

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริม และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

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

ภิญญภัค สินรา*

รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญญา เลื่อนฉวี**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน และโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ตลอดจนเพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน และโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ในต่างประเทศและประเทศไทย อีกทั้งเป็นการศึกษาปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการแก้ไข ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของประเทศไทย เพื่อให้สามารถนำทสรุปไปใช้แก้ไข้ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพอย่างยั่งยืนต่อไป

จากการศึกษา พบว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเนื้อหาเป็นการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน อยู่ด้วยกัน 3 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับ มุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนาให้ชุมชนประกอบธุรกิจและรัฐมีหน้าที่ช่วยพัฒนาธุรกิจให้เป็นระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง แต่จากการศึกษา พบว่า ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทยในประเด็นต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าวใน 3 ประเด็นปัญหา ได้แก่ 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ที่กระทบต่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 และ 3) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้ประเทศไทยมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และชุมชน และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนให้อยู่ในกฎหมายเพียงฉบับเดียว โดยเนื้อหาของกฎหมายจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือและ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

สนับสนุน รวมถึงกำหนดกระบวนการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนให้มีมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำวิสาหกิจของชุมชนขนาดกลาง ขนาดย่อม หรือโครงการสร้างผลิตภัณฑ์รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง รวมถึงมีการกำหนดองค์กร เพียงหนึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบ และทำหน้าที่ในการช่วยเหลือ ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจของชุมชนให้เกิดความยั่งยืน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

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.

1. บทนำ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยมีการจัดตั้งเศรษฐกิจชุมชนในหลาย ๆ รูปแบบ ได้แก่ การจัดตั้งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SME) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 การจัดตั้งวิสาหกิจชุมชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และการจัดตั้งโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 ซึ่งรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนทั้งสามกรณีตั้งที่กล่าวมาข้างต้น มีวิธีการจัดตั้ง ลักษณะการดำเนินงาน และการส่งเสริมสนับสนุนจากรัฐที่เหมือนหรือแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่ง

ผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พบว่า ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทยในประเด็นต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ที่กระทบต่อการส่งเสริมและพัฒนาาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน

วิสาหกิจชุมชน เป็นกิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน เป็นโครงการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง ให้ได้รับการส่งเสริมความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น การสร้างรายได้ การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การพัฒนาความสามารถในการจัดการ และพัฒนารูปแบบของวิสาหกิจชุมชน เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นผู้ประกอบการของหน่วยธุรกิจที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 จะพบว่า ไม่มีระบบการช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนอย่างยั่งยืน เนื่องจากในการส่งเสริมและช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งเงิน หรือความช่วยเหลือตามที่วิสาหกิจชุมชน หรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนร้องขอ ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดของตน เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาและให้การส่งเสริม สนับสนุนแก่กิจการวิสาหกิจชุมชนที่ปัญหาเกี่ยวกับเงินทุนในการประกอบการ รวมถึงให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด เป็นสื่อกลางเพื่อให้วิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนนั้นได้รับความช่วยเหลือโดยมีคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนเพื่อพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชนเป็นหน่วยประสานขอความช่วยเหลือจากกองทุนอื่นเพื่อพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชน ซึ่งจากการกำหนดของกฎหมายในลักษณะดังกล่าว ส่งผลทำให้ในการพัฒนาหรืออาศัยงบประมาณเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน ประชาชนต้องรอคณะกรรมการไปดำเนินการประสานในกองทุนต่าง ๆ เพื่อนำเงินงบประมาณกลับมาสนับสนุนกิจการของวิสาหกิจชุมชน นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง ไม่ใช่หน่วยงานโดยตรง ในการทำหน้าที่เพื่อพัฒนาวิสาหกิจชุมชนเป็นการเฉพาะ

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544

การจัดตั้งโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ในประเทศไทยนั้น ได้มีแนวคิดริเริ่มภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างโครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ให้ตำบลต่าง ๆ ทั่วประเทศไทย เพื่อยกระดับรายได้และมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้พึ่งตนเองและเป็นตำบลที่เข้มแข็งอย่างแท้จริง ซึ่งผลจากนโยบายดังกล่าวจึงมีการกำหนดให้เกิดคณะกรรมการในการกำหนดนโยบายและกำหนดหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบดูแลโครงการตามนโยบาย ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่ง

ตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 จะพบว่า เป็นเพียงการกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่โดยกำหนดเป็นคณะกรรมการและอนุกรรมการเพื่อศึกษาและกำหนดนโยบาย รวมถึงกำหนดมาตรฐาน เป็นเรื่อง ๆ เท่านั้น โดยการทำงานของคณะกรรมการและอนุกรรมการดังกล่าวจะมุ่งเน้น การทำงานเชิงนโยบาย และการกำหนดกรอบกว้าง ๆ ให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับกรรมการ และอนุกรรมการ นั้น ๆ ไปปฏิบัติหน้าที่ต่อตามนโยบายของผู้บริหารกระทรวง ทบวง กรม นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎดังกล่าว ยังเกิดปัญหาจากการที่ต้นกำเนิดของกฎ เกิดจากการใช้นโยบายประชานิยมเพื่อการหาเสียงต่อประชาชนของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ก็ส่งผลทำให้รัฐบาลใหม่ไม่อยากจะเข้าไปสนใจ หรือมีนโยบายต่อเนื่องกับโครงการลักษณะนี้ เพราะเป็นการส่งเสริมคู่ต่อสู้ทางการเมือง ส่งผลทำให้โครงการดังกล่าวถูกละเลยจากรัฐบาล เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดมารองรับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในระดับกฎหมายแม่บทเป็นการเฉพาะ

3) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน

ในประเทศไทยมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเนื้อหาเป็นการส่งเสริมและพัฒนา ระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน อยู่ด้วยกัน 3 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการ อำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับ มุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนาให้ชุมชนประกอบธุรกิจและรัฐมีหน้าที่ช่วยพัฒนาธุรกิจให้เป็นระบบ เศรษฐกิจที่เข้มแข็ง โดยเน้นการส่งเสริมความรู้ การสร้างรายได้ และการพึ่งพาตนเอง ให้เกิดความพร้อม สำหรับการแข่งขันทางการค้าในอนาคต อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายทั้งสามฉบับ ดังกล่าว พบว่า เป็นกฎหมายที่มีกรอบและวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายในทิศทางเดียวกัน คือ เป็นการส่งเสริมและพัฒนา ระบบเศรษฐกิจชุมชนให้สามารถเข้าสู่กลไกการตลาดได้อย่างยั่งยืน ทำให้ในบางกรณีบุคคลคนเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกันจึงสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้ทั้งสามฉบับ ไม่สามารถ แยกแยะได้ว่ากฎหมายฉบับใด トラขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิให้แก่บุคคลในกลุ่มใด ซึ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับ เพราะเกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับ เกี่ยวกับการสนับสนุนประชาชนในการใช้สิทธิตามกฎหมายที่ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือการใช้สิทธิเกิน ส่วน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากกฎที่กำหนดกระบวนการช่วยเหลือและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาระบบ เศรษฐกิจชุมชนในแต่ละกฎหมาย ก็จะพบว่ากฎหมายที่ออกมากำหนดกระบวนการช่วยเหลือมีมาตรการ การช่วยเหลือที่เป็นเรื่องการให้ความช่วยเหลือที่ใกล้เคียงกัน แต่ขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือแตกต่างกัน รวมถึงมีระบบในการช่วยเหลือที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งที่วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของ กฎหมายต้องการให้ช่วยเหลือและพัฒนา ระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนเหมือนกัน

2. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม วิสาหกิจชุมชน และโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์

1) หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

หลักความเสมอภาค เป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใด รัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้นโดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

ภายใต้หลักความเสมอภาคนั้น จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ หลักความเสมอภาคในที่นี้ จึงหมายถึงหลักการที่ว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน เพราะอย่างน้อยที่สุดทุก ๆ คนย่อมจะต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสภายใต้ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกัน หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่ประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน แม้จะมีความหลากหลายในการปฏิบัติ เนื่องจากสภาพความจริงที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ ความแตกต่างนั้นต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ โดยหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม มีดังนี้ 1) สิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน 2) สิ่งที่ไม่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน 3) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์ของส่วนรวม 4) การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกที่ไม่สามารถยอมรับได้ และ 5) การเลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

2) หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย

ธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้ มีความหมาย

อย่างกว้าง กล่าวคือ หาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึง ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น โดยองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล มีดังนี้ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักความสุจริตและโปร่งใส 3) หลักการมีส่วนร่วม 4) หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ และ 5) หลักประสิทธิภาพประสิทธิผลหรือหลักความคุ้มค่า

3) หลักภารกิจของรัฐ

เมื่อพิจารณาว่ารัฐแต่ละรัฐที่ยอมรับนับถือคุณค่าของหลักประชาธิปไตยและคุณค่าของหลักนิติรัฐแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐมีภารกิจหลักและภารกิจรอง ดังต่อไปนี้

(1) ภารกิจหลักของรัฐ

ภารกิจหลักของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐจะต้องทำเพราะเป็นสัญลักษณ์ของรัฐและอำนาจอธิปไตย ภารกิจเช่นนี้เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ผู้ปกครองใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือ สูญสลายไปที่เรียกว่า ความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ภัยที่จะคุกคามต่อการดำรงอยู่ของรัฐอาจเกิดจากศัตรูภายนอกหรือภายในก็ได้ พิจารณาในแง่รัฐจึงมีภารกิจใน 2 ด้าน คือ ภารกิจต่อภายนอก ได้แก่ กิจการทหาร และกิจการต่างประเทศ

(2) ภารกิจรองของรัฐ

ภารกิจรองของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐอาจจะทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐมอบหมายให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ ถึงแม้ว่าภารกิจรองจะมีความสำคัญในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ถือว่าภารกิจรองของรัฐเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตย องค์การอื่นนอกจากรัฐ อาจเป็นผู้จัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เช่นกัน ตัวอย่างของภารกิจรองของรัฐ คือ การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การจัดองค์การทางเศรษฐกิจและการแบ่งปันทรัพย์สิน การขนส่งมวลชน การสื่อสารทางวิทยุโทรทัศน์ เป็นต้น ภารกิจรองของรัฐ จึงเป็นภารกิจที่จะทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนดีขึ้น หรือได้มาตรฐานขั้นต่ำในฐานะเป็นมนุษย์เป็นภารกิจด้านการทำนุบำรุงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนให้กินดีอยู่ดีซึ่งเป็นงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

3. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของต่างประเทศ และประเทศไทย

1) มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของประเทศไทย

จากการศึกษากฎหมายตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 พบว่า ตามระเบียบดังกล่าว กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “ก.อ.นตผ” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี หรือ รองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก อธิบดีกรมพัฒนาแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน 10 คน เป็นกรรมการ และให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการ และอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนแม่บทการดำเนินงาน “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” เพื่อให้การจัดทำแผนงาน และงบประมาณ

ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประสานกันอย่างมีเอกภาพ และประสิทธิภาพ กำหนดมาตรฐาน และหลักเกณฑ์การคัดเลือกและขึ้นบัญชีผลิตภัณฑ์ดีเด่นของตำบล ที่จะอยู่ในบัญชี หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ศึกษา เสนอแนะ และให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ในการสนับสนุน และเร่งรัด เพื่อให้การดำเนินงาน เป็นไปตามนโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนแม่บทอย่างมีประสิทธิภาพ บูรณาการ การทำงานกับภาคีทุกภาค ส่วน ส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน ในการคัดเลือกและพัฒนาผลิตภัณฑ์ ส่งเสริมให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมการดำเนินงาน ฯลฯ

จากการศึกษากฎหมายตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 พบว่า มีการ กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้ง การดำเนินงาน และการสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนไว้ ดังนี้

วิสาหกิจชุมชนใดที่จะขอรับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัตินี้ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนต่อกรม ส่งเสริมการเกษตรตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด เมื่อกรมส่งเสริมการเกษตรได้รับคำขอจด ทะเบียนและเห็นว่าวิสาหกิจชุมชนที่ยื่นคำขอจดทะเบียนมีลักษณะและวัตถุประสงค์ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ให้กรมส่งเสริมการเกษตรรับจดทะเบียนและออกไปสำคัญแสดงการจด ทะเบียนแก่วิสาหกิจชุมชนนั้น ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจ ชุมชนประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน กรรมการ กรรมการจากส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวนสิบสามคน ได้แก่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมส่งเสริมการส่งออก อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดี กรมสรรพากร ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ผู้อำนวยการสถาบัน พัฒนาองค์กรชุมชน ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และผู้อำนวยการธนาคารออม ลิน กรรมการผู้แทนวิสาหกิจชุมชน จำนวนสิบคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้รับการสรรหา จากผู้ดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชนตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้านการบริหารธุรกิจหนึ่ง คน ด้านการเงินหนึ่งคน และด้านการค้าและอุตสาหกรรมหนึ่งคน และให้อธิบดีกรม ส่งเสริมการเกษตร เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรแต่งตั้งผู้แทนกรมส่งเสริมการเกษตร หนึ่งคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ และให้อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชนแต่งตั้งผู้แทนกรมการพัฒนาชุมชนอีกหนึ่ง คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

2) มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบ เศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนของต่างประเทศ

จากการศึกษา พบว่า ในต่างประเทศมีการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ดังต่อไปนี้

ประเทศญี่ปุ่น

จากการศึกษากฎหมายส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประเทศญี่ปุ่น พบว่า ในประเทศญี่ปุ่นมีการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไว้ ดังนี้

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

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

3) ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการร่วมมือกันในการรับจ้างช่วงการผลิต โดยมีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรับจ้างช่วงการผลิต ที่สนับสนุนให้ผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างร่วมมือกันทำแผนการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรับจ้างช่วงการผลิตเพื่อขอรับความช่วยเหลือต่าง ๆ จากหน่วยงานรัฐเพื่อทำให้กิจกรรมการรับจ้างช่วงผลิตมีประสิทธิภาพขึ้น

4) เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเคยประสบปัญหาการล้มละลายเป็นลูกโซ่ของธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม จึงได้มีการจัดตั้งระบบช่วยเหลือกันเพื่อป้องกันการล้มละลายตามกฎหมายว่าด้วยระบบช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันการล้มละลายของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่เป็นสมาชิกจ่ายเงินเข้ากองทุน และมีสิทธิกู้ยืมเงินจากกองทุนได้ในกรณีที่คู่ค้าของตนล้มละลาย

5) ประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่จะได้รับผลกระทบจากการขยายธุรกิจของวิสาหกิจขนาดใหญ่ โดยออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลกิจกรรมทางธุรกิจของผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดใหญ่เพื่อสงวนโอกาสทางธุรกิจของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ซึ่งทำให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถรวมกลุ่มกันร้องขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการของวิสาหกิจขนาดใหญ่ รวมทั้งให้อำนาจรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตักเตือนวิสาหกิจขนาดใหญ่ให้ลดขนาดกิจการลงหรือระงับโครงการไว้ชั่วคราวเพื่อให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมมีการปรับตัวทางธุรกิจได้

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. และในสาธารณรัฐเกาหลี 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 และแนวนโยบายที่รัฐบาลเกาหลีได้ผลักดันให้อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อมหันมาพึ่งตนเองในการพัฒนาขีดความสามารถ ไม่พึ่งพาการปกป้องของภาครัฐ และการเผชิญหน้ากับคู่แข่งในตลาดเสรี ภายใต้กฎเกณฑ์กติกาใหม่ ๆ โดยรัฐบาลมีบทบาทในการสนับสนุนให้เกิดสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่เหมาะสมเพื่อให้การแข่งขันเป็นไปอย่างยุติธรรม

เครือรัฐออสเตรเลีย

จากการศึกษามาตรการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ของเครือรัฐออสเตรเลีย พบว่า เครือรัฐออสเตรเลียมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมไว้ ดังนี้

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

2) การส่งเสริมธุรกิจขนาดเล็กในเครือรัฐออสเตรเลียส่วนใหญ่จะจัดทำเป็นโครงการ

ทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ โดยเน้นการให้คำปรึกษา การให้บริการสารสนเทศ และการให้เงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือในการว่าจ้างที่ปรึกษาเข้ามาวางแผนธุรกิจ วิเคราะห์การตลาด ลู่ทางการส่งออก และการวิจัยและพัฒนา ไม่ได้จัดทำในรูปแบบของกฎหมายส่งเสริมโดยเฉพาะเหมือนในกรณีของประเทศไทย

3) โครงการที่เกี่ยวข้องมีการส่งเสริม SMEs ที่มีกฎหมายรองรับ คือ โครงการจัดตั้งกองทุนร่วมพัฒนา ตามกฎหมายกองทุนร่วมพัฒนา ค.ศ. 1992 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุนทางการเงินในรูปของทุนเรือนหุ้นแก่ SMEs โดยผู้ถือหุ้นในกองทุนและตัวกองทุนเองจะได้รับแรงจูงใจในรูปของการลดหย่อนภาษี

4) จุดเด่นของการดำเนินนโยบายของเครือรัฐออสเตรเลีย คือ การใช้นโยบายการค้าเสรี โดยให้กลไกตลาดเป็นเครื่องมือ การมีนโยบายอุตสาหกรรมที่เป็นกลาง ทำให้ไม่ต้องมีนโยบายใด ๆ เข้ามาเสริมเพื่อ

ลดความเสียเปรียบเชิงนโยบายให้กับ SMEs สิ่งเหล่านี้ทำให้อุตสาหกรรมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างโครงสร้างใหม่หรือมีแผนพัฒนา SMEs รวมทั้งการมีพระราชบัญญัติพัฒนา SMEs โดยเฉพาะ จุดเด่นที่สำคัญที่สุดของเครื่องรัฐอุตสาหกรรมนั้นอยู่ที่นโยบายที่เกี่ยวกับการพัฒนาในด้านเทคโนโลยี R&D และการส่งเสริมให้มีการค้นคว้าสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ และการร่วมมือ 3 ฝ่าย กล่าวคือ รัฐบาล เอกชน และสถาบันการศึกษา ซึ่งเป็นนโยบายที่ประสบความสำเร็จ

สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

การส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เป็นไปตามพระราชบัญญัติเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Statute for Development of Medium and Small Business) ซึ่งมีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถดำเนินธุรกิจได้ด้วยตนเอง มีความสามารถในการแข่งขันและเติบโตต่อไป จึงควรให้การสนับสนุนในด้านต่างๆ เช่น ด้านการเงินโดยความร่วมมือของสถาบันการเงินและสถาบันค้าประกัน ให้คำแนะนำในการดำเนินธุรกิจ การส่งเสริมการตลาด

การพัฒนาผลิตภัณฑ์ เทคโนโลยีการผลิต สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี และการให้โอกาสแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมในการเข้าไปมีบทบาทในงานภาครัฐ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprise Development Fund) ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเศรษฐกิจ (Ministry of Economic Affairs) เพื่อช่วยเหลือในการพัฒนาความเข้มแข็งและวางนโยบายในการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยให้การสนับสนุนทางการเงินและค่าใช้จ่าย การเข้าร่วมลงทุนและพัฒนาทั้งทางตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านทั้งองค์กรของรัฐและเอกชน สหกรณ์ รัฐบาล ท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

จากการศึกษา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 พบว่า ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทยในประเด็นต่าง ๆ อันเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ที่กระทบต่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน

วิสาหกิจชุมชน เป็นกิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน เป็นโครงการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งเป็นพื้นฐานของการพัฒนาเศรษฐกิจแบบพอเพียง ให้ได้รับการส่งเสริมความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่น การสร้างรายได้ การ

ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การพัฒนาความสามารถในการจัดการ และพัฒนารูปแบบของวิสาหกิจชุมชน เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นผู้ประกอบการของหน่วยธุรกิจที่สูงขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 จะพบว่าไม่มีระบบการช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนอย่างยั่งยืน เนื่องจากในการส่งเสริมและช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งเงิน หรือความช่วยเหลือตามที่วิสาหกิจชุมชน หรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนร้องขอ ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดของตน เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาและให้การส่งเสริม สนับสนุนแก่กิจการวิสาหกิจชุมชนที่ปัญหาเกี่ยวกับเงินทุนในการประกอบการ รวมถึงให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด เป็นสื่อกลางเพื่อให้วิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนนั้นได้รับความช่วยเหลือ โดยมีคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนเพื่อพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชนเป็นหน่วยประสานขอความช่วยเหลือจากกองทุนอื่นเพื่อพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชน 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

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544

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

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนวยการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 จะพบว่า เป็น

เพียงการกำหนดรูปแบบและอำนาจหน้าที่โดยกำหนดเป็นคณะกรรมการและอนุกรรมการเพื่อศึกษาและกำหนดนโยบาย รวมถึงกำหนดมาตรฐานเป็นเรื่อง ๆ เท่านั้น โดยการทำงานของคณะกรรมการและอนุกรรมการดังกล่าวจะมุ่งเน้นการทำงานเชิงนโยบาย และการกำหนดกรอบกว้าง ๆ ให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องกับกรรมการ และอนุกรรมการนั้น ๆ ไปปฏิบัติหน้าที่ต่อตามนโยบายของผู้บริหาร กระทรวง ทบวง กรม นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎดังกล่าว ยังเกิดปัญหาจากการที่ต้นกำเนิดของกฎ เกิดจากการใช้นโยบายประชานิยมเพื่อการหาเสียงต่อประชาชนของรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ก็ส่งผลทำให้รัฐบาลใหม่ไม่อยากจะเข้าไปสนใจ หรือมีนโยบายต่อเนื่องกับโครงการลักษณะนี้ เพราะเป็นการส่งเสริมคู่ต่อสู้ทางการเมือง ส่งผลทำให้โครงการดังกล่าวถูกละเลยจากรัฐบาล เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดมารองรับการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ในระดับกฎหมายแม่บทเป็นการเฉพาะ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมีการตรากฎหมายมาบังคับใช้กับการดำเนินเศรษฐกิจชุมชนในรูปแบบของ OTOP เพียงการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 แต่ไม่มีการตรากฎหมายแม่บทอื่น ๆ ที่กล่าวโดยเฉพาะหรือระบุงการก่อตั้ง การดำเนินงาน การอนุมัติหรือจัดสรรงบประมาณ รวมถึงการส่งเสริมและพัฒนาระบบธุรกิจในรูปแบบของ OTOP ที่ชัดเจน ส่งผลทำให้การดำเนินธุรกิจในรูปแบบของ OTOP ในชุมชนต่างๆ ไม่มีมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคในการช่วยเหลือ เพราะไม่มีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนที่ต้องการใช้สิทธิตามกฎหมาย คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 เป็นการเฉพาะ การบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนี้ จึงส่งผลต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของชุมชนโดยตรง และทำให้เกิดผลกระทบต่อความยั่งยืนในเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ตามชุมชนต่างๆ ที่รอความช่วยเหลือจากรัฐบาล

3) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อนทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน

ในประเทศไทยมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเนื้อหาเป็นการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืน อยู่ด้วยกัน 3 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการอำนาจการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ แห่งชาติ พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ซึ่งกฎหมายทั้งสามฉบับมุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนาให้ชุมชนประกอบธุรกิจและรัฐมีหน้าที่ช่วยพัฒนาธุรกิจให้เป็นระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง โดยเน้นการส่งเสริมความรู้ การสร้างรายได้ และการพึ่งพาตนเอง ให้เกิดความพร้อมสำหรับการแข่งขันทางการค้าในอนาคต

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายทั้งสามฉบับดังกล่าว พบว่าเป็นกฎหมายที่มีกรอบและวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายในทิศทางเดียวกัน คือ เป็นการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนให้สามารถเข้าสู่กลไกการตลาดได้อย่างยั่งยืน ทำให้ในบางกรณีบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มเดียวกันจึงสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้ทั้งสามฉบับ ไม่สามารถแยกแยะได้ว่ากฎหมายฉบับใด トラขึ้นเพื่อกำหนดสิทธิให้แก่บุคคลในกลุ่มใด ซึ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการ

บังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับ เพราะเกิดช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมายทั้งสามฉบับ เกี่ยวกับการสนับสนุนประชาชนในการใช้สิทธิตามกฎหมายที่ส่งผลทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือการใช้สิทธิเกินส่วน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากกฎที่กำหนดกระบวนการช่วยเหลือและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในแต่ละกฎหมาย ก็จะพบว่ากฎหมายที่ออกมากำหนดกระบวนการช่วยเหลือมีมาตรการช่วยเหลือที่เป็นเรื่องการให้ความช่วยเหลือที่ใกล้เคียงกัน แต่ขั้นตอนในการให้ความช่วยเหลือแตกต่างกัน รวมถึงมีระบบในการช่วยเหลือที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งที่วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ช่วยเหลือและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนเฉกเช่นเดียวกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบังคับใช้กฎหมาย ที่มีเนื้อหาและวัตถุประสงค์ในการร่างกฎหมายที่เหมือนกันย่อมเป็นผลทำให้เป็นการตรากฎหมายที่ให้อำนาจทับซ้อนเพื่อให้รัฐบรรลุภารกิจตามวัตถุประสงค์ของประชาชนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งอาจจะมียุทธศาสตร์ในส่วนที่เกี่ยวกับการนำงบประมาณไปสนับสนุนหรือการจัดทำโครงการที่ทับซ้อนกัน ทั้งที่กลุ่มประชาชนที่ได้รับผลประโยชน์นั้นเป็นประชาชนกลุ่มเดียวกัน เป็นการตรากฎหมายที่มีผลต่อการใช้เงินหรือการนำเงินงบประมาณมาจัดสรรเพื่อช่วยเหลือประชาชน ที่อาจจะกระทบต่อความคุ้มค่าประสิทธิภาพประสิทธิผลของการนำเม็ดเงินตามกฎหมายไปช่วยเหลือให้สามารถไปพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนได้ตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างแท้จริง

5. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนในประเทศไทย ผู้เขียนขอเสนอข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

ผู้เขียน เห็นควรให้ประเทศไทยมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และชุมชน เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนให้อยู่ในกฎหมายเพียงฉบับเดียว โดยเนื้อหาของกฎหมายจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน รวมถึงกำหนดกระบวนการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนให้มีมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำวิสาหกิจของชุมชน รายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง หรือโครงการสร้างผลิตภัณฑ์รูปแบบใด รูปแบบหนึ่ง รวมถึงมีการกำหนดองค์กรเพียงหนึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบ และทำหน้าที่ในการช่วยเหลือ ส่งเสริมระบบเศรษฐกิจของชุมชนให้เกิดความยั่งยืน เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยมีการกำหนดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนอย่างยั่งยืนหลายฉบับ มีการกำหนดหลายหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำและความไม่เสมอภาคในการขอรับความช่วยเหลือตามกฎหมาย รวมถึงยังมีการกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความทับซ้อนของการทำงานและทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการใช้จ่ายงบประมาณ จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย อันส่งผลทำให้ประเทศไทยไม่สามารถที่จะพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนได้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของชุมชน โดยผู้เขียนเห็นควรให้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดเนื้อหา และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนี้

1) ต้องเป็นกฎหมายที่กำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับการช่วยเหลือและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนในทุกประเภท รวมถึงกำหนดนิยามการบังคับใช้ให้ครอบคลุมกับวิสาหกิจชุมชนรายย่อยขนาดย่อม ขนาดกลาง และวิสาหกิจชุมชน ทุกประเภทในประเทศไทย

2) ต้องมีการกำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนเพียงหน่วยงานเดียว โดยต้องกำหนดความเป็นอิสระ รวมถึงกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานตามกฎหมายให้มีภารกิจหลักในการกำกับดูแล และช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนรายย่อยขนาดย่อม ขนาดกลาง และวิสาหกิจชุมชนเป็นการเฉพาะ

3) ต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมและช่วยเหลือวิสาหกิจทุกประเภท และแต่ละประเภทต้องกำหนดความช่วยเหลือที่เท่าเทียมกัน

ทั้งนี้ หากประเทศไทยมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน และการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และวิสาหกิจชุมชน และโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ ให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกันในการให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจรายย่อย ขนาดย่อม ขนาดกลาง และวิสาหกิจชุมชน และโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ รวมถึงมีการนำหลักการของต่างประเทศมาปรับใช้ จะส่งผลทำให้การช่วยเหลือประชาชนที่ใช้สิทธิตามกฎหมายเกิดความเท่าเทียมและไม่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการขอรับความช่วยเหลือ ทำให้การดำเนินธุรกิจ ในภาคชุมชน และภาคเอกชนสามารถแข่งขันทางธุรกิจในระบบกลไกทางตลาดของชุมชนได้โดยตรง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิทยุชน, 2547.

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

ณัฐกร วิทิตานนท์. หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

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

ภาษาต่างประเทศ

Pooled Development Funds Act 1992 of Australia.

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.