

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างกฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์อื่นที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ.

☒ กฎหมายใหม่ ☐ แก้ไข/ปรับปรุง ยกเลิก ☐ ยกเลิก

หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมาย กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

☒ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม โดยเป็นการส่งเสริมให้ชุมชนผู้มีรายได้น้อยสามารถรวมกลุ่มจัดตั้งสหกรณ์เคหสถาน เพื่อบริหารจัดการที่อยู่อาศัย ที่ดิน และชุมชนร่วมกัน ตลอดจนส่งเสริมการออมทรัพย์ การประกอบอาชีพ และการสร้างรายได้ อันจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม เพิ่มโอกาสในการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน

☒ สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ โดยสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากผ่านการรวมกลุ่มของชุมชนในรูปแบบสหกรณ์เคหสถาน ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากร และระบบการเงินชุมชน การพัฒนาอาชีพ และการสร้างรายได้ให้แก่สมาชิก ควบคู่กับการกำหนดแนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐให้เหมาะสมกับบริบทของชุมชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินกิจการได้อย่างต่อเนื่องและมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

ส่วนที่ ๑

เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

๑.๑ ปัญหาคืออะไร สาเหตุของปัญหาคืออะไร และผลกระทบปัญหาคืออะไร

สืบเนื่องจากข้อเรียกร้องของเครือข่ายขบวนคนจนเพื่อสิทธิที่ดินและที่อยู่อาศัย ตลอดจนภาคีเครือข่ายสหกรณ์ภายใต้โครงการบ้านมั่นคง ที่ได้เสนอปัญหาและอุปสรรคเชิงโครงสร้างทางกฎหมายในการจัดการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยต่อภาครัฐอย่างต่อเนื่อง โดยระบุว่า การรับจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ในกลุ่มโครงการบ้านมั่นคงเป็นสหกรณ์ประเภทสหกรณ์บริการตามกฎหมายเดิม มีลักษณะวัตถุประสงค์ และขอบเขตแห่งการดำเนินการที่ไม่ครอบคลุมมิติต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการยกระดับคุณภาพชีวิตอย่างรอบด้าน จึงได้มีข้อเรียกร้องให้ภาครัฐตรากฎกระทรวงกำหนดประเภทสหกรณ์ขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ คือ สหกรณ์เคหสถาน เป็นสหกรณ์ประเภทที่ ๘ เพื่อให้มีองค์กรและฐานะทางกฎหมายที่รองรับการบริหาร และการจัดการร่วมกันในการพัฒนาที่อยู่อาศัย การบริหารจัดการที่ดินในลักษณะแปลงรวม การบริหารจัดการชุมชน การส่งเสริมระบบการเงินชุมชน การออมทรัพย์ สวัสดิการชุมชน การส่งเสริมอาชีพที่หลากหลาย และการพัฒนาระบบเศรษฐกิจฐานรากที่เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นแกนหลักและเป็นเจ้าของอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ สหกรณ์บ้านมั่นคงเป็นสหกรณ์ของผู้มีรายได้น้อยที่ดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไรเชิงพาณิชย์หรือมีผลประกอบการที่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในทุกมิติ ตลอดจนมีแนวทางการส่งเสริม

และกำกับดูแลที่มีลักษณะเฉพาะ มีความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับบริบท วิถีชีวิต และศักยภาพของชุมชน ผู้มีรายได้น้อยอย่างแท้จริง

สภาพปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ได้ส่งผลกระทบในหลายมิติ โดยในมิติประชาชน และชุมชน ผู้มีรายได้น้อยต้องสูญเสียโอกาสในการมีกลไกทางกฎหมายที่รองรับการบริหารจัดการที่อยู่อาศัย ที่ดินแปลงรวม การออม และสวัสดิการชุมชนอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน ในมิติการบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานภาครัฐประสบอุปสรรคในการส่งเสริม กำกับดูแล และให้การสนับสนุน เนื่องจากแนวทางการดำเนินงานเดิมไม่ตรงกับบริบทการทำงานของชุมชนผู้มีรายได้น้อย และในมิติสังคมและเศรษฐกิจภาพรวม กระทบต่อการสัมฤทธิ์ผลตามนโยบายของรัฐบาลในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม การสร้างความมั่นคงด้านที่อยู่อาศัย และการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากของประเทศให้มีความเข้มแข็งอย่างยั่งยืน

๑.๒ เหตุใดรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่องนี้

สหกรณ์เคหสถานเป็นสหกรณ์ของผู้มีรายได้น้อยที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับชุมชนผู้มีรายได้น้อย โดยมีลักษณะการดำเนินงานที่มุ่งเน้นการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและการพัฒนาชุมชนมากกว่าการแสวงหาผลกำไรเชิงพาณิชย์ ส่งผลให้สหกรณ์กลุ่มนี้มีข้อจำกัดด้านรายได้และผลประโยชน์ ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการดำเนินกิจการและการพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน ประกอบกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดประเภทสหกรณ์ไว้เพื่อรองรับการดำเนินกิจการในลักษณะต่าง ๆ แต่การรับจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ประเภทบริการอาจยังไม่ครอบคลุมภารกิจเฉพาะของสหกรณ์เคหสถาน ทั้งในด้านการบริหารจัดการที่ดินและที่อยู่อาศัย การบริหารจัดการชุมชน การส่งเสริมระบบการเงินชุมชน การออมทรัพย์ สวัสดิการ และการส่งเสริมอาชีพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาแทรกแซงโดยกำหนดให้สหกรณ์เคหสถานเป็นสหกรณ์ประเภทอื่นที่จะรับจดทะเบียนเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีกรอบกฎหมายและกลไกในการส่งเสริม สนับสนุน กำกับดูแล และติดตามการดำเนินงานที่สอดคล้องกับบริบทและข้อจำกัดของชุมชนผู้มีรายได้น้อย ตลอดจนสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การพัฒนาและมาตรการสนับสนุนจากภาครัฐได้อย่างเหมาะสม อันจะช่วยให้สหกรณ์สามารถดำเนินกิจการ พัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิก และบริหารจัดการที่อยู่อาศัยของชุมชนได้อย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง

กรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน แนะนำ และพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมทั้งกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ โดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ในการรับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้การส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์เคหสถานสอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานและบริบทของชุมชนผู้มีรายได้น้อย กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงมีความจำเป็นต้องจัดทำร่างกฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์อื่นที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. โดยกำหนดให้สหกรณ์เคหสถานเป็นสหกรณ์ประเภทอื่นที่จะรับจดทะเบียนเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีกรอบทางกฎหมายรองรับการดำเนินงาน และเป็นกลไกในการส่งเสริม สนับสนุน ช่วยเหลือ และกำกับดูแลสหกรณ์

ให้เหมาะสมกับภารกิจด้านการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและการพัฒนาชุมชน อันจะช่วยให้การดำเนินงานของสหกรณ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์และตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

๓.๑ วิธีการแก้ปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคืออะไร

ปัจจุบันสหกรณ์เคหสถานจดทะเบียนจัดตั้งภายใต้ประเภทสหกรณ์บริการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยใช้หลักเกณฑ์และแนวทางการกำกับดูแลสหกรณ์ประเภทบริการเป็นกรอบในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม ขอบเขตแห่งการดำกิจการของสหกรณ์ประเภทสหกรณ์บริการอาจไม่ครอบคลุมภารกิจเฉพาะของสหกรณ์เคหสถาน ซึ่งมุ่งเน้นการบริหารจัดการที่ดินและที่อยู่อาศัย การจัดการชุมชน และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกผู้มีรายได้น้อยอย่างรอบด้าน ส่งผลให้การกำหนดแนวทางส่งเสริม สนับสนุน และประเมินผลการดำเนินงานยังไม่สอดคล้องกับบริบทและข้อจำกัดของสหกรณ์กลุ่มนี้อย่างเหมาะสม จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดประเภทสหกรณ์เคหสถานเป็นการเฉพาะเพื่อให้สามารถวางกรอบการดำเนินงานและกำหนดแนวทางการส่งเสริมและกำกับดูแลให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของสหกรณ์ได้อย่างชัดเจน

๓.๒ ต่างประเทศแก้ปัญหาอย่างไร (ถ้ามี) และการดำเนินการดังกล่าวเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่ อย่างไร

- ไม่มี -

๔. การรับฟังความคิดเห็น

☒ ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว

โดยจัดรับฟังความคิดเห็นร่างกฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์อื่นที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. ระหว่างวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๙ ถึงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๙ ผ่านทางเว็บไซต์กรมส่งเสริมสหกรณ์ จากนั้นนำความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาปรับปรุง

☒ ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว

๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

- ไม่มี -

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง

ร่างกฎกระทรวงนี้กำหนดให้สหกรณ์เคหสถานเป็นสหกรณ์ประเภทอื่นที่จะรับจดทะเบียน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๓/๑ วรรคหนึ่ง (๘) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ทั้งนี้ การกำหนดประเภทสหกรณ์ดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล แต่เป็นการกำหนดกรอบทางกฎหมายเพื่อรองรับการจัดตั้งและดำเนินงานของสหกรณ์เคหสถานให้มีความชัดเจนและเหมาะสมกับลักษณะการดำเนินงานของชุมชนผู้มีรายได้น้อย

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ได้แก่ การที่สหกรณ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปรับแนวทางการดำเนินงาน การส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลให้สอดคล้องกับลักษณะ วัตถุประสงค์ และ

ขอบเขตแห่งการดำเนินการกิจการของสหกรณ์เคหสถาน ซึ่งมุ่งเน้นการบริหารจัดการที่อยู่อาศัย ที่ดิน ชุมชน และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิก ตลอดจนการพัฒนาาระบบเศรษฐกิจชุมชนและการส่งเสริมอาชีพให้เหมาะสมกับบริบทของชุมชนผู้มีรายได้น้อย

๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก้อั้ว คุ่มครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้รับผลกระทบตาม ๖.๑ อย่างไร

- ไม่มี -

๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร

ร่างกฎกระทรวงนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศ สังคม และประชาชน โดยเป็นการกำหนดให้สหกรณ์เคหสถานเป็นสหกรณ์ประเภทอื่นที่จะรับจดทะเบียน เพื่อบริการรวมกลุ่มและการบริหารจัดการร่วมกันของชุมชนผู้มีรายได้น้อยในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและแก้ปัญหาค่าเช่าที่แพงสูงอย่างเป็นระบบ การกำหนดประเภทสหกรณ์ดังกล่าวจะช่วยให้การส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐมีความชัดเจนและสอดคล้องกับลักษณะการดำเนินงานของชุมชน โดยครอบคลุมทั้งการบริหารจัดการที่ดิน และที่อยู่อาศัย การบริหารจัดการชุมชน การส่งเสริมการออมและระบบการเงินชุมชน การพัฒนาอาชีพ การสร้างรายได้ และการยกระดับคุณภาพชีวิตของสมาชิก ตลอดจนส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและเป็นแกนหลักในการพัฒนาตนเอง อันจะนำไปสู่การพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืน และช่วยให้หน่วยงานภาครัฐสามารถกำหนดแนวทางการสนับสนุน การกำกับ และการติดตามผลได้อย่างเหมาะสมกับบริบทของสหกรณ์เคหสถานแต่ละแห่ง

๗. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๗.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

ร่างกฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดให้สหกรณ์เคหสถานเป็นสหกรณ์ประเภทอื่นที่จะรับจดทะเบียน เพื่อบริการรวมกลุ่มของชุมชนผู้มีรายได้น้อยในการบริหารจัดการที่อยู่อาศัยและพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน โดยส่งเสริมการออมทรัพย์ การพัฒนาระบบการเงินชุมชน การประกอบอาชีพ และการสร้างรายได้ให้แก่สมาชิก อันจะช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ลดข้อจำกัดในการดำเนินงานของชุมชน และสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน

๗.๒ ผลกระทบต่อสังคม

ร่างกฎกระทรวงฉบับนี้จะช่วยส่งเสริมให้ชุมชนผู้มีรายได้น้อยสามารถรวมกลุ่มกันจัดการปัญหาที่อยู่อาศัย ที่ดิน และการพัฒนาชุมชนได้อย่างเป็นระบบ โดยมีสมาชิกและชุมชนเป็นแกนหลักในการบริหารจัดการร่วมกัน ตลอดจนสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพชีวิต การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ทั้งนี้ การกำหนดประเภทสหกรณ์เคหสถานจะช่วยให้การส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลจากภาครัฐมีความเหมาะสมกับบริบทและข้อจำกัดของชุมชนผู้มีรายได้น้อยมากยิ่งขึ้น

๗.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพ

- ไม่มี -

๗.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องอาจต้องปรับแนวทางการส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของสหกรณ์เคหสถาน รวมถึงพัฒนาเกณฑ์หรือมาตรฐานการประเมินความเข้มแข็งและแนวทางการสนับสนุนที่เหมาะสมกับบริบทของชุมชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและบรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาที่อยู่อาศัยและคุณภาพชีวิตของสมาชิก

ส่วนที่ ๒

เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ
การกำหนดโทษอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

๘. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต

- ไม่มี -

๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ

- ไม่มี -

๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษอาญา

- ไม่มี -

๑๑. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือ
ดำเนินกิจการทางปกครอง

- ไม่มี -

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้ เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบ
และวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว

ลงชื่อ



(นายนิรันดร์ มุลธิดา)

อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๙

กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

โทร. ๐ ๒๒๘๑ ๘๒๐๐

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@cpd.go.th