาหกิจรายย่อย และวิสาหกิจชุมชน

(3) ประสานและจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน กับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(3/1) ประสานงานกับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อให้มีการจัดตั้ง ศูนย์บ่มเพาะวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชนในการถ่ายทอดความรู้ และเทคโนโลยีในด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้วิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน เข้มแข็งและเติบโตอย่างมีประสิทธิภาพ

(4) ศึกษาและจัดทำรายงานสถานการณ์วิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ของประเทศ

(5) เสนอแนะต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการดำเนินการ ให้มีกฎหมายใหม่ การแก้ไขเพิ่มเติมหรือการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

(6) บริหารกองทุนตามนโยบายและมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร

(7) ดำเนินงานธุรการของคณะกรรมการ คณะกรรมการบริหาร และคณะอนุกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารแต่งตั้ง

(8) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน หรือตามที่ คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารมอบหมาย

ให้สำนักงานเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น

กิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่า ด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

มาตรา 17 สำนักงานมีอำนาจหน้าที่กระทำการต่าง ๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 16 และอำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ โอนหรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ ขายหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นใดซึ่งสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(2) กู้ยืมเงิน หรือให้กู้ยืมเงินโดยมีหลักประกันด้วยบุคคลหรือทรัพย์สิน หรือลงทุน ทั้งนี้ เพื่อการวิจัย พัฒนา และส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ให้มีประสิทธิภาพ เพิ่มขึ้นโดยรวมเท่านั้น

(3) ให้ความอุดหนุนหรือช่วยเหลือเพื่อการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

(4) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่น หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประโยชน์แก่การส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

(5) ร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

(6) รับค่าตอบแทนและค่าบริการในการให้บริการภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ของสำนักงาน รวมทั้งทำความตกลงกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าบริการนั้น

(7) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน

การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน การลงทุน การให้ความอุดหนุน การให้ความช่วยเหลือจากเงินกองทุนหรือการเข้าร่วมกิจการหรือถือหุ้นตาม (2) (3) หรือ (4) ถ้าเป็นจำนวนเงินเกินวงเงินที่คณะกรรมการบริหารกำหนดตามมาตรา 20 (12) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการก่อน

มาตรา 18 ให้มีคณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ประกอบด้วย

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ผู้แทนสำนักงบประมาณ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเจ็ดคนซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน โดยจำนวนห้าคน แต่งตั้งจากสภาเกษตรกรแห่งชาติ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และประธานเครือข่ายหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ระดับประเทศ แห่งละหนึ่งคน ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีไม่ครบไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการบริหารปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ โดยให้ถือว่าคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ เว้นแต่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลืออยู่ไม่ถึงสี่คน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการตามวรรคสาม ให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

มาตรา 19 ให้นำความในมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 9 มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหาร โดยอนุโลม เว้นแต่การพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 9 (3) ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ

มาตรา 20 คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายบริหารงาน ควบคุมกำกับดูแลกิจการโดยทั่วไป และรับผิดชอบซึ่งกิจการของสำนักงาน อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) พิจารณานุมัติการดำเนินการของสำนักงานตามมาตรา 16(1) (2) (3) (4) และ (5) เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา

(2) เสนอแนะและให้ความเห็นต่อคณะกรรมการและรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

(3) อนุมัติแผนการดำเนินงาน แผนการเงินและงบประมาณที่สำนักงานจะดำเนินการในแต่ละปี

(4) กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการบริหารกองทุนของสำนักงาน

(5) พิจารณาจัดสรรเงินกองทุนเพื่อใช้ในกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา 34

(6) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบัญชี และการเงินของสำนักงาน

(7) ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงาน การบริหารงาน และการปฏิบัติงานของสำนักงาน

(8) กำหนดจำนวน ตำแหน่ง ระยะเวลาจ้าง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของพนักงานและลูกจ้าง

(9) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ แต่งตั้ง การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้าง การเลื่อนเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากงาน วินัย การลงโทษ และการอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ของพนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป

(10) ออกข้อบังคับว่าด้วยการคัดเลือกผู้อำนวยการ การปฏิบัติงานของผู้บริหารและการมอบให้ผู้อนุรักษารแทนหรือปฏิบัติกรแทนผู้อำนวยการ

- (11) ออกข้อบังคับว่าด้วยสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานและลูกจ้าง
- (12) วางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการกู้ยืมเงิน และการให้กู้ยืมเงิน รวมทั้ง การลงทุน การให้ความอุดหนุน หรือการให้ความช่วยเหลือจากเงินกองทุน หรือการเข้าร่วมกิจการ หรือถือหุ้น
- (13) วางระเบียบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีการบริหารหรือจัดการกองทุนของผู้จัดการ กองทุนตามมาตรา 36
- (14) วางระเบียบการรับและเบิกจ่ายเงินของกองทุน
- (15) จัดทำรายงานการรับและการจ่ายเงินของกองทุนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการัดสรร เงินกองทุนตาม (5) และการกำหนดหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงระเบียบตาม (12) (13) และ (14) เมื่อได้รับความ เห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว จึงให้ใช้บังคับได้

มาตรา 21 คณะกรรมการบริหารมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการอย่างใด อย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการบริหารมอบหมายได้

ให้นำมาตรา 10 มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการบริหารและคณะอนุกรรมการ ที่คณะกรรมการบริหารแต่งตั้งโดยอนุโลม

มาตรา 22 ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการ ในคณะกรรมการบริหาร ได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 23 ให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการ รวมทั้งกำหนดเงินเดือน และประโยชน์ตอบแทนของผู้อำนวยการ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการและให้เป็นไปตาม สัญญาจ้างที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

มาตรา 24 ผู้อำนวยการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาด กลาง และชุมชน
- (2) เป็นผู้สามารถปฏิบัติงานให้แก่สำนักงานได้เต็มเวลา
- (3) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พนักงาน ส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงาน หรือลูกจ้างประจำของสำนักงาน
- (4) มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7

มาตรา 25 ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี

ผู้อำนวยการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

มาตรา 26 นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 25 ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะกรรมการบริหารให้ออกโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 24

มาตรา 27 ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) บริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน และตามนโยบาย ข้อบังคับ ระเบียบ และมติของคณะกรรมการบริหาร และบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน

(2) รับผิดชอบในการจัดการและดำเนินงานของสำนักงานตามที่คณะกรรมการบริหารมอบหมาย

(3) วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงาน โดยไม่ขัดหรือแย้งกับข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

มาตรา 28 ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของสำนักงาน และเพื่อการนี้ ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารกำหนด

มาตรา 29 ให้สำนักงานวางและถือไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสมแก่กิจการ แยกตามประเภทงาน ส่วนที่สำคัญ มีสมุดบัญชีแสดงรายการรับและจ่ายเงิน สินทรัพย์ และหนี้สินที่แสดงกิจการที่เป็นอยู่ตามความจริง และถูกต้องตามประเภทงาน พร้อมด้วยข้อความและหลักฐานอันเป็นที่มาของรายการนั้น ๆ และให้มีการตรวจสอบบัญชีภายในเป็นประจำ

มาตรา 30 ให้สำนักงานจัดทำงบดุล บัญชีทำการ บัญชีแสดงรายรับ และบัญชีแสดงรายจ่ายส่งผู้สอบบัญชี และให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี และให้ถือวันที่ 31 ธันวาคม เป็นวันสิ้นปีบัญชี

ให้ผู้สอบบัญชีที่คณะกรรมการบริหารเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงานในรอบปี แล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการบริหารเพื่อเสนอคณะกรรมการ

ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรับรองรายงานผลการตรวจสอบบัญชีตามวรรคสอง มาตรา 31 ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี ให้สำนักงานทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการบริหารเพื่อเสนอคณะกรรมการ โดยแสดงงบดุลบัญชีทำการบัญชีแสดงรายรับและบัญชีแสดงรายจ่ายที่ผู้สอบบัญชีรับรองว่าถูกต้องแล้ว พร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชีรวมทั้งแสดงผลงานของสำนักงานในปีที่ล่วงมาด้วย

หมวด 3

กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

มาตรา 32 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานเรียกว่า “กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน” ประกอบด้วย

- (1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (2) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อสมทบกองทุน
- (4) ดอกผลหรือรายได้ของกองทุน
- (5) เงินอื่นที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุน

เงินทุนประเดิมตาม (1) และเงินอุดหนุนตาม (2) นั้น รัฐบาลพึงจัดสรรให้แก่สำนักงานโดยตรงเป็นจำนวนที่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสำนักงาน

มาตรา 33 รายได้ของกองทุนและของสำนักงานให้นำส่งเข้ากองทุนเพื่อใช้ในกิจการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ต้องส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา 34 เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

- (1) ให้วิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน กู้ยืมสำหรับดำเนินการก่อตั้ง ปรับปรุง และพัฒนากิจการให้มีประสิทธิภาพและขีดความสามารถเพิ่มขึ้น

(2) ให้ความช่วยเหลือส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การเอกชน เพื่อนำไปใช้ดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

(3) เป็นเงินช่วยเหลืออุดหนุนการดำเนินการใด ร่วมกิจการ ร่วมทุน หรือลงทุนใดที่เกี่ยวกับการก่อตั้ง การขยายกิจการ การวิจัย พัฒนาและการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นโดยรวม ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(4) เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานและการบริหารกองทุน

มาตรา 35 ในการพิจารณาจัดสรรเงินกองทุนตามมาตรา 20 (5) ให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาให้สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ตามมาตรา 37

ในกรณีเป็นการจัดสรรเงินกองทุนเพื่อให้วิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน กู้ยืม ตามมาตรา 34 (1) ให้คณะกรรมการบริหารพิจารณากำหนดระยะเวลาชำระคืนเงินที่กู้ยืมจากกองทุน อัตราดอกเบี้ย และหลักประกันตามความจำเป็นและเหมาะสมด้วย

มาตรา 36 คณะกรรมการบริหารอาจมอบหมายให้สถาบันการเงินที่มีนโยบายส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ที่เห็นสมควรเป็นผู้จัดการกองทุนในเงินกองทุนส่วนที่จัดสรรตามมาตรา 34 และมาตรา 42 ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารกำหนดโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ตามมาตรา 20 (13)

ระเบียบตามวรรคหนึ่งต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ตามมาตรา 37 และมาตรา 38

หมวด 4

แผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

มาตรา 37 ให้สำนักงานจัดทำแผนปฏิบัติการเรียกว่า “แผนปฏิบัติการส่งเสริมส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน” เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ตามมาตรา 11 (1) เสนอต่อคณะกรรมการบริหาร เพื่อเสนอให้คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

แผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ตามวรรคหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 38 แผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ตามมาตรา 37 ให้สำนักงานจัดทำโดยการประสานงานกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องโดยคำนึงถึงผลการวิจัยและพัฒนาตลอดจนสภาพความจำเป็นและเงื่อนไขด้านเศรษฐกิจและสังคมของปัญหาดังกล่าวที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจนั้นต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยอาจจัดทำเป็นแผนระยะสั้น ระยะกลาง หรือระยะยาว ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ตามความเหมาะสม และควรจะต้องประกอบด้วยแผนงาน โครงการ กิจกรรม หรือมาตรการในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การพัฒนาวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ในชุมชน ในภูมิภาค และในท้องถิ่นชนบทโดยคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างเหมาะสม
- (2) การสนับสนุนและช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อปรับปรุงและพัฒนาวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ให้มีประสิทธิภาพและขีดความสามารถเพิ่มขึ้น
- (3) การพัฒนาหรือจัดตั้งตลาดทุนหรือตลาดเงินสำหรับวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน
- (4) การพัฒนาความรู้ความสามารถของผู้ประกอบการและบุคลากรในวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ในด้านการบริหาร การจัดการ การตลาด การผลิต และการพัฒนา
- (5) การพัฒนาการจัดการวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ในด้านการจัดการ การผลิต การบริหารงานบุคคล การเงิน การตลาด ตลอดจนการจัดการเชิงประยุกต์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (6) การพัฒนาผลิตภัณฑ์ของวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ทั้งในด้านคุณภาพ และมาตรฐาน รวมถึงการส่งเสริมภาพลักษณ์ การพัฒนารูปแบบ และการบรรจุผลิตภัณฑ์
- (7) การส่งเสริมหรือการสนับสนุนด้านการตลาด การขยายตลาดทั้งระดับในประเทศ และต่างประเทศ
- (8) การส่งเสริม วิจัย และพัฒนา รวมทั้งการถ่ายทอดเทคโนโลยีที่ทันสมัยและเหมาะสม สำหรับวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ตลอดจนการผสมผสาน หรือประยุกต์เทคโนโลยีที่ทันสมัยกับภูมิปัญญาท้องถิ่น

(9) การสนับสนุนด้านข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิสาหกิจ ตลอดจนการส่งเสริมพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

(10) การส่งเสริมการสร้างเครือข่ายของวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หรือเพื่อดำเนินธุรกิจร่วมกัน

(11) การส่งเสริมและพัฒนาองค์การเอกชนที่มีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

(12) การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในการลงทุนและการประกอบวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

(13) การให้สิทธิและประโยชน์เพื่อส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน หรือเพื่อขจัดความเสียเปรียบของวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

(14) การส่งเสริมสนับสนุนทางวิชาการด้านอนุรักษ์พลังงานและสิ่งแวดล้อมและด้านสุขอนามัย

(15) การปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบ ขั้นตอน วิธีการ และวิธีปฏิบัติที่เป็นอุปสรรคและเพิ่มต้นทุนต่อวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน

(16) การส่งเสริมสนับสนุนด้านลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า และทรัพย์สินทางปัญญาอื่น

(17) เรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมให้เกิดการจัดตั้งวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ขึ้นใหม่ ตลอดจนการช่วยเหลือให้สามารถดำเนินการต่อไปได้ หรือรวมทั้งสามารถขยายกิจการ และแข่งขันกับกิจการอื่นทั้งในประเทศและต่างประเทศได้

ในการจัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ให้สำนักงานประสานกับองค์การเอกชนด้วย

หมวด 5

การส่งเสริมและการสนับสนุนของรัฐ

มาตรา 39 วิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ที่ประสงค์ จะขอรับความช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือสนับสนุนจากกองทุนตามมาตรา 34 ให้ยื่นคำขอต่อสำนักงาน หรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการบริหาร โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นผู้จัดการ กองทุน หรือส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่คณะกรรมการบริหาร โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการมอบหมาย แล้วแต่กรณีพร้อมด้วยรายละเอียดแสดงแผนงานและ โครงการที่จะดำเนินการ

การขอและการให้ความช่วยเหลือ การส่งเสริม หรือการสนับสนุน ตลอดจนคุณสมบัติของ วิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ที่มีสิทธิขอความช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือสนับสนุนตาม วรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 40 ในการพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือสนับสนุนตามมาตรา 39 ให้สำนักงาน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารพิจารณาจัดสรรให้สอดคล้องกับแผนงาน โครงการ กิจกรรม หรือมาตรการตามมาตรา 38 โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้และความจำเป็นในทาง เศรษฐกิจ การเงินการลงทุน และเงินทุนหมุนเวียนของวิสาหกิจ ผู้ยื่นคำขอ

มาตรา 41 เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อส่งเสริมและพัฒนา วิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน ให้มีความสามารถในการประกอบกิจการและแข่งขันกับ กิจการอื่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดประเภทและขนาดของวิสาหกิจ ที่คณะกรรมการเห็นว่าสมควร ได้รับสิทธิและประโยชน์ เพื่อเสนอแนะให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่ ในเรื่องสิทธิและประโยชน์ดังกล่าว พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจนั้น

ในการเสนอแนะตามวรรคหนึ่ง ให้ระบุรายละเอียดของสิทธิและประโยชน์ที่จะให้เพื่อเป็นการ จูงใจในการประกอบกิจการ รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และระยะเวลาในการรับสิทธิและประโยชน์ ของวิสาหกิจนั้นไว้ด้วย

หมวด 6

การเพิกถอนการส่งเสริมและการสนับสนุนของรัฐ

มาตรา 42 ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ประกอบการวิสาหกิจ กระทำการโดยไม่สุจริต เพื่อให้วิสาหกิจของตนมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือ ส่งเสริมหรือสนับสนุนตามมาตรา 39 หรือได้รับสิทธิและประโยชน์ที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่มีอำนาจหน้าที่กำหนดตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการตามมาตรา 41 ให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งเพิกถอนการช่วยเหลือ ส่งเสริมหรือสนับสนุน รวมถึงให้สิทธิและประโยชน์ที่วิสาหกิจ ได้รับตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่คณะกรรมการพิจารณาสั่งเพิกถอนการช่วยเหลือ ส่งเสริม หรือสนับสนุน และให้สิทธิและประโยชน์ดังกล่าว

หมวด 7

บทกำหนดโทษ

มาตรา 43 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา 12 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

บทเฉพาะกาล

มาตรา 44 ในวาระเริ่มแรกให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม คณะกรรมการบริหารสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 45 การส่งเสริมผู้ผลิต ผู้ประกอบการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) ตามระเบียบสำนักงานรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการ หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ประเภทกลุ่มผู้ผลิตชุมชนให้จัดเข้าประเภทวิสาหกิจชุมชน

ตามพระราชบัญญัตินี้ และผู้ผลิตชุมชนที่เป็นเจ้าของรายเดียวให้จัดเข้าประเภทวิสาหกิจรายย่อย
ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ



ภาคผนวก ข

บทสัมภาษณ์

นางยุภา อินทราเวช ผู้เชี่ยวชาญด้านส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

บทสัมภาษณ์

นางยุภา อินทราเวช ผู้เชี่ยวชาญด้านส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

ปฏิบัติหน้าที่ ผู้อำนวยการกองส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กรมส่งเสริมการเกษตร

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2561

.....

คำถาม ในปัจจุบันกองส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนมีแนวทางการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนอย่างไรบ้าง

คำตอบ กรมส่งเสริมการเกษตรทำหน้าที่สองอย่าง ซึ่งในส่วนของกองส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน อย่างแรก คือ เป็นสำนักงานเลขานุการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้แล้ว ส่วนที่สอง คือ เป็นหน่วยงานส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนที่ทำกิจกรรมเกี่ยวข้องกับบทบาทภารกิจของกรม ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการผลิตพืช หรือการแปรรูปสร้างมูลค่าเพิ่ม จากผลผลิตทางการเกษตร เพราะฉะนั้นกรมส่งเสริมการเกษตรก็ทำหน้าที่สองอย่าง เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ และเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาตั้งแต่กฎหมายวิสาหกิจชุมชนใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 หน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย หรือ พ.ร.บ. วิสาหกิจชุมชน คือ ทำในเรื่องของ 1) รับผิดชอบ ยกเลิก เพิกถอนวิสาหกิจชุมชน ที่ต้องการส่งเสริมสนับสนุนตามกฎหมายวิสาหกิจชุมชน ว่าวิสาหกิจชุมชนที่จะขอรับการส่งเสริมตามกฎหมายนี้ จะต้องมาจดทะเบียนกับกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งมีการออกกฎหมายลูกของกฎหมายแม่ เป็นระเบียบการจดทะเบียนยกเลิก เพิกถอน ตั้งแต่ ปี 2548 เหมือนกัน ส่วนนี้ดำเนินการที่สำนักงานเกษตรอำเภอ เป็นการจดทะเบียนแบบ Online Offline ซึ่งทำให้ชื่อของทั้งประเทศจะไม่ซ้ำกัน ถ้าซ้ำกันจะถูก Reject โดยระบบ ปัจจุบันมี 85,000 แห่ง ที่จดทะเบียน สมาชิกประมาณ 1,500,000 คน เมื่อจดทะเบียนแล้ว ก็จะต้องเข้าสู่ระบบการส่งเสริม โดยให้วิสาหกิจชุมชนทำการประเมินศักยภาพเพื่อที่จะดูหรือวิเคราะห์ความเข้มแข็ง และสิ่งที่ต้องพัฒนาของแต่ละวิสาหกิจ วิธีการที่จะให้วิสาหกิจประเมินศักยภาพ โดยประยุกต์มาจากวิธีการที่เรียกว่า TQM (Total Quality Management) ซึ่งปกติเป็นการใช้วัดองค์กรในเชิงธุรกิจ แต่กองส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน นำมาประยุกต์ใช้ในเชิงสังคม เพราะวิสาหกิจชุมชนเป็นกิจกรรมทางธุรกิจก็จริง แต่เป็นกิจกรรมทางธุรกิจที่มีมิติทางสังคมรองรับ เลยประยุกต์เอา TQM มาใช้ในการประเมินศักยภาพและเป็นภาคบังคับว่าเมื่อวิสาหกิจชุมชนจดทะเบียนและได้รับอนุมัติทะเบียนตามกฎหมายแล้วจะต้องทำการประเมินศักยภาพภายใน 60 วัน เพราะถ้าหากไม่มีการประเมินศักยภาพหน่วยงานทั้งหลายที่จะเข้ามาส่งเสริม หรือวิสาหกิจชุมชนเองก็จะไม่รู้ระดับความเข้มแข็งของตัวเอง ซึ่งพอประเมินแล้วก็จะรู้ว่าวิสาหกิจชุมชน มีศักยภาพระดับดีปานกลาง หรือต้องปรับปรุง ซึ่งจะเป็นข้อมูลตั้งต้นให้หน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาใช้ประโยชน์

ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมจะรู้จักวิสาหกิจชุมชน ตั้งแต่จดทะเบียนตามกฎหมายแล้วก็จะรู้ที่ตั้ง รู้กิจการ ซึ่งหน่วยงานทั้งหลายก็จะรู้ว่าวิสาหกิจชุมชนตั้งอยู่ที่ไหนบ้าง ผลของการพัฒนาศักยภาพก็จะเป็นข้อมูลเพิ่มเข้ามาว่าวิสาหกิจชุมชนนั้น มีระดับความเข้มแข็งด้านไหน ต้องปรับปรุงด้านไหน ซึ่งจะเป็นข้อมูลที่ช่วยให้หน่วยงานที่เข้ามาสนับสนุนใช้เป็นประโยชน์ในการวางแผน กำหนดแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้องได้ เมื่อประเมินศักยภาพแล้ว กรมส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนก็จะมีแนวทางปฏิบัติในการพัฒนาต่อว่า วิสาหกิจชุมชนที่ประเมินแล้ว ไปเรียนรู้ในเรื่องที่กลุ่มต้องการเรียนรู้ นั้นหมายความว่าเมื่อประเมินศักยภาพแล้วก็จะรู้ว่ากลุ่มมีจุดอ่อนด้านไหน กลุ่มอยากที่จะเพิ่มความเข้มแข็งด้านไหน ส่วนนี้แหละที่จะเป็นประเด็นให้กลุ่มวิสาหกิจไปเรียนรู้เพิ่มเติม พอเรียนรู้เพิ่มเติมก็จะกลับมาทำแผนพัฒนากิจการด้านที่ตรงกับภารกิจพัฒนาศักยภาพ และตรงตามความต้องการที่จะพัฒนา และแผนนี้ก็จะเป็เครื่องมือสำหรับหน่วยงานที่จะให้การส่งเสริม หน่วยงานก็จะรู้ว่าวิสาหกิจต้องการพัฒนาด้านไหน การเข้าไปส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ก็จะสะดวกขึ้น ตรงตามความต้องการและศักยภาพของวิสาหกิจชุมชน ที่กล่าวมาคือลักษณะของการส่งเสริม ส่วนการประเมินการพัฒนา ศักยภาพก็จะทำเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง เมื่อพัฒนาตามแผนแล้วก็ต้องประเมินอีกว่าความสามารถหรือศักยภาพได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ กรมส่งเสริมการเกษตรในฐานะเลขานุการ ก็จะให้จังหวัดไปดำเนินการ ซึ่งจังหวัดเองก็มีคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนระดับจังหวัด โดยเกษตรจังหวัดเป็นเลขา และมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ก็จะเป็นหน่วยที่รับข้อมูลจากพื้นที่ภายใต้ นโยบายที่คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนระดับประเทศกำหนดลงไป

คำถาม หน่วยงานที่ลงไปส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนมีเฉพาะกรมส่งเสริมการเกษตรหน่วยเดียวหรือไม่

คำตอบ วิสาหกิจชุมชน เป็นกิจการที่ทุกหน่วยงานมีบทบาทเกี่ยวข้องในด้านที่ตรงกับภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ปัจจุบันมีหน่วยงาน 200 กว่าหน่วยงานที่กรมส่งเสริมการเกษตรให้ User Name และ Password ไป เพื่อที่จะให้หน่วยงานเหล่านั้นเข้ามาส่งเสริม เข้ามาดูข้อมูลในระบบสารสนเทศวิสาหกิจชุมชน และก็จะรู้ว่ามีวิสาหกิจชุมชนอะไร อยู่ที่ไหน ศักยภาพอย่างไร ดูแล้วมีสิ่งที่จะต้องพัฒนาตรงกับบทบาทภารกิจของหน่วยงานเหล่านั้นหรือไม่ หน่วยงานเหล่านั้นก็จะใช้วิสาหกิจชุมชนเหล่านี้เป็นเป้าหมาย การที่กรมส่งเสริมการเกษตรให้ User Name และ Password ไป 200 กว่าแห่ง ประมาณ 155 แห่งที่ให้ข้อมูลว่าเข้าไปส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เพราะฉะนั้นทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งอีกหน้าที่หนึ่ง คือ ส่งเสริมหรือกรมการพัฒนาชุมชน กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม หน่วยงานทั้งหลายในกระทรวงเกษตร กรมประมง กรมปศุสัตว์ กรมหม่อนไหม ฯลฯ รวมทั้งหน่วยงานภายนอกอีกมากมายที่เข้ามา

ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ส่วนมากวิสาหกิจชุมชนก็จะได้รับการส่งเสริมจากหลากหลายหน่วยงาน ตามแต่ว่าสิ่งที่กลุ่มต้องการได้รับการช่วยเหลือสนับสนุน ตรงกับภารกิจของหน่วยงานไหน เช่น ในเรื่องของกระบวนการกลุ่ม กรมการพัฒนาชุมชนก็สามารถเข้ามาช่วยได้ ในเรื่องการพัฒนาผลิตภัณฑ์ เป็นบทบาทกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กรมประมง กรมปศุสัตว์ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องก็จะเข้ามาช่วยเหลือ หมายความว่า การเข้ามาส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ก็จะเป็นเรื่องทั่วทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาตามประเด็นที่วิสาหกิจชุมชนต้องการพัฒนา

วิสาหกิจชุมชน คือ กิจการของชุมชนที่ผลิตสินค้า หรือบริการ ซึ่งสินค้าก็มีหลากหลายประเภท เช่น สินค้าด้านการเกษตร หรือด้านอื่น ๆ ที่ไม่ใช่เกษตร ส่วนบริการก็มีหลากหลาย ตอนนี้นโยบายที่กรมส่งเสริมการเกษตรมีประเภทใหญ่ ๆ ภายใต้อินทรีย์ มี 18 รายการ เช่น ด้านการผลิตพืช ด้านการผลิตปศุสัตว์ ด้านการประมง ด้านการแปรรูป ซึ่งภายใต้ที่กล่าวมานี้ก็จะมีตัวย่อย ๆ ลงไปอีก ด้านสิ่งประดิษฐ์ สิ่งทอ เสื้อผ้า ปัจจัยการผลิต ฯลฯ ส่วนทางด้านบริการ เช่น ร้านค้าชุมชน ออมทรัพย์ ด้านท่องเที่ยว การซ่อมเครื่องจักรกล การให้บริการช่าง ซึ่งรายละเอียดจะเยอะมาก เพราะวิสาหกิจชุมชน จะมีกิจการมาก ซึ่งหนึ่งแห่ง ก็สามารถทำได้หลายกิจการ

วิสาหกิจชุมชนที่จดทะเบียนตามกฎหมาย จะได้สิทธิหลายอย่าง เช่น เป็นกลุ่มเป้าหมายที่หน่วยงานจะให้การสนับสนุน และในการที่จะได้รับการส่งเสริมจากรัฐ วิสาหกิจชุมชนจะเป็นเป้าหมายสำคัญ สังเกตได้จากในปัจจุบันเมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่สำคัญ วิสาหกิจชุมชนก็จะเป็นเป้าหมายตามโครงการเหล่านั้น ถ้าวางพื้นที่ไปในจังหวัดต่าง ๆ ที่มีโอกาสพูดคุยกับวิสาหกิจชุมชน กลุ่มจะพูดตรงกันว่า เวลาไปขอรับการสนับสนุนเรื่องใดก็ตาม หน่วยงานก็จะถามว่า “ได้จดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนหรือไม่” ถ้าได้จดทะเบียนวิสาหกิจชุมชน การช่วยเหลือก็จะเป็นเป้าหมายแรก ที่หน่วยงานให้การสนับสนุน ซึ่งเป็นการยืนยันว่าเมื่อจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชน ก็เป็นการประกาศตัวตนที่กฎหมายรับรอง และเป็นเป้าหมายในการส่งเสริมของหน่วยงานทั้งภาครัฐ และเอกชน และสิทธิอีกเรื่อง คือ ภาษี ซึ่งวิสาหกิจชุมชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายก็จะได้รับการยกเว้นภาษี หากมีรายได้ไม่ 1,800,000 บาท ต่อปี และในเรื่องของการได้รับการสนับสนุนเงินกู้ หรือแหล่งทุนใด ๆ ก็จะได้รับสิทธิพิเศษกว่าทั่ว ๆ ไป ที่ไม่ได้เป็นผู้ประกอบการที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มวิสาหกิจชุมชน เช่น ขณะนี้รัฐบาลมีนโยบายในเรื่องของแปลงใหญ่ ซึ่งมีนโยบายข้อหนึ่งที่บอกว่า ถ้าแปลงใหญ่นั้นได้ดำเนินการโดยวิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจชุมชนนั้นก็จะมีเงินจาก ธ.ก.ส. ได้โดยเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 0.01 แต่ถ้าหากไม่ได้เป็นวิสาหกิจชุมชน ก็จะไม่ได้รับสิทธิส่วนนี้ และมีโครงการอีกมากมายที่เอาวิสาหกิจชุมชนเป็นเป้าหมายในการรับสิทธิประโยชน์ และรับโอกาสในการส่งเสริม

คำถาม การกำหนดนโยบาย จัดทำแผนงาน โครงการ ต้องผ่านความเห็นชอบคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน หรือไม่

คำตอบ ตามบทบาทแล้วคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจ ต้องทำหน้าที่การกำหนดนโยบาย กำหนดยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ แต่คณะกรรมการมีการประชุมไม่บ่อยนัก เพราะฉะนั้นนโยบายที่ออกมาในระยะหลังยังไม่ค่อยออกมามากนัก ยกเว้นในระยะที่มีการทำงานในช่วงแรก ที่มีการทำงานตามที่วางไว้ คือ 1) วิสาหกิจชุมชนที่จดทะเบียนแล้วต้องมีการประเมินศักยภาพเพื่อการส่งเสริม 2) ให้หน่วยงานระดับจังหวัดให้การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเป็นลำดับแรก ซึ่งคณะกรรมการระดับประเทศก็มีนโยบายเช่นนี้ ส่งลงไปสู่คณะกรรมการระดับจังหวัด เพื่อให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนระดับจังหวัดแจ้งหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเป็นเป้าหมายแรก รวมทั้งระดับ อบต. อบจ. ทั้งหมดด้วย ส่วนนโยบายหลังไม่ค่อยมีออกมาเท่ากับที่ชัดเจน ยกเว้นว่าทางรัฐบาลจะไปผลักดันในช่องทางอื่น เช่น การออกมาเป็นนโยบายทั่วไป ที่ให้วิสาหกิจชุมชนเป็นเป้าหมายในการพัฒนา อย่างเช่นตอนนี้ก็มีการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ซึ่งเชื่อมโยงไปสู่กฎหมาย SMEs แต่ตอนนี้ยังไม่ยุติ คือ มีการแก้ไขให้วิสาหกิจชุมชนได้รับการส่งเสริมตามกฎหมาย SMEs ด้วย เนื่องจากกฎหมายวิสาหกิจชุมชนไม่มีกองทุน แต่ SMEs มีกองทุน ดังนั้น นโยบายที่ออกมาซึ่งคณะกรรมการในระดับประเทศยังมีไม่บ่อยมากนัก ยกเว้นนโยบายด้านภาษีที่ออกมาโดยคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม การทำงานในระดับจังหวัดก็ไม่จำเป็นต้องรอนโยบายจากส่วนกลางอย่างเดียวจังหวัดก็สามารถกำหนดนโยบายระดับจังหวัดได้เอง ซึ่งกฎหมายก็เขียนไว้ชัดเจน

คำถาม พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ที่ขณะนี้อยู่ระหว่างปรับปรุงแก้ไข ได้ปรับปรุงแก้ไขในประเด็นใดบ้าง

คำตอบ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ไม่ได้รับรองฐานะความเป็นนิติบุคคลของวิสาหกิจชุมชน ซึ่งกฎหมายเขียนไว้ว่าให้การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใด หรือไม่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเท่ากับว่ากฎหมายวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ไม่ได้ให้ฐานะความเป็นนิติบุคคลของวิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจชุมชนที่จะเป็นนิติบุคคลก็ต้องไปจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เพราะฉะนั้นวิสาหกิจชุมชนส่วนใหญ่ไม่เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีประมาณ 500 กลุ่มเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล เพราะถ้าเป็นนิติบุคคลแล้ววิสาหกิจชุมชนนั้นสามารถไปแสดงตัวตนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นได้ ซึ่งมีวิสาหกิจชุมชนอีกประมาณ ร้อยละ 70 ที่ยังไม่เป็นนิติบุคคลก็กลายเป็นข้อจำกัดที่จะเติบโตต่อไป เพราะว่าพอกิจการเติบโตขึ้นจะไปหาซื้อที่ดิน เครื่องมือ อุปกรณ์ ในการดำเนินกิจการจะเป็นในนามของสมาชิกคนใดคนหนึ่ง

ไม่สามารถเป็นในนามของนิติบุคคลได้ ในการถือสิทธิครอบครอง หรือการทำนิติกรรม หรือธุรกรรมต่าง ๆ ซึ่งก็จะเป็นปัญหา ในขณะที่เดียวกันสิทธิประโยชน์หลายอย่างที่รัฐสนับสนุน ในตอนนี้ ก็มีการกำหนดชัดเจนว่าสนับสนุนให้กับนิติบุคคล จึงกลายเป็นข้อจำกัดที่ทำให้วิสาหกิจชุมชนเติบโตได้แค่ระดับหนึ่ง คำถามคือ ทำไมเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น แล้วไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายวิสาหกิจชุมชน ก็เท่ากับทำให้วิสาหกิจชุมชนนั้น ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น จะมีสองทาง ทางที่หนึ่ง คือ กลุ่มได้สิทธิประโยชน์ในทางนิติบุคคล ทางที่สองมีหลาย ๆ เรื่อง ที่มีความเข้มงวดในเรื่องกฎระเบียบค่อนข้างมาก อย่างเช่นเรื่องของบัญชี การตรวจสอบ ถ้าเป็นไปตามกฎหมายแพ่งพาณิชย์ หรือกฎหมายสหกรณ์ ซึ่งในฐานะนิติบุคคลจะมีความเข้มข้นในการตรวจสอบบัญชีค่อนข้างสูง ซึ่งวิสาหกิจชุมชนเป็นกิจการของคนในชุมชนที่อาจจะยังไม่ถึงขั้นนั้น แต่ต้องการให้กลุ่มวิสาหกิจได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะนิติบุคคลด้วย ก็เลยต้องปรับปรุงกฎหมายให้วิสาหกิจชุมชนที่จดทะเบียนตามกฎหมายนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายนี้ด้วย ซึ่งก็ต้องทำเป็นขั้นตอนเพราะวิสาหกิจชุมชนที่จดทะเบียนจำนวน 85,000 กลุ่ม ถ้าทุกอย่างผ่านตามขั้นตอนการแก้ไขกฎหมายแล้ว จะให้กลุ่มวิสาหกิจชุมชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้ง 85,000 กลุ่ม ก็เป็นไปได้ต้องค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งต้องใช้เวลากลุ่มที่ยังไม่พร้อมมีเวลาในการปรับปรุงตัวเอง แต่ส่วนไหนที่มีความพร้อมก็ให้ไปเป็นนิติบุคคลได้ แต่โดยภาพรวมก็มีเป้าหมายที่จะให้วิสาหกิจชุมชนตามกฎหมายนี้เป็นนิติบุคคลด้วย อีกส่วนที่จะปรับปรุงแก้ไข คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ไม่มีกองทุนของตัวเอง แต่กฎหมายตราไว้ว่าให้มีคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนฯ นั้นหมายความว่ากองทุนทั้งหลายที่มีอยู่ในประเทศไทย ให้คณะกรรมการชุดนี้ประสานให้กองทุนเหล่านั้นให้โอกาสวิสาหกิจชุมชนเข้าถึง ซึ่งก็เกิดปัญหาว่ากองทุนเหล่านั้นไม่ได้ตั้งขึ้นมาเพื่อวิสาหกิจชุมชน เพราะฉะนั้นจึงมีเงื่อนไขที่วิสาหกิจชุมชนเข้าถึงไม่ได้ ถึงจะประสานนโยบายให้โอกาสวิสาหกิจชุมชน แต่ต้องแก้ไขระเบียบหลักเกณฑ์ของแต่ละกองทุน ซึ่งแต่ละกองทุนก็ไม่ทำ มันก็เลยเกิดปัญหาว่าพอไม่มีกองทุนแล้วคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนฯ ก็ไม่สามารถทำงานได้ด้วยข้อขัดข้องดังกล่าว การแก้ไข พ.ร.บ. ครั้งนี้ จึงตัดในเรื่องของคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนออกไป แต่ให้ไปผูกเรื่องของการใช้เงินทุนไว้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง กองทุนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เพราะฉะนั้นในกฎหมายที่ปรับปรุงใหม่จึงลบเอาคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนฯ ออก และให้การประสานนโยบายกองทุนเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนระดับประเทศ และเพิ่มองค์ประกอบคณะกรรมการจำนวนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนระดับประเทศ ที่ผ่านมามีองค์ประกอบของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ก็มาเพิ่ม ผอ. สสว. เพิ่ม ผอ.กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และเพิ่มรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่กำกับ สสว. เข้าไปด้วยเพื่อให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนชุดนี้ไปโยงกับ สสว. ในขณะเดียวกันในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ก็มีการแก้ไขให้เอาวิสาหกิจชุมชนไปเป็นเป้าหมายด้วย ซึ่งเดิมไม่เคยเขียน จึงเป็นลักษณะของการไขว่คว้าหาหมายแต่เอื้อประโยชน์กัน และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ในมาตรา 31 เกี่ยวกับคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนฯ ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ถูกตัดออก แต่มาตรา 31 คงไว้แต่ใส่ข้อความเพิ่มโดยเป็นการกำหนดหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน กองทุนหมู่บ้าน ว่าต้องให้การช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนเข้าไปแทน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนข้อความ ที่กล่าวมาเป็นเรื่องหลักที่จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ตอนนี่การแก้ไขกฎหมายได้มีการทำ Public Hearing คือ การรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยมีการขึ้นเว็บไซต์ของกระทรวงดิจิทัล และส่งให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ทั้งระดับประเทศ และระดับจังหวัด ได้ตอบกลับมา ซึ่งโดยภาพรวมประมาณ ร้อยละ 98 ที่เห็นด้วยกับการแก้ไขดังกล่าว

คำถาม เหตุใดจึงไม่แก้ไขให้มีการตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้

คำตอบ วิธีการแรกที่จะทำ คือ การตั้งกองทุน แต่พอวิเคราะห์หลายอย่างแล้วก็มีข้อจำกัดหลายเรื่องที่สำคัญ คือ การตั้งกองทุนต้องเป็นลักษณะของกองทุนหมุนเวียน และต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ซึ่งการเป็นกองทุนหมุนเวียนจะต้องมีแหล่งของเงินที่จะต้องเข้ามา ซึ่งเป็นไปไม่ได้ที่จะขอรับการสนับสนุนจากรัฐบาลทุกปีเป็นงบประมาณประจำปี ซึ่งคำว่าหมุนเวียน คือ ต้องมีเข้ามีออก อีกส่วนหนึ่งนั่นคือกระทรวงเกษตรไม่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการจัดการเรื่องทุน ซึ่งจากการติดตามการจัดการกองทุนต่าง ๆ จะมีปัญหาเยอะมากในเรื่องการจัดการกองทุน ซึ่งรัฐมนตรีสำนักนายกที่ลงมากำกับดูแลเกี่ยวกับการแก้ไขพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ท่านก็มองว่ากระทรวงเกษตรเองไม่มีผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการเงินทุนหมุนเวียน ก็เลยให้วิสาหกิจชุมชนไปใช้เงินทุนของหน่วยอื่น ๆ เป็นเงินทุนของหน่วยที่มีทีมในเรื่องของการจัดการทุนที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเพราะกระทรวงเกษตรก็จะเชี่ยวชาญในเรื่องเกษตร แต่จะเป็นเรื่องที่ดีที่กฎหมายบัญญัติให้ไปใช้เงินกองทุนของหน่วยงานอื่น ๆ ได้ ซึ่งรัฐมนตรีที่กำกับดูแลพระราชบัญญัตินี้ก็ให้วิสาหกิจชุมชนไปใช้เงินกองทุนของ SMEs ในขณะเดียวกันก็ให้กองทุนหมู่บ้านมีการแก้ไขให้วิสาหกิจชุมชนเป็นเป้าหมายของกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งจะเป็ทางออกที่ดีที่ฝ่ายเลขอาอย่างกรมส่งเสริมการเกษตรไม่ต้องกำกับในส่วนของการใช้เงินกองทุน และมีหลายฝ่ายในขณะนี้ที่มองว่าในเรื่องเงินทุนไม่ใช่ประเด็นปัญหาแล้ว แต่ที่น่าห่วง คือ ในเรื่องของความเป็นนิติบุคคลในการที่จะต้องพัฒนาต่อไป

ซึ่งมีบางฝ่าย เช่น ฝ่ายที่ร่างกฎหมาย ปี 2548 ก็ยังมองว่าไม่จำเป็นต้องมีกองทุน ซึ่งหลายคนเสนอให้ธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ เช่น ธนาคารออมสิน หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นแหล่งทุนของวิสาหกิจชุมชน โดยให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยพิเศษ และให้รัฐไปอุดหนุนส่วนนั้นแทน ซึ่งถ้าเป็นลักษณะนี้ธนาคารในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการเงินทูนก็จะไปจัดการเงินทูนแทนกรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งถ้ามีกองทุนก็มีความคล่องตัวระดับหนึ่ง แต่เมื่อมองในเรื่องการจัดการเป็นปัญหามากกว่าเป็นข้อดีเพราะว่ากรมส่งเสริมการเกษตรไม่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องการจัดการเงินทูนหมุนเวียน

คำถาม การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนต้องส่งเสริมในทุกด้าน เช่น ด้านการผลิต ด้านการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ด้านการตลาด ด้านการบรรจุภัณฑ์ แม้กระทั่งการนำเทคโนโลยีมาใช้ ซึ่งกรมส่งเสริมการเกษตรไม่มีความเชี่ยวชาญทุกด้าน ในปัจจุบันมีปัญหาในการส่งเสริมหรือไม่

คำตอบ ปัญหาในการส่งเสริมถ้ามีการจัดระบบ ซึ่งพอวิสาหกิจชุมชนประเมินตนเองแล้วรู้ว่าต้องพัฒนาด้านไหน ภาระของหน่วยงานที่ต้องพัฒนาต่อก็จะมีหลากหลาย เช่น ถ้าต้องการพัฒนาในด้านบรรจุภัณฑ์ กรมส่งเสริมอุตสาหกรรมก็จะมาดูแลเรื่องบรรจุภัณฑ์ให้วิสาหกิจชุมชนนั้น ถ้าต้องการพัฒนาเรื่องมาตรฐานการผลิตก็จะมืองค์กรอาหารและยา (อ.ย.) เข้ามาช่วยเหลือ ถ้าเป็นเรื่องมาตรฐานการผลิตในแปลงกระทรวงเกษตรก็จะช่วยเหลือสนับสนุน ซึ่งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ที่ต้องให้การช่วยเหลือสนับสนุน ซึ่งการกำกับดูแลกลุ่มวิสาหกิจชุมชน คณะอนุกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจระดับอำเภอจะมีความใกล้ชิดกับวิสาหกิจมากที่สุด ที่ผ่านมามีคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนระดับประเทศเห็นชอบให้มีการตั้งคณะอนุกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจระดับอำเภอ ซึ่งมีเกษตรอำเภอเป็นเลขา นายอำเภอเป็นประธาน เป็นหน่วยที่ให้การส่งเสริมสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนในระดับพื้นที่ เพราะอำเภอจะมีความใกล้ชิดกับกลุ่มวิสาหกิจชุมชนมากที่สุด ก็จะรู้สภาพปัญหาของวิสาหกิจชุมชนได้ดี ซึ่งส่วนนี้ก็เป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ในการแก้ไขปัญหา แต่สิ่งที่ตามมานั้นคือ พอเป็นอนุกรรมการตามกฎหมายก็ต้องมีเบี้ยประชุมในการประชุมคณะกรรมการ ซึ่งเมื่อมีการตั้งงบประมาณ 882 อำเภอ เท่ากับต้องเอา 882 เป็นตัวคูณจึงเป็นงบประมาณจำนวนมากที่ต้องขอมา ซึ่งในอดีตเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ ต้องเฉียดจ่ายจากงบประมาณปกติเล็ก ๆ น้อย ๆ สุดท้ายคณะกรรมการชุดนี้ก็ค่อย ๆ หายไป เพราะการสนับสนุนโดยงบประมาณประจำปีปกติเป็นไปไม่ได้ ขณะนี้ 77 จังหวัด คุณเบี้ยประชุมหรือการจัดการประชุมคณะกรรมการระดับจังหวัดแต่ละครั้งก็เป็นเงินจำนวนมาก ซึ่งถ้าเป็น 882 อำเภอ จำนวนเบี้ยประชุมหรือค่าจัดการการประชุมก็เป็นจำนวนเงินมหาศาล ซึ่งคณะอนุกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

ระดับอำเภอเป็นกลไกที่สำคัญมากที่สุดที่รู้ปัญหาความต้องการของกลุ่มวิสาหกิจชุมชนมากที่สุด ซึ่งจากสภาพที่กล่าวมาจึงทำงานได้ยากในเรื่องของการใช้กลไกตามกฎหมาย

คำถาม วิสาหกิจชุมชนบางส่วนได้มีการจดทะเบียนเป็น OTOP และบางกลุ่มก็เป็น SMEs ลักษณะเช่นนี้จะทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการส่งเสริมหรือไม่

คำตอบ วิสาหกิจชุมชนมีกฎหมายออกมาในปี พ.ศ. 2548 แต่ OTOP ในปี พ.ศ. 2545 ก็ประกาศออกมาเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ ซึ่งเท่ากับว่าชาวบ้านเมื่อมีผลิตภัณฑ์ก็เข้าสู่ OTOP ในขณะที่เดียวกันเมื่อมีพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนออกมา ก็เป็นคนกลุ่มเดิมจำนวนหนึ่ง ซึ่ง OTOP จะเน้นตัวสินค้ามากกว่าที่จะเน้นกระบวนการเรียนรู้และสร้างคนมาเพื่อทำกิจการ เพราะชื่อก็จะบ่งบอกอยู่แล้วว่าหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ นั่นหมายความว่าไปเน้นที่ตัวผลิตภัณฑ์เด่นของตำบลนั้น ฉะนั้นผลิตภัณฑ์เด่นก็มาจากภูมิปัญญาของชุมชนนั้น ซึ่งภูมิปัญญาก็เป็นความรู้ที่กำหนดไว้ว่าวิสาหกิจต้องมีการใช้ภูมิปัญญาและความรู้สร้างสรรค์ผลผลิตขึ้นมา ซึ่งก็จะมาบรรจบกันตรงผลผลิตของวิสาหกิจชุมชนเกิดจากการใช้ความรู้ในการสร้างสรรค์ผลผลิตจากทรัพยากรชุมชนที่มีอยู่ในขณะที่ OTOP ก็คือตัวผลิตภัณฑ์ที่แสดงถึงเอกลักษณ์อื่น ซึ่ง OTOP ที่เป็นของชุมชนมาจากกระบวนการวิสาหกิจชุมชน เพราะฉะนั้นวิสาหกิจชุมชนหนึ่งทำผลิตภัณฑ์ขึ้นมาแล้วจะเอาผลิตภัณฑ์นั้นไปจดทะเบียน OTOP ก็ได้ ถือว่าเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่กลุ่มวิสาหกิจชุมชนจะได้ประโยชน์ ในขณะเดียวกัน SMEs ถ้าสินค้าของ SMEs ตัวนั้นเป็นสินค้าที่บ่งบอกเอกลักษณ์อื่นและ OTOP รับจดทะเบียน ซึ่งก็ไม่แปลกที่สินค้า SMEs นั้น จะเป็น OTOP ด้วย เป็น SMEs ด้วย ซึ่งเห็นว่าเป็นโอกาสสำหรับผู้ผลิตในชุมชนที่จะใช้ช่องทางไหนก็ได้ในการที่จะให้เกิดประโยชน์ต่อกิจการ ถ้าทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้น มีชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น เพียงแต่ว่าในเมืองไทยคิดต่างยุคสมัยแค่นั้นเอง ซึ่ง SMEs มาก่อนใคร ในปี พ.ศ. 2543 ส่วนวิสาหกิจชุมชนเกิดปี พ.ศ. 2544 เพียงแต่ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ต้องใช้เวลา 4 ปี กว่าที่จะประกาศใช้ ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ประกาศใช้เมื่อปี 2548 ในขณะที่ OTOP เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ก็ประกาศใช้ได้เลยในสมัยรัฐบาลนายทักษิณ ชินวัตร แต่ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ก็เกิดขึ้นในเวลา ที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งอาจไปสัมพันธ์กับส่วนต้นทางของปัญหา คือ ปี 2540 ที่เกิดฟองสบู่แตก รัฐบาลก็ต้องการวิธีการหลากหลายในการที่จะลดปัญหาในเรื่องเศรษฐกิจ ก็ไปเอาวิธีการ SMEs จากต่างประเทศที่มีการดำเนินงานที่โดดเด่น ส่วนเรื่องของ OTOP เอามาจากญี่ปุ่น ในขณะเดียวกันชุมชนของเมืองไทยก็คิดวิสาหกิจชุมชนขึ้นมา คือ ทุกภาคส่วนพยายามที่จะช่วยกันคิดแก้ไขปัญหา เพียงแต่รูปแบบมาคนละช่องทาง แต่เป้าหมายก็คือทำอย่างไรที่จะลดอุปสรรคจากเหตุการณ์ฟองสบู่

แตกและทำให้เศรษฐกิจดี แต่เมื่อคิดกันคนละที่อย่าง SMEs โดยกระทรวงอุตสาหกรรม OTOF โดยสำนักนายกรัฐมนตรีและให้หน่วยงานต่าง ๆ ร่วมดำเนินการในลักษณะบูรณาการ วิชากิจชุมชนก็ดำเนินงานผ่านกระทรวงเกษตร เพราะว่าร้อยละ 90 ของกิจการในชุมชนเกี่ยวข้องกับการเกษตร ซึ่งการที่เกิดขึ้นมาแล้วก็ไม่สามารถที่จะยุบได้เพียงแต่ทำอะไรให้ทุกฝ่ายมาเอื้อกันทำให้เกิดประโยชน์ เพราะว่าเป้าหมายไม่ได้ต่างกันก็คือคนในชุมชนมีคุณภาพชีวิตดีขึ้น

คำถาม การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน หากมีการตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับเศรษฐกิจชุมชนโดยเฉพาะและหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมีครบองค์ประกอบในเรื่องของความเชี่ยวชาญทุกด้านเห็นอย่างไร

คำตอบ การตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบเศรษฐกิจชุมชน ถ้าตั้งขึ้นมาได้ก็เป็นเรื่องที่ดี แต่ว่าขึ้นอยู่กับรัฐบาลว่าจะทำหรือไม่ ซึ่งปัจจุบันมี SMEs มีวิชากิจชุมชน มี OTOF และมีสหกรณ์ด้วย ซึ่งสหกรณ์มีมานานร้อยปีแล้ว ซึ่งแต่ละประเทศก็ก่อเกิด Cooperative ขึ้นมาเกือบทั้งนั้น สหกรณ์ก็คือ ความร่วมมือกัน วิชากิจชุมชนก็คือ ความร่วมมือกัน แต่ OTOF เน้นให้มีผลิตภัณฑ์แล้วสร้างรายได้ ซึ่งถ้าเป็นการรวมกลุ่มเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์ ก็คือความร่วมมือ ส่วน SMEs ไม่ได้กำหนดว่าเป็นอะไร กำหนดในเรื่องของจำนวนการจ้างงาน จำนวนทรัพย์สิน เพราะฉะนั้นถ้าจะมารวมกันเห็นว่าจะเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะมาดำเนินการในส่วนนี้ แต่ถ้ารวมกันได้เป็นกระทรวงพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากเป็นเรื่องที่ดีแน่นอน แต่ก็เป็นเรื่องที่ยิ่งใหญ่มากที่จะมาดำเนินการในส่วนนี้ ซึ่งรัฐบาลคงจะไม่ทำอะไรที่เป็น การเปลี่ยน โฉม โดยสิ้นเชิง เพียงแต่ทำอะไรที่จะมาเอื้อกันมากกว่า อย่างเช่น รัฐบาลนายกฤษฎา จันทร์โอชา ก็มีการแก้กฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือกฎหมาย SMEs ซึ่งเป็นการกำหนดเลยว่าให้เอาวิชากิจชุมชนเป็นเป้าหมายในการช่วยเหลือ และในขณะเดียวกันวิสาหกิจชุมชนก็กำหนดให้ผู้บริหารสูงสุดของ SMEs มาอยู่ในคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนระดับประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะของกฎหมายที่ไขว้กันเพื่อเอื้อประโยชน์ นี่คือนโยบายที่รัฐบาลดำเนินการ ซึ่งไม่ต้องใช้เวลาและไม่เป็นการลบล้างในสิ่งที่เคยมีเพียงแต่ทำอะไรให้มาเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกันแล้วกลุ่มบุคคลที่เป็นเป้าหมายได้รับประโยชน์จริง ๆ คือ เกษตรกรหรือคนในพื้นที่ได้รับประโยชน์มากขึ้น สะดวกมากขึ้น

คำถาม ปัจจุบันการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนมีปัญหาอย่างไรบ้าง

คำตอบ ปัญหามีมาก ซึ่งต้องทำความเข้าใจว่าวิสาหกิจชุมชน เน้นในเรื่องของกระบวนการเรียนรู้และการจัดการ เรียนรู้ก็คือไม่ทำอะไรตามอย่างคนอื่น เรียนรู้ที่จะทำตามศักยภาพที่ตัวเองเป็น จัดการอย่างไรถึงจะเป็นการจัดการที่เป็นระบบและที่สำคัญก็ต้องเป็นการจัดการในเชิงธุรกิจด้วย เพราะวิสาหกิจชุมชน คือ การลงทุนอย่างหนึ่ง ซึ่งการเรียนรู้และการจัดการเป็นเรื่องที่ยากสำหรับชาวบ้าน ชาวบ้านอาจจะเรียนรู้บางส่วนจากภูมิปัญญาที่มี แต่ในเรื่องของการจัดการเป็นเรื่องที่ยากสำหรับชาวบ้าน ซึ่งจำนวนมากที่ความรู้ในการจัดการถือว่าน้อย ถ้าไปในพื้นที่และไปซื้อของชิ้นหนึ่งก็จะขายถูกมาก ตัวอย่างเช่น มะม่วงทองหนึ่งถุง ซึ่งคองน้ำผึ้งกับเกลือขายถูกละสิบบาท ซึ่งถูกมาก เหตุที่ขายสิบบาทเพราะชาวบ้านคิดว่าเป็นมะม่วงในสวนตนเอง น้ำผึ้งก็มีเอง ซึ่งในความคิดของชาวบ้านแทบจะไม่มีต้นทุน ขายสิบบาทก็พอใจแล้ว ซึ่งแสดงถึงการจัดการในเชิงธุรกิจไม่ได้ ไม่ได้มองถึงต้นทุนที่เป็นจริง ความยากก็คือ ทำให้ชาวบ้านจัดการในเชิงธุรกิจให้ได้ ยกเว้นชาวบ้านรุ่นใหม่ คนรุ่นใหม่ที่มีความรู้ในการจัดการเชิงธุรกิจ ซึ่งถ้าเป็นคนรุ่นใหม่เก่าการเปลี่ยน Mindset เป็นเรื่องที่ยาก

คำถาม หากมีการแก้กฎหมายให้เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ กลุ่มวิสาหกิจชุมชน จะมีความพร้อมในการเป็นนิติบุคคลมากน้อยเพียงใด

คำตอบ เมื่อมีการแก้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 วิสาหกิจชุมชนจำนวน 85,000 กลุ่ม ต้องมาดูความพร้อมและความประสงค์ที่จะเป็นนิติบุคคลก่อน ถ้ามีความพร้อมและประสงค์จะเป็นนิติบุคคลก็ต้องมาขึ้นหลักฐาน เอกสาร รายละเอียดเพิ่มเติมและยอมรับการจัดทำระบบบัญชี ซึ่งเมื่อเป็นนิติบุคคลสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ก็จะเกิดขึ้นอย่างมาก ซึ่งเมื่อกฎหมายนี้มีเป้าหมายให้วิสาหกิจชุมชนเป็นนิติบุคคล ก็ต้องมีมาตรการในการรองรับ เช่น การให้เวลาหนึ่งปีที่จะช่วยพัฒนาเพื่อปรับตัวสู่การเป็นนิติบุคคล และหลังจากนั้นวิสาหกิจชุมชนก็ต้องเข้าสู่ระบบการเป็นนิติบุคคล

.....

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล

ภิญญภัค สีนรา

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2550 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

หัวหน้าฝ่ายอำนวยการ

สำนักเสริมสร้างความเข้มแข็งชุมชน

กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย

