

บทความวิจัย

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 กรณีศึกษา วิสาหกิจชุมชนในเขตอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย*

Legal Measures for Community Enterprise Promotion according to Community Enterprise Promotion Act B.E.2548: A Case Study of community enterprises in Mueang Loei District, Loei Province

เยาวพา กองเกต¹

Yaowapa kongket ²

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย

เลขที่ 234 ถนนเลย-เชียงคาน ตำบลเมือง อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย 42000.

Faculty of Humanities and Social Sciences, Loei Rajabhat University

No. 234 Loei-Chiang Khan Rd., Tumbon Muang, Mueang Loei District,

Loei Province, 42000.

* Corresponding author E-mail: papa.pare@hotmail.com

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัยเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 กรณีศึกษา วิสาหกิจชุมชนในเขตอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย” คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, พ.ศ. 2566

¹ ดร.เยาวพา กองเกต อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย

² Dr.Yaowapa Kongket, Lecturer in the Department of Law Faculty of Humanities and Social Sciences Loei Rajabhat University

วันที่รับบทความ : 1 เมษายน 2567 วันที่แก้ไขบทความ : 12 พฤษภาคม 2567
วันที่ตอบรับ : 5 มิถุนายน 2567 วันที่เผยแพร่ : 28 มิถุนายน 2567

บทคัดย่อ

บทความวิจัยฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีกฎหมายหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน 2) เพื่อศึกษาปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และ 3) เพื่อศึกษาหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนกรณีศึกษา วิสาหกิจชุมชนในเขตอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย ให้เหมาะสมต่อไป

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 แต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนในประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ในกระบวนการการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชน และมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจ ซึ่งพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว มิได้กล่าวถึงมาตรการการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจชุมชนไว้ เพื่อให้ผลผลิตและการบริการของวิสาหกิจชุมชนเป็นที่น่ายอมรับ น่าเชื่อถือ และเกิดความปลอดภัยแก่ผู้บริโภค หรือผู้ใช้บริการ

ดังนั้น จึงควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 เพื่อให้เกิดความเหมาะสม ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชน ท้องถิ่น และประเทศต่อไป

คำสำคัญ: ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน, พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548, อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย

ABSTRACT

This research aims to 1) study legal theories and concepts, including fundamental principles pertaining to the promotion of community enterprises; 2) examine enforcement issues with the Community Enterprise Promotion Act, B.E. 2548 (2005), which governs the promotion of community enterprises; and 3) explore ways to enhance and amend laws pertaining to the promotion of community enterprises, using a case study of community enterprises in Mueang Loei District, Loei Province.

The study's findings found that although Thailand had the Community Enterprise Promotion Act B.E. 2548 (2005) and the second amendment of 2019, it did not succeeded in advancing and developing community enterprises in terms of legal concerns pertaining to the creation of special funds to support and promote community enterprises, provide financial resources to support community enterprises' operations, or support legislative measures that established production and service standards for enterprises. It was also discovered that the aforementioned law's provisions omitted procedures for establishing benchmarks for the output and services provided by community businesses in order to guarantee that these businesses' offerings were respectable, trustworthy, and secure for customers or service users.

In order to ensure appropriateness and future benefits to the community, neighborhood, and nation, provisions pertaining to the development of community enterprises should be introduced to the law in accordance with the Community Enterprise development Act, B.E. 2548 (2005).

Keywords: Community Enterprise Promotion, Community Enterprise development Act, B.E. 2548 (2005), Mueang Loei District, Loei Province

1. ความนำ

ปัญหาทางเศรษฐกิจและความยากจน เป็นปัญหาที่ประเทศไทยต้องเผชิญในทุกยุคทุกสมัยโดยเฉพาะปัญหาความยากจนของประชาชนในชนบท ที่ได้เกิดขึ้นในสังคมไทย รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวจึงได้กำหนดนโยบายเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) ความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อแก้ไขปัญหความยากจนให้กับชุมชนต่างๆ อย่างต่อเนื่อง พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหิตลาธิเบศรรามาธิบดีจักรีนฤเบดินทรสยามินทราธิราช บรมนาถบพิตร พระมหากษัตริย์ลำดับที่ 9 แห่งราชวงศ์จักรี ทรงมีพระราชดำรัสในเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงขึ้นดังพระราชดำรัสที่ว่า “...การจะเป็นเช่นนั้นไม่สำคัญ สำคัญอยู่ที่เรามีเศรษฐกิจแบบพอมีพอกิน แบบพอมีพอกินนั้น หมายความว่า อุ้มชูตัวเองได้ ให้มีพอเพียงกับตนเอง ความพอเพียงนี้ไม่ได้หมายความว่าทุกครอบครัวจะต้องผลิตอาหารของตัวเอง จะต้องทอผ้าใส่เอง อย่างนั้นมันเกินไป แต่ว่าในหมู่บ้านหรือในอำเภอ จะต้องมีความพอเพียงพอสมควร บางสิ่งบางอย่างผลิตได้มากกว่าความต้องการก็ขายได้ แต่ขายในที่ไม่ห่างไกลเท่าไร ไม่ต้องเสียค่าขนส่งมากนัก...” พระราชดำรัส เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย วันที่ 4 ธันวาคม 2539 (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2561)

ด้วยแนวพระราชดำรัสเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง รัฐบาลในปี 2544 จึงเกิดนโยบายการดำเนินการที่มุ่งพัฒนาประเทศในรูปแบบ “เศรษฐกิจชุมชน” วิสาหกิจชุมชน (Community Enterprise) จึงเกิดขึ้นจากการนำเอาแนวทางเศรษฐกิจชุมชนหรือแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงมาพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ คำว่า “วิสาหกิจชุมชน”

จังหวัดเลย เป็นอีกหนึ่งจังหวัดที่มีการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันวิสาหกิจชุมชนในอำเภอเมืองเลยที่อนุมัติการจดทะเบียนแล้ว จำแนกตาม 14 พื้นที่ ระดับอำเภอ (จังหวัดเลย เมืองเลย) จำนวน 169 แห่ง โดยมีประเภทกิจการ คือ การผลิตสินค้าและการให้บริการ เช่น การจัดการเรื่องข้าว หมู เห็ด เป็ด ไก่ ผัก ผลไม้ น้ำยาสระผม สบู่ น้ำยาล้างจาน หรืออื่น ๆ ที่ชุมชนทำได้เองโดยไม่ยุ่งยากนัก เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจระดับรากหญ้าให้เข้มแข็งเกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ และลดภาระ ให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศสามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น

ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 ที่บัญญัติเรื่องการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนไว้ แต่ผู้วิจัยเห็นว่ายังคงมีมาตรการทางกฎหมายที่ยังเป็นอุปสรรคอันอาจส่งผลกระทบต่อการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนอยู่ กล่าวคือ การจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ซึ่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 ไม่มีรายละเอียดที่กล่าวถึงเนื้อหา หรือบัญญัติเป็นหมวดหมู่เกี่ยวกับกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนให้แก่กลุ่มวิสาหกิจชุมชน และกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรฐาน การผลิตผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจชุมชน ซึ่งควรมีบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการผลิตผลผลิต และการให้บริการของวิสาหกิจชุมชนให้ชัดเจน

งานวิจัยฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาถึงรายละเอียด ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่ยังเป็นอุปสรรคอันส่งผลกระทบต่อการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 ว่าปัจจุบันมีข้อดี หรือข้อเสียในการบังคับใช้อย่างไรเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจน และเกิดความเหมาะสมซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชน ท้องถิ่น และใช้บูรณาการต่อการจัดการเรียนการสอนในสาขาวิชานิติศาสตร์ต่อไป

2. แนวคิดเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชน

การส่งเสริมพัฒนาวิสาหกิจชุมชน เป็นแนวทางที่จะช่วยแก้ไขปัญหาคความยากจนของประชาชน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกล่าวว่า “วิสาหกิจชุมชน (Small and Micro Community Enterprise: SMCE) เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหาหนี้สินของประชาชน โดยมีหลักคิดที่ว่าหากประชาชนสามารถนำทรัพยากรต่าง ๆ มาทำให้เกิดมูลค่าก็จะสามารถสร้างรายได้ เนื่องจากสามารถพัฒนาเศรษฐกิจด้วยการสร้างงาน สร้างอาชีพให้เกิดขึ้นกับคนในชุมชน รวมถึงสร้างความมั่นคง และความยั่งยืนให้กับเศรษฐกิจ โดยการนำเอาทรัพยากร วัตถุดิบ และภูมิปัญญาของท้องถิ่นมาใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า สามารถแก้ปัญหาคความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนในประเทศให้อยู่ดีมีสุข ดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ซึ่งได้นำเอาปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มาใช้เป็นแนวทางซึ่งเน้น การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานการพัฒนาที่สำคัญของประเทศ” (ชนิกานต์ อินทรเผือก, ประเศ ไกรจันทร์และ ทวีศักดิ์ รูปสิงห์, 2564)

แนวคิดเกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชน วิสาหกิจชุมชนเป็นนโยบายของรัฐบาลสมัยนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ.2544 เห็นชอบให้จัดโครงสร้างส่วนราชการตามที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเสนอให้กลุ่มงานพัฒนาชุมชนอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีภารกิจสำคัญ คือ การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

แนวคิดวิสาหกิจชุมชนของกรมการพัฒนาชุมชน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระราชทานพระราชดำริในการพัฒนาชุมชน เพื่อความยั่งยืน โดยหลักการ“ทฤษฎีใหม่” 3 ขั้น คือ

ขั้นที่หนึ่ง มีความพอเพียง เลี้ยงตนเองได้บนพื้นฐานของความประหยัดและจัดการใช้จ่าย

ขั้นที่สอง รวมพลังกันในรูปกลุ่มเพื่อการผลิต การตลาด การจัดการ รวมทั้งด้านสวัสดิการการศึกษา และการพัฒนาสังคม

ขั้นที่สาม สร้างเครือข่าย กลุ่มอาชีพและขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลาย โดยประสานความร่วมมือกับภาครัฐกิจ ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคราชการในด้านเงินทุนการตลาด การผลิต การจัดการและข่าวสารข้อมูล

จากแนวคิดดังกล่าว จะเห็นได้ว่าวิสาหกิจชุมชนมีลักษณะที่สำคัญอยู่ 7 อย่างด้วยกันซึ่งถือเป็นองค์ประกอบของวิสาหกิจชุมชน คือ (อานันท์ ตะนัยศรี, 2555)

1. ชุมชนเป็นเจ้าของกิจการเอง แต่อย่างไรก็ดีบุคคลภายนอกอาจมีส่วนร่วมโดยอาจมีการถือหุ้นได้ เพื่อการมีส่วนร่วมร่วมมือและให้ความช่วยเหลือ แต่ไม่ใช่หุ้นใหญ่ทำให้มีอำนาจในการตัดสินใจ

2. ผลผลิตมาจากกระบวนการในชุมชนซึ่งอาจจะนำวัตถุดิบบางส่วนมาจากภายนอกได้ แต่เน้นการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นให้มากที่สุด

3. ริเริ่มสร้างสรรค์เป็นนวัตกรรมของชุมชนเพื่อการพัฒนาศักยภาพของชุมชนซึ่งมีความรู้ภูมิปัญญาหากมีกระบวนการเรียนรู้ที่เหมาะสมเกิดมีความเชื่อมั่นในตนเองก็จะริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ได้โดยไม่เอาแต่เลียนแบบหรือแสวงหาสำเร็จ

4. มีฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นผสมผสานกับภูมิปัญญาสากล ฐานภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นฐานทุนที่สำคัญเป็นการสืบทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น โดยปรับประยุกต์ให้ทันสมัยผสมผสานกับความรู้ภูมิปัญญาสากลหรือจากที่อื่น

5. มีการดำเนินการแบบบูรณาการเชื่อมโยงกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ

6. มีการเรียนรู้เป็นพื้นฐานหลักซึ่งการเรียนรู้ถือเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน

7. มีการพึ่งตนเองโดยการพึ่งตนเองถือเป็นจุดประสงค์อันดับแรกและสำคัญที่สุดของวิสาหกิจชุมชน

สรุปได้ว่า ลักษณะการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนจึงเป็นระบบเศรษฐกิจแบบฐานรากที่เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ เน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และพึ่งพาตนเองโดยใช้แนวคิดของเศรษฐกิจชุมชนที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้คนในชุมชนได้มีส่วนร่วมในการร่วมคิดร่วมทำร่วมตัดสินใจและร่วมรับผลประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชุมชนทั้งในด้านการผลิตการบริโภคและการใช้ทุนของชุมชนซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญการดำเนินชีวิตของคน ดังนั้น วิสาหกิจชุมชนจึงควรมีแนวทางในการพัฒนาที่เหมาะสมเพื่อให้วิสาหกิจชุมชน เกิดความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

3. หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

วิสาหกิจชุมชน ถือเป็นหน่วยหนึ่งของระบบเศรษฐกิจชุมชนรูปแบบหนึ่ง โดยก่อและเกิดขึ้นตามแนวนโยบายของรัฐ มีแนวคิดที่ว่าปัญหาของประเทศในภาพรวม การพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็ง พร้อมสำหรับการแข่งขันทางการค้าในอนาคต จึงมีความจำเป็นเป็นอย่างมาก ด้วยวิสาหกิจชุมชนเริ่มต้นมาจาก แนวคิดการพัฒนาชนบทเป็นแนวคิดที่มองว่า การพัฒนาชนบท (ชาติชาย ณ เชียงใหม่, 2530) เป็นการปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนผู้มีรายได้น้อย ที่อาศัยอยู่ในชนบท และทำให้กระบวนการพัฒนาสามารถดำเนินการต่อไปด้วยตนเอง การพัฒนาชนบทจึงเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาประเทศและถือว่าเป็นแนวนโยบายในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน หลักของระบบการผลิตทางเศรษฐกิจ

สรุปได้ว่า วิสาหกิจชุมชนจัดเป็นกิจการที่ชุมชนและคนในชุมชนเป็นเจ้าของ กิจกรรมการผลิตสินค้ากิจการให้บริการหรือกิจการอื่น ๆ เพื่อสร้างรายได้และการพึ่งตนเองครบถ้วนชุมชนและระหว่างชุมชนโดยการนำทุนทางสังคมชุมชนที่มีอยู่ ได้แก่ ความรู้ ภูมิปัญญาท้องถิ่น วิถีชีวิต วัฒนธรรมประเพณี ทรัพยากรท้องถิ่น ฯลฯ ผสมผสาน

การบริหารการจัดการสมัยใหม่เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเรียนรู้ของชุมชน ซึ่งไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม หรืออาจกล่าวให้เข้าใจง่าย ๆ ได้ว่า วิสาหกิจชุมชน หมายถึง กิจกรรมชุมชนโดยชุมชนเพื่อประโยชน์ของคนในชุมชนที่ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นและทุนทางสังคมของชุมชนในการดำเนินกิจการดังกล่าวจุดมุ่งหมายของการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนการเสริมสร้างภูมิปัญญาท้องถิ่นและกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนในการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนเพื่อสร้างโอกาสและรายได้ของชุมชนฐานรากให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืน โดยหลักการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน คือ การทำสินทรัพย์ของชุมชนกลายเป็นสินทรัพย์ที่มีค่าและทำให้เป็นสินทรัพย์ที่มีมูลค่าเพิ่มเพื่อนำไปสู่สินค้าของชุมชนทำให้เกิดรายได้และกลายเป็นสินทรัพย์ของชุมชนเพื่อให้รากฐานเศรษฐกิจมั่นคงซึ่งมาจากภูมิปัญญาของชุมชนเองบทบาทของกรมการพัฒนาชุมชนในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเป็นองค์กรประสานการส่งเสริมและสนับสนุนวิสาหกิจชุมชน สร้างความสมดุลระหว่างเศรษฐกิจสมัยใหม่กับวัฒนธรรมภูมิปัญญาไทย

นโยบายและแนวทางของรัฐที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจรากหญ้า

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) เป็นแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรกที่รองรับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) เป็นแผนที่จัดทำขึ้นในช่วงการปฏิรูปประเทศและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์โลกด้วยการน้อมนำเอา “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศ โดยมีประเด็นสำคัญในการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน และวิสาหกิจเพื่อสังคม เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ รวมทั้งการกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจ เช่น (กรมการพัฒนาชุมชน. (2560).

1. การส่งเสริมการประกอบอาชีพของผู้ประกอบการระดับ

2. การยกระดับห่วงโซ่มูลค่าด้วยการใช้เทคโนโลยีวิจัย และพัฒนาเพื่อสร้างนวัตกรรมการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและสอดคล้องกับความต้องการของการตลาด รวมทั้งสร้างสังคมผู้ประกอบการให้มีทักษะการทำงานธุรกิจที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี

3. การส่งเสริมความเข้มแข็งของเศรษฐกิจกระแสใหม่ เช่น เศรษฐกิจเชิงสร้างสรรค์และวัฒนธรรม การพัฒนาวิสาหกิจตั้งใหม่ (Start Up) และวิสาหกิจเพื่อสังคม รวมถึงการสร้างสังคมผู้ประกอบการเพื่อต่อยอดการผลิตและบริการ

4. การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากทั้งวิสาหกิจขนาดย่อม ขนาดเล็ก และขนาดกลางวิสาหกิจชุมชนและวิสาหกิจเพื่อสังคม เพื่อขยายฐานเศรษฐกิจฐานรากให้มีความครอบคลุมมากขึ้นเป็นการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาและส่งเสริมสังคมผู้ประกอบการให้ผลิตได้และขายเป็น

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 – 2579) มีประเด็นที่จะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก เช่น ในการกำหนดยุทธศาสตร์การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมเรื่องการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมให้คนทุกกลุ่มในสังคม ซึ่งได้เน้นที่จะกล่าวถึงการสร้างรายได้เพิ่มและสร้างหลักประกันทางสังคมสำหรับผู้มีรายได้น้อยในกลุ่มประชากร ร้อยละ 40 ที่มีรายได้ต่ำสุด ผู้ด้อยโอกาส และสนับสนุนการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และภาคประชาสังคม เพื่อสร้างความร่วมมือที่เน้นผลลัพธ์เพื่อสังคม และหรือการส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม รวมถึงการเสริมสร้างพลังทางสังคมด้วยการส่งเสริมให้วิสาหกิจชุมชน สามารถเข้าถึงตลาดเงินตลาดทุนและมีการเชื่อมต่อกับตลาดสินค้าและบริการตามกลุ่มประเภทของวิสาหกิจ

3.1 หลักภารกิจของรัฐ

รัฐที่ยอมรับนับถือคุณค่าของหลักประชาธิปไตยและคุณค่าของ หลักนิติรัฐ แล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐมีภารกิจหลักและภารกิจรอง ดังต่อไปนี้

1. ภารกิจหลักของรัฐ

ภารกิจหลักของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐจะต้องทำเพราะเป็นสัญลักษณ์ของรัฐ และอำนาจอธิปไตย ภารกิจเช่นนี้เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ผู้ปกครองใช้โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ ส่วนรวม หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ภารกิจที่จะทำให้รัฐ ดำรงชีวิตอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือสูญสลาย ไปที่เรียกว่าความมั่นคงของรัฐหรือความ พลอดภัยของประเทศ ภัยที่จะคุกคามต่อการดำรงอยู่ของ รัฐอาจเกิดจากศัตรูภายนอก หรือภายในก็ได้ พิจารณาในแง่นี้รัฐจึงมีภารกิจใน 2 ด้าน คือ ภารกิจต่อ ภายนอก ได้แก่ กิจการทหาร และกิจการต่างประเทศ

2. ภารกิจรองของรัฐ

ภารกิจรองของรัฐ คือ ภารกิจที่รัฐอาจจะทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐ มอบหมาย ให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ ถึงแม้ว่าภารกิจรองจะมีความสำคัญ ในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ไม่ถึงว่าภารกิจรองของรัฐเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตย องค์การอื่นนอกจากรัฐอาจเป็น ผู้จัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้เช่นกัน ภารกิจลำดับรองของรัฐ อาจแบ่งอย่างกว้างได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้ (สมยศ เชื้อไทย, 2555)

1) ภารกิจทางสังคมวัฒนธรรม หมายถึง ภารกิจด้านการศึกษา ได้แก่ จัดตั้ง สถานศึกษา ในระดับต่าง ๆ ด้านสาธารณสุข ได้แก่ การดูแลสุขภาพอนามัยของประชาชน เป็นต้น ภารกิจด้านศิลปวัฒนธรรม ได้แก่ การส่งเสริมและการอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม ของภารกิจด้านสังคมสงเคราะห์ด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นต้น

2) การกิจด้านเศรษฐกิจ หมายถึง การกิจด้านอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ได้แก่ การผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคต่าง ๆ การค้าขาย งานบริการ การคมนาคม รวมทั้งการสื่อสาร ในรูปแบบต่าง ๆ การทำภารกิจของรัฐในด้านนี้มีรูปแบบและวิธีการแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ ตามแนวความคิดลัทธิเศรษฐกิจการเมืองที่แตกต่างกัน

3.2 หลักประโยชน์สาธารณะ

หลักประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน (Public Interest) เป็นองค์ประกอบประการสำคัญที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงเสมอในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หลักการในทางกฎหมายปกครองที่เรียกร้องให้การกระทำทั้งหลายทั้งปวงขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น เป็นหลักการที่อธิบายได้จากการยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการกระทำทั้งหลายขององค์การของรัฐย่อมจะต้องเป็นไป เพื่อประชาชนทั้งปวง เพื่อสันติสุขและความดีงามร่วมกัน หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ย่อมเป็นหลักการสำคัญในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2549)

4. มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 เป็นกฎหมายที่ต้องการการส่งเสริมเศรษฐกิจ ชุมชน และพัฒนาวิสาหกิจชุมชน ในด้านต่าง ๆ ให้มีความสามารถในการแข่งขันทางการค้า มีความพร้อมจะไปสู่ การเป็นผู้ประกอบกิจการขนาดย่อมและขนาดกลาง อันเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจในระดับฐานรากของประเทศ

ในส่วนบทนิยามของพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 บัญญัติไว้ในมาตรา 3 บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“วิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการหรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการ โดยคณะบุคคลที่มีความผูกพันมีวิถีชีวิตร่วมกันและ

รวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัวชุมชนและระหว่างชุมชนทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนในเครือข่าย

“กิจการวิสาหกิจชุมชน” หมายความว่า กิจการของวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

“คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัด” หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนกรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจังหวัดแล้วแต่กรณี”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบัญญัติในมาตรา 3 ที่ให้ความหมายของคำว่า วิสาหกิจชุมชนว่า กิจการของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกันและรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้ และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด จะเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติมอบอำนาจให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนในการที่จะประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ความเป็นวิสาหกิจชุมชน ซึ่งเป็นหัวใจของกฎหมายและเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายก็เพื่อให้มีการส่งเสริมความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นการสร้างรายได้ การช่วยเหลือซึ่งกันและกันการพัฒนาความสามารถในการจัดการและการพัฒนารูปแบบ

ของวิสาหกิจชุมชนมีผลให้ชุมชนพึ่งพาตนเองได้และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็งพร้อมสำหรับการแข่งขันทางการค้าในอนาคตไม่ว่าในระดับใด รวมถึงการพัฒนาวิสาหกิจชุมชนไปสู่การเป็นผู้ประกอบการในระดับสูงขึ้นไป ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มีจุดมุ่งหมายในการแก้ปัญหาความยากจนและยกระดับคุณภาพชีวิตของคนส่วนใหญ่ของประเทศ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย ภายใต้แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเน้นการสร้างเสริมความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานการพัฒนาที่สำคัญของประเทศโดยให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงของเศรษฐกิจชุมชนด้วยการบูรณาการกระบวนการผลิตบนฐานศักยภาพและความเข้มแข็งของชุมชนอย่างสมดุลเน้นการผลิตเพื่อการบริโภคอย่างพอเพียงภายในชุมชน รวมทั้งพัฒนาระบบการบ่มเพาะวิสาหกิจชุมชนควบคู่ไปกับการสร้างผู้ประกอบการใหม่ด้วยการพัฒนาความรู้ด้านการจัดการการตลาด พัฒนาศักยภาพความรู้เกี่ยวกับการผลิตสินค้าเฉพาะถิ่น พัฒนามาตรฐานสินค้าการสร้างตราสินค้าการจัดการเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาและการพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพของกลุ่มต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับความหลากหลายของชุมชนเพื่อลดความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ

เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว การที่กฎหมายมอบอำนาจให้คณะบุคคลเป็นผู้กำหนดกรอบความหมาย หลักเกณฑ์ เป็นเพียงการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเท่านั้น เป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนแต่ไม่มีกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์หากวิสาหกิจชุมชนนั้นไม่มีการรักษาคุณภาพ ให้เป็นที่เชื่อถือและปลอดภัยต่อผู้บริโภค หรือผู้ใช้บริการแล้วผลจะเป็นอย่างไร กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดบทบังคับ ในกรณีที่วิสาหกิจชุมชนก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องคุณภาพ ความน่าเชื่อถือตลอดจนความปลอดภัยของสินค้า ดังนั้น คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน จะมีอำนาจดำเนินการหรือจัดการประการใด อาจส่งผลให้

กฎหมายกลายเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนจนยากแก่การแก้ไขเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ไม่มีความหมายบังคับ

5. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 กรณีศึกษาวิสาหกิจชุมชนในเขตอำเภอเมืองจังหวัดเลย

ปัจจุบันประเทศไทยมีพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2562 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจากการศึกษา ยังพบปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนในประเด็นกฎหมาย ดังนี้ คือ 1) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ได้มีการประกาศใช้บังคับเมื่อปี 2548 เพื่อให้มีการส่งเสริม ความรู้และภูมิปัญญาท้องถิ่นมาผลิตเป็นสินค้าหรือบริการ สร้างรายได้และช่วยเหลือซึ่งกันและกันภายในชุมชน ตลอดจนพัฒนาความสามารถในการจัดการและพัฒนารูปแบบของวิสาหกิจชุมชน อันจะยังผลให้ชุมชนพึ่งพาตนเองได้และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็ง โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้ “วิสาหกิจชุมชน หมายถึง กิจการ ของชุมชนเกี่ยวกับการผลิตสินค้า การให้บริการ หรือการอื่น ๆ ที่ดำเนินการโดยคณะบุคคลที่มีความผูกพัน มีวิถีชีวิตร่วมกัน และรวมตัวกันประกอบกิจการดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลในรูปแบบใดหรือไม่เป็นนิติบุคคล เพื่อสร้างรายได้และเพื่อการพึ่งพาตนเองของครอบครัว ชุมชนและระหว่างชุมชนตามหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนประกาศกำหนด” ดังนั้น กลไกในการสนับสนุนการดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องของกฎหมายการจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนจึงมีความสำคัญอย่างมาก เพราะจะเห็นได้ว่าด้วยการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชนนั้น ชุมชนเป็นเจ้าของและผู้ดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการในการผลิต การใช้วัตถุดิบ ทรัพยากร เงินทุน แรงงาน ดำเนินการใน

ชุมชนเป็นหลักในลักษณะของการพึ่งพาตนเอง วิสาหกิจชุมชนจึงเป็นโครงการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมสนับสนุนเศรษฐกิจชุมชน โดยการนำเอาแนวทางเศรษฐกิจชุมชนหรือแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงมาพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ เพื่อสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นผู้ประกอบการในระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย กฎหมายจึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการจัดตั้ง และการดำเนินงานการสนับสนุนวิสาหกิจชุมชนไว้ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน กำหนดนโยบาย มาตรการและแผนการพัฒนาและส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชน ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน หรือให้คำแนะนำแก่วิสาหกิจชุมชนและเครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ในการดำเนินงาน เป็นต้น

แต่ด้วยวิสาหกิจชุมชนมีรูปแบบและความเข้มแข็งในการดำเนินการที่แตกต่างกัน ดังนั้น การส่งเสริมและสนับสนุนเงินทุนให้กับวิสาหกิจชุมชนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง จากการศึกษาพบว่า กฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับต่าง ๆ รวมถึงการดำเนินการของภาครัฐ ในเรื่องของการสนับสนุนการจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน การดำเนินการของรัฐในรูปแบบการมีส่วนร่วมจึงถือเป็นภารกิจหลักของรัฐประการหนึ่ง เนื่องจากการดำเนินการของรัฐทั้งในภารกิจหลัก และภารกิจรองเป็นการดำเนินกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ซึ่งภารกิจหลักหรือภารกิจการใช้อำนาจรัฐเป็นการควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน และภารกิจรองหรือภารกิจการให้บริการสาธารณะสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของคนในสังคม และการสนับสนุนหรือพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนของประชาชนในชุมชนต่าง ๆ จัดอยู่ในส่วนของภารกิจรองหรือภารกิจการให้บริการสาธารณะ (Public Services) โดยรัฐอาจจะทำด้วยตนเองอาจมอบหมายให้ปัจเจกชน/บุคคลธรรมดา เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำภารกิจหรือบริการสาธารณะนั้นด้วยก็ได้ ล้วนแต่มีความสำคัญในทางปฏิบัติการกิจของรัฐที่เป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง

5.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมเรื่องกองทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ยังเกิดปัญหา กล่าวคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 ไม่มีระบบการช่วยเหลือ ในเรื่อง “การจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน” ที่ชัดเจนในตัวบทกฎหมาย แต่การส่งเสริมและช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงิน หรือเรื่องอื่น ๆ ที่วิสาหกิจชุมชน หรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนต้องการความช่วยเหลือ ต้องร้องขอโดยผ่านการพิจารณาของกลุ่มคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชนในจังหวัดของตน เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาดำเนินการ

การกำหนดของกฎหมายในลักษณะดังกล่าว อาจส่งผลทำให้ในการพัฒนาหรืออาศัยงบประมาณเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจชุมชน ประชาชนต้องรอคณะกรรมการในการดำเนินการประสานในกองทุนต่าง ๆ เพื่อนำเงินงบประมาณกลับมาสนับสนุนกิจการของวิสาหกิจชุมชน ซึ่งอาจทำให้เกิดความล่าช้า หรือไม่ทันต่อการนำเงินไปใช้จ่ายลงทุนหรือบริหารกิจการ เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 ไม่มีบัญญัติในเรื่องของ การจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน (กองทุนที่เป็นของตนเอง) เพียงแต่ประสานงานกับหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และกองทุนที่เกี่ยวข้องกับกิจการวิสาหกิจชุมชน เพื่อให้การส่งเสริมกิจการวิสาหกิจชุมชนเป็นไปอย่างมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพเท่านั้น และจากการศึกษายังพบว่า ในการดำเนินการของวิสาหกิจชุมชนนั้น ทางปฏิบัติกฎหมายก็ไม่ได้รับรอง หรือมียืนยันได้ว่าการดำเนินการ หรือการประสานงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ของวิสาหกิจชุมชนหรือเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนนั้น ๆ จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนที่เกี่ยวข้องมากนัก้อยประการใด สำหรับกองทุนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 อาจทำให้วิสาหกิจ

ชุมชนไม่ได้รับความช่วยเหลือทันตามความต้องการในการแข่งขันในสภาวะกลไกทางการตลาดได้อย่างทั่วถึง

ดังนั้น การที่กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 ไม่มีบทบัญญัติ ในเรื่องเงินกองทุนสนับสนุนเป็นของตนเอง จึงอาจส่งผลโดยตรงต่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจรูปแบบวิสาหกิจชุมชนได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 จะพบว่า เกิดปัญหาหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง ไม่ใช่หน่วยงานโดยตรงในการทำหน้าที่เพื่อพัฒนาวิสาหกิจชุมชนเป็นการเฉพาะ แต่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในหลายบทบาท หรือหลายส่วน เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 ที่กำหนดหน้าที่ของกรมส่งเสริมการเกษตรในการทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างคล่องตัว และสามารถส่งเสริมให้วิสาหกิจชุมชนมีความเข้มแข็งและสามารถพัฒนาไปสู่การเป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมได้ต่อไป ตลอดจนสมควรกำหนดให้กรมส่งเสริมการเกษตรและสำนักงานเกษตรจังหวัดทำหน้าที่เป็นศูนย์บริการรับเรื่องประสานงาน ติดตามผลการดำเนินการให้แก่วิสาหกิจชุมชนเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่วิสาหกิจชุมชนในการติดต่อกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งสมควรยกเว้นค่าธรรมเนียมในการโอนอสังหาริมทรัพย์ ให้แก่วิสาหกิจชุมชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของวิสาหกิจชุมชนที่จัดตั้งเป็นนิติบุคคลนั้นด้วย โดยเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ.2546 จะพบว่า กรมส่งเสริมการเกษตรต้องมีหน้าที่อื่น ๆ อีกมากมาย นอกจากการดูแลวิสาหกิจชุมชน และเมื่อพิจารณาโครงสร้างของหน่วยงานในกรมส่งเสริมการเกษตร จะพบว่า หน่วยงานที่ดูแลวิสาหกิจชุมชนจริง ๆ มีสถานะเป็นเพียงกองหนึ่งใน

กรมส่งเสริมการเกษตร ซึ่งกองดังกล่าวไม่มีเงินงบประมาณ หรือการบริหารงานบุคคลได้ด้วยตนเอง จะต้องรอเพียงอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรสั่งการตามลำดับชั้นบังคับบัญชา หากจะขออนโยบาย หรือจะออกนโยบายเพื่อบังคับใช้กฎหมายก็ต้องผ่านความเห็นชอบของอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรซึ่งทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ของนโยบายคณะกรรมการวิสาหกิจชุมชน หรือปฏิบัติหน้าที่ได้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 การบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงส่งผลโดยตรงต่อการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้มีการส่งเสริมและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน ในรูปแบบวิสาหกิจชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

5.2 มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจชุมชน

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าระบบเศรษฐกิจชุมชนในอดีต เป็นการผลิตสินค้า โดยเริ่มจากการผลิตสินค้าเพื่อการอุปโภคบริโภค และแลกเปลี่ยนกันภายในสังคมชุมชนในลักษณะการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในการผลิตจึงมีความเพียงพอ ที่จะใช้ภายในครอบครัวของตนเอง ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบหัตถกรรม หรือเกษตรกรรม เช่น การทอผ้า การปลูกข้าวในครัวเรือนเดียวกัน เป็นต้น โดยชุมชนมีความเชื่อร่วมกัน เศรษฐกิจชุมชนจึงเป็นแนวคิดที่ดำรงอยู่มาแต่เดิมของชุมชน ถือเป็นระบบที่ค่อนข้างเป็นอิสระจากรัฐและนายทุน แต่ต่อมาได้มีการปรับเปลี่ยนความคิดที่ต้องพึ่งตนเองก่อนเป็นอันดับแรก และเปลี่ยนระบบการผลิตเพื่ออุปโภคบริโภค มาเป็นการผลิตเพื่อการยังชีพ เมื่อเหลือจากการอุปโภคบริโภค เป็นการขายผลผลิตสร้างมูลค่าเพิ่มให้มากขึ้นโดยการแปรรูปผลผลิตและรวมกลุ่มกันขายสินค้าเพื่อที่จะมีอำนาจต่อรองทางการค้า ตลอดจนการทำธุรกิจร่วมกับภาคเอกชน บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันและผลประโยชน์ร่วมกัน โดยเฉพาะด้านการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ เพื่อสร้างความก้าวหน้าและก้าวหน้ายุคโลกปัจจุบัน ความพอเพียงจึงอาจหมายถึง ความพอประมาณความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่ต้องมี

ระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอควร ต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้จึงต้องอาศัยความรอบรู้ รอบคอบและความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่าง ๆ มาใช้ในการวางแผน และการดำเนินการทุกขั้นตอน การจัดการธุรกิจเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบการธุรกิจ ที่จะดำเนินงานเพื่อให้เกิดการบรรลุ เพราะการประกอบธุรกิจ เป็นกิจกรรมเชิงรุกทำไปบนรากฐานของการแลกเปลี่ยน ต่างตอบแทนที่พอสมประโยชน์แก่กันและกันนั่นคือ ผู้บริโภคจะได้รับสินค้าและหรือบริการเป็นการตอบแทน ค่าใช้จ่ายที่เสียไป ส่วนผู้ประกอบการ จะได้รับกำไรเป็นการตอบแทน

มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจชุมชนนั้นเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ยังไม่มีปรากฏที่ชัดเจนอยู่ในมาตราใดในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 ตัวบทกฎหมายมีเพียงกำหนดถึงมาตรการการส่งเสริมการดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชน เกี่ยวกับการมาตรฐานการผลิตและบริการ ตลอดจนการรับรองเกี่ยวกับแหล่งกำเนิด ส่วนประกอบ วิธีการผลิต คุณภาพ หรือคุณลักษณะอื่นใดของสินค้า หรือการรับรองเกี่ยวกับสภาพ คุณภาพ ชนิด หรือคุณลักษณะอื่นใดของบริการ เพื่อให้สินค้าหรือบริการของ กิจการวิสาหกิจชุมชนเป็นที่เชื่อถือ รวมทั้งปลอดภัยต่อผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการ และจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติ มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ซึ่งกฎหมายกำหนดแต่เพียงหน้าที่การส่งเสริมของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเท่านั้น แต่ไม่มีกรณีของการกำหนดว่า หากวิสาหกิจชุมชนนั้นไม่มีการรักษาคุณภาพ ให้เป็นที่เชื่อถือและปลอดภัยต่อผู้บริโภค หรือผู้ใช้บริการ แล้วผลจะเป็นอย่างไร กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดบทบังคับ ในกรณีที่วิสาหกิจชุมชนก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องคุณภาพ ความน่าเชื่อถือตลอดจนความปลอดภัยของสินค้า ดังนั้น คณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน จะมีอำนาจดำเนินการหรือจัดการประการใด

ผู้วิจัยเห็นว่า อำนาจของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ที่จะกำหนดเงื่อนไข และผลของการฝ่าฝืนเงื่อนไขเป็นอำนาจที่ค่อนข้างกว้าง แต่การตีความดังกล่าวก็ไม่ชอบด้วยหลักการเพราะการกำหนดบทบังคับ และผลของการบังคับสมควรที่จะได้กำหนด ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนฉบับนี้มีข้อปล่อยให้เป็นการของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ที่จะไปกำหนดโดยอาศัยกฎหมาย ลำดับรอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน นั้นมุ่งเน้นการผลิตเพื่อการบริโภคอย่างพอเพียง ภายในชุมชนเป็นหลักภายใต้ แนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มิได้มุ่งหวังผลกำไรเป็นหลัก ซึ่งหากพิจารณาคำว่าผู้ประกอบการธุรกิจแล้วนั้น สิ่งผู้ประกอบการธุรกิจทุกรายหวังก็คือ ผลกำไรที่ตนจะต้องได้จากการลงทุน ซึ่งต่างจากวิสาหกิจชุมชนที่เน้นการผลิต เพื่อใช้ภายในชุมชนก่อนเป็นหลัก ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าวิสาหกิจชุมชน ไม่ใช้ผู้ประกอบการธุรกิจ ตามความหมายที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค ได้กำหนดคำนิยามไว้ ดังนั้น หากกิจการวิสาหกิจชุมชน ใดฝ่าฝืนหรือก่อให้เกิดความเสียหาย ก็ต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน เนื่องจากเป็นกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการมีตัวตนของวิสาหกิจชุมชนในทางกฎหมายและเป็นที่ยอมรับของสังคมต่อไป

6. บทส่งท้าย

การส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ในประเทศไทยมีความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะวิสาหกิจชุมชนถือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจและเป็นเครื่องมือสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจชุมชนซึ่งเป็นเศรษฐกิจฐานรากโดยรวมของประเทศ ดังนั้นหากวิสาหกิจชุมชนที่จะประสบความสำเร็จจึงควรมีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาวิสาหกิจชุมชนไม่ว่าจะเป็นประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ในกระบวนการการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินงานของวิสาหกิจชุมชน และมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจ

จากการศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 กรณีศึกษา วิสาหกิจชุมชนในเขตอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย ผู้วิจัยขอนำเสนอข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน

ผู้วิจัย เห็นว่าควรมีการเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกองทุนเป็นการเฉพาะเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน โดยรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายควรมีรายละเอียด ดังนี้ คือ

1) กำหนดหลักเกณฑ์ และมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในเรื่องเงินทุน และกองทุนให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548

2) กำหนดกระบวนการส่งเสริม และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนให้มีมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นวิสาหกิจชุมชน หรือโครงการสร้างผลิตภัณฑ์รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง รวมถึงมีการ จัดตั้งกองทุนส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนที่จะให้ความช่วยเหลือแก่วิสาหกิจชุมชน

3) จัดตั้งองค์กรหลัก หรือสถาบันพัฒนาการเรียนรู้ และส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเพื่อให้เป็นองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจชุมชนในด้านต่าง ๆ เช่น การฝึกอบรม หรือการให้ความรู้แก่วิสาหกิจชุมชนตั้งแต่เริ่มดำเนินการ จนกระทั่งสามารถแข่งขันในตลาดได้ด้วยตนเอง

ผู้วิจัยเห็นว่า แม้สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ฉบับที่ 2 พ.ศ.2562 ต้องการให้กรมส่งเสริมการเกษตร ทำหน้าที่อำนวยความสะดวก ให้วิสาหกิจชุมชน ในการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคล ปรับปรุงองค์กรคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมการส่งเสริม

และสนับสนุน ยกเลิกคณะกรรมการประสานนโยบายกองทุนเพื่อพัฒนากิจการวิสาหกิจชุมชน และเพิ่ม สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นคณะกรรมการฯ เพื่อให้มีบทบาทในการส่งเสริมและสนับสนุนกิจการวิสาหกิจชุมชนก็ตาม แต่ควรมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ระบुरายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการที่เป็นหมวดหมู่ มิใช่เป็นการให้อำนาจพิจารณาเพื่อกระทำการเฉพาะเรื่อง ทั้งนี้เพื่อพัฒนาให้วิสาหกิจชุมชนมีความเจริญเติบโตในอนาคตต่อไป

2. ประเด็นมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจชุมชน

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน พ.ศ.2548 แล้วจะเห็นได้ว่า ตัวบทกฎหมายมีเพียงกำหนดถึงมาตรการการส่งเสริมการดำเนินกิจการวิสาหกิจชุมชน เกี่ยวกับมาตรฐานการผลิตและบริการ ตลอดจนการรับรองเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดผลผลิต และบริการของวิสาหกิจชุมชน แต่ในเรื่องของ ส่วนประกอบ วิธีการผลิต คุณภาพ หรือคุณลักษณะอื่นใดของสินค้า หรือการรับรองเกี่ยวกับสภาพ คุณภาพ ชนิด หรือคุณลักษณะอื่นใดของบริการ เพื่อให้สินค้าหรือบริการของ กิจการวิสาหกิจชุมชนเป็นที่เชื่อถือ รวมทั้งปลอดภัยต่อผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการ จะเห็นกฎหมายเพียง กำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนในการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนเท่านั้น ไม่มีในส่วนของกฎหมายที่กำหนดว่า หากไม่มีการรักษาคุณภาพ ให้เป็นที่เชื่อถือและปลอดภัยต่อผู้บริโภค หรือผู้ใช้บริการ แล้วผลจะเป็นประการใด ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจชุมชนเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืน โดยรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายควมมีรายละเอียด ดังนี้ คือ

1) กำหนดรายละเอียดของกฎหมาย ในลักษณะที่ว่าหากปรากฏว่าวิสาหกิจชุมชนใดกระทำการโดยไม่สุจริต เพื่อให้ได้มาซึ่งการช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน หรือได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ โดยมีขอบตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนนี้ ให้มีคณะกรรมการควบคุมตรวจสอบ และมีอำนาจในการสั่งเพิกถอนการรับขึ้นทะเบียนหรือรับจดทะเบียนวิสาหกิจชุมชนนั้นได้

2) ควรมีบทลงโทษกำหนดระยะเวลาการขอขึ้นทะเบียนหรือขอจดทะเบียน จัดตั้งวิสาหกิจชุมชนที่กระทำการโดยไม่สุจริตในการกำหนดมาตรฐานผลผลิตและการให้บริการของวิสาหกิจชุมชน เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิด

แต่อย่างไรก็ตามเพื่อความยุติธรรม วิสาหกิจชุมชนที่ถูกเพิกถอนอาจมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการที่เพิกถอนได้

ผู้วิจัยเห็นว่า การเพิ่มรายละเอียดของกฎหมายก็เพื่อเป็นการป้องกัน และปรามกลุ่มวิสาหกิจชุมชนที่ดำเนินการกิจการในการผลิตและให้บริการที่ได้จดทะเบียนถูกต้องตามพระราชบัญญัติส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน และได้รับการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐแต่ละเลยการผลิตและการควบคุมมาตรฐานสินค้าหรือบริการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้บริโภคสินค้าหรือบริการ และเพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ละเกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

References

- Anan Tanaisri. (2012). *Community Enterprise*. Retrieved on 15 March 2023, from <http://ophbgo.blogspot.com/>.
- Chatchai Na Chiangmai. (1987). *The political structure of the community and the participation of People in rural development, truth and power in public administration*. Commemorative document for the 30th anniversary of the Faculty of Public Administration National Institute of Development Administration.
- Chonnikarn Intaraphuek, Prapet Kraichan and Taweesak Roopsing. (2021). The Model of Community Enterprise Management for Sustainable Growth. *Journal of Technical and Engineering Education*, 12 (2): 48.
- Community Development Department. (2017). *Project to search for prototypes, expand and expand success. Development of the grassroots economy and the Pracharath*. Research report of the National Institute of Development Administration.
- Community Enterprise Promotion Act, B.E. 2548 (2005)
- Community Enterprise Promotion Act (No. 2), B.E. 2562 (2019)
- Somyot Chuathai. (2012). *Basic principles of public law* (8th Edition). Bangkok: Winyuchon Printing.
- The Stock Exchange of Thailand. (2018). *Financial Planning with the King's Philosophy*. Bangkok: Print City Company Limited.

Worajet Phakharat. (2006). *Basic knowledge of administrative law: basic principles of administrative law and administrative acts* (3th edition) . Bangkok: Winyuchon Printing.