

สถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจชุมชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548

โอฬาร สุขเข้ม*

ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชน เนื่องจากวิสาหกิจชุมชนถือเป็นธุรกิจขั้นพื้นฐานที่รัฐประสงค์ได้ให้ความสำคัญกับการสนับสนุนและส่งเสริม เพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน อีกทั้งเพื่อเป็นการกระจายความเจริญออกสู่ชนบท ก่อให้เกิดการจ้างงาน และก่อให้เกิดรายได้แก่ประชาชนทั่วทุกภูมิภาค

ผลจากการศึกษาพบว่า การดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชนในประเทศไทยนั้น ได้มีพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังคงมีความขัดแย้งบางประการ ระหว่างผู้ออกกฎหมายและผู้ที่จะได้รับประโยชน์จากกฎหมายนี้ โดยสามารถแยกวิเคราะห์ปัญหาได้ 2 ประการ คือ 1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจชุมชน ที่มีแนวความคิดและความคิดเห็นให้กำหนดสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจชุมชนไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 โดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในส่วนนี้ และ 2. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ที่วิสาหกิจชุมชนแม้จะเป็นรูปแบบธุรกิจที่รัฐให้การสนับสนุนและส่งเสริม แต่ทั้งนี้แล้วการสนับสนุนและส่งเสริมดังกล่าวของรัฐก็ยังไม่เพียงพอ

วิทยานิพนธ์นี้จึงเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้ 1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจชุมชน ไม่สมควรมีการกำหนดสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจชุมชนให้เป็นนิติบุคคล ไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 โดยเฉพาะ แต่ควรสนับสนุนให้วิสาหกิจชุมชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แต่ทั้งนี้ให้ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความตกลงใจของสมาชิกของวิสาหกิจชุมชน และ 2. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ควรให้สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมได้เข้ามามีส่วนในการกำหนดมาตรการ แผน โครงการ และงบประมาณเพื่อสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน อีกทั้งให้มีการยกเว้นภาษีให้กับวิสาหกิจชุมชนทุกประเภท นอกจากนี้ควรนำมาตรการในการส่งเสริมที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจขนาดย่อมมาสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนในประเทศไทย

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ABSTRACT

This research was carried out with the objective of studying the problems and obstacles of community enterprise. Community enterprise is the preliminary business run by local communities which needs to be promoted by the state in order to improve self-practice between other enterprises. Furthermore, the idea of community enterprise is to spread development thoroughly to other rural area, creating jobs and generating income to people and other regions.

The result from the research has shown that there are some conflicts between legislators and beneficiaries in accordance with The Community Enterprise Promotion Act, B.E. 2548 which can be indicated as following. First, the problem of interpretation of 'legal status of community enterprise' due to the intention of The Community Enterprise Promotion Act, B.E. 2548. Second, the government support is not enough to maintain community enterprise stability.

Consequently, due to aforementioned problems, this research will provide solution as follows. Firstly, it can be considered that the legal status of community enterprise enforced under The Community Enterprise Promotion Act, B.E. 2548 deems to be compromised. Hence, the legal status of community enterprise should not be enforced by the Community Enterprise Promotion Act 2005 but either Civil and Commercial law or Cooperative Act B.E. 2542 instead. Secondly, regarding to the community enterprise promotion measure, the ability to provide endorsement from the state deems to be insufficient. So, the endorsement should be provided by subsidiary section in order to impose measures, schemes, projects and revenues to support community enterprise including vat exemption as well.

1. บทนำ

วิสาหกิจชุมชน ถือเป็นธุรกิจอย่างหนึ่งที่เป็นธุรกิจรากฐานของการนำไปสู่การพัฒนาระบบเศรษฐกิจ กล่าวคือ เป็นธุรกิจขั้นเริ่มต้นที่จะนำไปสู่การพัฒนาทางด้านธุรกิจในระดับต่อไป โดยเป็นการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจจากการรวมกันของคนในชุมชน มีการใช้ทุนของชุมชนเป็นวัตถุดิบในการดำเนินกิจการ และยังให้ความสำคัญกับการพึ่งพาตนเองของชุมชน ไม่อาศัยปัจจัยภายนอกในการดำเนินธุรกิจมากเกินไป ดังความหมายที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มาตรา 3 ที่บัญญัติว่า “วิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด อันจะเป็นการพัฒนาธุรกิจขนาดย่อยและธุรกิจของชุมชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

แต่จากการศึกษาพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชน ผู้เขียนพบว่า การเข้าเป็นวิสาหกิจชุมชนนั้นยังมีปัญหาทางกฎหมายอยู่ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก ในเรื่องของการกำหนดสถานะทางกฎหมายในการเป็นนิติบุคคลไว้โดยเฉพาะ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนฉบับดังกล่าวได้กำหนดไว้แต่เพียงว่า เมื่อได้มีการจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชนต่อกรมส่งเสริมการเกษตรแล้วนั้น ให้กรมส่งเสริมการเกษตรออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนแก่วิสาหกิจชุมชนนั้นไว้เท่านั้น แต่ทั้งนี้ มิได้ทำให้วิสาหกิจชุมชนมีสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างออกไปจากเดิม โดยสถานะของวิสาหกิจชุมชนยังขึ้นอยู่กับรูปแบบของคณะบุคคลที่เข้าร่วมกันเป็นวิสาหกิจชุมชน กล่าวคือ หากคณะบุคคลที่ร่วมกันเป็นวิสาหกิจชุมชนอยู่ในรูปแบบของนิติบุคคล วิสาหกิจชุมชนนั้นก็จะเป็นวิสาหกิจชุมชนในรูปแบบของนิติบุคคล แต่หากคณะบุคคลที่เข้าร่วมกันเป็นวิสาหกิจชุมชน มิได้อยู่ในรูปแบบของนิติบุคคล ก็จะมีผลให้วิสาหกิจชุมชนนั้นมิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งในทางกฎหมายยังถือเป็นข้อบกพร่องในการดำเนินการอยู่หลายประการ และทั้งนี้หากได้พิจารณาถึงหลักการในการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. (ฉบับประชาชน) และจากการที่ได้มีการเรียกร้องของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับวิสาหกิจชุมชน เพื่อผลักดันให้วิสาหกิจชุมชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน (ฉบับที่....) พ.ศ. จะเห็นได้ว่าข้อเรียกร้องดังกล่าวถือเป็นความประสงค์ของผู้ที่ดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชนเองที่ต้องการให้วิสาหกิจชุมชน มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตามจากการศึกษา การจะให้วิสาหกิจชุมชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นวิสาหกิจชุมชนไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 กลับยังมีเป็นข้อบกพร่องอยู่มาก เพราะการกำหนดสถานะของวิสาหกิจชุมชนขึ้นมาตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่สามารถอธิบายถึงความสัมพันธ์ของสมาชิก และไม่สามารถอธิบายถึงลักษณะของนิติบุคคลที่เกิดขึ้นในรูปแบบใหม่นี้ได้ ประกอบกับจากพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ได้เปิดโอกาสแก่วิสาหกิจชุมชนทั้งที่เป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคล ก็สามารถได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายนี้ได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงไม่สมควรกำหนดให้วิสาหกิจชุมชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลไว้โดยเฉพาะ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 แต่หากวิสาหกิจชุมชนประสงค์จะเป็นนิติบุคคล ก็ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้สามารถจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

ประการที่สอง คือ ความไม่สอดคล้องเชื่อมโยงกันของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน และการขาดมาตรการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนที่ยังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาไปสู่รูปแบบวิสาหกิจที่ยั่งยืนในระดับสูงขึ้นไป จึงควรมีมาตรการส่งเสริมของต่างประเทศมาปรับใช้กับการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกิจการของวิสาหกิจชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่กับการพัฒนาที่ยั่งยืน และเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน จึงควรที่จะศึกษาพิจารณาถึงสภาพปัญหาเหล่านี้เพื่อหาแนวทางในการแก้ไข

2. แนวความคิดเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชนและสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจชุมชน

2.1 แนวคิดและวิวัฒนาการเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชน

วิสาหกิจชุมชนในอดีตจัดเป็นองค์กรภาคประชาชนที่ไม่มีรูปแบบ มิได้เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การสนับสนุนจึงไม่เป็นระบบและไม่มีเอกภาพ การประกอบการจึงยัง

ไม่เป็นที่ยอมรับของหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ไม่มีกฎหมายรองรับ อีกทั้งข้อมูลของผู้ประกอบการ กลุ่มเป้าหมายยังไม่ชัดเจน ทำให้การสนับสนุนจากภาครัฐไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง แต่ต่อมา ภายหลังแนวทางของวิสาหกิจชุมชนได้กลายมาเป็นนโยบายรัฐบาลในการแก้ปัญหาภาพรวมของประเทศ เนื่องจากแนวทางของวิสาหกิจชุมชนเป็นการประกอบการเพื่อการจัดกาเงินทุนของชุมชน โดยคนในชุมชน เพื่อสร้างรายได้ และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. (ฉบับประชาชน) ได้วางหลักเกณฑ์การ เข้าเป็นวิสาหกิจชุมชนที่มีผลต่อสถานะทางกฎหมาย โดยให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติ ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนนี้เอง เพื่อยกระดับวิสาหกิจชุมชนให้แตกต่างจากรูปแบบของธุรกิจอื่น ๆ ดังนั้น สถานะทางกฎหมายที่เป็นนิติบุคคลของวิสาหกิจชุมชน จึงมิได้หมายถึงการเป็นนิติบุคคลตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แต่เป็นนิติบุคคลที่มีรูปแบบ ใหม่ขึ้นมาจากที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยกำหนดให้ 1.) หากผู้ประกอบการต้องการแสดงความประสงค์ที่จะ ดำเนินกิจการในรูปแบบของวิสาหกิจชุมชน แต่ยังไม่ผ่านระยะเวลาของแผนตามที่กำหนด สามารถขอ “ขึ้นทะเบียนวิสาหกิจชุมชน” ต่อสถาบันที่กำกับดูแลวิสาหกิจชุมชนนั้นได้ แต่จะไม่มีสถานะความเป็นนิติ บุคคล และ 2.) หากผู้ประกอบการที่มีความพร้อมเข้าเป็นวิสาหกิจชุมชนอย่างเต็มรูปแบบ โดยผ่าน องค์ประกอบและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ อีกทั้งหากได้เขียนแผนวิสาหกิจชุมชนตามที่กำหนดไว้ย่อมขอรับ การ “จดทะเบียน” เป็นวิสาหกิจชุมชนได้หากเข้าหลักเกณฑ์ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. (ฉบับประชาชน) กำหนด โดยวิสาหกิจชุมชนที่ได้รับการจดทะเบียนจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล¹ นอกจากนี้กรมส่งเสริมการเกษตรยังได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องกัวิสาหกิจชุมชน โดยเฉพาะในประเด็นการกำหนดให้วิสาหกิจชุมชนที่จดทะเบียน ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตาม พระราชบัญญัตินี้ เพื่อนำไปแก้ไขและปรับใช้ให้เกิดประโยชน์แก่วิสาหกิจชุมชน ดังปรากฏอยู่ในร่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน (ฉบับที่....) พ.ศ. อีกด้วย

ซึ่งคำชี้แจงของการจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล ตามร่าง พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. (ฉบับประชาชน) และตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริม วิสาหกิจชุมชน (ฉบับที่....) พ.ศ. นอกจากทำให้วิสาหกิจชุมชนได้รับการส่งเสริมในด้านต่าง ๆ ตาม กฎหมายแล้ว ยังทำให้วิสาหกิจชุมชนมีสถานะเป็นบุคคลแยกต่างหากจากสมาชิก อันเป็นการยกระดับ วิสาหกิจชุมชนให้แตกต่างจากรูปแบบของธุรกิจอื่น ๆ โดยสถานะทางกฎหมายที่เป็นนิติบุคคลมิได้หมายถึง การเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แต่ เป็นนิติบุคคลที่มีรูปแบบใหม่ขึ้นมาจากที่มีอยู่ในปัจจุบัน ระหว่างความเป็นนิติบุคคลตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติส่งเสริมสหกรณ์ พ.ศ. 2542 สาเหตุเนื่องมาจาก นิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะมีรูปแบบการดำเนินการที่ยุ่งยากซับซ้อน ต้องมีขั้นตอนของ การประชุม ต้องมีรูปแบบการบริหารจัดการ ต้องมีขั้นตอนจัดการภายหลังการเลิกนิติบุคคล ฯลฯ เป็นต้น ทำให้สมาชิกในชุมชนอาจจะยังไม่มีความสามารถในการทำตามขั้นตอนดังกล่าว และหากให้วิสาหกิจชุมชน มีรูปแบบดังเช่นสหกรณ์ การบริหารจัดการก็จะต้องอาศัยจำนวนคนที่มากเกินไป ที่กำหนดให้ 10 คนขึ้นไป ส่งผลให้เกิดความไม่คล่องตัวในการดำเนินการ แม้การเป็นสหกรณ์จะได้รับการส่งเสริมจากภาครัฐ

¹ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. (ฉบับประชาชน)

ตามบทบัญญัติของกฎหมายก็ตาม นอกจากนี้เพื่อให้วิสาหกิจชุมชนสามารถถือครองทรัพย์สินภายใต้ชื่อของวิสาหกิจชุมชนเองได้ ซึ่งเป็นการรับรองความสามารถในการประกอบการและโอกาสเติบโตมากขึ้นของวิสาหกิจชุมชน ทำให้วิสาหกิจชุมชนสามารถทำธุรกรรมและนิติกรรมได้ การก่อกำเนิด และการฟ้องคดี สิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือสิทธิในการจดทะเบียนคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาได้² และสามารถเข้าถึงบริการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐได้มากขึ้น เนื่องจากมีข้อบังคับหรือระเบียบระบุว่าผู้ขอรับบริการต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือมีสถานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น ทำให้วิสาหกิจชุมชนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลไม่สามารถขอรับบริการหรือใช้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ในนามของนิติบุคคลเอง อีกทั้ง หากวิสาหกิจชุมชนมีสถานะเป็นนิติบุคคล ยังเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือในทางด้านการเงินและการค้า สามารถขอรับสินเชื่อจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนได้สะดวกขึ้น สามารถมีสิทธิภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ทั้งสามารถกระทำการต่างๆ ที่จำเป็นแก่การดำเนินงานตามความมุ่งหมายของวิสาหกิจชุมชนได้ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ช่วยส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน โดยใช้หลักการและเหตุผลที่เกิดจากชุมชนเอง เพราะชุมชนเป็นผู้มีปัญหาและข้อบกพร่องของการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน³

2.2 แนวคิดและทฤษฎีของนิติบุคคล

การจะพิจารณาสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจชุมชน มีทฤษฎีที่สำคัญ คือ

1. ทฤษฎีนิติบุคคลสมมติ (Fiction Theory) ตามทฤษฎีนี้อธิบายว่า สภาพบุคคลที่เกิดมีขึ้นตามธรรมชาตินั้นจะมีได้เฉพาะกรณีบุคคลธรรมดา แต่นิติบุคคลเป็นบุคคลสมมติ แม้คณะบุคคล องค์การ สถาบัน จะมีอยู่ในความเป็นจริง แต่สภาพบุคคลของนิติบุคคลจะเกิดมีได้ก็โดยกฎหมายรับรองให้มีขึ้นเท่านั้น นิติบุคคลจึงมีได้มีความเป็นอยู่อย่างแท้จริง ถือว่าเป็นแต่เพียงบุคคลที่กฎหมายสมมติให้มีขึ้นในฐานะเป็นประธาน (Subject) แห่งสิทธิ เพื่อให้มีสิทธิหน้าที่ มีสิทธิในการเป็นเจ้าของเสมือนบุคคลธรรมดาตามกฎหมายบัญญัติเท่านั้น ทฤษฎีนี้จึงเห็นว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่ไม่มีตัวตนโดยแท้จริง เป็นเพียงสิ่งที่กฎหมายได้คิดหรือกำหนดขึ้น ไม่สามารถมองเห็น ไม่สามารถจับต้องได้ ไม่มีเจตนาเป็นของตนเอง ไม่มีความรู้สึกนึกคิด อีกทั้งไม่อาจกระทำการใดๆ ได้ด้วยตนเอง เพราะนิติบุคคลตามทฤษฎีนี้ทรงอยู่เพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือรองรับ⁴

2. ทฤษฎีนิติบุคคลโดยสภาพ (Real Entity Theory หรือ Organic Theory) ตามทฤษฎีนี้ถือว่างานนิติบุคคลเป็นบุคคลที่เกิดจากการที่คนหลายคนเข้ามา “เข้ากัน” และการเข้า “เข้ากัน” อันเป็นการรวมกลุ่มของบุคคล (Theory of group legal personality) จึงเป็นองค์กรที่มีจุดมุ่งหมาย มีชีวิตจิตใจและเป็นตัวของตัวเอง มีสถานะเป็นหน่วยทางสังคมอย่างแท้จริงขึ้นมา และย่อมมีค่าในสังคมไม่ต่างจากบุคคลธรรมดา โดยกฎหมายเป็นแต่เพียงสิ่งที่รับรองสถานะความเป็นอยู่ของนิติบุคคลตามที่มีอยู่แล้วเท่านั้น เพราะถือว่างานนิติบุคคลมีอยู่ก่อนกฎหมาย (pre-legal) กล่าวคือ กฎหมายมิได้เป็นผู้สร้างนิติบุคคล แต่

² “จัดตั้งนิติบุคคลวิสาหกิจชุมชน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2561, จาก <https://www.posttoday.com/economy/550622>

³ รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน (ฉบับที่....) พ.ศ.

⁴ ประสิทธิ์ โฉมใจกุล, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย นิติบุคคล และความรับผิดชอบ อาญาของนิติบุคคล, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2549) น. 5 - 8.

กฎหมายได้ยอมรับให้นิติบุคคลเป็นไปตามความจริง กฎหมายจึงได้แต่ควบคุมนิติบุคคลโดยกำหนดสิทธิและหน้าที่นิติบุคคลไว้เท่านั้น⁵

ดังนั้น เนื่องจากการดำเนินกิจการเป็นวิสาหกิจชุมชน เกิดจากการดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการรวมตัวดังกล่าวของคณะบุคคลย่อมก่อให้เกิดสถานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย กล่าวคือ มีสถานะเป็นนิติบุคคลได้ อีกทั้งเจตนารมณ์ในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มีแนวคิดและความประสงค์ให้วิสาหกิจชุมชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล แต่สถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 กลับมิได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด ดังนั้น แนวคิดและทฤษฎีที่อธิบายถึงนิติบุคคลจึงมีความสำคัญในการศึกษาถึงสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจชุมชนเป็นอย่างมาก ด้วยประการที่ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ในการกำหนดสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจชุมชน ไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548

3. มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนของประเทศไทยและต่างประเทศ

3.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนในประเทศไทย

ในการส่งเสริมการประกอบกิจการวิสาหกิจชุมชนในประเทศไทย มีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ อันได้แก่ การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้ให้การรับรองสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และได้รับการรับรองสิทธิของชุมชนที่มีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและเพื่อความยั่งยืน การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 รวมถึงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจชุมชน ซึ่งบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และในพระราชบัญญัติส่งเสริมสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เกี่ยวกับการดำเนินกิจการในรูปวิสาหกิจชุมชน ที่ผู้ประกอบการอาจเลือกดำเนินกิจการในรูปแบบของบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล รูปแบบใดรูปแบบหนึ่งก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามหากผู้ประกอบการเลือกที่จะดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชนในรูปแบบนิติบุคคล การจดทะเบียนเป็นห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ ก็ย่อมเป็นทางเลือกหลักที่ผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชนมักจะเลือกใช้ เนื่องจากในประเทศไทยมิได้มีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนนิติบุคคลของผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชนโดยเฉพาะแต่อย่างใด จึงต้องนำหลักเกณฑ์ของการเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือพระราชบัญญัติสหกรณ์ มาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาถึงลักษณะของความเป็นนิติบุคคลดังกล่าว อีกทั้งมีการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 ที่ให้การส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนที่อยู่ในหลักเกณฑ์ของการเป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยของต่างประเทศ

⁵ กิตติศักดิ์ ปกติ, หลักกฎหมายบุคคล, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, ม.ป.ป), น. 251.

เนื่องจากในต่างประเทศยังไม่มีลักษณะการดำเนินกิจการในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนดังเช่นประเทศไทย แต่ทั้งนี้ในต่างประเทศได้มีการแยกรูปแบบการดำเนินกิจการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ออกเป็น 3 รูปแบบ คือ 1) วิสาหกิจขนาดกลาง (Medium Enterprise) 2) วิสาหกิจขนาดย่อม (Small Enterprise) และยิ่งรวมถึง 3) วิสาหกิจขนาดย่อย (Micro Enterprise) อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศต่างๆ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของวิสาหกิจรายย่อย (Micro Enterprise) ด้วย ซึ่งถือเป็นความแตกต่างจากประเทศไทย ดังนั้นในต่างประเทศจึงได้มีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยด้วย โดยเฉพาะในสาธารณรัฐอิตาลี อิตาลี สาธารณรัฐอินเดีย และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งประเทศเหล่านี้ได้พยายามปรับปรุง พัฒนา แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอ รวมทั้งมีมาตรการในการสนับสนุนด้านต่างๆ โดยจะให้ความสำคัญกับวิสาหกิจรายย่อยเป็นสำคัญ เพื่อให้วิสาหกิจรายย่อยเหล่านั้นสามารถดำเนินกิจการได้อย่างเข้มแข็งและยั่งยืน นอกจากนี้การพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและขนาดย่อยของประเทศดังกล่าว เกิดจากการนำภูมิปัญญาท้องถิ่นมาเป็นกลไกในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ มีการให้ความสำคัญกับพื้นเพวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และภูมิปัญญาท้องถิ่นของประเทศอย่างมาก ดังนั้นการศึกษามาตรการและกฎหมายที่ส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย และรูปแบบพิเศษที่ใช้ดำเนินการของวิสาหกิจรายย่อยของสาธารณรัฐอิตาลี อิตาลี สาธารณรัฐอินเดีย และประเทศญี่ปุ่น ย่อมจะสามารถนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่วิสาหกิจชุมชนในประเทศไทยได้

4. บทวิเคราะห์

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจชุมชน

จากการศึกษาของผู้เขียนจะเห็นได้ว่า แม้ความประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. (ฉบับประชาชน) หรือหลักการที่จะแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. (ฉบับที่) ที่ต้องการให้วิสาหกิจชุมชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลอีกรูปแบบหนึ่ง ที่มีความแตกต่างจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบันขึ้นก็ตาม แต่จากที่ได้วิเคราะห์ในข้างต้นกลับยังมีเหตุให้ไม่สมควรกำหนดสถานะทางกฎหมายในการเป็นนิติบุคคลไว้ โดยเฉพาะ ในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ด้วยประการดังนี้

ประการแรก เนื่องจากการจะกำหนดให้องค์กรใดเป็นนิติบุคคล ต้องมีการตรากฎหมายในเรื่องความสัมพันธ์ในเรื่องต่างๆ ขึ้นมารองรับ เพราะมิฉะนั้นก็จะไม่สามารถกำหนดความสัมพันธ์ภายในของนิติบุคคลได้ ว่าหากเกิดข้อโต้แย้งขึ้นจะให้ยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากจำนวนการลงทุนหรือถือความสัมพันธ์ของสมาชิกที่ทุกคนมีสิทธิออกเสียงเท่าเทียมกันในการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

ประการที่สอง เนื่องจากการเสนอให้เป็นวิสาหกิจชุมชนเป็นนิติบุคคล มีความแตกต่างจากการกำหนดให้อะไรบางอย่างมีสถานะเป็นนิติบุคคล ตัวอย่างเช่น การกำหนดให้กองทุนมีสถานะเป็นนิติบุคคล เพราะกองทุนถือเป็นเงินจำนวนหนึ่งของเจ้าของคนเดียว จึงกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลได้ตามรูปแบบของนิติบุคคลที่ไม่มีความซับซ้อน แต่หากเปรียบเทียบกับกรณีของวิสาหกิจชุมชนที่เกิดจากการรวมกันของคนอย่างน้อย 7 คนในชุมชน แล้วให้กฎหมายกำหนดสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ก็จะไม่สามารถตอบได้ว่าการกำหนดสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้น อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์

อย่างไรก็ตามกฎหมาย เว้นแต่จะได้มีการกำหนดเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ในรูปแบบใหม่ที่ไม่มีอยู่แต่เดิมขึ้นมา แต่ทั้งนี้ก็ถือเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาอย่างลึกซึ้งต่อไป

ประการสุดท้าย เนื่องจากพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ต้องการให้ตกลงเรื่อยภายในกันเองระหว่างสมาชิกของนิติบุคคล อันเป็นการเปิดโอกาสให้คณะบุคคลที่ต้องการเข้าเป็นวิสาหกิจชุมชน สามารถจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลในรูปแบบอื่นได้ต่อไป ซึ่งถือได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 มีความยืดหยุ่นมากกว่าแนวคิดและหลักการตามที่ได้วิเคราะห์ โดยไม่จำเป็นต้องให้วิสาหกิจชุมชนมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 แต่ทั้งนี้ให้เป็นไปตามความพร้อมและความเหมาะสมของการดำเนินกิจการตามรูปแบบที่สมาชิกได้ตกลงกัน และแม้จะมีได้มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคล ก็สามารถได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนตามพระราชบัญญัตินี้

ด้วยประการดังกล่าว หากวิสาหกิจชุมชนประสงค์จะมีสถานะเป็นนิติบุคคล ก็สามารถเข้าจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลในรูปแบบอื่นต่อไปตามความเหมาะสม และตามความตกลงร่วมกันของสมาชิกวิสาหกิจชุมชนนั้น โดยมีรูปแบบนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันได้แก่ ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือรูปแบบนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ อันได้แก่ สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ที่เป็นรูปแบบของนิติบุคคลและมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กำหนดถึงความสัมพันธ์ในรูปแบบของนิติบุคคลนั้น ๆ มาปรับใช้ในเรื่องของการมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลของวิสาหกิจชุมชนได้ ประกอบกับรูปแบบของนิติบุคคลดังกล่าวยังได้รับการยอมรับในระดับสากลอีกด้วย อาทิ ในกรณีที่วิสาหกิจชุมชนดำเนินกิจการโดยถือคุณสมบัติของสมาชิกเป็นสำคัญ อีกทั้งมิได้มีรูปแบบเพื่อดำเนินกิจการทางธุรกิจโดยตรง แต่เป็นการรวมกันดำเนินกิจการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เจอร่วมกัน ก็สามารถจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลในรูปแบบของสหกรณ์ได้ ซึ่งจะส่งผลให้วิสาหกิจชุมชนมีสถานะเป็นนิติบุคคล และการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของวิสาหกิจชุมชนนั้นจะถือเอาคุณสมบัติของสมาชิกเป็นสำคัญตามหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ สมาชิกทุกคนมีสิทธิออกเสียงได้เท่าเทียมกัน โดยมีพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 รองรับถึงความสัมพันธ์ หรือหากวิสาหกิจชุมชนประสงค์ดำเนินการในรูปแบบทางธุรกิจ โดยการบริหารจัดการร่วมกันของสมาชิกอย่างไม่มีการจำกัดความรับผิดชอบ เพื่อให้สมาชิกมีสิทธิในการดำเนินกิจการที่เท่าเทียมกัน ก็สามารถตกลงกันเป็นห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคลได้ หรือหากหากวิสาหกิจชุมชนประสงค์ดำเนินการในรูปแบบทางธุรกิจที่มีการกำหนดอำนาจในการดำเนินกิจการของสมาชิกและกำหนดความรับผิดชอบของสมาชิก ก็สามารถเข้าเป็นนิติบุคคลในรูปแบบของห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะมีกฎหมายรองรับถึงความสัมพันธ์และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการดำเนินกิจการในรูปแบบของห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

สำหรับการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน แม้ว่าจะมีการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2543 ในกรณีที่วิสาหกิจชุมชนเข้าเป็นสมาชิกของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ก็ตาม แต่การส่งเสริมดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนในประเทศไทยได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าสมควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้มีการส่งเสริม

วิสาหกิจชุมชนมากยิ่งขึ้น คือ ควบนำการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) มาปรับใช้กับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และควบนำการส่งเสริมวิสาหกิจขนาดย่อม (Micro Enterprise) จาก สาธารณรัฐอิตาลี สาธารณรัฐอินเดีย และประเทศญี่ปุ่น มาปรับใช้กับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนในประเทศไทย เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีกฎหมายแบ่งแยกวิสาหกิจรายย่อยออกมาอีกประเภทหนึ่ง เพราะวิสาหกิจรายย่อยเป็นวิสาหกิจที่มีความสอดคล้องกับวิสาหกิจชุมชนในประเทศไทยและมีจำนวนมากที่สุดในประเทศเหล่านั้น จึงจำเป็นที่จะต้องให้การส่งเสริม สนับสนุน และให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่ ดังนี้

สาธารณรัฐอิตาลี วิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและขนาดย่อมมีรากฐานมาจากชุมชน ที่ผลิตเฉพาะสินค้าเฉพาะด้านที่ต้องอาศัยความชำนาญและประสบการณ์ที่สั่งสมมาหลายชั่วอายุคน จึงเป็นการทำงานที่ใช้ระบบแรงงานในครอบครัว ซึ่งมีจำนวนคนไม่มาก แต่มีความมั่นคงและประสิทธิภาพในการทำงานสูง วิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและขนาดย่อมเหล่านี้ยึดหลักในการใช้ความยืดหยุ่นในการตอบสนองความต้องการของตลาด จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ในการผลิตและการตลาดอยู่เป็นระยะ ๆ เพื่อผลิตสินค้าที่เป็นที่นิยมของตลาดได้อย่างรวดเร็ว ความสามารถในการผลิตสินค้าเพื่อการแข่งขันกับคู่แข่ง จึงเป็นคุณลักษณะที่สำคัญของวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและขนาดย่อมของสาธารณรัฐอิตาลี นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งการศึกษา ศิลปะ วัฒนธรรมที่สำคัญของยุโรป อีกทั้งมีเอกลักษณ์ท้องถิ่นที่สร้างแรงงานและภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นของตนเองได้ และสาธารณรัฐอิตาลีเน้นให้เอกชนเป็นผู้ผลักดันและพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและขนาดย่อม จึงทำให้การขับเคลื่อนในการพัฒนาเป็นไปได้ง่ายและตรงตามวัตถุประสงค์ ต่างจากประเทศไทยที่วิสาหกิจชุมชนแม้จะเป็นการวางรากฐานเพื่อประชาชน แต่รัฐกลับมีบทบาทอย่างมากในการเข้ามากำกับดูแล จึงทำให้วิสาหกิจชุมชนเหล่านั้นไม่สามารถดำเนินกิจการด้วยตนเองได้ เพราะเมื่อรัฐไม่ให้การสนับสนุนก็ทำให้วิสาหกิจชุมชนนั้นดำเนินต่อไปไม่ได้ วิสาหกิจชุมชนของไทยจึงควรให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินงานและกำกับดูแล เพื่อให้เอกชนให้การพัฒนาได้อย่างเต็มความสามารถ นอกจากนี้ยังควรกำหนดให้วิสาหกิจชุมชนได้รับการกำกับดูแลและส่งเสริมตามลักษณะของงาน ดังเช่นสาธารณรัฐอิตาลีที่ให้ความสำคัญกับงานหัตถกรรมเป็นสำคัญ เพราะถือเป็นเอกลักษณ์ในประเทศของตน นอกจากนี้สาธารณรัฐอิตาลียังมีการส่งเสริมให้มีการตั้งเขตอุตสาหกรรม (Industrial Cluster) ของวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและขนาดย่อม ที่มีกระบวนการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน ที่มีเอกลักษณ์ มีแรงงานและภูมิปัญญาท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีวัฒนธรรมท้องถิ่นและประวัติศาสตร์ใกล้เคียงกัน ดังนั้น ประเทศอิตาลีจึงถือเป็นประเทศต้นแบบในการพัฒนาทั้งวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม และขนาดย่อม ที่ไทยควรให้ความสนใจ โดยศึกษาการรวมตัวขอคลัสเตอร์ (Cluster) อีกทั้งการผสมผสานจุดขายทางวัฒนธรรมและศิลปะของประเทศเพื่อให้เกิดสินค้าที่มีเอกลักษณ์ และเพิ่มความจริงจังในการออกกฎหมายและมาตรการสนับสนุนของภาคเอกชน เพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อม ขนาดย่อมและวิสาหกิจชุมชนต่อไป

สาธารณรัฐอินเดีย รัฐได้พยายามหาหนทางช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่วิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและขนาดย่อม โดยเฉพาะวิสาหกิจรายย่อย โดยมีกฎหมาย The Micro, Small and Medium Enterprises Development Act, 2006 เป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองวิสาหกิจขนาดย่อม ซึ่งในกฎหมายได้มีการระบุถึงวิธีการที่เกี่ยวกับการคุ้มครองช่วยเหลือและกำหนดรายละเอียดในด้านต่าง ๆ เพื่อ

ยกระดับในการแข่งขันกับวิสาหกิจขนาดใหญ่ได้ โดยเฉพาะวิสาหกิจรายย่อยจะได้รับการช่วยเหลือด้านต่าง ๆ มากกว่าวิสาหกิจขนาดกลาง

ประเทศญี่ปุ่น ถือเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เป็นอย่างมาก โดยรัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมทุกด้าน และนอกจากนี้ยังเน้นช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดย่อยอีกด้วย เพราะการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ของประเทศญี่ปุ่น เกิดขึ้นจากการพัฒนาวิสาหกิจขนาดย่อยภายในประเทศเป็นสำคัญ โดยมีพระราชบัญญัติวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมพื้นฐานของญี่ปุ่น ค.ศ. 1999 (Small and Medium-sized Enterprise Basic Act 1999) เป็นกฎหมายหลัก วัตถุประสงค์ของกฎหมายมีขึ้นเพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลาง ขนาดย่อมและรวมถึงวิสาหกิจขนาดย่อย และเพื่อให้รัฐและหน่วยงานของภาครัฐในระดับท้องถิ่น (Local Public Entities) นำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน⁶ นอกจากนี้รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นยังได้มีนโยบายที่สามารถนำมาส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนในประเทศไทยได้ โดยเฉพาะนโยบายที่อยู่ในรูปแบบของโครงการหนึ่งหมู่บ้าน หนึ่งผลิตภัณฑ์ (One Village One Product : OVOP) ที่ถือเป็นโครงการส่งเสริมการดำเนินงานของวิสาหกิจ โดยเฉพาะวิสาหกิจรายย่อย (Micro Enterprise) อันเกิดจากภูมิปัญญาท้องถิ่น จากการเรียนรู้ของท้องถิ่น มาพัฒนาสู่สินค้าที่เป็นเอกลักษณ์จนเป็นที่จดจำเฉพาะของท้องถิ่นนั้น และประเทศไทยได้นำนโยบายดังกล่าวมาเป็นต้นแบบในโครงการ “หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์” (One Tambon One Product ; OTOP) ซึ่งหากนำโครงการหนึ่งหมู่บ้าน หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OVOP) และโครงการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) มาปรับใช้ให้เหมาะกับการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในประเทศไทย ก็จะสามารถช่วยให้วิสาหกิจชุมชนสามารถพัฒนาต่อได้อย่างยั่งยืน และสามารถพึ่งพาตนเองได้ ตามแนวทางที่เป็นการสร้างผลิตผลผลิตภัณฑ์ของชุมชน แต่ต้องคำนึงถึงมาตรฐานในระดับประเทศหรือสากล โดยยึดมั่นบนฐานทรัพยากรท้องถิ่น

ดังนั้น เพื่อให้วิสาหกิจขนาดย่อยของไทยดำรงอยู่ต่อไปได้ จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างความแข็งแกร่งให้กับวิสาหกิจขนาดย่อย (Micro Enterprise) ให้มีภูมิคุ้มกันต่อสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ด้วยการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนด้านต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและให้เกิดความต่อเนื่อง เพื่อให้วิสาหกิจขนาดย่อยนี้สามารถพัฒนาต่อไปได้อย่างยั่งยืน และการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยยังเป็นการครอบคลุมไปถึงลักษณะการดำเนินงานในรูปแบบของวิสาหกิจชุมชนโดยปริยายอีกด้วย

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนของไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ยังมีข้อบกพร่อง ด้วยข้อสรุปดังกล่าว ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิสาหกิจรายย่อยดังนี้

1. ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้วิสาหกิจชุมชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 แต่ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้วิสาหกิจชุมชนมี

⁶ นัฐพล สุขบรรจง, “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2560), น. 299-301.

สถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ให้เป็นไปตามความพร้อมและความเหมาะสมของการดำเนินกิจการตามรูปแบบที่สมาชิกได้ตกลงกัน ดังนั้น จึงควรดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 โดยเพิ่มเติมข้อความเป็นมาตรา 5 วรรคสอง ว่า “วิสาหกิจชุมชนใดที่จะขอรับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ให้คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนสนับสนุนการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามรูปแบบและขั้นตอนของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือพระราชบัญญัติสหกรณ์” เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนที่ประสงค์จะดำเนินกิจการในรูปแบบของนิติบุคคล

2. ในการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน ควรดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 โดยเพิ่มเติมข้อความเป็นมาตรา 30 (6) ว่า “ให้สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจัดให้มีมาตรการ แผน โครงการ และ งบประมาณเพื่อสนับสนุนกิจการวิสาหกิจชุมชน” กล่าวคือ ให้สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) จัดทำไว้ในแผนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม หรือจัดทำขึ้นแยกต่างหากเป็นแผนการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนโดยเฉพาะ แต่ทั้งนี้ต้องมีการดำเนินการตามแผน และในส่วนของงบประมาณเพื่อสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน ให้นำเงินจากกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) เพื่อมาส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

3. ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมมาตรการส่งเสริมสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนของกรมสรรพากร ในการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับวิสาหกิจชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ที่มีเงินได้ไม่เกิน 1,800,000 บาทต่อปี หรือแล้วแต่กรณีขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจในขณะออกมาตรการ ให้มีการยกเว้นภาษีให้กับวิสาหกิจชุมชนทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นวิสาหกิจชุมชนที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ซึ่งเงินได้ของวิสาหกิจชุมชนเฉพาะในส่วนที่เกิน 1,800,000 บาท แรกหรือตามที่ได้กำหนด จึงจะนำไปคำนวณเพื่อเสียภาษีตามอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาหรืออัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานะทางกฎหมายของวิสาหกิจชุมชนนั้น และควรเพิ่มหลักเกณฑ์ในกรณีของนิติบุคคลในรูปแบบอื่น ที่ต้องการมาจดทะเบียนเป็นวิสาหกิจชุมชน ให้มีความเหมาะสมต่อสภาพสังคมในปัจจุบัน

4. นอกจากนี้ควรมีการปรับปรุงเพิ่มเติม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ดังนี้

4.1 ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2543 โดยเพิ่มคำว่า รวมทั้งวิสาหกิจรายย่อยไปในมาตรา 4 จากเดิมที่ว่า “วิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อม ได้แก่วิสาหกิจที่มีจำนวนการจ้างงาน มูลค่าสินทรัพย์ถาวร หรือทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง” โดยเพิ่มเป็น “วิสาหกิจขนาดกลางหรือขนาดย่อม รวมทั้งวิสาหกิจรายย่อย ได้แก่วิสาหกิจที่มีจำนวนการจ้างงาน มูลค่าสินทรัพย์ถาวร หรือทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง” เพื่อเป็นการเพิ่มเติมให้วิสาหกิจรายย่อยนั้นแยกออกมาเป็นอีกประเภทหนึ่ง เช่นเดียวกับ สาธารณรัฐอิตาลี สาธารณรัฐอินเดีย และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยในประเทศไทยได้ และดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติม

กฎกระทรวงกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. 2545 เดิมข้อ 1 วิสาหกิจขนาดย่อม ได้แก่ กิจการที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ ฯลฯ และข้อ 2 วิสาหกิจขนาดกลาง ได้แก่ กิจการที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ ฯลฯ โดยออกกฎกระทรวงเพิ่มเติมลักษณะของวิสาหกิจรายย่อย ว่า “วิสาหกิจรายย่อย ได้แก่ วิสาหกิจที่มีจำนวนการจ้างงาน ... หรือมีมูลค่าสินทรัพย์ถาวร... และให้หมายความรวมถึงวิสาหกิจชุมชนด้วย” ซึ่งจะเป็นการช่วยแก้ปัญหาเกี่ยวกับวิสาหกิจรายย่อย และวิสาหกิจชุมชน เพื่อที่ภาครัฐจะได้หามาตรการมาส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย รวมถึงวิสาหกิจชุมชนให้ดีขึ้นเป็นลำดับต่อไป

4.2 นำมาตรการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อยของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน มาส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน

หากรัฐทำตามทีกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าจะทำให้วิสาหกิจชุมชนของประเทศไทย สามารถได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐได้อย่างเต็มที่ ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐที่ต้องการจะส่งเสริมการดำเนินธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ ให้เจริญเติบโต มีความเข้มแข็งและก้าวต่อไปข้างหน้าด้วยความยั่งยืน ซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศดีขึ้นเป็นลำดับต่อไปด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการ และขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวของรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2548.

กิตติศักดิ์ ปรกติ. หลักกฎหมายบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559.

กัญญามน อินทวงศ์และคณะ. การจัดการวิสาหกิจชุมชน. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยพิษณุโลก จำกัด, 2554.
จันทร์ สิ้นศุภฤกษ์. กฎหมายลักษณะห้างหุ้นส่วนและบริษัท. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558.

ธัญญา ชื่อวาจา. “ปัญหาการปรับใช้ความรับผิดชอบเพื่อละเมิดของนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

นัฐพล สุขบรรจง. “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจรายย่อย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2560.

พัชยา น้ำเงิน. “ความรับผิดชอบการกระทำของผู้แทนนิติบุคคล.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

รายงานฉบับสมบูรณ์ กิจกรรมศึกษาเปรียบเทียบการส่งเสริมการสร้างเครือข่าย SMEs ในต่างประเทศ. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง เสนอต่อ สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม, ม.ป.ป.

สุนทร มณีสวัสดิ์. “สถานะทางกฎหมายของวัดไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531.

โสภณ รัตรากร. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หุ้นส่วน บริษัท. พิมพ์ครั้งที่ 13.
กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ, 2556.

ภาษาอังกฤษ

Japan Bank for International Cooperation. Japanese Mid-tier Enterprises and SMEs Entering New Stage of Global Business. Tokyo, 2017.

Preeta Misra. Leading SMEs of India 2017. RBL BANL. Mumbai.

Jennifer Abel-Koch. SME Investment and Innovation France. Germany. Italy and Spain. France.