

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการงานสหกรณ์ออมทรัพย์¹

ชญาณีศา จันทร์มี²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการงานสหกรณ์ออมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 สหกรณ์ คือ สถาบันการเงินประเภทหนึ่ง พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดว่า สหกรณ์เป็นสถาบันการเงินแบบหนึ่งที่มีสมาชิกเป็นบุคคลซึ่งมีอาชีพอย่างเดียวกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักการออมทรัพย์ และช่วยเหลือกัน โดยให้กู้ยืมเมื่อเกิดความจำเป็น ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน หรือเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์นอกวง ความ เป็น มาของสหกรณ์ออมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้น เป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับกลุ่มกิจกรรมการสหกรณ์ โดยตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ได้บังคับใช้มานานทำให้บทบาทวิฤติหลายประการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาสหกรณ์ จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 การจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้น ให้คณะบุคคล หรือบุคคลที่ประสงค์จะขอจัดตั้งสหกรณ์ยื่นคำขอและลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์พร้อมกับเอกสารประกอบตามที่คณะผู้ต้องการจัดการสหกรณ์ ว่าต้องการขอจดทะเบียนจัดการสหกรณ์ประเภทใด เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาแล้ว เห็นว่าสหกรณ์ขอจดทะเบียนถูกต้องตามวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการของสหกรณ์ แล้วนายทะเบียนสหกรณ์ก็จะรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญรับจดทะเบียนให้แก่สหกรณ์นั้น เมื่อนายทะเบียนได้รับจดทะเบียนแล้ว ถือว่าสหกรณ์ที่ได้รับจดทะเบียนนั้นแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 37 วรรคสอง ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 วัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์ออมทรัพย์ คือ การส่งเสริมการออมทรัพย์ใน หมู่สมาชิกด้วยการถือหุ้นและรับเงินฝากเป็นสำคัญ โดยการให้สมาชิก ถือหุ้น ตามสัดส่วนของ รายได้ประจำเป็นประจำทุกเดือน และยังมีบริการ รับเงินฝาก ประเภทต่าง ๆ เช่น ประเภทออมทรัพย์ และประจำ แต่ถ้าสมาชิกได้รับความเดือดร้อนหรือมีความจำเป็นในการใช้เงินเพื่อไว้ใช้ จ่ายสำหรับส่วนตัวหรือครอบครัว สหกรณ์มีบริการเงินกู้แก่สมาชิก โดยพิจารณาจากอายุการเป็นสมาชิก เงินเดือนหรือรายได้ ของสมาชิก ทุนเรือนหุ้น และวัตถุประสงค์ของการกู้เงิน แต่จะให้กู้ได้เฉพาะเมื่อสมาชิกได้รับความเดือดร้อนหรือมีความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ และมีคณะกรรมการดำเนินการเป็นผู้พิจารณา ไม่ว่าจะเป็นการลงทุนของสหกรณ์ การฝากเงิน การกู้ยืม การให้กู้ยืมเงิน การดำเนินกิจการ การบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ ของสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการจะต้องเป็นพิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบนายทะเบียน ระเบียบข้อบังคับของสหกรณ์โดยเคร่งครัด เพื่อ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการงานสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และรองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ไม่ให้เกิดความเสียหายใดๆ ขึ้นแก่สหกรณ์ จึงปัจจุบันผู้ศึกษาเห็นว่าปัญหาเกี่ยวกับการจัดการงานของสหกรณ์ออมทรัพย์นั้นยังมีความคลุมเครือและไม่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรกคือ กรณีปัญหาในการกำหนดอำนาจของสหกรณ์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเงินและการบริหารจัดการหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 46 กล่าวคือ อำนาจการกระทำการของสหกรณ์ เรื่องการให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนอง หรือรับจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก การให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน อำนาจในการรับฝากเงินแม้กฎหมายจะให้อำนาจสหกรณ์ในการกระทำการกิจกรรมตามมาตรา 46 อย่างชัดเจน แต่อำนาจดังกล่าวควรสอดคล้องกับการประเมินสถานะทางการเงินอย่างรอบด้าน โดยต้องอาศัยบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา 65 และมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งกำหนดให้สหกรณ์จัดทำบัญชีให้ถูกต้องตรงตามความเป็นจริง แสดงรายการอย่างชัดเจน และจัดทำงบการเงินประจำปีภายใน 150 วันหลังสิ้นรอบบัญชี เพื่อเปิดเผยสถานะกำไร ขาดทุน ทุนสะสม หนี้สิน และกระแสเงินสดอย่างโปร่งใส

จากกรณีศึกษาตัวอย่าง ของสหกรณ์ออมทรัพย์ตำรวจภูธรจังหวัดอุทัยธานี จำกัด พบว่า แม้สหกรณ์จะมีสิทธิในการกู้ยืมและให้กู้แก่สมาชิก แต่การใช้สิทธิดังกล่าวโดยไม่มีกรอบการควบคุมความเสี่ยงที่รัดกุม ส่งผลให้เกิดภาระหนี้สินสะสมทั้งในระดับองค์กรของสหกรณ์เองและระดับสมาชิก และยังสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้างในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการดำเนินการ

ประการที่สอง กรณีปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายของสหกรณ์ และข้อจำกัดในการใช้อำนาจของคณะกรรมการดำเนินการ คือ การดำเนินกิจการของสหกรณ์ฯ ในทุก ๆ ด้าน ต้องเป็นไปตาม พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 51/1 กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ ข้อบังคับ มติที่ประชุม รวมทั้งกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ซึ่งในทางปฏิบัติสหกรณ์ฯ ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นได้ตามที่กฎหมายสหกรณ์กำหนดได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่คณะกรรมการสหกรณ์ออกระเบียบเกี่ยวกับการให้กู้แก่สมาชิก โดยกำหนดให้ผู้กู้ต้องมีรายได้คงเหลือหลังหักหนี้เพียง 3,000 บาทต่อเดือน แม้จะมีเจตนาช่วยเหลือสมาชิกที่มีภาระหนี้สินสูง แต่กลับขัดกับแนวทางของนายทะเบียนสหกรณ์ที่กำหนดให้ต้องเหลือรายได้สุทธิอย่างน้อยร้อยละ 30 ของเงินเดือน จึงกลายเป็นข้อขัดแย้งที่ทำให้คณะกรรมการถูกมองว่าปฏิบัติไม่ชอบด้วยระเบียบ ทั้งที่มีเจตนาเพื่อประโยชน์ของสมาชิก

อีกกรณีหนึ่งคือ การที่สหกรณ์บางแห่งไม่สามารถจัดทำงบการเงินให้แล้วเสร็จภายใน 150 วันตามมาตรา 66 วรรคสาม เนื่องจากประสบปัญหาขาดแคลนผู้สอบบัญชีหรือระบบบัญชีล่าช้า ทำให้คณะกรรมการต้องเผชิญความเสี่ยงต่อความรับผิดชอบตามมาตรา 51/2 แม้เหตุที่เกิดขึ้นจะอยู่นอกเหนือการควบคุมของคณะกรรมการก็ตาม โดยปัญหาเหล่านี้สะท้อนถึงความไม่สมดุลของอำนาจระหว่าง

คณะกรรมการดำเนินการในฐานะผู้บริหารองค์กร กับนายทะเบียนสหกรณ์ในฐานะหน่วยงานกำกับตามมาตรา 16 และ 22 กล่าวคือ แม้คณะกรรมการจะมีอำนาจตามมาตรา 46 และ 51/1 หากแต่ก็ต้องอยู่ภายใต้คำสั่งของนายทะเบียนซึ่งอาจมิได้สะท้อนข้อเท็จจริงหรือความจำเป็นเฉพาะของแต่ละสหกรณ์ หากฝ่าฝืนก็ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย แต่หากปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ก็อาจขัดต่อเจตนารมณ์ของสมาชิก ทั้งนี้ กฎหมายในปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติที่รองรับกรณีที่ไม่สามารถจัดทำงบการเงินได้ภายในระยะเวลาตามที่กำหนดจึงเป็นปัญหาที่ทำให้สหกรณ์ไม่สามารถที่จะทำตามวัตถุประสงค์ หรือตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้บางประการ

ประการที่สาม เป็นกรณีปัญหาความไม่ชัดเจนของช่องทางอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 22 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 ซึ่งกำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติตามข้อกำหนด กรณีพบว่ามีความสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเสียผลประโยชน์ต่อสหกรณ์หรือสมาชิก หรือเกิดข้อบกพร่องด้านการเงิน บัญชี และสถานะทางการเงินของสหกรณ์ เมื่อมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงครบถ้วน นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา 22 ได้ดังนี้ มาตรา 22 (1) แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่กำหนด มาตรา 22 (2) ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่อง มาตรา 22 (3) ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวจนกว่าการแก้ไขจะเสร็จสิ้น มาตรา 22 (4) ปลดกรรมการบางรายหรือทั้งคณะออกจากตำแหน่ง นายทะเบียนสหกรณ์มอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งแทน เมื่อคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ที่ออกคำสั่งภายใน 15 วัน ซึ่งรองนายทะเบียนสหกรณ์จะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์เอง และส่วนใหญ่ผลการพิจารณาจะเป็นการยืนยันคำสั่งเดิม การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ตาม มาตรา 22 (3), (4) นั้น มีการกำหนดไว้ในมาตรา 128/1-128/3

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ คำสั่งตาม มาตรา 22 (1) และ (2) มีลักษณะเป็นคำสั่งที่ส่งผลโดยตรงต่อการบริหารจัดการภายในของสหกรณ์อย่างมีนัยสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติเฉพาะ การปรับเปลี่ยนนโยบายการเงิน การระงับกิจกรรมบางประเภท หรือการเร่งรัดให้ดำเนินการในระยะเวลาที่จำกัด โดยคำสั่งเหล่านี้ แม้จะมีใช้มาตรการที่มีลักษณะลงโทษโดยตรงต่อสถานะส่วนบุคคลของกรรมการ แต่ย่อมส่งผลกระทบต่อทางอ้อมที่สำคัญ เช่น การแทรกแซงดุลยพินิจของคณะกรรมการสหกรณ์ การจำกัดอำนาจการบริหารของคณะกรรมการอย่างมีนัยสำคัญ หรือการสร้างภาระและค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นหากคำสั่งนั้นขาดความเหมาะสม ก่อให้เกิดความสับสนและความไม่มั่นใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการวางแผนบริหารงานของคณะกรรมการในบางกรณี ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ คำสั่งตามมาตรา 22 (1) และ (2) ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ ตามมาตรา 128/4 ส่งผลให้กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 22 (1) และ (2) ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน จากช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าวไม่เพียงขัดแย้งกับหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบตามหลักกฎหมายปกครองเท่านั้น หากแต่ยังสวนทางกับหลักความเป็นอิสระของกระบวนการตรวจสอบที่เป็นมาตรฐานสากล

ประการที่สี่ ปัญหาการทุจริตภายในสหกรณ์ออมทรัพย์ แม้ว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จะได้วางรากฐานการบริหารจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ไว้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน มาตรา 51/1 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการ กรรมการ และผู้จัดการ ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตาม วัตถุประสงค์และข้อบังคับของสหกรณ์ และ มาตรา 51/2 ที่กำหนดถึงความรับผิดชอบของบุคคลเหล่านี้หากไม่ ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติกลับพบปัญหาการทุจริตและความไม่โปร่งใส เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ หรือที่มีการจัดโครงสร้างอำนาจบริหารที่ ไม่ชัดเจน การทุจริตภายในสหกรณ์ออมทรัพย์ปรากฏได้ในหลายรูปแบบ เช่น การอนุมัติสินเชื่อให้แก่บุคคล ใกล้ชิดโดยไม่มีหลักประกันหรือขาดกระบวนการพิจารณาที่โปร่งใส การยกยอกเงิน การปลอมแปลง เอกสารทางบัญชี การลงทุนในกิจการที่ไม่เหมาะสม หรือการนำเงินของสหกรณ์ไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ของกรรมการหรือผู้จัดการ ซึ่งแม้กฎหมายจะกำหนดบทลงโทษไว้ใน มาตรา 133/5 โดยระบุโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ถึง 5 ปี และปรับไม่เกิน 500,000 บาท สำหรับกรรมการหรือผู้จัดการที่กระทำการทุจริต โดยกระทำผิดไป จากวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ หรือข้อบังคับ หรือมติที่ประชุมใหญ่ หรือระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์ กำหนด แต่บทบัญญัติดังกล่าวกลับมุ่งเน้นไปที่การลงโทษทางอาญาภายหลังเกิดความเสียหาย มากกว่าการ วางกลไกป้องกันที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กร ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัด ของโครงสร้างการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ในประเทศไทย ซึ่งยังขาดกลไกที่มีลักษณะเป็นอิสระ โปร่งใส และมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายควบคุมภายใน อันเป็นผลให้ไม่สามารถยับยั้งหรือป้องกันพฤติกรรมทุจริตได้ทันทั่วทั้งก่อนเกิดความเสียหายร้ายแรง อีกทั้ง ยังแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดทางกฎหมายในด้านการบังคับใช้คำสั่งของนายทะเบียน ตลอดจนการดำเนิน มาตรการทางวินัยหรือมาตรการปกครองต่อผู้บริหารที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสมหรือฝ่าฝืนกฎหมาย

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการค้นคว้าอิสระเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้ สอดคล้องกับหลักกฎหมาย อีกทั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในการ จัดการงานของสหกรณ์ออมทรัพย์

จากการศึกษาถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการงานสหกรณ์ออมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะดังนี้

ปัญหาประการแรก กรณีปัญหาในการกำหนดอำนาจของสหกรณ์ในการดำเนินกิจกรรมทางการเงิน และการบริหารจัดการหนี้สิน ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 เห็นควรให้มีการแก้ไขดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 46 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการ ดังต่อไปนี้ได้

(1) ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของ สมาชิก

(2) ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว

(3) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก

(4) ขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด

(5) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น หรือสมาคมพาณิชย์ซึ่งมีสมาชิกของสมาคมนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคลากรหรือลูกจ้างไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(6) ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจ้างหรือรับจํา ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก

(7) จัดให้ได้มา ซื้อ ถูกรวมสิทธิ์หรือทรัพย์สินที่ครอบครอง กู้ยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จ้างหรือจําหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน

(8) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(9) ดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับ หรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์”

แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้เพิ่มความในมาตรา 46 วรรคท้าย ดังนี้

“ในการดำเนินการตาม (5) (6) (7) และ (8) สหกรณ์ต้องจัดให้มีการประเมินฐานะทางการเงินของตน โดยใช้ข้อมูลทางบัญชีที่เป็นปัจจุบันและผ่านการตรวจสอบรับรองโดยผู้สอบบัญชีตาม มาตรา 69 และต้องจัดทำรายงานการบริหารความเสี่ยงทางการเงินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์กลางประกาศกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าสหกรณ์มีสภาพคล่องเพียงพอ และไม่มีความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางการเงินโดยรวม ในกรณีที่สหกรณ์ฝ่าฝืนบทบัญญัติวรรคนี้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งระงับกิจกรรมทางการเงินตาม (5) (6) (7) หรือ (8) ไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด”

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 71 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งเลิกสหกรณ์ได้เมื่อปรากฏว่า

(1) สหกรณ์ไม่เริ่มดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียนหรือหยุดดำเนินการติดต่อกันเป็นเวลาสองปีนับแต่วันที่หยุดดำเนินการ

(2) สหกรณ์ไม่ส่งสำเนารายงานประจำปีและงบการเงินประจำปีต่อนายทะเบียนสหกรณ์เป็นเวลาสามปีติดต่อกัน

(3) สหกรณ์ไม่อาจดำเนินการให้เป็นผลดี หรือการดำเนินการของสหกรณ์ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ หรือประโยชน์ส่วนรวม”

แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้เพิ่มความในมาตรา 71 ดังนี้

“(4) สหกรณ์ไม่จัดทำงบการเงินให้ถูกต้องตามความเป็นจริง หรือไม่ดำเนินการให้ ผู้สอบบัญชีตรวจสอบและรับรองงบการเงินตามที่กฎหมายกำหนด

(5) สหกรณ์ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการบริหารความเสี่ยงทางการเงินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 วรรคท้าย จนก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อเสถียรภาพทางการเงิน หรือความเสียหายร้ายแรงต่อสมาชิกโดยรวม

ก่อนที่นายทะเบียนสหกรณ์จะใช้อำนาจสั่งเลิกสหกรณ์ตามมาตรา 71 (4) หรือ (5) ให้แจ้งเป็นหนังสือ ไปยังสหกรณ์ เพื่อให้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นสมควรกำหนด หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว สหกรณ์ยังไม่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง นายทะเบียนสหกรณ์จึงมีอำนาจสั่งเลิกสหกรณ์”

ปัญหาประการที่สอง กรณีปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายของสหกรณ์ และข้อจำกัดในการใช้อำนาจของคณะกรรมการดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 เห็นควรให้มีการแก้ไขดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรืออาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

(3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จ

(4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ”

แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้เพิ่มข้อความในวรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ มาตรา 22 ดังนี้

“ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ตามวรรคหนึ่งภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยปราศจากเหตุอันสมควรให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งการเพิ่มเติมตามมาตรา 23/1 ได้ทันที และให้ถือว่า การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างมีนัยสำคัญซึ่งอาจนำไปสู่การดำเนินการตามมาตรา 133/4 แห่งพระราชบัญญัตินี้

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแล ให้นายทะเบียนสหกรณ์จัดให้มีระบบติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามวรรคหนึ่ง โดยจัดทำรายงานสรุปผลการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวต่อ

คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติอย่างน้อยปีละสองครั้ง และเผยแพร่ข้อมูลของสหกรณ์ที่ฝ่าฝืนคำสั่งต่อสาธารณะผ่านช่องทางที่เข้าถึงได้โดยทั่วไป เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสและตรวจสอบได้

ในกรณีที่สหกรณ์ใดมีพฤติกรรมฝ่าฝืนคำสั่งตามวรรคหนึ่ง อันเป็นการกระทำต่อเนื่องหรือหลายครั้ง ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งการให้มีการตรวจสอบพิเศษกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์นั้นได้ทันที โดยไม่ต้องรอการรายงานผลการดำเนินงานประจำปี หรือการสอบบัญชีประจำปี”

เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสี่ และวรรคห้า ของมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

“ในกรณีที่มีเหตุขัดข้องอันมีอาทิลักษณะได้ เช่น เหตุสุจริต ปัญหาทางเทคนิค การขาดแคลนผู้สอบบัญชี หรือเหตุอื่นใดที่ส่งผลกระทบต่อการจัดทำ งบดุลและบัญชีกำไรขาดทุน หรือการตรวจสอบรับรองงบการเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสาม ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีสิทธิจัดทำหนังสือชี้แจงเหตุผลความจำเป็น พร้อมแนบแผนการดำเนินงานและกรอบเวลาที่แล้วเสร็จเสนอต่อ นายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายเพื่อพิจารณา

ตามความในวรรคก่อนหน้า หากนายทะเบียนสหกรณ์ หรือผู้ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย พิจารณาเห็นว่าเหตุผลที่ชี้แจงมีความสมควรและมีได้มีลักษณะเป็นการจงใจละเลยหน้าที่ ให้มีคำสั่งอนุญาตให้ขยายระยะเวลาการดำเนินการดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษได้ โดยต้องกำหนดระยะเวลาเพิ่มเติมที่สมเหตุสมผลและให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ภายใต้หลักความโปร่งใส และให้สหกรณ์รายงานเหตุแห่งการขยายเวลาดังกล่าวต่อที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกในการประชุมถัดไป ทั้งนี้ การได้รับอนุญาตให้ขยายระยะเวลาไม่เป็นเหตุให้ระงับหรือยกเว้นความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการ ในกรณีที่ปรากฏว่ามีกรณีละเลยหน้าที่โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือโดยทุจริต”

ปัญหาประการที่สาม ในประเด็นปัญหาความไม่ชัดเจนของช่องทางอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 (1) และ (2) เห็นควรให้มีการแก้ไข ดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 128/4 วรรคหนึ่งจากเดิมที่บัญญัติว่า

“คำสั่งตามมาตรา 20 มาตรา 22 (3) และ (4) มาตรา 71 และมาตรา 89/3 วรรคสอง รวมถึงคำสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 119 วรรคสอง ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

คำสั่งไม่รับจดทะเบียนตามมาตรา 38 และคำสั่งตามมาตรา 44 ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสองไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะเห็นสมควรให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว”

แก้ไขเป็น

“คำสั่งตามมาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 71 และมาตรา 89/3 วรรคสอง รวมถึงคำสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 119 วรรคสอง ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

คำสั่งไม่รับจดทะเบียนตามมาตรา 38 และคำสั่งตามมาตรา 44 ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสองไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะเห็นสมควรให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว”

ประการที่สี่ ปัญหาการทุจริตภายในสหกรณ์ออมทรัพย์ แม้ว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เห็นควรให้มีการแก้ไข

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 50 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และ กรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง ในวาระเริ่มแรกเมื่อ ครบหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้ง ให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ทั้งหมดโดยวิธีจับฉลาก และให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

กรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่มีการเลือกตั้งกรรมการดำเนินการสหกรณ์แทนตำแหน่งที่ว่างให้ กรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ได้รับเลือกตั้ง อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของ ผู้ที่ตนแทน”

แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้เพิ่มข้อความในวรรคห้า มาตรา 50 ดังนี้

“ในกรณีที่กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งแล้ว หากเคยเคยถูกวินิจฉัยหรือมีคำสั่งเป็นที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริต หรือกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีพฤติกรรมฝ่าฝืนจรรยาบรรณในการบริหารสหกรณ์อันเป็นเหตุให้สหกรณ์ได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะมีการดำเนินคดีและมีคำพิพากษาของศาลหรือไม่ก็ตาม ผู้นั้นจะไม่มีสิทธิกลับมาดำรงตำแหน่งกรรมการในสหกรณ์ได้อีก”

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 51/1 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการที่จะพึงดำเนินกิจการได้ของสหกรณ์ ข้อบังคับของสหกรณ์ และมติที่ประชุมใหญ่ ทั้งนี้ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก”

แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้เพิ่มข้อความในวรรคสอง มาตรา 51/1 ดังนี้

“กรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงานของสหกรณ์ ต้องเปิดเผยการมีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับสหกรณ์ หรือในสัญญาที่สหกรณ์เป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่สหกรณ์จะเข้าไปเกี่ยวข้อง และกิจการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกับตนและบุคคลใกล้ชิด ให้ที่ประชุมใหญ่ทราบเป็นลาย

ลักษณะอักษรทุกปี และต้องไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือการอนุมัติการตัดสินใจทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตนหรือบุคคลใกล้ชิด เว้นแต่ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม”

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 52 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้บุคคลซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการ

- (1) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (2) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ฐานทุจริตต่อหน้าที่
- (3) เคยถูกให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการหรือมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา 22 (4)
- (4) เคยถูกที่ประชุมใหญ่มีมติให้ออกจากตำแหน่งกรรมการเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่
- (5) เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการหรือผู้จัดการตามมาตรา 89/3 วรรคสอง
- (6) เป็นกรรมการหรือผู้จัดการในสหกรณ์ที่ถูกสั่งเลิกตามมาตรา 89/3 วรรคสอง
- (7) เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด”

แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้เพิ่มข้อความในวรรคท้าย มาตรา 52 ดังนี้

“(8) บุคคลซึ่งอยู่ระหว่างการสอบสวนโดยนายทะเบียนสหกรณ์ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นใด ในกรณีที่มีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตภายในสหกรณ์ และมีพยานหลักฐานเบื้องต้นอันสมควรเชื่อได้ว่า การดำรงตำแหน่งของบุคคลนั้นอาจเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวน หรือก่อให้เกิดความไม่โปร่งใส หรืออาจสร้างความเสียหายแก่สหกรณ์”

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 133/5 จากเดิมที่บัญญัติว่า

“ในกรณีที่สหกรณ์กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กรรมการหรือผู้จัดการของสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้ลงมติให้สหกรณ์ดำเนินการหรืองดเว้นการดำเนินการหรือเป็นผู้ดำเนินการหรือรับผิดชอบในการดำเนินการนั้น ได้กระทำความผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใด ๆ โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับไม่เกินห้าแสนบาท”

แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้เพิ่มข้อความในวรรคสอง มาตรา 133/5 ดังนี้

“ในกรณีที่การกระทำโดยทุจริตตามวรรคหนึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ มีมูลค่าเกินสิบล้านบาท ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้นมีความผิดแต่รอการกำหนดโทษหรือกำหนดโทษแต่รอการลงโทษไว้หาได้ไม่ เว้นแต่จะมีเหตุอันสมควรตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา”

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

กรมการศึกษาและประชาสัมพันธ์ สหกรณ์ออมทรัพย์อานามย์สุรินทร์ จำกัด ชุดที่ 50, คุณภาพการให้บริการ
(รายงานการวิจัยสหกรณ์ออมทรัพย์อานามย์สุรินทร์ จำกัด, 2562) หน้า 32.

คณะผู้วิจัย, บทบาทสหกรณ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน: กรณีศึกษา สหกรณ์ภาคเหนือ ประเทศไทย,
สถาบันพระปกเกล้า, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, (2567) หน้า 14.

อภิญา พิภก และเพิ่ม หลวงแก้ว, “แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการ
ดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครุฑตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542,” วารสารปัญญาปณิธาน
8, 2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2566) : 197-210

เอกสารอื่น ๆ

เบญจวรรณ สระสำอาง, ปัญหาการใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์ตาม
พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, บทความทางวิชาการ, หน้า 2 สืบค้นเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2568
จาก <http://www.lawgrad.ru.ac.th/Abstracts/1219>.

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, ลักษณะทั่วไปของสหกรณ์ออมทรัพย์, สืบค้นเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2568 จาก
https://www.cad.go.th/download/accounting_system/an_2019_0501_1644_save.pdf.