การศึกษาหลักเกณฑ์สากลและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์เพื่อการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ของไทย

A Study on International Legislations and Legal Standards in relation to the Supervision of Cooperative and a Propose Revision of a Thai Cooperative Law

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

งานวิจัยชิ้นนี้ได้รับการสนับสนุนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

โครงการวิจัย

การศึกษาหลักเกณฑ์สากลและกฎหมายต่างประเทศ
ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์เพื่อการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ของไทย

ที่ปรึกษาโครงการ

นายอรรถพล อรรถวรเดช

คณะผู้วิจัย

นายปรนาคินทร์ กตัญญุตานนท์

นายพีระพัฒน์ เหรียญประยูร

นางสาวรินทร์ธิยา เธียรธิติกุล

นายธีวรา สุมาวงศ์

นางสาวศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิตย์

ลิขสิทธิ์สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

งานวิจัยชิ้นนี้ได้รับการสนับสนุนจากเงินงบประมาณแผ่นดิน

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

กิตติกรรมประกาศ

ผลงานวิจัยเรื่อง การศึกษาหลักเกณฑ์สากลและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์เพื่อการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ของไทยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากบุคคลหลายท่าน คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณมาในโอกาสนี้

ขอขอบคุณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้บริหารระดับสูงทุกระดับที่ได้กลั่นกรองและพิจารณาเสนอชื่อโครงการวิจัยนี้ให้เป็นโครงการวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ประจำปีงบประมาณ 2560

ขอขอบคุณคณะกรรมการกำกับและพิจารณาตรวจรับงานวิจัย ได้แก่ คุณทวีศักดิ์ มานะกุล ดร. วีณา อนุสรณ์เสนา คุณสิริกัลยา เรืองอำนาจ เรือเอกฐานิศ นาคะเกศ ดร.สมคิด บุญล้นเหลือ คุณรัตนาภรณ์ วัชรสินธุ์ คุณอัมพิกา สุดซาง ที่กรุณาดูแล ติดตาม รวมทั้งพิจารณาตรวจรับงานวิจัยให้เป็นไปตามขอบเขตและวัตถุประสงค์ของโครงการ อีกทั้งยังให้คำแนะนำปรึกษา ตลอดจนปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง ขอขอบคุณวิทยากรจากภายนอก ได้แก่ ดร.จิตเกษม พรประพันธ์ ผู้อำนวยการฝ่ายตรวจสอบ 3 ธนาคารแห่งประเทศไทย ดร.ปิยศักดิ์ มานะสันต์ ผู้อำนวยการฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ธนาคารเกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน) ที่ให้เกียรติเป็นผู้วิพากษ์ในการสัมมนาเพื่อเผยแพร่โครงการวิจัย รวมทั้งให้คำแนะนำ ปรับปรุงงานวิจัยให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และ ยังได้ประเมินผลงานวิจัยนี้จนผ่านสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ศูนย์บริหารงานวิจัยและบรรณสารสนเทศ ฝ่ายกำกับงานวิจัย ได้แก่ คุณธาริกา อินคำปัน ที่ให้คำแนะนำปรึกษาตลอดจนปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของงานวิจัยเพื่อให้งานวิจัยมีเนื้อหาที่สมบูรณ์และมีความถูกต้อง

ขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ให้ความร่วมมือในการให้สัมภาษณ์ ให้ข้อมูลต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์จนทำให้งานวิจัยนี้มีเนื้อหาที่ครบถ้วน

รายงานฉบับสมบูรณ์ซึ่งเป็นผลผลิตของโครงการวิจัยนี้ เป็นเพียงฐานข้อมูลเชิงวิชาการในระดับหนึ่งที่พอจะเป็นประโยชน์ในการเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์ ทั้งนี้ ข้อบกพร่องทั้งหลายที่เกิดขึ้นในรายงานฉบับสมบูรณ์นี้ล้วนเป็นความรับผิดชอบของคณะผู้วิจัยทั้งสิ้น ซึ่งขออภัยมา ณ โอกาสนี้

คณะผู้วิจัย

กันยายน 2560

บทสรุปผู้บริหาร

สหกรณ์จัดตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการประชาธิปไตย จากบรรดาบุคคลรวมตัวกันด้วยความสมัครใจ โดยเน้นที่การช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สุจริต เปิดเผย และเอื้ออาทรต่อผู้อื่น เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนที่เกิดในการประกอบอาชีพของสมาชิก และช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามของสหกรณ์ หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในปัจจุบันประเทศไทยมีสหกรณ์ทั้งหมด 7 ประเภทได้แก่ 1. สหกรณ์การเกษตร 2. สหกรณ์ประมง 3. สหกรณ์นิคม 4. สหกรณ์ร้านค้า 5. สหกรณ์บริการ 6. สหกรณ์ออมทรัพย์ 7. สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

โดยสหกรณ์ทุกประเภทอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และถูกกำกับดูแลโดยหน่วยงาน 2 หน่วยงาน คือ 1. กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีฐานะเป็นนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ทำหน้าที่รับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นไปตามหลักอุดมการณ์ของสหกรณ์ เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็ง 2. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบทางบัญชีของสหกรณ์จากตัวเลขทางบัญชีของสหกรณ์แต่ละประเภท

จากการศึกษารวบรวมข้อมูลของคณะผู้วิจัย ทั้งกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ คือ สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น รวมถึงข้อมูลจากการให้สัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ผลการศึกษาได้ดังนี้

ประการแรก เรื่อง องค์กรการกำกับดูแลสหกรณ์ แม้ว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์จะมีอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ในฐานะเป็นนายทะเบียน และมีอำนาจในการออกระเบียบคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ อย่างไรก็ดี แม้ว่านายทะเบียนจะมีอำนาจสั่งการให้คณะกรรมการของสหกรณ์ดำเนินการอย่างใด ๆ แต่ในกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดโทษไว้ หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน สำหรับกรณีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์นั้น ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์จากตัวเลขบัญชีของสหกรณ์แต่ละประเภทเท่านั้น ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า บทบาทของสองหน่วยงานดังกล่าวในปัจจุบันได้มุ่งไปในทางการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์มากกว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อปรับบทบาทในด้านการกำกับดูแลให้มากขึ้น และมีการกำหนดบทลงโทษที่สอดคล้องกับกรณีไม่มีการปฏิบัติตามการกำกับดูแลดังกล่าวด้วย

ประการที่สอง คือ โครงสร้างการกำกับดูแลการกำกับสหกรณ์สำหรับประเทศไทยนั้น มีโครงสร้างการกำกับแบบรวม โดยสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท จะอยู่ภายใต้การกำกับของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ โดยกฎเกณฑ์และระเบียบที่นายทะเบียนกำหนดนั้นจะใช้บังคับกับสหกรณ์ทุกประเภท

โดยจากการศึกษาข้อมูลการกำกับดูแลสหกรณ์ของต่างประเทศนั้น กรณีของสหราชอาณาจักร แม้ว่าสหกรณ์ของสหราชอาณาจักรจะถูกกำกับโดยหน่วยงานหลัก 2 หน่วยงาน คือ The Prudential

Regulation Authority (PRA) และ Financial Conduct Authority (FCA) ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางของสหราชอาณาจักร (Bank of England) แต่ก็มีกฎหมายที่ใช้กำกับสหกรณ์ต่างกัน

ในส่วนของประเทศเยอรมนี มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบสหกรณ์โดยเฉพาะ คือ Deutscher Genossenschafts und Raiffeisenverband e. V. (DGRV) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในควบคุมจัดการบริหารงานของสหกรณ์ทุกประเภท แต่ภายใต้หน่วยงานตรวจสอบสหกรณ์นั้น ก็มีการแบ่งหน่วยงานย่อยเพื่อกำกับสหกรณ์ในแต่ละประเภทอีก

สำหรับประเทศญี่ปุ่น มีการแบ่งแยกรูปแบบของสหกรณ์ตามลักษณะเฉพาะของกลุ่มอุตสาหกรรม โดยมีการออกกฎหมายเฉพาะของสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป โดยไม่มีกฎหมายกลางหรือกฎหมายหลักของสหกรณ์แต่อย่างใด

ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า โครงสร้างการกำกับของไทยยังมีความแตกต่างกับของต่างประเทศที่มีการกำกับสหกรณ์ประเภทการเงินแตกต่างจากสหกรณ์ทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของหน่วยงานเฉพาะหรือเกณฑ์การกำกับเฉพาะเรื่อง ซึ่งการกำกับสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินของประเทศไทยก็ควรมีการกำกับดูแลที่ต่างกันกับสหกรณ์ในภาคการเกษตรหรือภาคบริการด้วย โดยควรมีเกณฑ์กำกับที่เข้มงวดมากขึ้น หรือมีองค์กรเฉพาะทำหน้าที่กำกับดูแล

ประการที่สาม คือ เกณฑ์การกำกับสหกรณ์ มาตรการกำกับดูแลสหกรณ์สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประการ คือ การกำกับเงื่อนไขจัดตั้ง การกำกับความมั่นคงทางการเงิน และการดำเนินธุรกิจ

1. การกำกับเงื่อนไขการจัดตั้ง ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ได้กำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งสหกรณ์ทุกประเภทในลักษณะเดียวกัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขทั่วไปเท่านั้น สำหรับสหราชอาณาจักร เงื่อนไขการจัดตั้งเครดิตยูเนี่ยนได้มีการกำหนดแผนการดำเนินธุรกิจและทุนการดำเนินการขั้นต่ำในระยะเริ่มจัดตั้ง ตามขนาดของเครดิตยูเนี่ยนแต่ละประเภท เพื่อให้เครดิตยูเนี่ยนสามารถดำเนินการได้ภายหลังที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งแล้ว

2. การกำกับความมั่นคงทางการเงิน สหกรณ์มีการรักษาความมั่นคงทางการเงินโดยใช้หลักเกณฑ์เหมือนกันกับสหกรณ์ทุกประเภท จึงทำให้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่ใช้ในปัจจุบันขาดเกณฑ์การกำกับดูแลที่จำเป็นต่อสหกรณ์ที่มีรูปแบบในการให้บริการทางการเงิน

3. การดำเนินธุรกิจ จะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ 1. การให้เงินกู้ยืม 2. การลงทุน

(3.1) การให้กู้ยืมเงิน เห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการให้เงินกู้ยืมของสหกรณ์นั้นไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย หากแต่เป็นคู่มือที่นายทะเบียนสหกรณ์ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาให้เงินกู้ยืม ซึ่งโดยหลักการแล้ว ควรแยกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเป็นการเฉพาะ ในขณะที่การให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกของสหกรณ์และเครดิตยูเนี่ยนของสหราชอาณาจักร ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามขนาดของกิจการ

(3.2) การลงทุน มาตรา 62 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เรื่อง ข้อกำหนดการฝากหรือการลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ได้กำหนดประเภทของกิจการที่สหกรณ์สามารถลงทุนได้เท่านั้น จึงทำให้การลงทุนของสหกรณ์นำเงิน

ลงทุนโดยขาดการคำนึงถึงความเสี่ยง (Investment Risk) เนื่องจากการรูปแบบการลงทุนของสหกรณ์ในปัจจุบันมีความซับซ้อน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ในการกำกับการลงทุนที่คำนึงถึงสัดส่วนของการลงทุนเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับการลงทุนของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนแยกต่างหากจากสหกรณ์ประเภทอื่น

ประการที่สี่ คือ ระบบตรวจสอบของสหกรณ์ การตรวจสอบในประเทศไทยอาจแบ่งออกได้เป็นการตรวจสอบกิจการภายในของสหกรณ์ และการตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่าระบบตรวจสอบในปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจน ในการกำกับดูแลสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกันในสภาพ เช่นสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยนที่มีการทำธุรกรรมทางการเงินเป็นหลัก

ดังนั้น จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการดำเนินการดังนี้

1. จัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อกำกับดูแลสหกรณ์ที่มีการดำเนินงานทางด้านการเงินในรูปแบบเหมือนองค์กรทางด้านการเงินโดยเฉพาะ

2. แยกโครงสร้างการกำกับดูแลระหว่างสหกรณ์ที่มีลักษณะการดำเนินงานแบบสถาบันการเงินกับสหกรณ์ที่ดำเนินงานด้านอื่นออกจากกันโดยสหกรณ์ที่มีลักษณะการดำเนินงานแบบสถาบันการเงินจะอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ ส่วนสหกรณ์ที่ดำเนินงานด้านอื่นก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับและส่งเสริมของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ต่อไป

3. แก้ไขกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ โดยเพิ่มความชัดเจนในการกำหนดเกณฑ์ที่ใช้สำหรับการกำกับดูแล เช่น การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ การดำรงเงินกองทุนและสินทรัพย์ การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การลงทุน การจัดทำบัญชี การรายงาน และผู้สอบบัญชี บทกำหนดโทษ เป็นต้น

4. ปรับปรุงระบบการตรวจสอบของหน่วยงานการกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5. การให้ความรู้ความเข้าใจทางการเงินกับประชาชนที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ทั้งในฐานะผู้ฝากเงินและผู้ถือหุ้นของสหกรณ์ เพื่อให้เข้าใจผลิตภัณฑ์และธุรกรรมที่เกี่ยวข้องทางการเงินมากเพียงพอ

Executive Summary

Cooperatives are voluntarily formed on the basis of democracy by united persons, with the believes in the value of self-help, public cooperation, honesty and caring for others, in order to solve problems of members which has occurred in the operation of their businesses, and it also aim to improve the quality of life among members. According to the Cooperative Societies Act B.E. 2542, cooperative was defined as a group of people who jointly operates in a business with the purpose of economic and social benefits, under the principles of self-help and assisting each other. At the present, there are seven categories of cooperative in Thailand, namely agriculture cooperative, fishery cooperative, housing cooperative, consumer cooperative, service cooperative, savings cooperative and credit union.

All types of cooperatives under the Cooperative Societies Act are mainly governed by two government institutions which are the Cooperative Promotion Department and the Department of Cooperatives Auditing. Principally, the Cooperative Promotion Department as the registrar of all cooperatives generally has the authorized power and responsibility to provide registration service, promote, assist, suggest and govern operation of cooperatives for the execution of the laws, and also has responsibility to pave the way for the cooperatives to act in accordance with the objectives of developing and strengthening their competency.

According to the study of Thai laws in comparison with the laws of other countries, namely the laws of United Kingdom, Federal Republic of Germany and Japan, together with the information gathered from the interviews of notable persons in the area of cooperatives, the analysis of the study shall be as follows;

1. Regulatory Body

Despite the fact that the registrar is empowered to order cooperative committees to do any act for the execution of the Cooperative Societies Act, there is no penalty determined within the law for the violation of the law or orders of the registrar. Moreover, the Department of Cooperatives Auditing only has the duty to investigate the accounts of cooperatives. It can be noticed that the main roles of these two institutions tend to be the promoting and developing rather than governing the cooperatives. Therefore, the law should be amended in order to expand the roles of government institutions in governing cooperatives and the penalty shall also be determined simultaneously.

2. Governing Structure

The governing structure in Thailand is centralized. In other words, all categories of cooperatives are under the governing of the Cooperative Promotion Department and the Department of Cooperatives

Auditing, and all the rules and regulations issued by the Registrar shall be applied to all kind of cooperatives.

Regarding to the study, although all cooperatives in the United Kingdom are mainly under the governing of The Prudential Regulation Authority (PRA) and Financial Conduct Authority (FCA) is the institution under the Bank of England, but there are specific laws for different kinds of cooperatives.

In Germany, DeutscherGenossenschafts und Raiffeisenverband e. V. (DGRV) is the institution which is particularly formed to control the operation of all cooperatives. However, branches within the DGRV are divided to specifically govern each kind of cooperative.

In Japan, cooperatives are characterized by the differences of the industrial groups. Also, there are different laws designed for each category and there is no central law applies to every kind of cooperatives.

Thus, it appears that there is a distinction between Thai laws and laws of other countries which have separate set of rules governing financial cooperatives, whether in the form of specific institution or in the form of specific law. Hence, the law governing the financial cooperatives should be precisely enacted separated from the law applying to agriculture and service sectors, or there should be a specific institution formed to govern such kind of cooperatives.

3. Governing Regulations

The standard of governing cooperative shall be divided into three types which are;

(3.1) The governing of the formation of cooperatives

The Cooperative Societies Act provides merely provides the general rules regarding the conditions of forming the cooperatives which apply to all categories whereas in the United Kingdom, the operation of business and minimum operational costs are determined in the beginning, in accordance with the size of the credit unions.

(3.2) The Governing of Financial Stability

In contrast with other countries, the rules on financial stability apply to all kinds of cooperatives in Thailand. Consequently, there is an absence of necessary rules to be specifically used with the cooperatives that mainly conduct financial services.

(3.3) The Governing of Operation

(3.3.1) Loans

It can be seen that the rules on lending money are not clear since there is only a guidance for the registrar which only guides the way to consider lending. Theoretically, the rules on lending of savings cooperatives and credit unions should be separated. For example, the United Kingdom has the distinctive rules for lending money to members of saving cooperatives and credit unions.

(3.3.2) Investment

According to Section 62 of the Cooperative Societies Act and Notification of Committee of Promoting Cooperatives on deposit and other investment of Cooperative B.E. 2552, there are only certain types of businesses which cooperatives are allowed to invest in. Therefore, the investment of cooperatives is lack of consideration in investment risk. Also, the strategy regarding the cooperative investment has become more complicated. Accordingly, it is necessary to have the law controlling such investment, taking into account the ratio of investment, in order to prevent the risks and damages which might occur. Also, the rules governing the investment of savings cooperatives and credit unions should be provided separately.

4. Audit

The auditing system of cooperative in Thailand shall be divided into the internal audit and the accounting audit. The analysis shows that the auditing system is not systematic because there is no separate set of rules for each kind of cooperative which naturally has distinctive characteristics, for example, savings cooperative and credit union which mainly conduct financial transactions.

Therefore, by studying all related aspects regarding both national and international cooperative legislations, a number of recommendations shall be proposed as follows;

1. A new independent body of institution shall be established to regulate the cooperative which conducts financial business similar to the business of regulated financial institution.

2. The cooperative which operates the business as financial institution and other types of cooperative shall be separately regulated with specific supervising structure. While the cooperative which operates the business as financial institution shall be regulated by the new body of institution, the other types of cooperative shall remain be regulated by the Cooperative Promotion Department and the Department of Cooperatives Auditing.

3. The existing cooperative legislations should be revised in order to provide clear and precise legal provisions. For instance, the legal provisions regarding the formation and registration of cooperative, capital adequacy, the categorization of assets, the measure for reserve money, asset management, the reserve requirement for business liquidity, business investment, auditor, account preparing and reporting, should be explicitly prescribed in the law.

4. The cooperative monitoring system of competent institute should be adjusted to provide more effective operation.

5. The information and financial knowledge should be adequately promulgated to the public as a member of the cooperative to provide sufficient understanding on products and financial transaction.

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(1)
บทสรุปผู้บริหารภาคภาษาไทย	(3)
บทสรุปผู้บริหารภาคภาษาอังกฤษ	(7)
สารบัญ	(11)
สารบัญตาราง	(13)
สารบัญภาพ	(15)
สัญลักษณ์และคำย่อ	(17)
บทที่ 1 บทนำ	
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย	1
1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย	5
1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย	6
1.4 นิยามความหมาย	6
1.5 ระเบียบวิธีวิจัย	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	9
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	
2.1 แนวความคิด หลักการ และประโยชน์ของสหกรณ์	11
2.2 ประเภทของสหกรณ์ในประเทศไทย	14
2.3 การกำกับดูแลและส่งเสริมสหกรณ์	16
2.4 การบริหารงานของสหกรณ์	23
2.5 การคุ้มครองเงินฝาก	26
บทที่ 3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์และสถาบันการเงินของประเทศไทย	
3.1 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542	29
3.2 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	63
บทที่ 4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ของต่างประเทศ	
4.1 สหราชอาณาจักร	87
4.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	102
4.3 ประเทศญี่ปุ่น	109
บทที่ 5 บทวิเคราะห์	
5.1 ประมวลผลสัมภาษณ์	123
5.2 ข้อเสนอแนะของผู้เข้าร่วมสัมมนา	132

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.3 บทวิเคราะห์	134
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
6.1 บทสรุป	151
6.2 ข้อเสนอแนะ	157
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 อัตราส่วนเงินกองทุนตามที่พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551	70
ตารางที่ 2 เปรียบเทียบการกำกับดูแลสหกรณ์และสถาบันการเงิน	83
ตารางที่ 3 รายละเอียดขององค์กรสหกรณ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในภาพรวม	105
ตารางที่ 4 ประเภทของสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่น	112
ตารางที่ 5 ความแตกต่างของสหกรณ์และธนาคารทั่วไป	118
ตารางที่ 6 เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวกับสหกรณ์ของต่างประเทศ	121

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 แนวโน้มจำนวนสหกรณ์ออมทรัพย์ ตั้งแต่ปี 2550 – 2559	39
ภาพที่ 2 แนวโน้มจำนวนสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ตั้งแต่ปี 2550 – 2559	43
ภาพที่ 3 โครงสร้างการกำกับดูแลสหกรณ์ในปัจจุบัน	53
ภาพที่ 4 โครงสร้างการกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศสหราชอาณาจักร	89
ภาพที่ 5 โครงสร้างการกำกับดูแลสหกรณ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยรวม	106
ภาพที่ 6 อัตราส่วนที่ใช้ควบคุมและบริหารความเสี่ยงซึ่งธนาคารสหกรณ์ต้องปฏิบัติตาม	107
ภาพที่ 7 โครงสร้างการกำกับดูแลธนาคารสหกรณ์	108
ภาพที่ 8 ภาพรวมระบบของสหกรณ์ทั้งสามประเภท	115
ภาพที่ 9 จำนวนเงินฝากของธนาคาร Norinchukin (ข้อมูลวันที่ 31 มีนาคม 2559)	116

รายการสัญลักษณ์และคำย่อ

สัญลักษณ์/คำย่อ	คำจำกัดความ/คำเต็ม
กพส.	กองทุนพัฒนาสหกรณ์
คณะกรรมการฯ	คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ
คพช.	คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ
สศค.	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
ADB	ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย
BaFin	Federal Financial Supervisory Authority
BCBS	Basel Committee on Banking Supervision
BRRD	Bank Recovery and Resolution Directive
BVR	National Association of German Cooperative Banks reg. assoc.
CCBSA 2014	Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014
DGRV	DeutscherGenossenschafts und Raiffeisenverband e. V.
DGSs	Deposit Guarantee Schemes
DRV	German Raiffeisen Federation reg. assoc.
EEA	เขตเศรษฐกิจยุโรป
FCA	Financial Conduct Authority
FSA	Financial Services Authority
FSCS	Financial Services Compensation Scheme
IMF	กองทุนการเงินระหว่างประเทศ
IPS	Institutional Protection Schemes
JA	National Organizations of Agricultural Co-operative
Jigyodan	Japan Worker's Co-operative Union
JJC	Japan Joint Committee of Co-operatives
NALB	National Association of Labour Banks
NPL	Non-Performing Loan
PRA	Prudential Regulation Authority
SCE	European Cooperative Society
SMEs	ผู้ประกอบกิจการขนาดเล็กและขนาดกลาง
ZdK	Central Federation of German Consumer Cooperatives reg. assoc.

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

สหกรณ์ คือ คณะบุคคลที่ร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิกตลอดจนจัดให้มีสวัสดิการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม เพื่อช่วยเหลือและอำนวยประโยชน์ให้กับสมาชิก ซึ่งส่งผลให้สมาชิกมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีความกินดีอยู่ดี สมาชิกช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักอุดมการณ์สหกรณ์ ซึ่งในการบริหารสหกรณ์สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิ์ออกเสียงได้หนึ่งเสียง โดยไม่ขึ้นกับจำนวนหุ้นที่ถืออยู่

ปัจจุบัน สหกรณ์ถือว่ามีบทบาทที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม เพราะเป็นภาคส่วนที่มีความสำคัญไม่เฉพาะแต่การช่วยเหลือสมาชิกในเชิงของการรวมกลุ่มทางการเกษตรเพียงเท่านั้น แต่ยังช่วยส่งเสริมและเป็นแหล่งเงินออมและการให้กู้ยืมเงินที่สำคัญสำหรับสมาชิกสหกรณ์นอกภาคการเกษตรอีกด้วย โดยจากข้อมูลรายงานสถานะการเงินของสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภทของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ณ วันที่ 8 ธันวาคม 2559 สหกรณ์มีจำนวนทั้งหมด 7,977 สหกรณ์ จำนวนสมาชิก 10,860,374 คน รับฝากเงินจำนวน 425,341.05 ล้านบาท ให้สินเชื่อจำนวน 993,763.55 ล้านบาท[1]

หากพิจารณาการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์แล้ว ในด้านการให้สินเชื่อและการรับฝากเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนถือว่ามีบทบาทที่สำคัญโดยในปี 2558 สหกรณ์ออมทรัพย์มีสมาชิกจำนวน 3,058,988 คน มีมูลค่าธุรกิจรวมทั้งสิ้น 1,520,149.68 ล้านบาท รับฝากเงินจากสมาชิกจำนวน 492,653.43 ล้านบาท ให้สินเชื่อจำนวน 1,061,045.54 ล้านบาท[2]ส่วนสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนในปี 2558 มีจำนวนสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนทั้งสิ้น 588 สหกรณ์ มีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 858,674 คน มูลค่าธุรกิจทั้งสิ้น 35,413.33 ล้านบาท รับฝากเงิน 16,167.00 ล้านบาท ให้สินเชื่อ 16,678.61 ล้านบาท[3]

ส่วนข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการรับฝากเงินและจำนวนการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์เงินฝากในระบบของธนาคารพาณิชย์ ณ เดือน ตุลาคม 2559 อยู่ที่ 12,335,382 ล้านบาท

---

[1]กลุ่มตรวจสอบข้อมูลและบริการสารสนเทศ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. “ปริมาณธุรกิจและฐานะการเงินของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร”http://information.cad.go.th/index.php?pid=020 (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2559).

[2]กรมตรวจบัญชีสหกรณ์.“รายงานผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ ประจำปี 2558”http://www.cad.go.th/download/save_2_58.pdf. (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2559).

[3]กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, “รายงานผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนประจำปี 2558” http://www.cad.go.th/download/credit_2_58.pdf. (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2559).

จำนวนการให้สินเชื่อ 11,822,006 ล้านบาท[4] หากพิจารณาตัวเลขของการรับฝากเงินกับการให้สินเชื่อในระบบธนาคารพาณิชย์นั้น เทียบกับสัดส่วนการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อของสหกรณ์แล้วก็พบว่าระบบสหกรณ์มีจำนวนเงินออมและการให้สินเชื่อเทียบเป็น 1 ใน 10 ของระบบการเงินในภาคการเงินของธนาคารพาณิชย์ โดยสหกรณ์ออมทรัพย์บางแห่งมีสัดส่วนของเงินฝากและการให้สินเชื่ออาจมีขนาดเทียบเท่ากับขนาดธนาคารพาณิชย์ขนาดเล็ก โดยในปี 2558 สหกรณ์เป็นตัวกลางทางการเงินที่มีความสำคัญมากเป็นอันดับ 3 ในระบบสถาบันการเงินรองจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ มีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้นประมาณ 2.55 ล้านล้านบาท และมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วมาตลอดระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมา ทั้งนี้ การเติบโตดังกล่าวกระจุกตัวอยู่ที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนซึ่งมีบทบาทในการระดมเงินออมของประชาชนเป็นหลัก โดยสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนมีสินทรัพย์รวมกันคิดเป็นร้อยละ 87 ของสินทรัพย์สหกรณ์ทั้งระบบ ซึ่งการเติบโตของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนจะสร้างประโยชน์ต่อประเทศในการที่จะได้นำเงินออมเหล่านี้ไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมายังคงมีปัญหาและอุปสรรค และมีการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีการลงทุนในหลักทรัพย์เพื่อแสวงหาผลตอบแทนมากขึ้น และมีการกู้ยืมระยะสั้นจากภายนอกเพื่อนำมาปล่อยกู้ระยะยาวให้แก่สมาชิกเพิ่มขึ้น มีการให้กู้ยืมระหว่างกันและขยายกิจการไปในเชิงพาณิชย์มากขึ้นมีการรับฝากเงินและการให้กู้ยืมเงินจากบุคคลทั้งที่เป็นสมาชิกและไม่ใช่สมาชิกของสหกรณ์ ซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์บางแห่งได้นำเงินไปลงทุนในกิจการที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของระบบสหกรณ์[5] เป็นลักษณะการลงทุนที่มีความเสี่ยงสูงและผู้บริหารสหกรณ์เองก็มิได้มีความชำนาญหรือความเชี่ยวชาญในการบริหารความเสี่ยงอย่างเพียงพอจนทำให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิก[6] ตัวอย่างเช่น การนำเงินของสมาชิกไปลงทุนซื้อสลากกินแบ่งการดำเนินธุรกิจค้ากำไรกู้ยืมเงินเพื่อฝากหรือลงทุนโดยหาประโยชน์จากผลต่างของดอกเบี้ยลงทุนซื้อ หรือขายทรัพย์ เพื่อมุ่งหากำไร หรือผลตอบแทนกับบุคคลภายนอก ซึ่งหากขาดการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ดีแล้วอาจทำให้ผลขาดทุนจากการลงทุนและปัญหาสภาพคล่องตามมาได้ ประกอบกับสหกรณ์ดังกล่าวมีการเชื่อมโยงระหว่างกันสูง กล่าวคือ มีการกู้ยืมระหว่างกันและมีการกู้ยืมจากแหล่งภายนอกด้วย การเชื่อมโยงนี้จะสร้างความเสี่ยงหากสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิต

---

[4]ธนาคารแห่งประเทศไทย.“เงินให้สินเชื่อ เงินฝาก และอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินฝากของธนาคารพาณิชย์”http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=155 (สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2559).

[5]ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เรื่อง ข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ พ.ศ. 2558.http://e-service.cpd.go.th/elib/pdf_file/03072558.pdf(สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559).

[6]สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “รายงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 13 การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ (รอบ 2) เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน”http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-pr31.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559).

ยูเนี่ยนขนาดใหญ่แห่งใดแห่งหนึ่งประสบปัญหา จะส่งผลกระทบต่อสหกรณ์อื่น ๆ และอาจกระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบการเงินได้ นอกจากนี้ จากการที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนส่วนใหญ่มีความเชื่อว่าตนมีความมั่นคงเพราะสามารถหักเงินเดือนของสมาชิกเพื่อชำระหนี้เงินกู้ได้โดยตรง แต่สหกรณ์มิได้เป็นสมาชิกของเครดิตบูโร ทำให้ขาดข้อมูลเกี่ยวกับภาระหนี้ที่อาจมีผลกระทบต่อความสามารถในการชำระคืนของลูกหนี้ และส่งผลต่อการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ไม่มีประสิทธิภาพได้อีกด้วย

นอกจากการขยายกิจการของสหกรณ์ในเชิงพาณิชย์ดังกล่าวแล้วยังปรากฏว่ามีกรณีที่สหกรณ์ดำเนินกิจกรรมของสหกรณ์ที่ส่อในเชิงทุจริตและส่งผลกระทบต่อสมาชิกของสหกรณ์รวมทั้งสหกรณ์อื่น ๆ ที่นำเงินมาฝากกับสหกรณ์ดังกล่าวด้วย โดยเป็นกรณีที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น ซึ่งทำให้สมาชิกสหกรณ์ประมาณ 5 หมื่นคนไม่สามารถถอนเงินได้มากกว่า 1 ปี โดยเกิดขึ้นจากกรรมการของสหกรณ์กระทำทุจริตและถูกตั้งข้อกล่าวหายักยอกทรัพย์ จากการกระทำผิด 2 ส่วน ได้แก่ การจัดทำเอกสารเท็จโดยออกใบทดรองสั่งจ่ายหรือออกเอกสารต่าง ๆ ที่อ้างว่ามีการจ่ายเงินแต่ไม่ได้มีการจ่ายเงินจริงทั้งหมดประมาณ 1,900 ล้านบาท และกรณีที่ผู้ต้องหานำเช็คของสหกรณ์ไปเบิกเงินสดเป็นเงินประมาณ 10,500 ล้านบาท[7] รวมทั้งการปล่อยสินเชื่อให้กับสมาชิกสมทบจำนวน 27 ราย รวมเป็นเงินกว่า 12,000 ล้านบาท จนนำมาสู่การถูกอายัดทรัพย์สินจากกรมสอบสวนคดีพิเศษและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

จากปัญหาที่เกิดขึ้นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) ได้ดำเนินการปลดอดีตคณะกรรมการชุดที่ 29 ซึ่งมีนายศุภชัย ศรีศุภอักษร เป็นประธาน และแต่งตั้งคณะกรรมการชุดชั่วคราวซึ่งประกอบด้วยผู้นำวงการสหกรณ์ไทยและข้าราชการระดับสูงของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตั้งแต่วันที่ 9 ตุลาคม 2556 ทั้งนี้ เพื่อแก้วิกฤติที่เกิดขึ้นและจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ อย่างไรก็ดี ปัญหาของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นมีความรุนแรงและยากที่จะแก้ไข เพราะปัญหาสภาพคล่องจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมหาศาล และยังไม่มีความชัดเจนว่าการแก้ปัญหาดังกล่าวจะใช้เงินจากแหล่งใด[8]ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังมาตั้งแต่ปี 2551 และส่งผลต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ทำให้เกิดวิกฤติความเชื่อมั่นทั้งต่อสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นเองและระบบสหกรณ์ในภาพรวม คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้ลงมติอนุมัติหลักการในการแก้ไขปัญหาระบบสหกรณ์[9] โดยการออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช

---

[7]ไทยพับลิก้า: กล้าพูดความจริง,"ปปง.–ดีเอสไอ ยึดและอายัดทรัพย์ "ศุภชัย ศรีศุภอักษร และพวก" ยักยอกทรัพย์สหกรณ์ฯ คลองจั่น 12,000 ล้าน," http://thaipublica.org/2013/07/amlo-dsi-credit-unions-klongchan-11/.(สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559).

[8] ไทยพับลิก้า: กล้าพูดความจริง,"สมาชิกสหกรณ์ฯ คลองจั่น รวบรวมรายชื่อแก้วิกฤติ 3 ทาง ถวายฎีกา-ฟ้องศาล ปกครอง-เสนอเป็นวาระแห่งชาติ," http://thaipublica.org/2014/01/credit-unions-klongchan-26/.(สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559).

[9]หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร. 0503/12264 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2557 เรื่องร่างกฎกระทรวงกำหนดให้นิติบุคคลอื่นเป็นลูกหนี้ในกระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ และกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการของลูกหนี้ พ.ศ. ....

2483 เพื่อกำหนดให้นิติบุคคลอื่นเป็นลูกหนี้ในกระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการและกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการของลูกหนี้ พ.ศ. 2557[10] โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเป็นลูกหนี้ในการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย และให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน เพื่อให้สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำกับดูแลและติดตามตรวจสอบการดำเนินกิจการของสหกรณ์ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เป็นไปตามข้อกฎหมาย ระเบียบหลักเกณฑ์และไม่เกิดปัญหาในการดำเนินกิจการอันจะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้เป็นสมาชิกของสหกรณ์นั้น ๆ

จากการดำเนินกิจการของสหกรณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปในเชิงพาณิชย์ที่มากขึ้น รวมทั้งการทุจริตภายในของสหกรณ์เอง จึงนำมาสู่การตรวจสอบสหกรณ์ทั้งระบบในปี 2558 (ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2558) โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์เผยแพร่บนเว็บไซต์ว่าพบสหกรณ์ที่มีปัญหาทุจริตและบกพร่อง 1,103 แห่ง มีมูลค่าความเสียหายรวมทั้งสิ้น 29,580 ล้านบาท ประกอบด้วย สหกรณ์ที่มีปัญหาทุจริต 277 แห่ง มูลค่าความเสียหาย 18,763 ล้านบาท บกพร่องทางการเงิน728 แห่ง มูลค่าความเสียหาย 2,105 ล้านบาท ทำกิจกรรมนอกกรอบวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ 107 แห่ง มูลค่าความ 5,327 ล้านบาท บกพร่องทางบัญชี 67 แห่ง มูลค่าความเสียหาย 35 ล้านบาท และมีพฤติกรรมอาจเกิดความเสียหายอีก 74 แห่ง วงเงิน 3,349 ล้านบาท ทั้งนี้ สหกรณ์หนึ่งแห่งอาจมีข้อบกพร่องหลายประเภท11หลังตรวจพบข้อบกพร่องกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เข้าไปแก้ไขจนเสร็จสมบูรณ์ 568 แห่ง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ31.47 ของจำนวนสหกรณ์ที่แก้ไขข้อบกพร่อง แก้ไขเสร็จแต่ยังต้องติดตาม 889 แห่ง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 49.25 และอยู่ระหว่างการดำเนินการแก้ไข 348 แห่ง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 19.28 จนกระทั่งเมื่อคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2559 พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี สั่งให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักในการหารือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) เร่งศึกษาระบบกำกับดูแลสหกรณ์ที่มีประสิทธิภาพให้ได้ข้อยุติภายใน 3 เดือน ซึ่งปัจจุบันทางกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสหกรณ์มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ทางคณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า เนื่องจากจำนวนเงินออมและการให้สินเชื่อของระบบสหกรณ์เทียบได้เป็น 1 ใน 10 ของระบบการเงินของไทย หากเกิดปัญหากับสหกรณ์ขึ้นอีกครั้ง จะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศได้ ประกอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์ตามที่ได้เกริ่นข้างต้นนั้นได้ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในระบบการกำกับดูแลของสหกรณ์พอสมควร โดยทางผู้วิจัยเห็นควรที่จะมีการ

---

[10]ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 61 ก ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2557

[11]ไทยพับลิก้า : กล้าพูดความจริง,“ตรวจอาการสหกรณ์ 8 พันแห่ง พบ 1,103 ทุจริต – บกพร่อง เสียหาย 3 หมื่นล้าน – ต่ำกว่ามาตรฐาน 838 แห่ง,” http://thaipublica.org/2016/08/performance-cooperative-2558/.(สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559).

ปรับปรุงระบบสหกรณ์แบบบูรณาการ โดยดำเนินการศึกษารูปแบบการกำกับสหกรณ์ การกำกับดูแลสหกรณ์ ทั้งในด้านประวัติศาสตร์ ความเป็นมา โครงสร้างการกำกับดูแลทางกฎหมาย รวมทั้งรูปแบบและการดำเนินงานของสหกรณ์เปรียบเทียบกับสหกรณ์ในต่างประเทศ เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสหกรณ์ของไทย เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายในการกำกับดูแลสหกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นการมีสหกรณ์ที่มีฐานะการดำเนินการที่มั่นคงควบคู่ไปกับการคุ้มครองสมาชิกของสหกรณ์ด้วย

กรอบแนวความคิดของงานวิจัยชิ้นนี้ คือ การศึกษาการกำกับดูแลสหกรณ์ของไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศโดยเฉพาะการกำกับดูแล เพราะเมื่อพิจารณาจากลักษณะธุรกรรมของสหกรณ์ในประเทศไทยส่วนใหญ่พบว่าสหกรณ์ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเงินเนื่องจากมีการรับเงินฝากจากสมาชิกและให้สมาชิกกู้ยืม ตลอดจนนำเงินดังกล่าวไปลงทุน ดังนั้น การกำกับดูแลสหกรณ์จึงควรอยู่ในกลุ่มเดียวกันกับสถาบันการเงิน เกณฑ์การกำกับจึงควรเป็นไปตามแนวความคิดเดียวกันกับสถาบันการเงินซึ่งส่งผลไปจนถึงการคุ้มครองผู้บริโภคในภาคการเงิน และการคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์อีกด้วย ดังนั้น การกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องพิจารณาองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงกฎหมาย ตลอดจนการเปรียบเทียบกับการกำกับสหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ เพื่อให้การกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศมีประสิทธิภาพและสร้างเสถียรภาพให้กับระบบการเงินของประเทศ

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจถึงการประกอบธุรกิจ โครงสร้าง รูปแบบ ลักษณะ และการกำกับดูแลสหกรณ์ของไทย รวมทั้งความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อระบบการเงินและเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษาและเข้าใจถึงหลักสากลที่เกี่ยวข้องการกำกับดูแลสหกรณ์และธุรกิจทางการเงินที่เกี่ยวข้อง อาทิ ธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ เครดิตยูเนี่ยน ตลอดจนโครงสร้างการกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลเหล่านั้น ซึ่งรวมถึงมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภคในภาคสหกรณ์และการคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์เพื่อวิเคราะห์ถึงช่องโหว่ในการกำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งเป็นที่มาของการเกิดปัญหาในระบบสหกรณ์ของไทยในปัจจุบัน

1.2.3 เพื่อศึกษาแนวทางของหน่วยงานกำกับดูแลทั้งในระดับสากลในการเข้ามาควบคุมกำกับดูแลสหกรณ์ (Cooperative Regulation)

1.2.4 เพื่อเสนอแนะและปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้งในด้านหลักเกณฑ์และโครงสร้าง รวมทั้งการคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์ เพื่อให้การกำกับดูแลสหกรณ์ (Cooperative Regulation) ในอนาคตมีประสิทธิภาพและสมาชิกสหกรณ์ได้รับความคุ้มครองมากยิ่งขึ้นและมีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย

1.3.1 ศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ บทความ และเอกสารเผยแพร่ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษที่กล่าวถึงรูปแบบและโครงสร้างและลักษณะของสหกรณ์ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการกำกับดูแลสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารที่จัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) เป็นต้น

1.3.2 ศึกษา ค้นคว้าและวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับสหกรณ์ ภาคธุรกิจทางการเงินของประเทศไทย รวมถึงแนวทางคำตัดสินของศาลไทย (หากมี) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในเรื่องสหกรณ์และธุรกิจทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์

1.3.3 ศึกษา ค้นคว้าและรวบรวมกฎหมายภาคการเงินที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ (เช่น สหราชอาณาจักร ประเทศสิงค์โปร์) ในประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายการป้องกันและการกำกับดูแลสหกรณ์ และข้อมูลในทางสถิติต่าง ๆ (เช่น จำนวนสหกรณ์ จำนวนเงินฝากของสหกรณ์ จำนวนการให้สินเชื่อแก่สมาชิกของสหกรณ์) เพื่อประกอบการพิจารณา และนำมาวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะรูปแบบกฎหมายสหกรณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทยในอนาคต

1.3.4 นำข้อมูลทั้งหมดในการศึกษามาประมวลผลและวิเคราะห์เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ (Cooperative Regulation) ในประเทศไทย

1.4 นิยามความหมาย

สหกรณ์ (Cooperative) คือ องค์การของบรรดาบุคคล ซึ่งรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจในการดำเนินวิสาหกิจที่พวกเขาเป็นเจ้าของร่วมกัน และควบคุมตามหลักประชาธิปไตย เพื่อสนองความต้องการ (อันจำเป็น) และความหวังร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

เครดิตยูเนี่ยน (Credit Union) คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในวงสัมพันธ์เดียวกัน คือ อาศัยอยู่ในชุมชน หมู่บ้าน ตำบล โรงงาน บริษัท โรงเรียน หรือวิทยาลัยเดียวกัน และบุคคลเหล่านั้น มีความปรารถนาจะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยวิธีการนำเงินของตนเองมาสะสมไว้เป็นกองทุน สมาชิกทุก ๆ คนจะต้องสะสมเงินตามความสามารถของตนเองเป็นประจำและสม่ำเสมอตามที่สหกรณ์กำหนด

ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ คือ การประกอบธุรกิจรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์จากเงินนั้นโดยวิธีหนึ่งวิธีใด เช่น ให้สินเชื่อ ซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด ซื้อขายเงินปริวรรตต่างประเทศ

การให้สินเชื่อ คือ การให้กู้ยืมเงิน หรือซื้อ ซื้อลด รับช่วงซื้อลดตั๋วเงิน เป็นเจ้าหนี้เนื่องจากได้จ่ายหรือสั่งให้จ่ายเงินเพื่อประโยชน์ของผู้เคยค้า หรือเป็นเจ้าหนี้เนื่องจากได้จ่ายเงินตามภาระผูกพันตามเล็ตเตอร์ออฟเครดิตหรือภาระผูกพันอื่น

กรมส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร คือ หน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยมีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม เผยแพร่ และให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง โดยการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เพิ่มขีดความสามารถในด้านการบริหารจัดการการดำเนินธุรกิจให้มีประสิทธิภาพ

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ คือ หน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีภารกิจดำเนินการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดระบบบัญชี และมาตรฐานการตรวจสอบบัญชีให้เหมาะสมกับธุรกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร

การคุ้มครองเงินฝาก (Deposit Protection) คือ ระบบที่รัฐบาลสร้างขึ้นเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบสถาบันการเงินและจ่ายเงินคืนผู้ฝากภายในวงเงินที่กำหนด ในกรณีที่สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองถูกปิดกิจการ โดยไม่ต้องรอขอรับชำระหนี้จากการชำระบัญชีทรัพย์สิน

1.5 ระเบียบวิธีวิจัย

1.5.1 การรวบรวบข้อมูล

โดยการรวบรวมข้อมูลจากกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการกำกับดูแลสหกรณ์ในปัจจุบัน เช่น การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การจัดสรรกำไรสุทธิ หลักเกณฑ์การลงทุนและการฝากเงิน อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียน การสั่งการของนายทะเบียน

- พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 48 และกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ พ.ศ. 2550 บัญญัติให้สหกรณ์ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องซึ่งต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1 ของเงินรับฝากละไม่เกินร้อยละ 20 ของยอดเงินฝากทั้งหมด โดยให้คำนวณจากส่วนเฉลี่ยรายเดือนของยอดสินทรัพย์สภาพคล่องในทุกสิ้นวันหารด้วยส่วนเฉลี่ยรายเดือนของยอดเงินฝากในทุกสิ้นวัน

- พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 60 บัญญัติให้สหกรณ์ต้องจัดสรรกำไรสุทธิประจำไว้เป็นทุนสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 และห้ามจ่ายเงินปันผลเกินร้อยละ 10 ต่อปี

- พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 72 บัญญัติให้สหกรณ์อาจฝากหรือลงทุนได้ในกรณีดังต่อไปนี้ เช่น ฝากในชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น หรือในธนาคารหรือฝากในสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ การซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจหรือการซื้อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ เป็นต้น

- พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 16 บัญญัติว่า ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ อาทิ รับจดทะเบียน กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชีตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่าง ๆ ที่สหกรณ์ต้องยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ การแต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชี

1.5.1.1 ข้อมูลที่ใช้

(1) ข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารวิชาการ บทความ และเอกสารเผยแพร่ที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์โดยศึกษาทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เช่น เอกสารที่จัดทำโดยธนาคารโลก (World Bank) กองทุนเงินระหว่างประเทศ (IMF)

(2) ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจตามหลักการทางสถิติ และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลสหกรณ์ ธนาคารพาณิชย์ สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

1.5.1.2 แหล่งข้อมูล

(1) จากการสำรวจและสัมภาษณ์จากเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

(2) เอกสารข้อมูลการจัดทำและแนวทางการกำกับดูแลสหกรณ์

(3) เอกสารจากการประชุม และสัมนาในทางวิชาการเกี่ยวกับสหกรณ์

(4) Website ของ World Bank IMF และของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

(5) เอกสาร และ Website ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์ (Cooperative Regulation)

(6) หอสมุดแห่งชาติและห้องสมุดมหาวิทยาลัยต่าง ๆ

1.5.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

1.5.2.1 การวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวกับทั้งลักษณะของธุรกรรม การดำเนินการ โครงสร้างของสหกรณ์ รวมทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นจากช่องโหว่ของกฎหมายในการกำกับดูแลสหกรณ์ โดยอาศัยข้อมูลทั้งจากหน่วยงานในประเทศไทยและต่างประเทศและรวมถึงข้อมูลที่ได้จากการจัดสัมมนาในทางวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.5.2.2 การวิเคราะห์เชิงลึก (In-depth Analysis) ในรูปแบบการกำกับดูแลของสหกรณ์ โดยพิจารณาประกอบกับหลักกฎหมายทางภาคการเงินที่มีอยู่ปัจจุบันของประเทศไทย

1.5.2.3 การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบ (Comparative Analysis) จากบทบัญญัติของกฎหมายหรือแนวทางการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ (Cooperative Regulation) ในต่างประเทศของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และจากองค์กรระหว่างประเทศ

1.5.2.4 การวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะ (Analysis and Suggestion) รูปแบบที่เหมาะสมในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับสหกรณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตสำหรับประเทศไทย

1.5.3 การสรุปผลเชิงนโยบาย

1.5.3.1 เสนอแนะทิศทางนโยบายสหกรณ์และทางภาคการเงินที่เหมาะสม เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายสหกรณ์และภาคการเงินที่เกี่ยวข้องกับการกำกับพัฒนากฎหมายสหกรณ์และภาคการเงินของประเทศไทยในอนาคต

1.5.3.2 เสนอแนะแนวทางนโยบายสหกรณ์และทางภาคการเงินที่มีความทันสมัยและเหมาะสมต่อสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน รวมทั้งออกมาตรการและการกำกับดูแล พร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่าง ๆ ในการป้องกันความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นจากสหกรณ์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อทราบและเข้าใจแนวความคิดและระบบของสหกรณ์

1.6.2 เพื่อทราบที่มาของปัญหาของการกำกับดูแลสหกรณ์ของไทยในปัจจุบัน

1.6.3 เพื่อรวบรวมข้อมูลล่าสุดที่เกี่ยวกับสหกรณ์อันจะเป็นฐานข้อมูลสำคัญในการกำหนดทิศทางและนโยบายและมาตรการของสหกรณ์เพื่อพิจารณาหาโครงสร้าง เกณฑ์การกำกับและวิธีการตรวจสอบที่เหมาะสมในการกำกับดูแลสหกรณ์ รวมทั้งแนวนโยบายการคุ้มครองผู้บริโภคและการคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์ในประเทศไทย เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์ได้รับความคุ้มครองจากภาครัฐที่เหมาะสมและเป็นธรรม

1.6.4 เพื่อทำให้ทราบแนวทางในเชิงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับสหกรณ์ ทั้งจากมุมมองขององค์การระหว่างประเทศ กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา

1.6.5 ผลจากการศึกษาสามารถนำไปใช้เพื่อเป็นแนวทางในการเสนอแนะและพัฒนากฎหมายและการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีความทันสมัยและก้าวทันกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

1.6.6 เพื่อเพิ่มองค์ความรู้เกี่ยวกับ แนวความคิด รูปแบบโครงสร้างของสหกรณ์ โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลที่เพียงพอในการกำกับดูแลอันเป็นพื้นฐานสำคัญของการศึกษาต่อยอดในเชิงนโยบายและพัฒนากฎหมายภาคการเงินของประเทศไทยในอนาคต

บทที่ 2
ทบทวนวรรณกรรม

ในบทที่ 1 คณะผู้วิจัยได้กล่าวถึงภาพรวมของสหกรณ์ว่ามีส่วนสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งในเรื่องปริมาณของเงินฝาก การให้สินเชื่อต่อสมาชิกของสหกรณ์เอง รวมทั้งยกตัวอย่างของปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จนส่งผลกระทบลุกลามต่อสหกรณ์อื่น ๆ รวมทั้งระบบสหกรณ์ในประเทศไทย โดยในบทที่ 2 ทางผู้วิจัยเห็นจะนำเสนองานวิจัยเกี่ยวกับข้อมูลหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ทั้งหมด ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะทำการศึกษาภาพรวมของสหกรณ์ทั้งในเรื่องของแนวความคิด หลักการ ประโยชน์ของสหกรณ์ รวมทั้งวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ทั้งในส่วนของประเทศไทยและต่างประเทศ

2.1 แนวความคิด หลักการ และประโยชน์ของสหกรณ์

สหกรณ์ คือ คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการและประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และต้องจดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์สหกรณ์เป็นของสมาชิก บริหารงานโดยสมาชิกและเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก ทั้งนี้ เพื่อสร้างสรรค์และปรับปรุงการประกอบสัมมาชีพและความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น ส่งผลให้ประเทศชาติมีการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และประชาธิปไตยด้วยวิธีการสหกรณ์ ซึ่งยึดหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นวิธีการดำเนินงานลักษณะมูลฐานสหกรณ์ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเดียวกัน และเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

2.1.1 แนวความคิด[12]

แนวความคิดสหกรณ์เกิดขึ้นครั้งแรกในทวีปยุโรป มูลเหตุทั่วไปที่ทำให้เกิดวิธีการสหกรณ์เป็นผลมาจากความอัตคัดขัดสนและความเดือดร้อนของประชาชนในการประกอบอาชีพและการดำรงชีพซึ่งเกิดขึ้นในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 ถึงกลางคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในทวีปยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหราชอาณาจักร การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านี้อาจแยกออกได้เป็นสองอย่างใหญ่ ๆ คือ

2.1.1.1 การเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ (Technical Change)

การเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ หมายถึง การที่มนุษย์ได้กลายเป็นผู้มีความรู้และความสามารถในการประดิษฐ์เครื่องจักรและเครื่องมือ สำหรับใช้แทนแรงงานคนในการผลิตสินค้า

---

[12] ทิพย์ ทิพย์ชัยเมธา และ ชัยมงคล สุวพานิช, ตำราหลักการสหกรณ์ และกฎหมายสหกรณ์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตำรวจ,2519)

และบริการได้เป็นจำนวนมากและรวดเร็ว รวมทั้งทำให้การคมนาคมสะดวกมากขึ้น

2.1.1.2 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ (Economic Change)

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางวิชาการ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงจากการผลิตขนาดเล็กโดยใช้แรงงานภายในครอบครัวเป็นหลัก มาเป็นการผลิตขนาดใหญ่ โดยใช้เครื่องจักรภายในโรงงาน ซึ่งมีผลกระทบต่อผู้ผลิตขนาดเล็ก ได้แก่ ช่างฝีมือ กสิกร ชาวประมง และผู้ประกอบอาชีพอิสระอื่น ๆ ดำเนินกิจการแข่งขันกับผู้ผลิตขนาดใหญ่ไม่ได้ เพราะมีทุนน้อย ทำให้ต้องเลิกกิจการและหันไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมใหญ่ ๆ แทน

2.1.2 หลักการของสหกรณ์

หลักการสหกรณ์ คือ แนวทางที่สหกรณ์ยึดถือปฏิบัติเพื่อให้คุณค่าของสหกรณ์เกิดผลเป็นรูปธรรม ซึ่งประกอบด้วยหลักการที่สำคัญรวม 7 ประการ กล่าวคือ

หลักการที่ 1 การเป็นสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง (Voluntary and Open Membership) สหกรณ์เป็นองค์การแห่งความสมัครใจ เปิดรับบุคคลทั่วไปที่สามารถใช้บริการสหกรณ์ได้และเต็มใจจะรับผิดชอบในฐานะสมาชิก เข้าเป็นสมาชิกโดยปราศจากการกีดกันทางเพศ ฐานะทางสังคม เชื้อชาติ การเมือง หรือศาสนา

หลักการที่ 2 การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย (Democratic Member Control) สหกรณ์เป็นองค์การประชาธิปไตยที่มีการควบคุมโดยสมาชิก ซึ่งมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน ในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ บุรุษและสตรีที่ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ให้เป็นผู้แทนสมาชิกต้องรับผิดชอบต่อสมาชิก ในสหกรณ์ขั้นปฐมสมาชิกมีสิทธิ์ในการออกเสียงเท่าเทียมกัน (สมาชิกหนึ่งคนหนึ่งเสียง) สำหรับสหกรณ์ในระดับอื่น ๆ ก็ดำเนินการตามแนวทางประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน

หลักการที่ 3 การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของสมาชิก (Member Economic Participation) สมาชิกมีส่วนร่วมในการลงทุน (ซื้อหุ้น) ในสหกรณ์ของตนเองอย่างเสมอภาคกัน และมีส่วนในการควบคุมการใช้เงินทุนของสหกรณ์ตามแนวทางประชาธิปไตย ทุนของสหกรณ์อย่างน้อย ๆ ส่วนหนึ่งต้องเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของสหกรณ์ โดยปกติสมาชิกจะได้รับผลตอบแทน (ถ้ามี) ในอัตราที่จำกัดตามเงินลงทุน (หุ้น) ที่กำหนดเป็นเงื่อนไขของการเข้าเป็นสมาชิก สมาชิกสามารถจัดสรรเงินส่วนเกินของสหกรณ์เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งหรือทุกอย่างตามข้อบังคับดังนี้ คือ

- เพื่อการพัฒนาสหกรณ์โดยอาจกันไว้เป็นทุนสำรองซึ่งอย่างน้อย ๆ จะต้องมีส่วนหนึ่งที่จะนำมาแบ่งปันกันไม่ได้
- เพื่อตอบแทนแก่สมาชิกตามสัดส่วนของปริมาณธุรกิจที่สมาชิกได้ทำกับสหกรณ์
- เพื่อสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ที่สมาชิกเห็นชอบ

หลักการที่ 4 การปกครองตนเองและความเป็นอิสระ (Autonomy and Independence) สหกรณ์เป็นองค์การที่พึ่งพาตนเองและปกครองตนเอง โดยการควบคุมของมวลสมาชิก หากสหกรณ์จะต้องมีข้อตกลงผูกพันกับองค์การอื่นใด ซึ่งรวมถึงหน่วยงานของรัฐบาลด้วย หรือจะต้องเพิ่มเงินลงทุน โดยอาศัยแหล่งเงินทุน

จากภายนอกสหกรณ์ สหกรณ์จะต้องกระทำการดังกล่าวภายใต้เงื่อนไขที่มั่นใจได้ว่าสมาชิกจะยังคงธำรงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมสหกรณ์ตามแนวทางประชาธิปไตย และสหกรณ์ยังคงดำรงความเป็นอิสระ

หลักการที่ 5 การศึกษา ฝึกอบรม และสารสนเทศ (Education, Training and Information) สหกรณ์พึงให้การศึกษาและการฝึกอบรมแก่สมาชิก ผู้แทนสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่สหกรณ์ เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้สามารถมีส่วนช่วยพัฒนาสหกรณ์ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิผล และพึงให้ข่าวสารแก่สาธารณชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนและบรรดาผู้นำทางความคิดในเรื่องคุณลักษณะและคุณประโยชน์ของสหกรณ์

หลักการที่ 6 การร่วมมือระหว่างสหกรณ์ (Cooperation among Cooperatives) สหกรณ์จะสามารถให้บริการแก่สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิผลสูงสุด และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ขบวนการสหกรณ์ได้ โดยร่วมมือกันในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ

หลักการที่ 7 การเอื้ออาทรต่อชุมชน (Concern for Community) สหกรณ์พึงดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาชุมชนให้มีความเจริญยั่งยืนตามนโยบายที่สมาชิกเห็นชอบ

2.1.3 ประโยชน์ของสหกรณ์

2.1.3.1 การรวมกันเป็นสหกรณ์ ทำให้มีผลในการต่อรองทั้งในด้านการซื้อและการขายสินค้าที่สมาชิกผลิตได้ และฝึกคนให้รู้จักการพึ่งตนเอง

2.1.3.2 ทำให้ชุมชนมีความสามัคคี ปรองดอง อันจะนำความเจริญมาสู่ประเทศชาติได้ สหกรณ์ส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักการอยู่ร่วมกันโดยสันติ การสหกรณ์เป็นวิธีการที่อุ้มชูผู้ที่ยากจนให้มีฐานะดีขึ้น โดยมิได้ทำลายคนมั่งมี จึงมีลักษณะเป็นสันตินิยมหรือส่งเสริมสันติภาพ

2.1.3.3 สหกรณ์เป็นแหล่งจัดหาเงินทุนมาให้สมาชิกกู้ยืมไปลงทุนในการประกอบอาชีพหลัก

2.1.3.4 สหกรณ์ช่วยส่งเสริมความรู้ด้านการประกอบอาชีพแก่สมาชิก เช่น แนะนำให้สมาชิกรู้จักพัฒนาการผลิตด้วยวิธีการเกษตรสมัยใหม่ จำหน่ายผลผลิตให้ได้ในราคาสูงขึ้น เป็นต้น

2.1.3.5 ส่งเสริมความเสมอภาคกันและเป็นประชาธิปไตย โดยให้ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการออกเสียงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจการสหกรณ์

2.1.3.6 สหกรณ์ฝึกคนให้มีความรู้ ประสบการณ์ รู้จักการประหยัดทรัพย์และสนับสนุนด้านเงินทุน การผลิต ควบคุมการใช้เงินทุนให้เป็นไปตามแผน รวมกันซื้อปัจจัยการผลิตและรวมกันขายผลิตผล ทำให้คนในชุมชนนั้น ๆ มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

2.2 ประเภทของสหกรณ์ในประเทศไทย

ประเภทของสหกรณ์ในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 7 ประเภท[13] ได้แก่

2.2.1 สหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตร คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ผู้มีอาชีพทางการเกษตรรวมตัวกันจัดตั้งและจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลต่อนายทะเบียนสหกรณ์ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกดำเนินกิจการร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพของสมาชิก และช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้น

ความเป็นมา สหกรณ์การเกษตรแห่งแรกได้จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2459 ชื่อว่า สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้ในจังหวัดพิษณุโลก เป็นสหกรณ์การเกษตรชนิดไม่จำกัด มีขนาดเล็กในระดับหมู่บ้านตั้งขึ้นในหมู่เกษตรกรที่มีรายได้ต่ำและมีหนี้สินมาก โดยประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ ทำให้สมาชิกมีปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้นจากการกู้เงินสหกรณ์ในอัตราดอกเบี้ยต่ำมาประกอบอาชีพ ทำให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินทำกินมากกว่าเดิม ทั้งได้รับความรู้เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีในการผลิต ตั้งแต่การใช้พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ การใช้ปุ๋ย การใช้ยาปราบศัตรูพืช การเก็บรักษาผลผลิตอย่างมีคุณภาพ ผลิตผลที่ได้จึงเป็นไปตามความต้องการของตลาด ส่งผลให้สหกรณ์และบุคคลในครอบครัวมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การศึกษาและการอนามัย

2.2.2 สหกรณ์ประมง

สหกรณ์ประมง คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ชาวประมง เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการประกอบอาชีพ ซึ่งชาวประมงแต่ละคนไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ตามลำพัง บุคคลเหล่านี้จึงรวมตัวกันโดยยึดหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยวัตถุประสงค์สหกรณ์ประมง คือ การดำเนินการให้ความรู้ทางด้านวิชาการในเรื่องการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ที่เหมาะสม มีคุณภาพในการเพาะเลี้ยง การเก็บรักษา และการแปรรูปสัตว์น้ำแก่สมาชิก รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางด้านธุรกิจการประมง ซึ่งประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ ทำให้สมาชิกมีแหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำมาลงทุนประกอบอาชีพ ซื้อวัสดุอุปกรณ์และสิ่งของจำเป็นที่สหกรณ์นำมาจำหน่ายในราคาที่เป็นธรรม เมื่อมีผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์สหกรณ์จะรวบรวมขายให้ในราคาที่สูงขึ้นและสมาชิกจะได้รับการศึกษาอบรมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพการประมง ตามหลักวิชาการแผนใหม่ ให้สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและปริมาณตรงกับความต้องการของตลาด

---

[13] กลุ่มพัฒนาเทคโนโลยีด้านธุรกิจสหกรณ์สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการสหกรณ์,“ประวัติสหกรณ์,” สหกรณ์ออมทรัพย์สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทย จำกัด, http://www.srusct.or.th/(สืบค้นเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2559).

2.2.3 สหกรณ์นิคม

สหกรณ์นิคม คือ สหกรณ์การเกษตรในรูปแบบหนึ่งที่มีการดำเนินการจัดสรรที่ดินทำกินให้ราษฎร การจัดสร้างปัจจัยพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้ผู้ที่อยู่อาศัยควบคู่ไปกับการดำเนินการจัดหาสินเชื่อ โดยได้เริ่มดำเนินงานเป็นแห่งแรกที่อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี โดยวัตถุประสงค์ของสหกรณ์นิคม มีเพื่อการจัดนิคม คือ การจัดหาที่ดินมาจัดสรรให้แก่ราษฎรประกอบอาชีพทางการเกษตร ตลอดจนจัดบริการด้านสาธารณูปโภคแก่สมาชิก และเพื่อการจัดสหกรณ์ คือ การรวบรวมราษฎรที่ได้รับจัดสรรที่ดินจัดตั้งเป็นสหกรณ์ ซึ่งประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ ทำให้สมาชิกสหกรณ์มีสหกรณ์เป็นสถาบันที่เป็นสื่อกลางในการขอรับบริการต่าง ๆ จากรัฐบาล และเป็นสถาบันที่อำนวยความสะดวกในด้านการจัดหาสินเชื่อ การรวมกันซื้อ รวมกันขาย การส่งเสริมการเกษตรและการฝึกอบรมซึ่งเป็นการเสริมสร้างให้เกิดระบบที่ดีในการจัดหา การผลิต และการตลาด โดยสมาชิก เพื่อสมาชิกในการประกอบอาชีพอย่างมั่นคงจนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

2.2.4 สหกรณ์ร้านค้า

สหกรณ์ร้านค้า คือ สหกรณ์ที่มีผู้บริโภครวมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาสินค้า เครื่องอุปโภคบริโภคมาจำหน่ายแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป โดยจดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ในประเภทสหกรณ์ร้านค้ามีสภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งสมาชิกผู้ถือหุ้นทุกคนเป็นเจ้าของ สมาชิกลงทุนร่วมกันในสหกรณ์ด้วยความสมัครใจ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนในการซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค ซึ่งวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ร้านค้านั้นจะดำเนินการจัดหาสิ่งของและบริการที่สมาชิกมีความต้องการมาจำหน่าย ช่วยจำหน่ายผลิตผล ผลิตภัณฑ์ของสมาชิก ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ทางด้านสหกรณ์และด้านการค้าให้แก่สมาชิกสหกรณ์ โดยประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ ทำให้สมาชิกมีสถานที่ซื้อขายสินค้าจำเป็น ตามราคาตลาดในชุมชน ซึ่งเป็นสินค้าที่ดีมีคุณภาพ เที่ยงตรงในการชั่ง ตวง วัด ตามความต้องการของสมาชิก เมื่อสิ้นปีสหกรณ์มีกำไรสุทธิประจำปี สมาชิกจะได้รับเงินปันผลตามหุ้น และเงินเฉลี่ยคืน ตามส่วนที่ทำธุรกิจกับสหกรณ์

2.2.5 สหกรณ์ออมทรัพย์

สหกรณ์ออมทรัพย์ คือ สถาบันการเงินแบบหนึ่งที่มีสมาชิกเป็นบุคคลที่มีอาชีพอย่างเดียวกันหรือที่อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักการออมทรัพย์ และให้กู้ยืมเมื่อเกิดความจำเป็น ซึ่งวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ออมทรัพย์นั้น ก็เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ ด้วยการรับฝากเงินและให้ผลตอบแทนในรูปของดอกเบี้ยอัตราเดียวกับธนาคารพาณิชย์ ซึ่งประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ คือ เป็นแหล่งเงินฝากและเงินกู้ของสมาชิก ทำให้สมาชิกรู้จักเก็บออมเงิน และไม่ต้องไปกู้เงินนอกระบบ ทำให้สถาบันครอบครัวมีความมั่นคงขึ้น

2.2.6 สหกรณ์บริการ

สหกรณ์บริการ คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ โดยมีประชาชนไม่น้อยกว่า 10 คน ที่มีอาชีพอย่างเดียวกัน ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเดียวกันรวมตัวกันโดยยึดหลักการประหยัด การช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยวัตถุประสงค์ของสหกรณ์บริการก็เพื่อดำเนินธุรกิจด้านการบริการตามรูปแบบของสหกรณ์ ส่งเสริมสวัสดิการแก่สมาชิกและครอบครัว ส่งเสริมการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่สมาชิก ร่วมมือกับสหกรณ์อื่น โดยประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับ สมาชิกมีสหกรณ์เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาฝีมือการผลิตผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ให้มีคุณภาพได้มาตรฐาน เป็นที่ต้องการของตลาด มีแหล่งรวมซื้อรวมขายผลิตภัณฑ์และอุปกรณ์ในการผลิตผลิตภัณฑ์ ช่วยให้สมาชิกสหกรณ์ประกอบอาชีพได้ถูกต้องตามกฎหมาย มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองในราคาประหยัดและมีความปลอดภัยในชีวิต

2.2.7 สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ประชาชนที่อาศัยอยู่ ในวงสัมพันธ์เดียวกัน เช่น อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำงาน สถานศึกษา หรือประกอบอาชีพเดียวกัน หรือมีกิจกรรมร่วมกันในลักษณะต่อเนื่อง และบุคคลเหล่านั้นมีความปรารถนาจะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยวิธีการนำเงินของตนมาสะสมไว้เป็นกองทุน สมาชิก ทุก ๆ คนจะต้องสะสมเงินตามความสามารถของตนเป็นประจำและสม่ำเสมอตามที่สหกรณ์กำหนด และเงินในกองทุนนี้จะสามารถช่วยเหลือสมาชิกที่มีความจำเป็นและเดือดร้อนทางด้านการเงิน กู้ยืมไปแก้ไขปัญหาและบำบัดความเดือดร้อนเหล่านั้นโดยสหกรณ์ที่ได้รับการจดทะเบียนเป็นแห่งแรก คือ “สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน แม่มูล จำกัด” จังหวัดอุบลราชธานี โดยวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกช่วยตนเอง เพื่อดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมร่วมกัน และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยใช้หลักคุณธรรมพื้นฐานห้าประการ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ ความเสียสละ ความรับผิดชอบ ความเห็นใจกัน และความไว้วางใจกัน รวมทั้งจริยธรรมอันดีงาม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกและส่วนรวม ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม จนสามารถอยู่ดีกินดีและมีสันติสุข ซึ่งประโยชน์ที่สมาชิกจะได้รับจากสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน คือ สมาชิกสหกรณ์มีสหกรณ์เป็นที่ฝากเงินได้ด้วยความสะดวก รวดเร็ว ไม่ต้องเสียเวลาเดินทางไปฝากเงินที่ไกล ๆ และจะมีเงินจำนวนน้อย หรือมากก็สามารถสะสมได้ และสามารถขอกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนทางด้านการเงิน หรือความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย

2.3 การกำกับดูแลและส่งเสริมสหกรณ์

สหกรณ์ของประเทศไทยถือกำเนิดจากการริเริ่มและการช่วยเหลือของรัฐตั้งแต่แรก หรือเรียกว่าเป็นการเกิดขึ้น “จากบนลงล่าง” แตกต่างจากสหกรณ์ที่ถือกำเนิดในสหราชอาณาจักร และสหกรณ์

ของประเทศอื่น ๆ ในยุโรปและอเมริกา ที่การเกิดขึ้นของสหกรณ์มาจากความริเริ่มและการต่อสู้ดิ้นรน เพื่อการช่วยเหลือตนเองโดยการร่วมมือกันหรือการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของราษฎรอย่างแท้จริง คือ "จากล่างขึ้นบน" ดังนั้น สำหรับประเทศไทยบทบาทของรัฐจึงมีความสำคัญอย่างมากในการส่งเสริมและพัฒนาการสหกรณ์ ทำให้อำนาจฝ่ายปกครองอาจมีอำนาจบางประการที่จะก้าวล่วงความเป็นอิสระของสหกรณ์ จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายปกครอง เพื่อมิให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้ง เพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ของการทำภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่มุ่นเน้นเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะโดยรวมนั่นเอง จากการศึกษาพบว่า มาตรการทางกฎหมายในการกำกับดูแลสหกรณ์บางประการยังไม่มีความเหมาะสมและขัดกับหลักกฎหมาย เช่น ปัญหาการออกกฎหมายลำดับรองและปัญหาการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และการตรวจสอบการใช้อำนาจ เป็นต้น จึงจำเป็นที่จะต้องยกเลิกและแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องตามหลักการสหกรณ์สากล เป็นไปตามหลักทฤษฎีว่าด้วยการกำกับดูแล และหลักกฎหมายปกครองเพื่อจะมิให้ใช้อำนาจเกินเลยไปกว่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และสามารถวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทระหว่างสหกรณ์กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ[14]

การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้น มาตรการในการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นมาตรการทางกฎหมาย อันเดียวกันกับที่ใช้ในการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ แต่วิธีการปฏิบัติของสหกรณ์ออมทรัพย์ อาจแตกต่างไปจากสหกรณ์ประเภทอื่นได้ โดยวิธีการปฏิบัติดังกล่าวนี้ จะต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับ และระเบียบของสหกรณ์ออมทรัพย์แต่ละแห่ง การใช้มาตรการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ทุกประเภทในแบบเดียวกันนั้น ก่อให้เกิดปัญหาบางประการ เช่น ปัญหาที่สหกรณ์ออมทรัพย์บางสหกรณ์ไม่จำแนกที่มาของรายได้ให้ชัดเจนในงบกำไรขาดทุนประจำปีทางบัญชี ปัญหานายทะเบียนสหกรณ์กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากไว้ไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี และอัตราเงินปันผลตามหุ้นไว้ไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปี แต่ไม่มีคำแนะนำให้ปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและค่าเสียโอกาสในการลงทุนสำหรับสหกรณ์ออมทรัพย์ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนายทะเบียนสหกรณ์ ควรแจ้งให้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์แนะนำให้สหกรณ์ออมทรัพย์ ที่มีรายได้จากที่อื่น นอกจากดอกเบี้ยจากสมาชิกสหกรณ์ให้จำแนกที่มาแหล่งต่าง ๆ ของรายได้ และนายทะเบียนควรมีคำแนะนำให้สหกรณ์ออมทรัพย์ปฏิบัติเรื่องดอกเบี้ยเงินรับฝาก และอัตราเงินปันผลตามหุ้นให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ การเงิน และการธนาคารทุกปีการบัญชี เพราะสหกรณ์เป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่ง ซึ่งนายทะเบียนจะต้องกำกับและส่งเสริมให้อยู่ในลักษณะเดียวกันกับที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่นตามกฎหมาย เป็นต้น[15]

---

[14] คัมภีร์ นับแสง, "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2557)

[15] ตฤณ เดชวิริยะชาติ, "มาตรการทางกฎหมายสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในการส่งเสริมและกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551)

เนื่องจากการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์มีลักษณะที่เป็นทั้งสหกรณ์และคล้ายกับสถาบันการเงินและมีบทบาทในการเป็นสถาบันการเงินให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงินและกู้ยืมเงิน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำกับดูแลด้านการเงินเป็นพิเศษ แต่แนวทางการกำกับดูแลปัจจุบันมุ่งกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ในลักษณะที่เป็นสหกรณ์เช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น จึงทำให้การกำกับดูแลมีข้อจำกัดที่ไม่เหมาะสมกับการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ออมทรัพย์ จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ ได้แก่ เพิ่มเติมการกำกับดูแลทางด้านการเงินเป็นพิเศษในพระราชบัญญัติสหกรณ์และกฎหมายลำดับรอง จัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์แยกต่างหากจากสหกรณ์ประเภทอื่นเพิ่มเติมมาตรการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ เช่น เงื่อนไขการจัดตั้ง กำหนดอัตราส่วนการรักษาความมั่นคงทางการเงิน หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลการให้เงินกู้ยืมและการลงทุนของสหกรณ์ เป็นต้น นอกจากนี้ ควรมีการกำกับดูแลกรรมการและผู้จัดการของสหกรณ์ออมทรัพย์ในเรื่องที่สำคัญ เช่น การกำหนดคุณสมบัติให้กรรมการและผู้จัดการต้องมีความเชี่ยวชาญด้านการเงินและมีสถานะทางการเงินที่ดี และเพิ่มมาตราพิเศษในการให้ความช่วยเหลือสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ประสบปัญหาทางการเงิน[16]

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดแนวนโยบายให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุนคุ้มครองสหกรณ์ให้เป็นอิสระ ดังนั้น ในการกำกับดูแลสหกรณ์จึงต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่วางไว้ด้วย ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากจะทบทวนการกำกับดูแลสหกรณ์ควรพิจารณาปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้มีกรรมการที่มาจากตัวแทนของสหกรณ์ และมีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งและวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย และเสนอนโยบายเพื่อส่งเสริมให้สหกรณ์เป็นอิสระตามหลักสหกรณ์ อีกทั้ง ควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่ทำให้สหกรณ์ขาดความเป็นอิสระ โดยเฉพาะการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมกำกับสหกรณ์ที่มีผลกระทบต่อการคิดและตัดสินใจที่จะดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ ภายใต้หลักเสรีภาพในการรวมกลุ่มและหลักการสหกรณ์ แต่ในขณะเดียวกันต้องจำกัดอำนาจความเป็นอิสระนั้นให้อยู่ภายใต้กฎหมาย เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกและสหกรณ์ได้ จึงควรกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมสำหรับการกระทำของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่จงใจฝ่าฝืนกฎหมาย และกำหนดบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจสอบกิจการที่จงใจฝ่าฝืนกฎหมาย เช่นการใช้อำนาจก้าวก่ายหรือแทรกแซงการดำเนินงานของสหกรณ์เป็นเหตุให้สมาชิกและสหกรณ์ได้รับความเสียหาย[17] นอกจากนี้ หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลอาจยังไม่มีความชำนาญเพียงพอ เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์อาจยังไม่มีความชำนาญในการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ที่ทำธุรกรรมคล้ายสถาบันการเงิน จึงมีการตรวจบัญชีสหกรณ์

---

[16] นุรัตน์ ปวนคำมา,"การกำกับดูแลสหกรณ์การเงินในประเทศ: ศึกษาเฉพาะการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556)

[17] เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง,"ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9)," (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553)

เท่านั้น แต่ด้านการส่งเสริมและพัฒนาเรื่องบริหารจัดการยังสามารถพัฒนาและส่งเสริมได้อีกมาก จึงควรมีหน่วยงานที่ชำนาญด้านบริหารการเงินมากำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลัง โดยอาจกำกับในลักษณะของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพราะสถาบันการเงินควรมีการกำกับดูแลในกรอบมาตรฐานเดียวกัน[18]

สำหรับการกำกับดูแลสหกรณ์ของต่างประเทศนั้น ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาสหกรณ์การเงินได้ถูกพัฒนาและก่อตั้งขึ้นอย่างกว้างขวางในทวีปยุโรป แม้ว่าธนาคารสหกรณ์จะมีลักษณะในการดำเนินงานคล้ายกับสถาบันการเงินก็ตาม แต่ก็มีความแตกต่างกันในหลายประการ เช่น การควบคุมจัดการของระบบการดำเนินงาน โครงสร้างเงินทุน เป็นต้น อีกทั้ง มีการพัฒนาเพื่อปฏิรูปกฎหมายของระบบสหกรณ์ให้เป็นไปในทางเดียวกันอยู่ในแต่ละประเทศที่อยู่ภายใต้สหภาพยุโรป โดยสหภาพยุโรปและสหประชาชาติได้ส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกพัฒนาระบบสหกรณ์เช่นเดียวกับกิจการประเภทอื่น ๆ ดังเช่น การกำหนดให้มี European Cooperative Society (SCE) เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานและวิธีการในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศเยอรมันถูกยกให้เป็นหนึ่งในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการพัฒนาสหกรณ์ทางการเงิน โดยกฎหมายมุ่งเน้นให้สิทธิแก่สมาชิกในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการ รวมถึงให้ความคุ้มครองเงินฝากของสมาชิกกรณีที่สหกรณ์ล้มละลาย เนื่องจากสหกรณ์การเงินในประเทศเยอรมันนั้น ถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายสถาบันทางการเงิน และถูกกำกับดูแลเช่นเดียวกับสถาบันการเงินทั่วไปโดยหน่วยงานภายใต้กระทรวงการคลัง (BAFin) ทำให้สหกรณ์การเงินในเยอรมันจะต้องมีมาตรฐาน โครงสร้างการดำเนินกิจการ และหลักเกณฑ์ในการดำเนินกิจการ เช่นเดียวกับสถาบันการเงินอื่น ๆ ตามกฎหมาย[19]

สำหรับกรณีประเทศญี่ปุ่นนั้น ระบบสหกรณ์เกิดขึ้นครั้งแรกในรูปแบบของเครดิตยูเนี่ยน ต่อมาได้มีพัฒนาการให้อยู่ในภาคการเกษตร และรัฐบาลได้นำระบบสหกรณ์ของประเทศในภูมิภาคยุโรปมาปรับใช้ หลังจากนั้นได้มีการออกกฎหมายในการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้งกรณีสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์เดียว (Single – purpose Cooperatives) และสหกรณ์อเนกประสงค์ (Multi - purpose Cooperatives) รวมถึงการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ในระดับท้องถิ่นและระดับชาติโดยเฉพาะในภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาจากความไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการจัดการของพนักงานสมาชิก และปัญหาหนี้สินภายในจากการรวมองค์กร ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาให้การช่วยเหลือ โดยได้มีการออกกฎหมายมาตรฐานการจัดการการเงินของสหกรณ์การเกษตร (The Standard Ordinance on Agricultural Cooperatives Financial Management 1950) และเพื่อเป็น

---

[18] ดร.วโรทัย โกศลพิศิษฐ์กุล,สหกรณ์ออมทรัพย์…สถาบันการออมและการลงทุนที่คนไม่ค่อยพูดถึง http://www.fpo.go.th/SI/Source/Article/Doc_old/%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9E%E0%B8%A2%E0%B9%8C_10%20%E0%B8%81.%E0%B8%A2.%2050.doc (ข้อมูล ณ วันที่ 12 พฤศจิกายน 2559)

[19] Rym Ayadi, David T. Llewellyn, Reinhard H. Schmidt, Emrah Arbak, and Willem Pieter De Groen, *Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe*, (Centre for European Policy Studies, 2010)

หลักประกันของการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพรัฐบาลได้ออกกฎหมายปฏิรูป และสร้างความเข้มแข็งให้แก่สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง และสหกรณ์ป่าไม้ (The Law for Reconstruction and Consolidation of Agricultural, Forestry Fisheries Cooperatives) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายอันเกี่ยวกับสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นได้มีการแบ่งแยกสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และมีการนำกฎหมายเฉพาะสำหรับสหกรณ์ซึ่งมีความแตกต่างกันมาปรับใช้โดยเฉพาะเจาะจง โดยมีการกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ดังกล่าวโดยเฉพาะเจาะจงในลักษณะเดียวกันซึ่งมีผลให้สหกรณ์สามารถปรับตัวกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ได้อย่างดี มีการกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่มีศักยภาพและมีความรู้ความสามารถ และในท้ายที่สุดกลายเป็นองค์กรที่แข็งแกร่งสามารถพึ่งพาตนเองได้จนมีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวเนื่องกับสหกรณ์ต่อไปในอนาคตได้โดยไม่สูญเสียความเป็นองค์กรอิสระ[20]

ตามที่กล่าวมานั้น เมื่อสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นได้มีการพัฒนาและแพร่โดยเฉพาะในเรื่องของวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของสหกรณ์ ซึ่งทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีการออกกฎหมายเฉพาะในการกำหนดหลักเกณฑ์ของสหกรณ์แต่ละประเภท รวมถึงการแบ่งการบริหารจัดการและกำกับดูแลของแต่ละรูปแบบของสหกรณ์ ซึ่งต่างจากกฎหมายในหลายประเทศซึ่งมีเพียงการรวมกฎหมายสหกรณ์ไว้ในประมวลแพ่งและพาณิชย์ หรือการใช้กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวในการกำหนดหลักเกณฑ์และกำกับดูแลสหกรณ์ทุกประเภทซึ่งทำให้เกิดอุปสรรคในการพัฒนากฎหมายสหกรณ์

โครงสร้างของสหกรณ์การเกษตรในประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีการพัฒนาอย่างมากจนปัจจุบันได้กลายเป็นสหกรณ์ในรูปแบบที่ครบวงจร ซึ่งแม้ว่าจะทำให้มีการพัฒนาเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวาง แต่ทั้งนี้ก็ทำให้เกิดปัญหาในการกำกับดูแลและควบคุมสหกรณ์ซึ่งมีความแตกต่างกัน ทำให้นอกเหนือจากการมีกฎหมายเฉพาะสำหรับสหกรณ์บางประเภทแล้ว ยังคงต้องมีการจัดตั้งสหภาพกลางของสหกรณ์การเกษตร (The Central Union of Agricultural Cooperative: JA ZENCHU) เป็นองค์กรสูงสุดของสหกรณ์การเกษตรเพื่อทำหน้าที่เสนอนโยบายแก่ภาครัฐ และในทางกลับกัน ภาครัฐก็ได้มีการออกกฎหมายและเพื่อตอบรับและสนับสนุนสหกรณ์ในรูปแบบต่าง ๆ โดยให้สหกรณ์โดยที่ประชุมของสมาชิกและคณะกรรมการทำการกำหนดนโยบายในการบริหารงาน รวมถึงการควบคุมโดยมีการตรวจสอบบัญชี ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำกับดูแลโดยภาครัฐซึ่งเป็นผู้ออกกฎหมาย และในระดับย่อยซึ่งมีโครงสร้างในการกำกับดูแลโดยสมาชิก ทำให้สหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นดำเนินการโดยมีประสิทธิภาพในปัจจุบัน ประเทศญี่ปุ่นมีการพัฒนาสหกรณ์ไปในรูปแบบของสหกรณ์ซึ่งมีการบริการที่ความหลากหลาย (Multi-purpose cooperative) เนื่องจากมีการแก้ไขกฎหมายให้สามารถก่อตั้งสหกรณ์อเนกประสงค์ได้ซึ่งทำให้สหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบในการจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลายเพื่อช่วยเหลือและให้บริการสำหรับเกษตรกรและสมาชิกในทางด้านการให้สินเชื่อ การช่วยเหลือการตลาดและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ รวมถึงมีการให้บริการทางการเงิน เช่นการรับฝากเงินเพื่อให้ผลตอบแทนแก่สมาชิก เป็นต้น

---

[20]Akira Kurimoto, “Japan”, Dante Cracogna, Antonio Fici, and Hagen Henry (eds.), *International Handbook of Cooperative Law* (Springer 2013)

โดยประเทศญี่ปุ่นในภายหลังได้มีการก่อตั้งสถาบันทางการเงินเพื่อสหกรณ์ เช่น Japanese Agriculture Bank, Shinnoren, Norinchukin Bank และ The JF Marine Bank เพื่อให้การช่วยเหลือด้านการเงิน โดยมีการร่วมมือกับสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และในประการสำคัญ ระบบสหกรณ์ทางการเงินดังกล่าว ก็ได้มีการนำวิธีการในการป้องกันการล้มละลายของสถาบันการเงินและหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองเงิน ออมทรัพย์ของสมาชิกด้วยกฎหมายประกันภัย (Saving insurance system) ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครอง สำหรับสมาชิกเพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจในการร่วมเป็นสมาชิกกับสหกรณ์ โดยนอกเหนือจากการกำกับ ดูแลโดยสหภาพกลางของสหกรณ์และกฎหมายเฉพาะแล้ว สำหรับกำหนดหลักเกณฑ์ของสหกรณ์ แต่ละชนิด สถาบันทางการเงินซึ่งให้การรองรับระบบการเงินของสหกรณ์ดังที่กล่าวมาก็มีการออกกฎระเบียบ ในการบริหารงาน (Bank Basic Policy) เพื่อให้เกิดเสถียรภาพและความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ในระดับย่อย[21]

นอกจากนี้ ธนาคารโลก[22] ได้เคยศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ของประเทศต่าง ๆ แล้วพบว่า กฎหมายสหกรณ์และรูปแบบสถาบันการเงินสหกรณ์ของประเทศกำลังพัฒนาได้รับอิทธิพลมาจากประเทศ ในกลุ่มภูมิภาคเดียวกัน โดยหนึ่งในนั้นคือกฎหมายสหกรณ์ปี ค.ศ. 1904 (Cooperative Society Act of 1904) ที่บังคับใช้ในประเทศอินเดีย ซึ่ง ณ ขณะนั้นยังเป็นอาณานิคมของสหราชอาณาจักร แต่อย่างไรก็ดี กฎหมาย ฉบับดังกล่าวได้รับการคัดค้านและชื่นชมจากนักวิจารณ์ในคราวเดียวกัน เนื่องจากกฎหมายได้ส่งผลกระทบ ต่อการตีความของเจ้าหน้าที่อาณานิคมสหราชอาณาจักรของสถาบันเยอรมัน ที่นำเสนอรูปแบบขององค์กร ที่มีความแปลกแม้กระทั่งในทางธุรกิจของชาวสหราชอาณาจักร และกฎหมายได้เปลี่ยนธรรมชาติของ สหกรณ์โดยรูปแบบของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี นั้นเป็นกลุ่มช่วยเหลือตัวเองให้หลุดพ้นจาก สภาวะของท้องถิ่นและมีการออกแบบโครงสร้างทางธุรกิจที่ซับซ้อนและสามารถอยู่ได้จนถึงปัจจุบัน โดยกฎหมายสหกรณ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดรองรับความชอบด้วยกฎหมายของสถาบัน การเงินของสหกรณ์แต่ละแห่งและโครงสร้างการกำกับดูแลตนเองเพื่อให้เติบโตและขยายขอบเขตให้ กว้างขวางมากยิ่งขึ้น แต่สำหรับกฎหมายของประเทศอินเดียนั้นกลับถูกออกแบบให้สถาบันการเงิน ของสหกรณ์เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลอังกฤษ และสถาบันการเงินของสหกรณ์ มีอิทธิพลต่อวิวัฒนาการของกฎหมายสหกรณ์ในทวีปเอเชียและละตินอเมริการวมถึงสหรัฐอเมริกาด้วย ในปี ค.ศ. 1960 มีการออกกฎหมายสหกรณ์ในอเมริกาใต้และอเมริกากลางโดยอนุญาตให้นักสังคม สงเคราะห์และอาสาสมัครจัดตั้งสหกรณ์ขนาดเล็กจำนวนมากและหาเงินทุนให้ชาวนาทั่วละตินอเมริกา ซึ่งเป็นการเลียนแบบนโยบายของสหราชอาณาจักรและรัฐบาลอินเดียเพื่อส่งเสริมการให้สินเชื่อทั่วประเทศ และมีการออกกฎหมายสหกรณ์ในรูปแบบลักษณะดังกล่าวตามมาจำนวนมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อแนวคิด

---

[21] Akira Kurimoto, “Agricultural Cooperative in Japan: An Institutional Approach” [2004] Journal of Rural Cooperation 32(2)

[22] World Bank, Cooperative Financial Institutions : issues in Governance, Regulation, and Supervision, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7107/368100Cooperat101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

และปรัชญาของสถาบันการเงินของสหกรณ์ เพราะการปรับเปลี่ยนดังกล่าวได้ทำให้สหกรณ์กลายเป็นเครื่องมือของรัฐแทนที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสมาชิก

ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. 1990 จนถึง ค.ศ. 2000 กฎเกณฑ์และรูปแบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของสหกรณ์เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในบางประเทศ ผลจากการเปลี่ยนแปลงทำให้กฎหมายมีหลากหลายรูปแบบ[23] ได้แก่

1. กฎหมายเฉพาะของสถาบันการเงินของสหกรณ์

2. กฎหมายสหกรณ์ชุมชน

3. กฎหมายสถาบันการเงิน (กฎหมายธนาคารพาณิชย์) หรือกฎหมายที่รวมทั้งแบบ 1. และ 2. เข้าไว้ด้วยกัน โดยมีรูปแบบ ดังนี้

3.1 รูปแบบ 1. และ 2. ใช้บังคับกับสหกรณ์ทุกประเภท

3.2 มาตราของกฎหมายใช้เฉพาะบางกลุ่มของสถาบันการเงินของสหกรณ์ขึ้นอยู่กับการจำแนกประเภท เช่น สถาบันการเงินของสหกรณ์อยู่ภายใต้กฎหมายสหกรณ์แต่บางประเภทอยู่ภายใต้กฎหมายธนาคารพาณิชย์และอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานที่กำกับธนาคารพาณิชย์

รูปแบบกฎหมายที่สถาบันการเงินของสหกรณ์อยู่ภายใต้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับมีใช้ในกลุ่มสหภาพยุโรป โดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เน้นให้ความสำคัญกับสถาบันการเงินของสหกรณ์ จึงเลือกที่จะกำกับสหกรณ์ทั้งระบบ ทั้งนี้ รูปแบบกฎหมายดังกล่าวเป็นที่นิยมในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาในแถบละตินอเมริกา อาทิ ประเทศโบลิเวีย (Bolivia) ที่มีสถาบันการเงินของสหกรณ์ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกเป็นกลุ่มที่รับเงินฝากจากคนทั่วไปที่ไม่ใช่สมาชิกและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ และกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มรับเงินฝากจากสมาชิกเท่านั้นและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานกำกับสหกรณ์ อย่างไรก็ดี รูปแบบของกฎหมายดังกล่าวมีผู้ที่เห็นด้วยโดยเห็นว่าไม่เป็นการเพิ่มต้นทุนแก่สถาบันการเงินของสหกรณ์ขนาดเล็ก ในขณะที่สถาบันการเงินของสหกรณ์ขนาดใหญ่นั้นมีลักษณะคล้ายธนาคารพาณิชย์เพราะมีกลุ่มลูกค้าเหมือนกันและมีธุรกรรมทางการเงินคล้ายกัน ดังนั้น จึงควรอยู่ภายใต้เกณฑ์ของธนาคารพาณิชย์และถูกกำกับโดยหน่วยงานเดียวกันกับที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ส่วนผู้ที่ไม่เห็นด้วยนั้นมองว่า พื้นฐานการกำกับดูแลสถาบันการเงินของสหกรณ์ขนาดใหญ่แตกต่างกับธนาคารพาณิชย์ในส่วนของผู้เป็นเจ้าของ สถาบันการเงินของสหกรณ์มีสมาชิกเป็นผู้ถือหุ้น ส่วนธนาคารพาณิชย์มีนักลงทุนเป็นเจ้าของ ดังนั้น ความผิดพลาด หรือความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานก็เกิดจากสิ่งที่ต่างกัน วิธีการควบคุม กำกับหรือแก้ไขปัญหาก็จะแตกต่างกันด้วย นอกจากนี้ การแยกกำกับดูแลสถาบันการเงินของสหกรณ์ขนาดใหญ่และขนาดเล็กนั้น อาจเป็นการปล่อยให้สถาบันการเงินของสหกรณ์ขนาดเล็กถูกกำกับดูแลอย่างไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่มีการกำกับดูแลได้ ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนอาจไม่ได้รับความคุ้มครองได้

จากการศึกษาดังกล่าว ธนาคารโลก (World Bank) เห็นว่าการออกกฎหมายและการกำกับดูแลสถาบันการเงินของสหกรณ์นั้น ควรมีการพิจารณาในรายละเอียดที่สำคัญ 4 เรื่อง ได้แก่

---

[23] World Bank, *Cooperative Financial Institution*, 30

เรื่องแรก ใบอนุญาตควรมีการออกใบอนุญาตให้แก่สถาบันการเงินของสหกรณ์หรือไม่ นอกจากนี้การให้ใบอนุญาตควรมีลักษณะที่เหมือนกันใช้กับสหกรณ์ทุกประเภท หรือแยกประเภทตามลักษณะของรูปแบบสหกรณ์นั้น ๆ และควรมีการกำหนดเพิ่มเติมถึงลักษณะของธุรกรรมที่จะต้องขออนุญาตไว้ในใบอนุญาตด้วยหรือไม่

เรื่องที่สอง มาตรฐานเกี่ยวกับทุนของสหกรณ์ ควรที่จะมีการกำหนดทุนขั้นต่ำของสถาบันการเงินสหกรณ์ด้วยหรือไม่ โดยอิงกับจำนวนสมาชิกของสหกรณ์นั้น ๆ และควรมีการกำหนดสัดส่วนทางการเงิน เช่น สัดส่วนหนี้สินต่อทุน (D/E RATIO) ในลักษณะเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ด้วยหรือไม่

เรื่องที่สาม การกำหนดหลักเกณฑ์หรือรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารค่าใช้จ่ายเพื่อให้เกิดความชัดเจน และ

เรื่องสุดท้าย หน่วยงานกำกับดูแล ควรจะเป็นหน่วยงานใดและมีเงื่อนไขในการกำกับดูแลอย่างไร อีกทั้งการกำกับดูแลควรมีการกำกับดูแลร่วมกันในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือแยกตามกำกับดูแลตามประเภทของสถาบันการเงินของสหกรณ์นั้นหรือไม่

2.4 การบริหารงานของสหกรณ์

2.4.1 การบริหารงานของสหกรณ์ของไทย

สหกรณ์เป็นองค์กรอิสระของบุคคล ซึ่งรวมกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นการดำเนินวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของร่วมกัน และควบคุมด้วยแนวทางประชาธิปไตย ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าที่มีปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สาเหตุประการหนึ่งเกิดจากความบกพร่อง ความขาดประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการ การทุจริต และการกระทำผิดจริยธรรม ดังนั้น เมื่อสหกรณ์เป็นธุรกิจรูปแบบหนึ่งในสังคมเศรษฐกิจ จะมีวิธีการใดที่จะทำให้การบริหารกิจการของสหกรณ์เป็นไปอย่างซื่อสัตย์ โปร่งใส มีความรับผิดชอบ สร้างการมีส่วนร่วมและมีการใช้กระบวนการบริหาร เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินงานประสบความสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมั่นคง จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาหลักการใช้ธรรมาภิบาลในการบริหารสหกรณ์ดังกล่าว ซึ่งการบริหารงานภายในสหกรณ์ของประเทศไทยมีบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบงานตามรูปแบบที่ปฏิบัติกันโดยทั่วไป 4 ฝ่าย ได้แก่ สมาชิก คณะกรรมการดำเนินการ เจ้าหน้าที่ และผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งแต่ละฝ่ายแบ่งภาระและความรับผิดชอบกัน และขณะเดียวกันก็มีความสัมพันธ์ต่อกันในการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

- สมาชิก ใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์โดยผ่านทางที่ประชุมใหญ่ และมีการมอบอำนาจในเรื่องการบริหารงานของสหกรณ์ให้แก่คณะกรรมการดำเนินงาน
- คณะกรรมการดำเนินการ ได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกให้เป็นผู้บริหารงานของสหกรณ์ตามความต้องการของสมาชิก และดำเนินการตามนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกจากที่ประชุมใหญ่ มีหน้าที่ในการประชุมคณะกรรมการประจำเดือน และควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
- ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่สหกรณ์ ได้รับการจัดจ้างจากคณะกรรมการดำเนินการ

เพื่อปฏิบัติงานภายในของสหกรณ์ให้สมาชิกได้รับบริการที่ดำเนินการอย่างสอดคล้องกับนโยบายของสหกรณ์ โดยได้รับผลตอบแทนในการปฏิบัติจากการปฏิบัติหน้าที่

- ผู้ตรวจสอบกิจการ ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกเพื่อเป็นตรวจสอบกิจการด้านการเงิน การบัญชี ตลอดจนดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ของสหกรณ์เพื่อรายงานผลการตรวจสอบ รวมทั้ง ให้ข้อเสนอแนะต่อที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการและที่ประชุมใหญ่

การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารของสหกรณ์อย่างสม่ำเสมอให้เป็นบรรทัดฐานในการบริหารจัดการสหกรณ์อื่น ๆ ที่สนใจ อีกทั้ง ควรมีการศึกษาการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของสหกรณ์ทุกประเภทและทุกขนาด และควรมีการศึกษาวิจัยในเชิงคุณภาพควบคู่กับการวิจัยเชิงปริมาณ เพื่อที่จะให้การอภิปรายในเรื่องดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น[24]

ปัญหาที่พบจากการบริหารงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ คือ ปัญหาการทุจริต ส่วนสาเหตุของการทุจริตในสหกรณ์ออมทรัพย์ มักเกิดขึ้นจากสาเหตุ ต่อไปนี้[25]

2.4.1.1 การบริหารจัดการไม่ถูกต้อง กล่าวคือ คณะกรรมการดำเนินการไม่ได้แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่แต่ละคนอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ได้แยกฝ่ายการเงินฝ่ายบัญชีออกจากกันโดยเด็ดขาด

2.4.1.2 คณะกรรมการดำเนินการขาดความรับผิดชอบ โดยให้บุคคลที่ไว้วางใจไปปฏิบัติตามใจชอบ ไม่คำนึงถึงข้อบังคับ ระเบียบ และวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

2.4.1.3 ผู้จัดการมีอำนาจและสร้างบุญคุณเหนือเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นโอกาสที่เจ้าหน้าที่ต้องยอมร่วมมือหรือทำตามความต้องการของผู้จัดการในการปฏิบัติงานที่ไม่ถูกต้อง

2.4.1.4 เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ร่วมกันทุจริตทั้งคณะ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ผู้จัดการอ่อนแอติดตามความเคลื่อนไหวเล่ห์เหลี่ยมไหวพริบของเจ้าหน้าที่ไม่ทัน ทำให้เกิดการทุจริตได้

อย่างไรก็ดี ปัญหาการทุจริตอาจป้องกันในเบื้องต้นได้ เช่น คณะกรรมการดำเนินการต้องหมั่นตรวจสอบภายในอย่างสม่ำเสมอ การแบ่งหน้าที่การเงินออกจากบัญชีโดยให้แยกจากกันโดยเด็ดขาด ให้คำแนะนำแก่สมาชิกทุกคนให้รู้จักรักษาสิทธิผลประโยชน์ของตนเองและใช้สิทธิของตนโดยสุจริต เป็นต้น และสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการแก้ไขปัญหาของสหกรณ์ก็คือตัวของบุคลากรในสหกรณ์เอง สมาชิกไม่ควรมองแต่เพียงว่าสหกรณ์คือสิ่งวิเศษที่จะดลบันดาลทุกสิ่งตามที่หวัง ในขณะที่ตนเองนั้นอยู่กับที่ไม่ได้ร่วมมือ ทำอะไรให้เกิดผล รวมไปถึงตัวของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมที่เข้ามาดูแลสหกรณ์นั้น ๆ ควรพยายามทำให้สมาชิกนั้นเกิดความรู้สึกว่าสหกรณ์ของพวกเขาเหล่านั้นควรจะมีสิ่งนี้หรือสิ่งนั้น

---

[24]ซากีนะ บือราเฮง, “การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์บริการ และสหกรณ์ออมทรัพย์ ในจังหวัดยะลา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556)

[25]ชฎาพร ฑีฆาอุตมากร, “สหกรณ์.....สหโกง....เขาโกงกันอย่างไร?,” วารสารรามคำแหง ปีที่24, ฉบับที่ 3: 249-251.

แล้วจึงทำการส่งเสริม ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมในสิ่งที่ทางสมาชิกของสหกรณ์ต้องการจริง ๆ และที่สำคัญก็คือ ควรเริ่มงานกับคนที่มีความเชื่อมั่นในระบบสหกรณ์เพียงไม่กี่คนดีกว่าการร่วมงานกับคนจำนวนมากที่สงสัยและไม่เข้าใจในงานสหกรณ์สุดท้ายจากการที่สหกรณ์เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งทางสังคมที่ทำให้บรรลุถึงการมีชีวิตที่ดีขึ้น

ดังนั้น จะต้องพิจารณาสหกรณ์ในรูปที่ว่า "สมาชิกนั้นมีความสุข หรือมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นหรือไม่หลังจากที่เข้ามาเป็นสมาชิกของสหกรณ์นั้น ๆ" จากสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะเป็นตัวจักรสำคัญตัวหนึ่งที่จะทำให้ขบวนการของสหกรณ์ในสังคมไทยนั้นเติบโตอยู่รอดต่อไปได้[26]

2.4.2 การบริหารงานของสหกรณ์ต่างประเทศ

สำหรับการบริหารงานของสหกรณ์ในต่างประเทศ สหกรณ์ในเนเธอร์แลนด์บริหารงานในรูปแบบ Holding Company เพื่อประโยชน์ในทางภาษี เนื่องจากสหกรณ์ในเนเธอร์แลนด์ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเช่นเดียวกับบริษัทอื่น ๆ เพราะสหกรณ์มีสถานะเป็นนิติบุคคลภายใต้กฎหมายบริษัท เพราะขึ้นทะเบียนการค้ากับกระทรวงพาณิชย์ ดังนั้น สหกรณ์จึงเป็นผู้เสียภาษีอันมีสิทธิได้รับประโยชน์ทางภาษีจากเครือข่ายอันกว้างขวางของอนุสัญญาภาษีต่าง ๆ ของเนเธอร์แลนด์ รวมทั้ง Parent-Subsidiary Directive อีกทั้งสหกรณ์ยังอาจได้รับการยกเว้นภาษีหัก ณ ที่จ่าย (Withholding Tax) ภายใต้ Dutch Dividend Withholding Tax Act[27] สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น ระบบสหกรณ์ธนาคารในประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและเพิ่มสภาพความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่ประชาชนโดยเฉพาะในภาคส่วนของอุตสาหกรรมการเกษตร การป่าไม้ และการประมง โดยให้การช่วยเหลือทางการเงินสำหรับสมาชิก ซึ่งนอกเหนือจากการดำเนินการทางธนาคารของของสหกรณ์ นอกจากให้บริการรับฝากเงินและให้กู้ยืมเงินแล้ว สหกรณ์ดังกล่าวก็ยังมีการให้คำแนะนำในทางด้านการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางด้านประกันภัยแก่สมาชิก โดยโครงสร้างของสหกรณ์ธนาคารของประเทศญี่ปุ่นแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคและส่วนระดับประเทศซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายของ Norinchukin Bank Law สหกรณ์ธนาคารจะมีการจัดการเงินทุนจากการออมของสมาชิกโดยนำเงินดังกล่าวไปลงทุนในลักษณะต่าง ๆ เช่น การลงทุนในหลักทรัพย์ และมีการให้ผลตอบแทนกับสมาชิก ทำให้เห็นได้ว่าสหกรณ์ธนาคารในประเทศญี่ปุ่นมีความสำคัญในการสนับสนุนและพัฒนาระบบการเงินของประเทศในทุกระดับ[28]

สำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น สหกรณ์มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของเยอรมันอย่างมาก โดยถือว่าเป็นผู้ให้กู้รายใหญ่แก่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ลักษณะเด่นของสหกรณ์สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอย่างหนึ่ง คือ การที่สหกรณ์มีเครือข่ายร่วมกัน ทั้งสหกรณ์ที่ก่อตั้งโดยคนในท้องถิ่น

---

[26]บดี ปุษยานันท์, "ทำอย่างไรสหกรณ์ไทยจึงอยู่รอด," วารสารศูนย์บริการวิชาการ ปีที่ 13, ฉบับที่ 3 (2548): 46-51.

[27]Blue Clue Tax Solutions, "Memorandum: Taxation of the Dutch Cooperative" https://www.blueclue.nl/images/brochures/en/blue%20clue%20-%20taxation%20of%20the%20dutch%20cooperative%20v1.0.pdf

[28]Norinchukin Bank "The Cooperative System and the Cooperative Banking Business"www.nochubank.or.jp/en/ir/annual_report/

ในแต่ละที่ (Vollsbanken) และธนาคารสหกรณ์ที่ก่อตั้งโดย Friedrich Raiffeisen ผู้ก่อตั้งเครดิตยูเนี่ยนชาวนา (Raiffeisenbanken) ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพสหกรณ์ของเยอรมัน (Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken : BVR) โดยใช้ระบบการหักบัญชี (Clearing) และการบริหารความเสี่ยงผ่านธนาคารกลางสหกรณ์ ได้แก่ WGZ Bank และ DZ Bank ร่วมกัน นอกจากนี้ สหภาพสหกรณ์ยังมีระบบคุ้มครองเงินฝากเป็นของตนเองโดยธนาคารเป็นผู้จ่ายค่าความเสี่ยง ซึ่งจะมีหน่วยวัดและตรวจสอบ (Audit) แยกกันเพื่อให้ธนาคารสหกรณ์จะไม่ใช้ความเสี่ยงมากเกินไป และยังสามารถใช้เครื่องมือป้องกันอื่น ๆ เช่น ให้ธนาคารสหกรณ์จัดโครงสร้างใหม่ ทั้งนี้ การใช้เครือข่ายร่วมกันของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์ขนาดใหญ่สามารถช่วยเหลือสหกรณ์ขนาดย่อมได้ และยังร่วมกันแบ่งปันความเสี่ยงผ่านธนาคารกลางสหกรณ์ (เช่น ผ่านการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์) ดังนั้น ธนาคารสหกรณ์จึงอยู่ได้ด้วยตนเองและได้รับการป้องกันจากการใช้ความเสี่ยงเกินไป จึงกลายเป็นภาคส่วนที่อยู่รอดและไม่ต้องพึ่งพาการช่วยเหลือจากทางภาครัฐในวิกฤติเศรษฐกิจครั้งที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม จากการสืบค้นบทความทางวิชาการนั้น ไม่พบข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการบริหารจัดการของสหกรณ์ในต่างประเทศ แต่ด้วยธรรมชาติของธนาคารสหกรณ์มีหน้าที่บริหารเงินฝากของลูกค้าเป็นหลัก เงินทุนของธนาคารสหกรณ์จะมิได้มีการโตอย่างก้าวกระโดด เพราะต้องอาศัยการเพิ่มขึ้นของจำนวนสมาชิกเป็นสำคัญ ปัญหาอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์ในเยอรมันก็คือการลดลงของอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ การชะลอตัวของอัตราเงินเฟ้อและนโยบายของธนาคารกลางยุโรปที่ส่งผลให้สหกรณ์ในเยอรมันต้องลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ดังกล่าวลง ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถแข่งขันกับสถาบันการเงินหรือผู้ให้กู้รายอื่น ๆ ได้ ในทางกลับกัน สหกรณ์กลับไม่สามารถลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากลงได้ จึงทำให้ธนาคารสหกรณ์มีรายได้ลดลงและค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ปัญหาดังกล่าวจะส่งผลในระยะยาวให้ธนาคารสหกรณ์ไม่สามารถพัฒนาการให้บริการและจ่ายเงินปันผลให้แก่สมาชิกได้ และอาจทำให้เกิดการควบรวมสหกรณ์ขนาดเล็กเข้ากับสถาบันการเงินขนาดใหญ่ในอนาคต[29]

2.5 การคุ้มครองเงินฝาก

2.5.1 การคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์ในประเทศไทย

เนื่องจากสหกรณ์ไม่ถือว่าเป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝาก จากการศึกษาปัญหาการคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์ จะพบจุดอ่อนของสหกรณ์ ออมทรัพย์อยู่ 4 ประการ คือ

2.5.1.1 สหกรณ์มีมาตรฐานการกันสำรอง สำหรับหนี้ด้อยคุณภาพ (Non-Performing Loan : NPL) ต่ำกว่าเกณฑ์สำรองของธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์มีเกณฑ์การตั้งสำรองสำหรับลูกหนี้ที่มีความเสี่ยงที่มีความเคร่งครัดน้อยกว่าธนาคารพาณิชย์ จะเห็นได้จากข้อมูลของกรมส่งเสริมสหกรณ์ปี 2555 ที่มีการตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญทั้งหมด 3 พันล้านบาท จากสินเชื่อทั้งหมด

---

[29]Frances Coppola, “What Lessons Can the UK Learn from Germany’s Co-Operative Banking Sector?” Co-operative News 25 February 2015

1 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.3 เท่านั้น

2.5.1.2 สหกรณ์ออมทรัพย์ไม่ได้มีหน่วยงานกำกับดูแลโดยตรง มีแต่หน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริมอย่างกรมส่งเสริมสหกรณ์ และมีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชี ทั้งสองหน่วยงานนั้นไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเท่ากับธนาคารแห่งประเทศไทย และก็ยังไม่ได้มีการออกกฎระเบียบที่ชัดเจน เพื่อเฝ้าระวังความเสี่ยงด้านต่าง ๆ อย่างเช่นที่สถาบันการเงินทั่ว ๆ ไป ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

2.5.1.3 เงินฝากของสหกรณ์ออมทรัพย์ไม่ได้รับความคุ้มครองจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก มีเพียงแต่กฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะอย่างกว้าง ที่ให้สำรองสินทรัพย์สภาพคล่องต่อเงินฝากไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1 เท่านั้น ดังนั้น หากเกิดเหตุการณ์ที่สหกรณ์ออมทรัพย์แห่งใดแห่งหนึ่งล้มละลายหรือเลิกสหกรณ์ สมาชิกที่ฝากเงินมีโอกาสที่จะไม่ได้รับเงินคืน ไม่ว่าจะมีเงินในบัญชีมากน้อยเท่าใดก็ตาม[30]

2.5.1.4 ความเสี่ยงทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์ เห็นว่า ช่วงปี 2535 ถึงปี 2544 ความเสี่ยงด้านสินเชื่อและอัตราดอกเบี้ยของสหกรณ์ออมทรัพย์มีแนวโน้มสูงขึ้น แต่สภาพคล่องและเงินทุนระยะยาวมีแนวโน้มลดลง ส่วนความเสี่ยงเมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์พบว่าสหกรณ์ออมทรัพย์มีความเสี่ยงต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ ซึ่งอาจเป็นผลมาจากความเสี่ยงด้านสินเชื่อและเงินทุนระยะยาวของสหกรณ์ออมทรัพย์มีต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ และสหกรณ์ออมทรัพย์ไม่มีการทำธุรกรรมเกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศและวิเทศธนกิจ

ดังนั้น จากประเด็นปัญหาและหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ในปัจจุบัน จึงเห็นควรจัดให้มีหน่วยงานที่กำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์เสมือนหนึ่งว่าเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่ง รวมถึงเกณฑ์การปล่อยสินเชื่อ และการบริหารความเสี่ยงด้านสินเชื่อต้องกำหนดปริมาณเงินที่จะให้สินเชื่อแก่สมาชิก ควบคุมกระบวนการปล่อยสินเชื่อ ควบคุมคุณภาพสินเชื่อให้อยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด และพิจารณาความสามารถในการชำระหนี้ของสมาชิก โดยต้องไม่สร้างความเดือดร้อนในการดำรงชีพของสมาชิก และการเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญทางการเงินให้สมาชิกได้รับทราบ และร่วมตรวจสอบได้เพื่อจะได้ไม่เกิดปัญหาซ้ำรอยกับกรณีสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น[31]

2.5.2 การคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์ต่างประเทศ

ในส่วนของการคุ้มครองเงินฝากของต่างประเทศนั้น กฎหมายต่างประเทศ เช่น กฎหมายคุ้มครองเงินฝากของสหภาพยุโรปที่มีการประกาศใช้ฉบับล่าสุด คือ Directive 2014/49/EU ซึ่งเป็นการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองเงินฝากฉบับเก่า คือ Directive 94/19/EC โดย Directive 2014/49/EU ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมธนาคารในสหภาพยุโรป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้าง

---

[30]ศิริกัญญา ตันสกุล, “สหกรณ์ออมทรัพย์: เจ้าหนี้ครัวเรือนที่ต้องจับตา,”Policy Watch สถาบันอนาคตไทยศึกษา (พฤศจิกายน 2556)

[31]เรืองอุไร เศษสูงเนิน, “ความเสี่ยงทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545)

ความปลอดภัยให้ระบบการเงินภายในภูมิภาคของสหภาพยุโรป และจะมีผลบังคับใช้เมื่อประเทศสมาชิกอนุวัติการหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกฎหมายภายใน เบื้องต้นนั้นกฎหมายคุ้มครองเงินฝากฉบับก่อนมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเชื่อมั่นกับผู้ที่นำเงินมาฝาก โดยการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากรายย่อยจากผลของสถาบันผู้ให้สินเชื่อ (Credit Institution) ที่ล้มละลาย โดยจัดตั้งโครงการคุ้มครองเงินฝาก (Deposit Guarantee Schemes หรือ DGSs) อย่างไรก็ตาม Directive 2014/49/EU ได้บัญญัติหลักการเพิ่มเติมโดยระบุให้ DGSs จะต้องให้ช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาทางการเงินของสถาบันผู้ให้สินเชื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายอีกฉบับ คือ Directive 2014/59/EU (The Bank Recovery and Resolution Directive หรือ BRRD) ที่บัญญัติให้อำนาจเพื่อเป็นเครื่องมือในการแทรกแซง สำหรับกรณีจำเป็นและเร่งด่วน เพื่อแก้ไขสถานะของสถาบันทางการเงินที่มีปัญหาและลดผลร้ายที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงยังเปิดช่องให้ DGSs ใช้เครื่องมืออื่น ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกในการป้องกันการล้มละลายของสถาบันผู้ให้สินเชื่อ ทั้งนี้ สถาบันผู้ให้สินเชื่อที่อยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายฉบับนี้ คือ สถาบันทางการเงินทุกแห่งที่รับฝากเงินและให้กู้เงิน ซึ่งโดยปกติสหกรณ์ถือเป็นสถาบันผู้ให้สินเชื่อที่อยู่ภายใต้บังคับ DGSs ด้วย มิฉะนั้นจะไม่สามารถรับฝากเงินได้ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ยังมีบางประเทศที่อาจจัดตั้งการคุ้มครองพิเศษเฉพาะกลุ่ม (Institutional Protection Schemes หรือ IPS) เพื่อให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแยกต่างหากจาก DGSs อย่างเช่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มี IPS ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อมาคุ้มครองเงินฝากของกลุ่มสหกรณ์ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกอย่างไม่จำกัดจำนวน เหล่านี้ล้วนอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมายคุ้มครองเงินฝากฉบับนี้ทั้งสิ้น[32]

---

[32]Christos VI. Gortsos, “The New EU Directive (2014/49/EU) on Deposit Guarantee Schemes” Working Paper Series No 10/ October 2014 ECEFIL

บทที่ 3
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์และสถาบันการเงินของประเทศไทย

สหกรณ์ของไทยถูกจัดตั้งขึ้นมาเกือบ 100 ปี จากจุดเริ่มต้นที่ภาครัฐต้องการให้ความช่วยเหลือแก่ชาวนา ในการจัดหาเงินทุนมาให้กู้และคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำเพราะโครงสร้างบริบทของสังคมที่เปลี่ยนไปจากเพาะปลูกเพื่อเลี้ยงดูตัวเองมาเป็นเพื่อการค้าที่มากขึ้น โดยหลักการของสหกรณ์ที่ถูกจัดขึ้นนั้นอยู่บนรากฐานของหลักการประชาธิปไตย จากบรรดาบุคคลรวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านเงินทุน ด้านการผลิตและการจำหน่ายให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยเน้นที่การช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันสุจริต เปิดเผยและเอื้ออาทรต่อผู้อื่น สมาชิกทุกคนเป็นเจ้าของสหกรณ์สมาชิกดำเนินกิจการร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนที่เกิดในการประกอบอาชีพของสมาชิกและช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542ได้ให้คำนิยามของสหกรณ์ หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

3.1 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

3.1.1 การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สหกรณ์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ 2 หน่วยงาน ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ[33] (คณะกรรมการฯ) ซึ่งเป็นคณะกรรมการฯ ที่กำหนดกรอบเชิงนโยบายให้แก่สหกรณ์ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายและแนวทางในการพัฒนาการสหกรณ์ กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการขยายธุรกิจและกิจการของสหกรณ์ พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคตลอดจนข้อขัดข้องที่ทำให้นโยบายและแผนการพัฒนาการสหกรณ์ไม่อาจบรรลุเป้าหมาย เป็นต้น

สหกรณ์จัดตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตัวเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการของสหกรณ์[34] ทั้งนี้ สมาชิกที่รวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์นั้น จะต้องเข้าใจหลักการของสหกรณ์ ซึ่งหลักการสหกรณ์[35] คือ แนวทางที่สหกรณ์ยึดถือปฏิบัติเพื่อให้คุณค่าของสหกรณ์เกิดผล เป็นรูปธรรม ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญรวม 7 ประการ กล่าวคือ

---

[33] *พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542*,มาตรา 10, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 166 ตอนที่ 30 ก (23 เมษายน 2542): 1.

[34] *พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542*,มาตรา 33, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 166 ตอนที่ 30 ก (23 เมษายน 2542): 1.

หลักการที่ 1 การเป็นสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง

สหกรณ์เป็นองค์การแห่งความสมัครใจ เปิดรับบุคคลทั่วไปที่สามารถใช้บริการสหกรณ์ได้ และเต็มใจจะรับผิดชอบในฐานะสมาชิก เข้าเป็นสมาชิกโดยปราศจากการกีดกันทางเพศ ฐานะทางสังคม เชื้อชาติ การเมือง หรือศาสนา

หลักการที่ 2 การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย

สหกรณ์เป็นองค์การประชาธิปไตยที่มีการควบคุมโดยสมาชิก ซึ่งมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน ในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจ สมาชิกคนใดที่ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ให้เป็นผู้แทนสมาชิก ต้องรับผิดชอบต่อสมาชิก ในสหกรณ์นั้นสมาชิกมีสิทธิ์ในการออกเสียงเท่าเทียมกัน (สมาชิกหนึ่งคนหนึ่งเสียง) ตามหลักประชาธิปไตย

หลักการที่ 3 การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของสมาชิก

สมาชิกมีส่วนร่วมในการลงทุน (ซื้อหุ้น) ในสหกรณ์ของตนเองอย่างเสมอภาคกัน และมีส่วนในการควบคุมการใช้เงินทุนของสหกรณ์ตามแนวทางประชาธิปไตย ทุนของสหกรณ์อย่างน้อย ๆ ส่วนหนึ่งต้องเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของสหกรณ์ โดยปกติสมาชิกจะได้รับผลตอบแทน (ถ้ามี) ในอัตราที่จำกัดตามเงินลงทุน (หุ้น) ที่กำหนดเป็นเงื่อนไขของการเข้าเป็นสมาชิก สมาชิกสามารถจัดสรรเงินส่วนเกินของสหกรณ์เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งหรือทุกอย่างตามข้อบังคับ

หลักการที่ 4 การปกครองตนเองและความเป็นอิสระ

สหกรณ์เป็นองค์การที่พึ่งพาตนเองและปกครองตนเอง โดยการควบคุมของสมาชิก หากสหกรณ์จะต้องมีข้อตกลงผูกพันกับองค์การอื่นใด ซึ่งรวมถึงหน่วยงานของรัฐบาลด้วย หรือจะต้องเพิ่มเงินลงทุนโดยอาศัยแหล่งเงินทุนจากภายนอกสหกรณ์ สหกรณ์จะต้องกระทำการดังกล่าวภายใต้เงื่อนไขที่มั่นใจได้ว่าสมาชิกจะยังคงธำรงไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมสหกรณ์ตามแนวทางประชาธิปไตย และสหกรณ์ยังคงดำรงความเป็นอิสระ

หลักการที่ 5 การศึกษา ฝึกอบรม และสารสนเทศ

สหกรณ์พึงให้การศึกษาและการฝึกอบรมแก่สมาชิก ผู้แทนสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้ง ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่สหกรณ์ เพื่อให้บุคลากรเหล่านี้สามารถมีส่วนช่วยพัฒนาสหกรณ์ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิผล และพึงให้ข่าวสารแก่สาธารณชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชนและบรรดาผู้นำทางความคิดในเรื่องคุณลักษณะและคุณประโยชน์ของสหกรณ์

หลักการที่ 6 การร่วมมือระหว่างสหกรณ์

สหกรณ์จะสามารถให้บริการแก่สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิผลสูงสุด และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ขบวนการสหกรณ์ได้ โดยร่วมมือกันในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ

หลักการที่ 7 การเอื้ออาทรต่อชุมชน

---

[35] "หลักการ อุดมการณ์ วิธีการสหกรณ์," http://webhost.cpd.go.th/rlo/principles.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2560).

สหกรณ์พึงดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาชุมชนให้มีความเจริญยั่งยืนตามนโยบายที่สมาชิกเห็นชอบ เมื่อมีการรวมตัวของสมาชิก ผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ที่จะขอจัดตั้งขึ้นต้องประชุมกันเพื่อคัดเลือกผู้ที่มาประชุมให้เป็นคณะผู้จัดตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสิบคน[36] เพื่อดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ และคณะผู้จัดตั้งจะต้องพิจารณาเลือกประเภทของสหกรณ์โดยคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์จะต้องเลือกให้สอดคล้องกับกิจการที่ผู้ประสงค์จะจัดตั้งสหกรณ์มีส่วนกระทำร่วมกัน[37]รวมทั้งกำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรม ทำบัญชีรายชื่อผู้ที่จะเป็นสมาชิก และดำเนินการร่างข้อบังคับแล้วเสนอต่อที่ประชุม ซึ่งการขอจดทะเบียนสหกรณ์คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์จะต้องยื่นคำขอต่อนายทะเบียนสหกรณ์ (อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์)

เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า สหกรณ์ที่ขอจดทะเบียนมีวัตถุประสงค์และมีเอกสารครบถ้วนตามกฎหมายสหกรณ์ และการจัดตั้งสหกรณ์จะไม่เสียหายต่อระบบสหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียน และออกใบสำคัญรับจดทะเบียนให้ โดยสหกรณ์ที่ได้รับการจดทะเบียนจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล[38]

ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน ให้แจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์โดยไม่ชักช้า โดยคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์มีสิทธิยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนแก่คณะกรรมการฯ ภายในหกสิบวันต่อนายทะเบียนสหกรณ์ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ให้เป็นที่สุด[39]

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า สหกรณ์ที่จะขอจดทะเบียนจะต้องพิจารณาเลือกและระบุประเภทของสหกรณ์ ตามที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงมี 7 ประเภท ดังนี้

- สหกรณ์การเกษตร
- สหกรณ์ประมง
- สหกรณ์นิคม
- สหกรณ์ร้านค้า
- สหกรณ์บริการ
- สหกรณ์ออมทรัพย์
- สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน[40]

3.1.2 ประเภทของสหกรณ์

---

[36] *พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542*, มาตรา 34, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 166 ตอนที่ 30 ก (23 เมษายน 2542): 1.

[37] ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ.2552,หมวด 2 ข้อ 7,

[38] *พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542*, มาตรา 37, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 166 ตอนที่ 30 ก (23 เมษายน 2542): 1.

[39] *พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542*, มาตรา 38, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 166 ตอนที่ 30 ก (23 เมษายน 2542): 1.

[40] *กฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ.2548*, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 122 ตอนที่ 36 ก (4 สิงหาคม 2548).

3.1.2.1 สหกรณ์การเกษตร[41]

(1) ประวัติความเป็นมาของสหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตร คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ผู้ที่มีอาชีพเกษตรโดยดำเนินธุรกิจแบบอเนกประสงค์ เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพ และช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้นมีการจัดตั้งสหกรณ์หาทุนขึ้นที่อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก ชื่อว่า "สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้" ได้รับจดทะเบียนเป็นสหกรณ์แรก เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 หลังจากนั้นได้มีการจัดตั้งสหกรณ์หาทุนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 จึงได้ทำการควบสหกรณ์หาทุนหลาย ๆ สหกรณ์เข้าเป็นสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอ เพื่อให้มีขนาดธุรกิจใหญ่ขึ้นสามารถบริการแก่สมาชิกได้มากขึ้น

(2) วัตถุประสงค์ของสหกรณ์การเกษตร

(2.1) ให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร

(2.2) จัดหาวัสดุการเกษตร และสิ่งของที่จำเป็นมาจำหน่าย

(2.3) จัดหาตลาดจำหน่ายผลิตผล และผลิตภัณฑ์ของสมาชิก

(2.4) รับฝากเงิน

(2.5) จัดบริการและบำรุงที่ดิน

(2.6) ส่งเสริมความรู้ทางเกษตรแผนใหม่

(2.7) ให้การศึกษาอบรมทางสหกรณ์

(3) ประเภทของสหกรณ์การเกษตร

แบ่งเป็น 3 ระดับ[42] คือ

(3.1) สหกรณ์ขั้นปฐมหรือสหกรณ์ท้องถิ่น เป็นสหกรณ์ที่มีเขตดำเนินการครอบคลุมหนึ่งอำเภอ และทำหน้าที่เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์

(3.2) สหกรณ์ขั้นมัธยมหรือชุมนุมสหกรณ์จังหวัด เป็นสหกรณ์ซึ่งจัดตั้งโดยสหกรณ์ขั้นปฐมอย่างน้อย 3 สหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริม สนับสนุนกิจการของสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกในด้านต่าง ๆ เช่น การเงิน การขายการซื้อ การแปรรูป

(3.3) สหกรณ์ขั้นยอดหรือชุมนุมสหกรณ์ระดับชาติ เป็นองค์การที่ทำธุรกิจด้านการตลาด การจัดหาสินค้าของผู้ผลิตและผู้บริโภค และเป็นคลังสินค้าให้แก่สหกรณ์

3.1.2.2 สหกรณ์ประมง

(1) ประวัติความเป็นมาของสหกรณ์ประมง

สหกรณ์ประมง คือ กลุ่มบุคคลที่มีอาชีพทางการประมง รวมกันจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นเพื่อช่วยให้ราษฎรผู้เป็นชาวประมงประกอบอาชีพได้มั่นคงยิ่งขึ้น ทั้งเป็นการส่งเสริมการเพาะรักษาและขยายพันธุ์สัตว์น้ำในแหล่งน้ำนั้น ๆ และทางการได้ช่วยให้สมาชิกได้กู้ยืมเงินโดยทางสหกรณ์

---

[41] กองวิชาการ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2535). การสหกรณ์ในประเทศไทย, 40 - 41

[42] กองวิชาการ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2535). การสหกรณ์ในประเทศไทย, 40 - 41

เพื่อเป็นทุนประกอบอาชีพด้วย[43]

สหกรณ์ประมงแห่งแรกเกิดขึ้นจากทางราชการได้รวบรวมชาวประมงจำนวน 54 คน จัดตั้งสหกรณ์ประมงขึ้นในปี พ.ศ. 2492 ชื่อว่า "สหกรณ์ประมงพิษณุโลก จำกัด" ในท้องที่อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก เป็นสหกรณ์ประมงประเภทน้ำจืดดำเนินการจัดสรรที่ทำกินให้สมาชิก ช่วยเหลือในด้านการจำหน่ายและแปรรูปสัตว์น้ำดำเนินการขออนุญาตจับสัตว์น้ำในท้องที่บางแห่ง กำหนดเขตสัมปทานให้สมาชิกจับสัตว์น้ำได้โดยสะดวกตลอดจนละเว้นการจับสัตว์น้ำที่ยังไม่ได้ขนาด เพื่อสงวนพันธุ์สัตว์น้ำ

กิจกรรมของสหกรณ์ประมงที่แล้วมานับว่าได้ผลดี ปัจจุบันหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้พิจารณาเห็นว่า การที่จะส่งเสริมการอาชีพของชาวประมงให้มั่นคงยิ่งขึ้นนั้น การจัดตั้งเป็นสหกรณ์ประมง จะเป็นวิธีที่ดีที่สุดอันหนึ่งในการส่งเสริมด้านการผลิตและการจำหน่ายโดยจะเป็นผลประโยชน์แก่ชาวประมงในด้านการทำงาน การจัดหาเครื่องมือ และการจัดจำหน่ายสัตว์น้ำที่จับได้ให้ได้ราคาดี และเป็นประโยชน์แก่ผู้บริโภคทั่วไปด้วย การจัดแบ่งประเภทสหกรณ์ประมงแยกออกจากสหกรณ์การเกษตรนั้น นอกจากถือว่าเป็นการอาชีพที่ต่างกันแล้ว ยังเป็นการให้ความสำคัญกับสหกรณ์ประเภทนี้เพิ่มขึ้นด้วย สหกรณ์ประมงที่มีในปัจจุบันได้แก่สหกรณ์ที่ช่วยในการขาย รวมทั้งสหกรณ์นากุ้ง และสหกรณ์ประมงกลาง[44]

(2) วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ประมง

(2.1)ให้ความรู้ทางด้านวิชาการและธุรกิจการประมง เช่น การเก็บรักษาคุณภาพสัตว์น้ำ การแปรรูป การเพาะเลี้ยง

(2.2) จัดหาวัสดุอุปกรณ์การประมง หรือสิ่งของที่จำเป็นมาจำหน่ายแก่สมาชิก

(2.3) จัดจำหน่ายสัตว์น้ำ และผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำในราคายุติธรรม

(2.4) จัดหาเงินกู้ให้สมาชิกกู้ไปลงทุนประกอบอาชีพ

(2.5) รับฝากเงิน

(2.6) ให้การสงเคราะห์แก่สมาชิกและครอบครัวที่ประสบภัยพิบัติ

3.1.2.3 สหกรณ์ร้านค้า[45]

(1) ประวัติความเป็นมาของสหกรณ์ร้านค้า

สหกรณ์ร้านค้า คือ สหกรณ์ที่ผู้บริโภครวมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคมาจำหน่ายแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป ในต่างประเทศนิยมเรียกว่า "สหกรณ์ของแม่บ้าน" โดยจดทะเบียนตามกฎหมายสหกรณ์ในประเภทสหกรณ์ร้านค้า มีสภาพเป็นนิติบุคคล

---

[43] กองวิชาการ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2535). การสหกรณ์ในประเทศไทย, 42

[44] กระทรวงศึกษาธิการ กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา. (2520). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์และการส่งเสริมสหกรณ์ในประเทศไทย, 90

[45] "สหกรณ์ร้านค้า," http://www.cai.ku.ac.th/article/สหกรณ์ร้านค้า.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2560).

ซึ่งสมาชิกผู้ถือหุ้นทุกคนเป็นเจ้าของ สมาชิกลงทุนร่วมกันในสหกรณ์ด้วยความสมัครใจเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในการซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค และเพื่อผดุงฐานะทางเศรษฐกิจของตนและหมู่คณะ

สหกรณ์ร้านค้าแห่งแรกของประเทศไทย จัดตั้งขึ้นในหมู่ชาวชนบทในอำเภอเสนาจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ในปี พ.ศ.2480 แต่ร้านสหกรณ์แห่งนี้ต้องเลิกล้มไป ต่อมารัฐบาลมีนโยบายที่จะช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับการครองชีพ จึงได้ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้งร้านสหกรณ์ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคขึ้นอีกเป็นจำนวนมากจนในปัจจุบันมีสหกรณ์ร้านค้าเกิดขึ้นทุกจังหวัดในประเทศไทย

(2) วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ร้านค้า

สหกรณ์ร้านค้า คือ สหกรณ์ที่ผู้บริโภครวมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภค และรวบรวมผลิตผลผลิตภัณฑ์มาจำหน่ายให้แก่สมาชิกและส่งเสริมความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว สหกรณ์ร้านค้าโดยทั่วไปจึงกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานไว้ดังต่อไปนี้

(2.1) จัดหาสิ่งของและบริการที่สมาชิกมีความต้องการมาจำหน่าย

(2.2) รวบรวมผลิตผล ผลิตภัณฑ์ของสมาชิกมาจำหน่าย

(2.3) ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ทางสหกรณ์ให้แก่สมาชิก

(2.4) ส่งเสริมสมาชิกให้รู้จักการประหยัด การช่วยเหลือซึ่งกันและกันและการช่วยตนเอง

(2.5) ร่วมมือกับสหกรณ์และสถาบันอื่นทั้งภายในและภายนอกประเทศในอันที่จะเกื้อกูลช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

(2.6) ดำเนินธุรกิจอย่างอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้น

(3) ลักษณะการดำเนินธุรกิจการ

การบริหารธุรกิจหรือกิจการของร้านสหกรณ์ก็มีลักษณะเช่นเดียวกับสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ คือ ตั้งอยู่บนรากฐานของประชาธิปไตย สมาชิกทุกคนเป็นเจ้าของร้านสหกรณ์แต่สมาชิกทุกคนจะร่วมกันบริหารกิจการของร้านสหกรณ์ทั้งหมดไม่ได้ จึงจำเป็นต้องเลือกผู้บริหารกิจการแทนเรียกว่า “คณะกรรมการดำเนินการ” ซึ่งมีจำนวนเท่าที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ตามปกติจะมีจำนวนระหว่าง 10 - 15 คน โดยคำนึงถึงความเหมาะสมตามขนาดและปริมาณธุรกิจของแต่ละสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการทั้งปวง คณะกรรมการดำเนินการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับและมติของที่ประชุมใหญ่ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ในทางอันสมควร เพื่อให้เกิดผลดีแก่ร้านสหกรณ์และแก่สมาชิกแม้ว่าคณะกรรมการดำเนินการจะเป็นผู้ดำเนินกิจการของร้านสหกรณ์ก็ตาม แต่เพื่อให้กิจการของสหกรณ์ดำเนินไปอย่างกว้างขวาง ให้บริการแก่สมาชิกและบุคคลผู้สนใจทั่วไปอย่างทั่วถึง คณะกรรมการดำเนินการควรจัดจ้างผู้จัดการที่มีความรู้ความสามารถในเชิงการค้า และมีความซื่อสัตย์สุจริตมาดำเนินธุรกิจของร้านสหกรณ์ นอกจากนี้ ผู้จัดการอาจจัดจ้างเจ้าหน้าที่ของร้านสหกรณ์ในด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

โดยคำนึงถึงปริมาณธุรกิจและการประหยัดเป็นสำคัญ ร้านสหกรณ์ควรดำเนินการค้ากับลูกค้าทั้งที่เป็นสมาชิกและมิใช่สมาชิกโดยยึดถือกฎของผู้นำแห่งรอชเดลดังต่อไปนี้

(3.1) ขายสินค้าตามราคาตลาดหรือถูกกว่าบ้างเล็กน้อย เพื่อมิให้เป็นศัตรูกับร้านใกล้เคียง

(3.2) จัดหาสินค้าที่มีคุณภาพตรงตามความต้องการของสมาชิกส่วนใหญ่มาจำหน่ายและไม่ปลอมปนสินค้า

(3.3) เที่ยงตรงในการชั่ง ตวง วัด

(3.4) จัดซื้อสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพประจำวันมาจำหน่ายให้มากชนิดเพื่อให้สมาชิกเลือกซื้อได้ตามความต้องการ

(3.5) ขายสินค้าด้วยเงินสด เพื่อช่วยให้ร้านสหกรณ์มีเงินหมุนเวียนได้คล่องตัวและช่วยให้สมาชิกใช้จ่าย เงินโดยมีเหตุผลเพื่อป้องกันหนี้สูญร้านสหกรณ์ที่ตั้งใหม่พึงยึดหลักและวิธีการค้าตามที่กล่าวโดยเคร่งครัดเพื่อที่จะสามารถดำเนินงานได้ประสบความสำเร็จต่อไป

(4) ประโยชน์ที่สมาชิกร้านสหกรณ์ร้านค้าจะได้รับ

(4.1) ช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของสมาชิกในเรื่องราคาและคุณภาพของสินค้า

(4.2) เมื่อสหกรณ์มีกำไรสุทธิประจำปีสมาชิกจะได้รับเงินปันผลตามหุ้นและเงินเฉลี่ยคืนตามส่วนการซื้อจากร้านสหกรณ์เท่ากับว่าสมาชิกซื้อสินค้าได้ถูกกว่าท้องตลาดทั่วไป

(4.3) การที่ร้านสหกรณ์จำหน่ายสินค้าด้วยเงินสด นอกจากจะเป็นการช่วยให้ร้านสหกรณ์มีเงินทุนหมุนเวียนเพียงพอสำหรับจัดหาสินค้าที่มีราคาถูกมาจำหน่ายแก่สมาชิกแล้วยังเป็นการช่วยให้สมาชิกมีความรอบคอบในการใช้จ่ายเงินและทำให้เกิดการประหยัด

(4.4) สหกรณ์เป็นองค์กรทางเศรษฐกิจและสังคมในการพัฒนาคุณภาพชีวิต เช่น การประกันชีวิตหมู่การฌาปนกิจ การนันทนาการ การศึกษาและอื่น ๆ

3.1.2.4 สหกรณ์บริการ[46]

(1) ประวัติความเป็นมาของสหกรณ์บริการ

สหกรณ์บริการแห่งแรกตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2484 ชื่อ "สหกรณ์ผู้ทำร่มบ่อสร้างจำกัดสินใช้" อยู่ที่ตำ บลต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ปัจจุบันคือ "สหกรณ์ร่มหัตถกรรมผลิตภัณฑ์ไม้บ่อสร้างจำกัด" เป็นการรวมตัวกันในกลุ่มผู้มีอาชีพทำร่ม ต่อมาในปี พ.ศ.2496 ได้มีการจัดตั้ง "สหกรณ์บริการไฟฟ้าหนองแขม จำกัด" ที่อำเภอหนองแขม กรุงเทพมหานคร เป็นสหกรณ์ที่ให้บริการด้านสาธารณูปโภค ซึ่งใน พ.ศ. 2521 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้เข้าไปดำเนินการแทนตามกฎหมายสหกรณ์นี้จึงได้เปลี่ยนประเภทเป็นสหกรณ์ร้านค้า และในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการจัดตั้ง "สหกรณ์มีดอรัญญิก จำกัด" ที่ตำบลทุ่งช้าง อำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ภายหลังจากนั้นสหกรณ์บริการก็ได้มีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นตลอดมา

---

[46] "สหกรณ์บริการ," http://www.cai.ku.ac.th/article/สหกรณ์บริการ.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2560).

(2) วัตถุประสงค์ของสหกรณ์บริการ คือ

(2.1) ประกอบธุรกิจด้านการบริการที่ระบุไว้ตามรูปแบบของสหกรณ์

(2.2) จัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการประกอบอาชีพ ตลอดจนเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นมาบริการแก่สมาชิกในราคายุติธรรม

(2.3) รับฝากเงินจากสมาชิกเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์

(2.4) ให้เงินกู้ในส่วนที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ หรือจำเป็นแก่สมาชิก

(2.5) รวบรวมผลิตภัณฑ์จากสมาชิก โดยจัดหาตลาดจำหน่ายให้

(2.6) ช่วยเหลือสมาชิกด้านกฎหมายคดีความ

(2.7) ส่งเสริมสวัสดิภาพของสมาชิกและครอบครัว

(2.8) ส่งเสริมการช่วยตนเองและการร่วมมือกันช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่สมาชิก

(2.9) ให้การศึกษาอบรมแก่สมาชิกเพื่อให้มีความรู้ทางสหกรณ์และความรู้เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ

(2.10) ร่วมมือกับสหกรณ์อื่นและหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อกิจการความก้าวหน้าของสหกรณ์

(3) รูปแบบของสหกรณ์บริการ

ปัจจุบันสามารถแบ่งแยกสหกรณ์บริการตามลักษณะการประกอบการได้ 5 รูปแบบ ดังนี้

(3.1) สหกรณ์อุตสาหกรรมในครัวเรือน ตั้งขึ้นในหมู่ประชาชนผู้ประกอบอาชีพหัตถกรรมในครัวเรือน เพื่อแก้ปัญหาในด้านวัตถุดิบและการจำหน่ายผลิตภัณฑ์โดยการส่งเสริมให้นำวัสดุอุปกรณ์ที่มีอยู่ในท้องถิ่นมาใช้ให้เป็นประโยชน์ใน การผลิตสินค้า สหกรณ์รูปนี้แบ่งออกเป็น สหกรณ์หัตถกรรมผลิตภัณฑ์ไม้และ สหกรณ์หัตถกรรมอื่น ๆ

(3.2) สหกรณ์เดินรถ ตั้งขึ้นในหมู่ผู้ประกอบอาชีพการเดินรถเพื่อให้มีรายได้พอเลี้ยงครอบครัว และสามารถยึดเป็นอาชีพหลักได้นอกจากนี้ยังเป็นการจัดระเบียบการเดินรถให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบกและพระราชบัญญัติสหกรณ์ซึ่งสหกรณ์รูปนี้แบ่งออกเป็นสหกรณ์รถยนต์โดยสารสหกรณ์รถยนต์แท็กซี่สหกรณ์รถยนต์สามล้อ และสหกรณ์สี่ล้อเล็ก

(3.3) สหกรณ์เคหสถานและบริการชุมชน ตั้งขึ้นตามความต้องการของประชาชน ผู้มีความเดือนร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย เพื่อให้ทุกคนได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองและอยู่ร่วมกันเป็นชุมชน อย่างมีความสุขสหกรณ์รูปนี้แบ่งออกเป็นสหกรณ์เคหสถาน และสหกรณ์บริการชุมชน

(3.4) สหกรณ์สาธารณูปโภค ตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนในเรื่องสาธารณูปโภคของประชาชนที่อาศัยอยู่ร่วมกันในเขตชุมชนเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน แบ่งออกเป็นสหกรณ์บริการไฟฟ้าพลังน้ำสหกรณ์บริการน้ำบาดาล และสหกรณ์บริการน้ำประปา

(3.5) สหกรณ์บริการรูปอื่น เป็นสหกรณ์บริการที่ดำเนินธุรกิจไม่อาจจัดเข้า 4 รูปแบบ ข้างต้นวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหกรณ์บริการมีหลายรูปแบบให้พิจารณา

(4) การดำเนินธุรกิจของสหกรณ์

การดำเนินธุรกิจของสหกรณ์บริการจะดำเนินการตามลักษณะการประกอบการของสมาชิกเป็นหลักดังนี้

(4.1) สหกรณ์อุตสาหกรรมในครัวเรือน ธุรกิจของสหกรณ์ส่วนใหญ่จะดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาวัตถุดิบในการผลิตหรือ สิ่งของอย่างอื่น ที่สมาชิกมีความต้องการมาจำหน่ายแก่สมาชิก รวมทั้งรวบรวมผลิตภัณฑ์จากสมาชิก เพื่อจัดการขายหรือเพื่อขาย ดังนั้น ธุรกิจของสหกรณ์จึงต้องเกี่ยวข้องกับการจัดการการผลิต และการตลาดเป็นหลัก สำหรับการตลาดเป็นสิ่งสำคัญที่คณะกรรมการฯ และฝ่ายจัดการของสหกรณ์ต้องมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีด้วย

(4.2) สหกรณ์เดินรถ ธุรกิจของสหกรณ์ส่วนใหญ่ดำเนินการเกี่ยวกับการประกอบการเดินรถและส่งเสริมให้สมาชิก มีรถยนต์เป็นของตนเอง รวมทั้งจัดหาวัสดุอุปกรณ์เกี่ยวกับรถยนต์ หรือสิ่งของอย่างอื่น ที่สมาชิกต้องการมาจำหน่ายแก่สมาชิก

(4.3) สหกรณ์เคหสถานและบริการชุมชน สหกรณ์เคหสถานธุรกิจของสหกรณ์ส่วนใหญ่ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน หรือจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่สมาชิก รวมทั้งให้สมาชิกกู้ยืมเงินสำหรับสหกรณ์บริการชุมชน ธุรกิจของสหกรณ์ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการด้านการรักษาความสะอาด การรักษาความปลอดภัย แสงสว่างส่วนกลางและอื่น ๆ

(4.4) สหกรณ์สาธารณูปโภค ธุรกิจของสหกรณ์ส่วนใหญ่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการด้านสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้าพลังน้ำ หรือน้ำบาดาล หรือน้ำประปา รวมทั้งจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ หรือสิ่งของอย่างอื่นมาจำหน่ายแก่สมาชิก

(4.5) สหกรณ์บริการรูปอื่น ๆ ธุรกิจของสหกรณ์ขึ้นอยู่กับลักษณะการประกอบธุรกิจของสหกรณ์นั้น ๆ

(5) ประโยชน์ที่สมาชิกได้รับจากสหกรณ์บริการ

(5.1) ในรูปสหกรณ์อุตสาหกรรมในครัวเรือน ช่วยให้สมาชิกในกลุ่มอาชีพฝีมือประเภทต่าง ๆสามารถทำการผลิตสินค้าให้มีมาตรฐาน คุณภาพที่ดีโดยการประหยัดต้นทุนการผลิตด้วยการรวมกันซื้อและรวมกันขาย ทำให้รายได้เพิ่มสูงขึ้น

(5.2) ในรูปสหกรณ์บริการ ช่วยให้สมาชิกมีโอกาสประกอบอาชีพการเดินรถได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย มีรายได้ที่แน่นอนและสร้างความเป็นระเบียบในการเดินรถ

(5.3) ในรูปสหกรณ์เคหสถานและบริการชุมชน ช่วยให้สมาชิกได้มีบ้านและที่ดินเป็นของตนเองในราคาประหยัด และอยู่ร่วมกันในชุมชนอย่างมีความสุข

(5.4) ในรูปสหกรณ์สาธารณูปโภค ช่วยให้สมาชิกได้รับการบริการสาธารณูปโภคอย่างถูกลักษณะตามความต้องการของสมาชิกในราคาที่เหมาะสม

(5.5) ในรูปสหกรณ์บริการอื่น ๆ ช่วยให้สมาชิกสามารถดำรงชีพอย่างประหยัด

และปลอดภัย มีรายได้เพิ่มขึ้นทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้นในที่สุด

(5.6) เข้าประชุมใหญ่ เพื่อแถลงข้อคิดเห็นของตน และมีสิทธิได้รับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการดำเนินการ

(5.7) เมื่อสหกรณ์มีกำไรสุทธิประจำปี สมาชิกจะได้รับเงินปันผลตามที่ที่ประชุมใหญ่พิจารณาจัดสรรให้ตามจำนวนหุ้นแต่ไม่เกินอัตราที่กฎกระทรวงกำหนด และเงินเฉลี่ยคืนตามส่วนที่ได้กระทำธุรกิจกับสหกรณ์

3.1.2.5 สหกรณ์นิคม[47]

(1) ประวัติความเป็นมาของสหกรณ์นิคม

ที่ดิน นับเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญอย่างหนึ่งในการประกอบอาชีพทางการเกษตร มีเกษตรกรเป็นจำนวนมากที่ประสบปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินน้อยไม่เพียงพอกับการเพาะปลูก ต้องเช่าที่ดินจากนายทุนมาทำกิน โดยยอมเสียค่าเช่าราคาแพง และเมื่อรายได้จากการจำหน่ายผลิตผลน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่มีภาระหนี้สินและมีฐานะยากจนเรื้อรังจนยากที่จะสร้าง ตัวเองให้มีฐานะมั่นคงได้ ดังนั้นจึงมีเกษตรกรจำนวนไม่น้อยใช้วิธีแก้ปัญหาโดยการบุกรุกเข้าไปทำกินในที่สาธารณประโยชน์และที่สงวนแห่งชาติโดยพลการ นอกจากจะเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว ยังเป็นการทำลายป่าไม้และต้นน้ำลำธาร อันเป็นทรัพยากรที่มีค่าของชาตินับเป็นผลเสียต่อความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติและก่อให้เกิดปัญหาฝนแล้งหรืออุทกภัย และก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ส่วนรวมอย่างมากมายด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปช่วยเหลือราษฎรที่ประกอบอาชีพทางการเกษตรแต่ขาดแคลนที่ดินทำกิน ให้ได้รับจัดสรรที่ดินทำกินในขนาดที่เหมาะสมเพื่อเป็นการส่งเสริมอาชีพเกษตรกรรม โดยสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสหกรณ์เกี่ยวกับที่ดินขึ้น เพราะเห็นว่าสหกรณ์เป็นระบบเศรษฐกิจที่สมาชิกจะได้ร่วมมือกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

สหกรณ์นิคมจึงหมายถึงสหกรณ์ภาคการเกษตรในรูปแบบหนึ่งที่มีการดำเนินการจัดสรรที่ดินทำกินให้ราษฎร การจัดสร้างปัจจัยพื้นที่ฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้ผู้ที่อยู่อาศัยควบคู่ไปกับการเกษตร การส่งเสริมอาชีพรวมทั้งกิจกรรมให้บริการสาธารณูปโภคแก่สมาชิก ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า สหกรณ์นิคม มีงานหลัก 2 ส่วน คือ ส่วนแรก คือ งานจัดที่ดิน และส่วนที่สอง คือ งานจัดสหกรณ์

สหกรณ์นิคมจะอำนวยประโยชน์ให้แก่สมาชิก ดังนี้

- เป็นสื่อกลางในการขอรับหรือบริการต่าง ๆ จากรัฐบาล
- เป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลกับสมาชิกสหกรณ์ในการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น เรียกเก็บเงินเพื่อช่วยทุนของรัฐ
- เพื่อให้เกษตรในนิคมมีสถาบันของตนเองจะจัดทำและอำนวยบริการในด้านต่าง ๆ เช่น การจัดหาสินเชื่อ

---

[47] "สหกรณ์นิคม," http://www.cai.ku.ac.th/สหกรณ์นิคม.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2560).

- การรวมกันซื้อ-ขาย การส่งเสริมการเกษตรและการฝึกอบรมซึ่งเป็นการเสริมสร้างให้เกิดระบบที่ดีในการจัดหา การผลิต การตลาด โดยสมาชิกของสหกรณ์นิคมเป็นเจ้าของเป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้ประโยชน์ซึ่งจะทำให้สหกรณ์นิคม สามารถผนึกกำลังประกอบอาชีพอย่างมั่นคง มีรายได้และมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

3.1.2.6 สหกรณ์ออมทรัพย์[48]

(1) ประวัติความเป็นมาของสหกรณ์ออมทรัพย์

สหกรณ์ออมทรัพย์ถือเป็นสถาบันการเงินแห่งหนึ่งที่มีสมาชิกเป็นบุคคลที่มีอาชีพอย่างเดียวกันหรืออาศัยในที่ชุมชนเดียวกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักการออมทรัพย์ และให้กู้ยืมเงินเมื่อเกิดความจำเป็น หรือเพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์งอกเงย และได้รับการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยภายหลังการจดทะเบียนสหกรณ์ออมทรัพย์จะมีสถานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากประชาชนประสบปัญหาเกี่ยวกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น ผู้ที่มีรายได้น้อยได้รับความเดือดร้อนเพราะไม่สามารถจะหารายได้เพิ่มให้เพียงพอกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น และมักจะแก้ไขปัญหาด้วยการกู้ยืมเงินจากนายทุนโดยยอมเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง จึงก่อให้เกิดหนี้สินผูกพันแก่ตนเองและครอบครัวภายหลัง บุคคลที่ประสบปัญหาดังกล่าว จึงร่วมกันแก้ไขปัญหาด้วยการรวมกลุ่มกันจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ขึ้นเพื่อบรรเทาปัญหาความเดือดร้อน โดยยึดหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งปัจจุบันจำนวนสหกรณ์ออมทรัพย์ในประเทศไทยทั้งหมดมี 1,425 แห่ง โดยมีสมาชิก 2,889,496 คน[49]

ภาพที่ 1 แนวโน้มจำนวนสหกรณ์ออมทรัพย์ ตั้งแต่ปี 2550 – 2559

ข้อมูล ณ วันที่ 1 มกราคม 2559[50]

---

[48] "สหกรณ์ออมทรัพย์," http://webhost.cpd.go.th/rlo/saving.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2560)

[49] "จำนวนสมาชิกสหกรณ์," http://www.cpd.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3249&filename=Cooperative_Infor_Statistics (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2560).

[50] "สถิติสหกรณ์ ณ ปีปัจจุบัน," http://www.cpd.go.th/main.php?filename=Cooperative_Infor_Statistics (สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2560).

(2) วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ออมทรัพย์

สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันการเงินที่ส่งเสริมให้บุคคลที่เป็นสมาชิกรู้จักการประหยัด รู้จักการออมทรัพย์และสามารถบริการเงินกู้ให้แก่สมาชิกเพื่อนำไปใช้จ่ายเมื่อเกิดความจำเป็น โดยยึดหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน จึงเป็นการร่วมกันแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมอีกทางหนึ่ง ดังนี้

(2.1) การส่งเสริมการออมทรัพย์ เป็นวัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์ออมทรัพย์ แบ่งออกเป็น 2 วิธี คือ

(2.1.1) การส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์โดยการถือหุ้น สหกรณ์กำหนดให้สมาชิกส่งชำระค่าหุ้นเป็นประจำทุกเดือน โดนการหักเงินค่าหุ้น ณ ที่จ่ายเงินเดือนและจ่ายเงินปันผลค่าหุ้นให้แก่สมาชิกตามอัตราที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ เงินปันผลที่ได้รับนี้ไม่ต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ และเมื่อสมาชิกลาออกจากสหกรณ์ก็สามารถถอนค่าหุ้นคืนได้

(2.1.2) การส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์โดยการรับฝากเงิน สหกรณ์มีบริการด้านเงินฝากทั้งประเภทเงินฝากประจำและเงินฝากออมทรัพย์ และให้ผลตอบแทนในรูปดอกเบี้ยในอัตราเดียวกับธนาคารพาณิชย์ หรือสูงกว่าตามฐานะของแต่ละสหกรณ์

(2.2) การให้เงินกู้แก่สมาชิก สหกรณ์จะนำเงินค่าหุ้นและเงินฝากของสมาชิกมาหมุนเวียนให้สมาชิกที่มีความจำเป็นหรือเดือดร้อนกู้ยืม โดยคิดดอกเบี้ยต่ำกว่าเอกชน

(3) ประเภทการออมของสหกรณ์ออมทรัพย์[51]

การส่งเสริมการออมทรัพย์เป็นวัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์ออมทรัพย์ มี 2 ประเภท คือ

(3.1) การถือหุ้น สหกรณ์ออมทรัพย์จะให้สมาชิกทุกคนถือหุ้นมากน้อยตามความสมัครใจ แต่ต้องไม่น้อยกว่าอัตราที่สหกรณ์กำหนดไว้ และให้สมาชิกชำระค่าหุ้นเป็นประจำทุก เดือนโดยสหกรณ์จะจ่ายเงินปันผลเป็นค่าตอบแทน (เหมือนกับดอกเบี้ย) ปีละครั้ง เงินปันผลนี้ไม่ต้องเสียดอกเบี้ยให้รัฐและเมื่อสมาชิกลาออกจากสหกรณ์ก็สามารถถอนหุ้นคืนได้

(3.2) การฝากเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์จะมีบริการการเงินด้านเงินฝากทั้งประเภทเงินฝากประจำ และเงินฝากออมทรัพย์โดยผลตอบแทนในรูปของดอกเบี้ยเช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์

(4) ลักษณะการให้เงินกู้

เงินกู้ที่สหกรณ์จ่ายให้กับสมาชิกมี 3 ประเภท คือ

(4.1) เงินกู้เพื่อเหตุฉุกเฉิน ในกรณีที่สมาชิกมีความจำเป็นเร่งด่วนหรือมีรายจ่ายที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน สมาชิกสามารถกู้เงินประเภทนี้จากสหกรณ์ได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของเงินได้รายเดือน แต่จำกัดขั้นสูงไว้ตามฐานะของแต่ละสหกรณ์และกำหนดส่งชำระคืนไม่เกิน 2 งวดรายเดือน เงินกู้ประเภทนี้ไม่ต้องมีหลักประกัน

---

[51] "ความรู้เบื้องต้นเรื่องสหกรณ์ออมทรัพย์," http://welfare.labour.go.th/attachments/article/17/00017.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560).

(4.2) เงินกู้สามัญ สมาชิกสามารถกู้เงินประเภทนี้ได้ประมาณ 4 -15 เท่าของเงินได้รายเดือน แต่จะจำกัดขั้นสูงไว้ตามฐานะของแต่ละสหกรณ์ และกำหนดส่งชำระคืนระหว่าง 24 -72 งวดรายเดือน และต้องมีสมาชิกด้วยกันค้ำประกัน อย่างน้อย 1 คน การกำหนดวงเงินกู้ฉุกเฉินและสามัญจะใช้เงินเดือนเฉลี่ยของสมาชิกแต่ละสหกรณ์เป็นฐานในการกำหนด ตัวอย่าง เช่น สหกรณ์แห่งหนึ่งสมาชิกมีเงินเฉลี่ย 10,000 บาท/เดือน ขั้นสูงของวงเงินกู้ฉุกเฉินควรเป็น 5,000 บาท ขั้นสูงของวงเงินกู้สามัญควรเป็น 40,000 -150,000 บาท แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับฐานะทางการเงินและดุลยพินิจของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ในการกำหนดระเบียบ

(4.3) เงินกู้พิเศษ ถ้าสหกรณ์มีฐานะมั่นคงแล้ว สหกรณ์จะเปิดบริการให้เงินกู้พิเศษเพื่อให้สมาชิกกู้ไปลงทุนในการประกอบอาชีพ หรือกู้ไปเพื่อการเคหะสงเคราะห์ เงินกู้ประเภทนี้สามารถกู้ตามจำนวนเงินที่จะนำไปลงทุนประกอบอาชีพ หรือขึ้นอยู่กับราคาของบ้านและที่ดินที่จะซื้อหรือจำกัดขั้นสูงไว้ไม่เกิน 400,000 – 1,000,000 บาท และกำหนดชำระคืน ตั้งแต่ 10 - 15 ปี โดยมีอสังหาริมทรัพย์เป็นหลักจำนองค้ำประกัน

ทั้งนี้ เงินกู้ทั้ง 3 ประเภทนี้ จะมีบริการครบทั้ง 3 ประเภทหรือไม่ และกำหนดวงเงินมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับฐานะและความมั่นคงของสหกรณ์ออมทรัพย์นั้น ๆ

(5) การดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์

สหกรณ์ออมทรัพย์ดำเนินการโดยสมาชิก กล่าวคือ เมื่อได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ขึ้นแล้ว สมาชิกจะเลือกตั้งตัวแทนจากที่ประชุมใหญ่ให้เข้ามาบริหารงานในสหกรณ์ ตัวแทนสมาชิกเหล่านี้เรียกว่า “คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์” มีประมาณ 7 - 15 คน ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ออมทรัพย์นั้น ๆ คณะกรรมการดำเนินการ จะทำหน้าบริหารกิจการสหกรณ์โดยจะมีการประชุม อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง เพื่อกำหนดนโยบายในการทำงาน แล้วจึงมอบให้“ฝ่ายจัดการ” รับไปปฏิบัติงานต่อไป ฝ่ายจัดการนั้น ประกอบด้วย ผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ สมุห์บัญชีเจ้าหน้าที่การเงิน เป็นต้น ซึ่งทำหน้าที่บริการแก่สมาชิกที่มาติดต่อทำธุรกิจกับสหกรณ์

(6) ทุนดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์

(6.1) เงินค่าหุ้น

(6.2) เงินรับฝากจากสมาชิก

(6.3) ทุนสำรองและทุนสะสมอื่น ๆ

(6.4) เงินกู้ยืม

(6.5) เงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินที่ได้รับบริจาค

(7) สิทธิและหน้าที่ของสมาชิก

สหกรณ์เป็นของสมาชิกและสมาชิกทุกคนมีบทบาทที่จะควบคุมการบริหารงานของสหกรณ์ โดยใช้สิทธิและปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิก ให้ถูกต้องและสม่ำเสมอการร่วมประชุมใหญ่เป็นทั้งสิทธิและหน้าที่อันสำคัญยิ่งของสมาชิกทุกคนควรจะต้องเข้าร่วมประชุมใหญ่ของสหกรณ์ ซึ่งเป็นโอกาสที่สมาชิกจะแสดงบทบาทรักษาสิทธิและปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของตน ตลอดจนการติดตาม

ผลการดำเนินงาน การจัดสรรผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างยุติธรรม กำหนดนโยบายการดำเนินงาน รวมทั้งคัดเลือกกรรมการดำเนินการที่มีความสามารถ และมอบภารกิจในการดำเนินการต่อไปในแนวทางอันเป็นประโยชน์ต่อมวลสมาชิก เสริมสร้างความเจริญมั่นคงให้กับสหกรณ์ โดยสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมทุกคนจะต้องร่วมกันอภิปรายปัญหา แสดงความคิดเห็น ออกเสียง และยอมรับมติของที่ประชุม ซึ่งไม่ขัดต่อกฎหมายข้อบังคับและระเบียบ เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ทุกประการ โดยร่วมกันพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้

(8) ข้อควรปฏิบัติในการดำเนินธุรกิจกับสหกรณ์ออมทรัพย์

(8.1) ด้านการเงิน

(8.1.1) เมื่อชำระเงินแก่สหกรณ์ ต้องชำระต่อเจ้าหน้าที่การเงินที่สหกรณ์แต่งตั้งไว้เท่านั้น และต้องเรียกใบเสร็จรับเงินทุกครั้ง เช่น การชำระหนี้ก่อนกำหนด การถือหุ้นเพิ่ม

(8.1.2) ควรเก็บใบเสร็จรับเงินทุกฉบับไว้ จนกว่าจะได้สอบทานหนี้สินและเงินค่าหุ้นให้ถูกต้องตรงกันเป็นประจำทุกปี

(8.1.3) ควรมารับเงินที่สหกรณ์ด้วยตนเอง ถ้าจำเป็นควรมอบฉันทะแก่ผู้ที่ไว้ใจเท่านั้น

(8.1.4) เมื่อรับเงินจากสหกรณ์ทุกครั้ง ควรตรวจนับจำนวนเงินให้ถูกต้องก่อนออกจากสหกรณ์ไป

(8.1.5) การนำเงินมาฝากกับสหกรณ์ สมาชิกต้องยื่นใบฝากเงินพร้อมกับสมุดคู่ฝาก เมื่อรับสมุดคืนให้ตรวจสอบรายมือชื่อผู้มีอำนาจกำกับในสมุดคู่ฝากทุกครั้ง และไม่ควรฝากสมุดคู่ฝากไว้กับพนักงานสหกรณ์

(8.2) ด้านสินเชื่อ

(8.2.1) ควรกู้เงินจากสหกรณ์ในกรณีที่มีความจำเป็นจริง ๆ และกู้ในจำนวนที่ต้องการใช้เท่านั้น

(8.2.2) จะค้ำประกันใครต้องตัดสินใจให้ดี เพราะถ้าผู้กู้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ผู้ค้ำประกันจะต้องชำระหนี้แทนโดยไม่มีทางหลีกเลี่ยง

(8.2.3) ในกรณีที่สมาชิกสหกรณ์ต้องการรับเงินกู้ เงินปันผลและเงินเฉลี่ยคืนให้สมาชิกรับเงินดังกล่าวที่สหกรณ์ด้วยตนเอง ถ้าหากจำเป็นให้ทำหนังสือมอบฉันทะโดยมีผู้บังคับบัญชาลงลายมือชื่อแสดงต่อเจ้าหน้าที่สหกรณ์ด้วย

3.1.2.7 สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

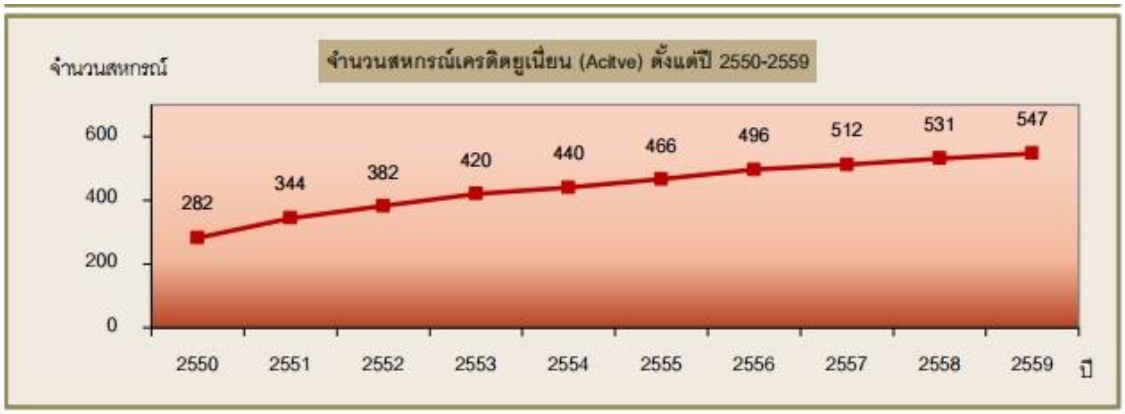
(1) ประวัติความเป็นมาของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ประชาชนทุกสาขาอาชีพ ซึ่งมีภูมิลำเนาหรือประกอบอาชีพหลักหรือมีวงสัมพันธ์อย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ในเขตท้องที่ดำเนินงานของสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้น และบุคคลเหล่านั้นมีความปรารถนาจะช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยวิธีการนำเงินของตนเองมาสะสมไว้เป็นกองทุน สมาชิกทุก ๆ คน จะต้องสะสมเงินตามความสามารถของตนเป็นประจำและสม่ำเสมอตามเกณฑ์ที่สหกรณ์กำหนด

กองทุนที่สมาชิกช่วยกันสะสมนี้ก็จะส่งผลให้มีจำนวนเงินที่เพียงพอต่อการที่สมาชิกที่มีความจำเป็นจะเดือดร้อนทางด้านการเงิน กู้ยืมไปบำบัดปัญหาและความเดือดร้อนเหล่านั้น พร้อมกับการชำระคืนเงินกู้ของสมาชิก ก็จะเป็นสะสมเงินของตนซึ่งจะลดยอดต้นเงินที่กู้ยืมเงินไปด้วย สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนจึงเป็นสหกรณ์ที่มุ่งหวัง ในการให้สมาชิกช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน บริหารโดยสมาชิกและการทำกิจการทุกอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับสมาชิก

การรวมกลุ่มกันเพื่อดำเนินการตามแนวคิดของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเป็นการรวมคนจากย่านชุมชนแออัดห้วยขวาง ดินแดง เมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2508 ใช้ชื่อว่า “เครดิตยูเนี่ยนแห่งศูนย์กลางเทวา” แต่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ ซึ่งสหกรณ์ที่ได้รับการจดทะเบียนแห่งแรก คือ “สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนแม่มูล จำกัด” จังหวัดอุบลราชธานี ได้รับการจดทะเบียนเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2522 ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์[52]

สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเดิมเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ในชุมชน จึงอยู่ในรูปย่อยของประเภท “สหกรณ์ออมทรัพย์” และต่อมาได้รับการกำหนดให้เป็นประเภท “สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน” ตามกฎกระทรวง กำหนดประเภทสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548



ภาพที่ 2 แนวโน้มจำนวนสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ตั้งแต่ปี 2550 - 2559

ข้อมูล ณ วันที่ 1 มกราคม 2559

(2) วัตถุประสงค์ของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกช่วยตัวเอง เพื่อดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการและอุตสาหกรรมร่วมกัน และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยใช้หลักคุณธรรมพื้นฐาน 5 ประการ ได้แก่ ความซื่อสัตย์ ความเสียสละ ความรับผิดชอบ ความเห็นใจกัน และความไว้วางใจ รวมทั้งจริยธรรมอันดีงาม เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกและส่วนรวม ทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคมจนสามารถอยู่ดีกินดีและมีสันติสุข

(3) หลักการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

(3.1) หลักการดำเนินงานสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน กำหนดขึ้นมาภายใต้ปรัชญาแห่งการร่วมมือกัน คุณค่าของความยุติธรรม ความเสมอภาคและการช่วยเหลือตนเอง แม้การปฏิบัติ

---

[52] “สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน,” http://webhost.cpd.go.th/rlo/creditunion.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560).

จะแตกต่างกันไปแต่หัวใจของการดำเนินงานสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนก็คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตและการอยู่ร่วมกันฉันท์พี่น้องที่แสดงออกโดยการทำงานร่วมกันเพื่อสร้างสรรค์ชีวิตที่ดีขึ้นสำหรับตนเองและชุมชน

(3.1.1) หลักแห่งประชาธิปไตย

สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเปิดรับสมาชิกทุกคนที่เห็นคุณประโยชน์และประสงค์จะเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน สมาชิกมีสิทธิมีเสียงเสมอภาคกัน (หนึ่งคนหนึ่งเสียง) และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการดำเนินงานสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนโดยไม่คำนึงถึงจำนวนเงินสะสม/ค่าหุ้น

(3.1.2) หลักแห่งการบริการสมาชิก

สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนจัดบริการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของสมาชิกทั้งในด้านสังคมและเศรษฐกิจ หลังจากที่จัดสรรเงินสำรองตามข้อบังคับและจ่ายเงินปันผลแก่สมาชิกแล้ว ส่วนที่เหลือคงเป็นของสมาชิกเพื่อประโยชน์ของมวลสมาชิก

(3.1.3) หลักแห่งการบริการสังคม

สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนประสงค์ที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาคนและสังคม เสริมสร้างความยุติธรรมแก่มวลสมาชิกและชุมชนที่สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนจัดตั้งและดำเนินงานและให้ความสำคัญและให้บริการแก่ทุกคนที่เห็นคุณค่า ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมการตัดสินใจต่าง ๆ จะต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์และประโยชน์ที่จะเกิดกับชุมชนโดยส่วนรวมด้วย

(3.2) หลักเกณฑ์การจัดตั้ง

ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน พ.ศ. 2548 กำหนดว่า “สมาชิกสหกรณ์อาจประกอบด้วยบุคคลทุกสาขาอาชีพ ซึ่งมีภูมิลำเนาหรือประกอบอาชีพหลักหรือมีวงสัมพันธ์อย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ในเขตท้องที่ดำเนินงานของสหกรณ์ที่จะจัดตั้ง โดยให้กำหนดคุณสมบัติไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์” เพื่อให้เกิดความชัดเจน จึงกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับท้องที่ดำเนินงานและกรอบคุณสมบัติสมาชิก สำหรับสหกรณ์ที่ได้รับจดทะเบียนไว้แล้วหรือขอจดทะเบียนสหกรณ์ใหม่ในระดับปฐมภูมิ ดังนี้

(3.2.1) ท้องที่ดำเนินงาน หมายถึง การกำหนดพื้นที่หรืออาณาเขตที่สหกรณ์สามารถเปิดรับสมาชิกที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ

(3.2.2) กรอบคุณสมบัติของสมาชิก ตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ข้างต้น จะกำหนดลักษณะของสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนไว้ 3 ประเภท แต่สหกรณ์จะต้องระบุไว้เมื่อแรกตั้งสหกรณ์ในประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยให้ยึดถือตามแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

1) กรณีกำหนดกรอบคุณสมบัติให้สมาชิกมีภูมิลำเนาเดียวกันหรืออยู่ในชุมชนเดียวกัน ให้มีสมาชิกได้ทุกสาขาอาชีพ แต่ให้จำกัดท้องที่ดำเนินงานหรือคุณสมบัติสมาชิกไว้ไม่เกินระดับชุมชนหรือระดับอำเภอ เพื่อมิให้สหกรณ์ซึ่งมีวัตถุประสงค์เดียวกันมีท้องที่ดำเนินงานซ้ำซ้อนกัน อันจะบังเกิดผลเสียจากการแข่งขันกันรับสมาชิกและการดำเนินธุรกิจในลักษณะที่มุ่งแสวงหาผลกำไรจนเกิดผลกระทบต่อระบบสหกรณ์โดยรวม

2) กรณีกำหนดกรอบคุณสมบัติในการประกอบอาชีพหลักของสมาชิก คุณสมบัติของสมาชิกจะต้องกำหนดให้เป็นผู้ประกอบอาชีพหลักเช่นเดียวกันหรือในองค์กรเดียวกันเท่านั้น ทั้งนี้ การกำหนดท้องที่ดำเนินงานอาจจะกำหนดได้เท่าที่จำเป็นแก่การรับสมาชิกของสหกรณ์ตามการประกอบอาชีพหลักที่กำหนดหรือองค์กรนั้น ๆ

3) กรณีกำหนดกรอบคุณสมบัติตามวงสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งทางสังคม เช่น เป็นสมาชิกในสมาคมเดียวกัน สหกรณ์จะต้องกำหนดกรอบคุณสมบัติของสมาชิกตามวงสัมพันธ์ดังกล่าวในข้อบังคับให้ชัดเจน ทั้งนี้ การกำหนดท้องที่ดำเนินงานจึงอาจจะกำหนดได้เท่าที่จำเป็นแก่การรับสมาชิกของสหกรณ์ตามวงสัมพันธ์ดังกล่าว

(4) กลุ่มบุคคลที่จะขอจดทะเบียนจัดตั้ง[53]

(4.1) ผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกได้ผ่านการอบรมเกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ ตามหลักสูตรของชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนแห่งประเทศไทย จำกัด และได้ให้คำรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรว่าผ่านการอบรม โดยยื่นพร้อมเอกสารขอจดทะเบียนสหกรณ์

(4.2) มีแผนการรับสมาชิกเพิ่มเป็นรายปี

(4.3) มีอาสาสมัคร หรือสถาบันที่จะให้การสนับสนุนในด้านสำนักงานและเจ้าหน้าที่ประจำสหกรณ์ โดยเฉพาะในระยะแรกที่สหกรณ์ยังไม่มีรายได้พอที่จะจัดจ้างเจ้าหน้าที่ได้

เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนสหกรณ์แล้ว ให้เป็นหน้าที่ของชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนแห่งประเทศไทย จำกัด ในการแนะนำช่วยเหลือการวางรูปงาน การดำเนินงาน การบัญชี และการเงิน ตลอดจนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์

3.1.3 การแต่งตั้งและการมอบอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์

นายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 คือ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์[54]ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์สามารถแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ได้ โดยตำแหน่งได้กล่าวได้แก่

- รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์
- ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์
- ผู้ตรวจราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์
- ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1-2 และ
- สหกรณ์จังหวัด

---

[53] *กฎกระทรวงกำหนดประเภทสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ.2548*, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 122 ตอนที่ 36ก (4 สิงหาคม 2548).

[54] *พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542*, มาตรา 15, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 166 ตอนที่ 30 ก (23 เมษายน 2542): 1.

นอกจากนายทะเบียนจะแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ยังได้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ด้วย อันได้แก่

- อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์
- รองอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์
- นักวิชาการตรวจสอบบัญชีเชี่ยวชาญ
- ผู้อำนวยการสำนัก
- ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์
- หัวหน้าสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์
- นักวิชาการตรวจสอบบัญชี ระดับปฏิบัติการขึ้นไป และ
- เจ้าพนักงานตรวจสอบบัญชี ระดับปฏิบัติงานขึ้นไป[55]

โดยบรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือดำเนินการอื่นใด ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์นี้ นายทะเบียนสหกรณ์อาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์ได้มอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้[56]

ทั้งนี้ ข้อบังคับของสหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ได้กำหนดให้ขอความเห็นชอบระเบียบบางระเบียบต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ก่อน อาจทำให้เกิดความล่าช้าและไม่ต่อเนื่องอันจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาธุรกิจในเชิงของการแข่งขัน กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นชอบระเบียบต่าง ๆ ของสหกรณ์ และชุมนุมสหกรณ์แทนอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้[57]

3.1.4 การดำเนินงานของสหกรณ์

สหกรณ์ดำเนินกิจการภายใต้กรอบแห่งกฎหมายทั้งปวง แต่ต้องไม่ขัดกับข้อบังคับสหกรณ์และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

- ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก
- ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว
- ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก
- ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากราชการ หน่วยงานต่างประเทศหรือบุคคลใด

---

[55] *คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 137/2553 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542*, (11 มีนาคม 2553).

[56] *พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542*, มาตรา 16, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 166 ตอนที่ 30 ก (23 เมษายน 2542): 1.

[57] หนังสือกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ กษ 1101/15775 เรื่อง มอบอำนาจการให้ความเห็นชอบระเบียบต่าง ๆ ของสหกรณ์แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2560

- รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

- ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า โอน รับจำนองหรือจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก

- จัดให้ได้มา ซื้อ ถือกรรมสิทธิ์ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน

- ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

- ดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องจากในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

โดยเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2560 นายทะเบียนสหกรณ์ได้มีหนังสือ[58] เรื่อง เห็นชอบให้สหกรณ์ถือใช้ร่างระเบียบว่าด้วยการรับฝากเงินจากสหกรณ์อื่นโดยมีความว่า การที่สหกรณ์นำเงินไปฝากกับสหกรณ์อื่นย่อมเข้าลักษณะเป็นเจ้าหนี้เช่นเดียวกับการให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน จึงได้มีการกำหนดว่าสหกรณ์ผู้รับฝากเงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนใดที่มีสินทรัพย์มากกว่า 5,000 ล้านบาท เมื่อรวมกับเงินกู้จากสหกรณ์ดังกล่าว (ถ้ามี) ต้องไม่เกินร้อยละสิบของทุนเรือนหุ้นรวมกับทุนสำรองของสหกรณ์ผู้ฝากเงิน

ทั้งนี้ ความดังกล่าวเป็นตัวอย่างระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินที่สหกรณ์แต่ละแห่งจะต้องนำไปปรับใช้กับสหกรณ์ของตนเอง โดยสหกรณ์ใดได้ถือใช้ระเบียบว่าด้วยการรับฝากเงินจากสหกรณ์อื่นเป็นไปตามที่กำหนดไว้แล้ว ให้ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว แต่หากยังไม่ได้กำหนดข้อความให้เป็นไปตามที่กำหนด ให้สหกรณ์จังหวัดแจ้งให้สหกรณ์ถือใช้ระเบียบดังกล่าวภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้ออกหนังสือฉบับนี้ คือ วันที่ 1 มิถุนายน 2560

เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2560 นายทะเบียนสหกรณ์ได้มีหนังสือ[59] เรื่อง เห็นชอบให้สหกรณ์ใช้ร่างระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน โดยนายทะเบียนสหกรณ์ได้กำหนดร่างระเบียบเรื่องดังกล่าว โดยมีความว่า ให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนขนาดใหญ่ที่มีสินทรัพย์มากกว่า 5,000 ล้านบาท จะให้เงินกู้แก่สหกรณ์ใดสหกรณ์หนึ่งต้องไม่เกินร้อยละสิบของทุนเรือนหุ้นรวมกับทุนสำรองของสหกรณ์ผู้ให้กู้ และเมื่อรวมหนี้ทุกรายของสหกรณ์ผู้ขอกู้แล้วจะต้องไม่เกินวงเงินกู้ยืมหรือค้ำประกันประจำปีที่สหกรณ์ผู้ขอกู้ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ได้กำหนดให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ โดยอำนาจกระทำการที่สำคัญ คือ อำนาจตามมาตรา 46 (5) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภท

---

[58] หนังสือกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ กษ 1115/6060 เรื่อง เห็นชอบให้สหกรณ์ถือใช้ร่างระเบียบว่าด้วยการรับฝากเงินจากสหกรณ์อื่น 1 มิถุนายน 2560

[59] หนังสือกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ กษ 1115/6062 เรื่อง เห็นชอบให้สหกรณ์ถือใช้ร่างระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2560

ประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่นหรือสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งมีสมาชิกของสมาคมนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน ทั้งนี้ การรับฝากเงินของสหกรณ์สามารถแบ่งประเภทได้ ดังนี้

3.1.4.1 กรณีเงินฝากออมทรัพย์ สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ เงินฝากออมทรัพย์และออมทรัพย์พิเศษ โดยสหกรณ์ต้องกำหนดเนื้อหาสาระเพื่อให้ฝ่ายจัดการและสมาชิกปฏิบัติตามขั้นตอนดังนี้

(1) การเปิดบัญชี

โดยสหกรณ์ต้องกำหนดเงื่อนไขการเปิดบัญชีและเอกสารประกอบการขอเปิดและจะต้องกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำที่จะขอเปิดบัญชีครั้งแรก

(2) การกำหนดอัตราดอกเบี้ย

สหกรณ์กำหนดอัตราดอกเบี้ยได้ไม่เกินจากประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่องกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากของสหกรณ์ ลงวันที่ 24 มกราคม 2543 ซึ่งกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากไว้ ไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี โดยการคิดและคำนวณดอกเบี้ยสหกรณ์สามารถกระทำได้ 2 กรณี คือ การคิดดอกเบี้ยเป็นรายวันหรือรายเดือน

อย่างไรก็ดี เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2560 นายทะเบียนสหกรณ์ได้ออกประกาศเรื่อง กำหนดอัตราดอกเบี้ยรับฝากของสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2560 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1สิงหาคม 2560 ซึ่งเป็นการยกเลิกความตามประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากของสหกรณ์ ประกาศ ณ วันที่ 24 มกราคม 2560 เฉพาะในส่วนของสหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ตามข้อ 2 โดยสาระสำคัญของการออกประกาศฉบับดังกล่าว เป็นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากสำหรับระเบียบว่าด้วยการรับฝากเงินทุกประเภทใหม่ ให้คิดได้ไม่เกินร้อยละ 4.5 ต่อปี ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560 ที่ให้ความเห็นชอบแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน โดยวัตถุประสงค์ของการออกประกาศก็เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันที่ธนาคารพาณิชย์ได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากประจำโดยเฉลี่ยในอัตราไม่เกินร้อยละ 1.5 ต่อปี ขณะที่สหกรณ์หลาย ๆ แห่งได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยรับฝากไว้สูง ส่งผลให้สหกรณ์มีต้นทุนทางการเงินที่สูงและอาจจะส่งผลต่อการบริหารเงินของสหกรณ์ได้

(3) การถอนเงินฝาก

สหกรณ์จะนำเงื่อนเวลามากำหนดไม่ได้ เนื่องจากเงินฝากออมทรัพย์เป็นเงินฝากที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม ดังนั้น การถอนเงินฝากออมทรัพย์สหกรณ์ต้องกำหนดให้ถอนเมื่อใดก็ได้ สำหรับจำนวนเงินที่ถอน สหกรณ์อาจกำหนดว่าจำนวนเท่าใดก็ได้ หรือต้องไม่ต่ำกว่าเท่าใดก็ได้ เช่น ไม่ต่ำกว่า 50 บาท หรือ 100 บาท

3.1.4.2 กรณีเงินฝากประจำ สามารถแบ่งได้ 2 อย่าง คือ เงินฝากประจำ และเงินฝากประจำที่ได้รับยกเว้นภาษีโดยสหกรณ์ต้องกำหนดเนื้อหาสาระเพื่อให้ฝ่ายจัดการและสมาชิกปฏิบัติตามขั้นตอน ดังนี้

(1) การเปิดบัญชี

สหกรณ์ต้องกำหนดเงื่อนไขการเปิดบัญชีและเอกสารประกอบการขอเปิด และจะต้องกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำที่จะขอเปิดบัญชีครั้งแรก

(2) การกำหนดอัตราดอกเบี้ย

สหกรณ์กำหนดอัตราดอกเบี้ยได้ไม่เกินจากประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่องกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากของสหกรณ์ ลงวันที่ 24 มกราคม 2543 ซึ่งกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากไว้ไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี โดยการคิดดอกเบี้ย สหกรณ์ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าสหกรณ์จะคิดดอกเบี้ยให้เมื่อครบกำหนดการฝาก หากผู้ฝากไม่ถอนเงินฝากเมื่อถึงกำหนดพร้อมดอกเบี้ยภายในกี่วัน สหกรณ์สามารถกำหนดว่า “ให้ถือว่าผู้ฝากตกลงฝากเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยต่อไปอีกเท่าระยะเวลาเดิม” หรือ “ให้ถือว่าผู้ฝากตกลงฝากเงินต้นไปอีกในระยะเวลาเท่าเดิม สำหรับดอกเบี้ยให้ผู้ฝากมารับที่สำนักงานสหกรณ์โดยเร็ว”

(3) การถอนเงินฝาก

เงินฝากประจำจะถอนได้ต่อเมื่อครบกำหนดการฝากเท่านั้น แต่สหกรณ์สามารถให้ผู้ฝากถอนเงินฝากก่อนครบกำหนดได้ ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าผู้ฝากไม่มีสิทธิ์ถอนเงินฝากก่อนครบกำหนด แต่หากผู้ฝากยื่นคำขอเป็นหนังสือโดยชี้แจงความจำเป็นสหกรณ์อาจจะยอมให้ถอนได้ โดยจะคิดดอกเบี้ยให้หรือไม่ ก็ได้ต้องกำหนดให้ชัดเจน

3.1.4.3 การบริหารงานภายในของสหกรณ์

สำหรับการบริหารงานภายในของสหกรณ์นั้น มีบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบงานตามรูปแบบที่ปฏิบัติกันอยู่โดยทั่ว ๆ ไป 4 ฝ่ายได้แก่ สมาชิก คณะกรรมการดำเนินการ เจ้าหน้าที่ และผู้ตรวจสอบกิจการซึ่งแต่ละฝ่ายมีภาระรับผิดชอบ ดังนี้

(1) สมาชิก

สมาชิกใช้อำนาจสูงสุดในการควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์โดยผ่านที่ประชุมใหญ่ ซึ่งสหกรณ์ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน ในกรณีเป็นการประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิก (ผู้แทนสมาชิกมีได้ในเฉพาะสหกรณ์ที่มีสมาชิกมากกว่า 500 คน ซึ่งจะกำหนดในข้อบังคับ โดยผู้แทนสมาชิกจะมีน้อยกว่า 100 คนไม่ได้) ต้องมีผู้แทนสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนสมาชิกทั้งหมดหรือไม่น้อยกว่าร้อยคน จึงจะเป็นองค์ประชุม

(1.1) สิทธิของสมาชิก

(1.1.1) ร้องขอให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เรียกประชุมใหญ่วิสามัญได้ โดยจะต้องมีสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือไม่น้อยกว่า 100 คน ลงลายมือชื่อทำเป็นหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

(1.1.2) สมาชิกหนึ่งคนให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมใหญ่ให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ การควบสหกรณ์ การแยก

สหกรณ์ การเลิกสหกรณ์ และการอื่นใดที่ข้อบังคับกำหนดไว้ ให้ถือเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกซึ่งมาประชุม

(1.2) หน้าที่ของสมาชิก[60]

หน้าที่ คือ สิ่งที่สมาชิกสหกรณ์จะต้องปฏิบัติหรือกระทำตาม หากไม่ปฏิบัติตามหน้าที่แล้ว สมาชิกสหกรณ์ย่อมจะมีความผิด ซึ่งอาจจะถูกลงโทษหรือบางครั้งอาจจะทำให้สหกรณ์ไม่เจริญเท่าที่ควร หรือสมาชิกจะเสียประโยชน์ทั้งส่วนตัวและส่วนรวมด้วย หน้าที่ของสมาชิก มีดังนี้

(1.2.1) ปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ และมติที่ประชุมใหญ่

(1.2.2) เข้าร่วมประชุมทุก ๆ ครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชุมใหญ่ของสหกรณ์ เพราะทำให้สมาชิกได้ทราบถึงผลการดำเนินงานของสหกรณ์

(1.2.3) มีความสามัคคีกลมเกลียว ซื่อสัตย์ และเสียสละเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม

(1.2.4) ให้ความร่วมมือส่งเสริมกิจการสหกรณ์ โดยถือหุ้นเพิ่มขึ้นหรือฝากเงินเพิ่ม หรือใช้บริการของสหกรณ์

(1.2.5) ควบคุมดูแลกิจการของสหกรณ์ โดยเสนอข้อคิดเห็นในที่ประชุมใหญ่ เลือกสมาชิกที่ดีและเหมาะสมเป็นกรรมการของสหกรณ์

(1.2.6) เลือกผู้ตรวจสอบกิจการ เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์

(1.2.7) ประพฤติตนในทางที่ถูกที่ควร เป็นต้นว่า มีใจกว้างยอมรับวิธีการใหม่ ๆ ที่จะช่วยให้สหกรณ์ก้าวหน้า

(1.2.8) ทำธุรกิจกับสหกรณ์ด้วยความภักดี พยายามสนใจและใช้บริการของสหกรณ์และชักชวนคนอื่นให้เข้ามาเป็นสมาชิกสหกรณ์

จะเห็นได้ว่าการที่สหกรณ์จะเจริญรุ่งเรือง สามารถให้บริการสมาชิกได้สมความมุ่งหมายที่ตั้งไว้นั้น สมาชิกมีบทบาทที่สำคัญมาก สมาชิกจึงควรใช้สิทธิปฏิบัติหน้าที่ให้เต็มที่และถูกต้อง

(2) คณะกรรมการดำเนินการ

คณะกรรมการดำเนินการ คือ คณะบุคคลคณะหนึ่งซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิกในที่ประชุมใหญ่ ให้ทำหน้าที่แทนสมาชิก ซึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 14 คน มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

(2.1) หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

(2.1.1) หน้าที่ในที่ประชุมของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ เช่น กำหนดระเบียบต่าง ๆ ขึ้นใช้ในสหกรณ์ กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของสหกรณ์ปฏิบัติตาม

---

[60] "การบริหารงานของสหกรณ์," https://sites.google.com/site/chitnupong211/neuxha-bth-reiyn/kar-brihar-ngan-khxng-shkrn (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560).

คำสั่ง หรือคำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาในเรื่องการรับสมาชิกและสมาชิกออกจากสหกรณ์ พิจารณาดำเนินการแต่งตั้ง หรือจ้างผู้จัดการและเจ้าหน้าที่สหกรณ์อนุมัติรายการใช้จ่ายเงินที่สำคัญ ๆ พิจารณาในเรื่องการรับฝากเงิน การกู้ยืมเงินหรือการลงทุนของสหกรณ์ เป็นต้น

(2.2.2) หน้าที่ทั่วไปของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ เช่น เข้าประชุมคณะกรรมการดำเนินการทุกครั้ง ยอมรับและสนับสนุนมติ หรือข้อตกลงซึ่งเป็นเสียงข้างมากถือว่างานส่วนรวมของสหกรณ์ย่อมสำคัญกว่างานส่วนตัวและจงพยายามหลีกเลี่ยงการขอใช้สิทธิพิเศษต่าง ๆ เป็นต้น

(2.2.3) ความรับผิดชอบทางกฎหมายของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

1) ต้องร่วมกันรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายแก่บุคคลภายนอกอันเกิดจากการที่คณะกรรมการดำเนินการได้กระทำนอกขอบเขตวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

2) ต้องร่วมกันรับผิดต่อบุคคลภายนอกอันเนื่องมาจากการที่คณะกรรมการดำเนินการเพิกเฉย ละเลย ไม่กระทำการตามหน้าที่ หรือกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือขาดความระมัดระวัง ขาดความเอาใจใส่ตามสมควร

3) ในการประชุมลงมติเรื่องใด ๆ กรรมการที่ไม่เห็นชอบกับการลงมติและได้บันทึกไว้ในรายงานการประชุมครั้งนั้นเป็นหลักฐานแล้วไม่ต้องรับผิดร่วมกับคณะกรรมการดำเนินการที่ลงมติเห็นชอบ

4) ถ้าการประชุมไม่ถูกต้องตามข้อบังคับไม่ว่าจะเป็นองค์ประชุมหรือการลงมติ กรรมการดำเนินการที่ปฏิบัติไปและเกิดความเสียหายขึ้น กรรมการดำเนินการผู้นั้นต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว

(3) ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่สหกรณ์

เป็นผู้ที่ได้รับการจัดจ้างจากคณะกรรมการดำเนินการให้ปฏิบัติงาน ดำเนินธุรกิจประจำวันของสหกรณ์บริการสมาชิกอย่างสอดคล้องกับนโยบายของสหกรณ์โดยได้รับผลตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ซึ่งหน้าที่ของผู้จัดการ เช่น ศึกษาและเสนอแนะคณะกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับการวางนโยบายและปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้ ปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการประจำวัน และรับผิดชอบเรื่องการเงินและการบัญชีรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์จัดให้มีความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์กับสหกรณ์ หรือกับบุคคลภายนอกควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของพนักงานสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

(4) ผู้ตรวจสอบกิจการ

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์กำหนดให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอกเพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์และทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ โดยตามหลักการของสหกรณ์ที่เป็นองค์กรประชาธิปไตยที่ควบคุมโดยสมาชิกการที่จะตรวจสอบว่ากรรมการที่ได้รับเลือกเข้ามาบริหารงานของสหกรณ์ทำหน้าที่ของตนได้เพียงใดก็ควรให้สมาชิกด้วยกันเป็นผู้ตรวจสอบ ดังนั้น การเลือกผู้ตรวจสอบกิจการควรพิจารณาเลือกจากสมาชิกของสหกรณ์เป็นลำดับแรก กรณีเลือกบุคคลภายนอกเป็นผู้ตรวจกิจการอาจเลือกได้ทั้งบุคคลธรรมดา

และนิติบุคคลก็ได้ ในกรณีที่เป็นบุคคลธรรมดาให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน และกรณีเป็นนิติบุคคลให้มีจำนวนหนึ่งนิติบุคคล[61]

ผู้ตรวจสอบกิจการ มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการทั้งปวงของสหกรณ์ รวมทั้งการตรวจสอบกิจการด้านต่าง ๆ ของสหกรณ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ และตรวจสอบในเรื่องอื่น ๆ เช่น

(4.1) สอบทานและประเมินประสิทธิภาพระบบการควบคุมภายในสหกรณ์ว่าเหมาะสมและเพียงพอสำหรับการดำเนินงานและการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประเมินความเสี่ยง แล้วพิจารณากำหนดวิธีการปฏิบัติที่รัดกุม

(4.2) ตรวจสอบและประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ เช่น การให้สินเชื่อ การจัดหาสินค้ามาจำหน่าย การให้บริการและส่งเสริมการเกษตร การรับฝากเงิน เป็นต้น

(4.3) ตรวจสอบการควบคุม ดูแลสินทรัพย์ และการใช้ทรัพยากรทุกประเภทของสหกรณ์ว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

(4.4) ติดตามผลการบริหารงานของคณะกรรมการดำเนินการ เพื่อประกอบการพิจารณาเสนอปรับปรุงแผนงาน นโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้มีประสิทธิภาพ

เมื่อมีการตรวจสอบเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ผู้ตรวจสอบกิจการควรรายงานผลการตรวจสอบกิจการเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งในระดับประจำเดือน ประจำปี และกรณีเร่งด่วน

ทั้งนี้ ผู้ตรวจสอบกิจการควรมีจริยธรรมในการปฏิบัติงานหลายประการ ประการแรกต้องมีความรับผิดชอบตระหนักในหน้าที่ของตนเอง ให้ความสำคัญกับการเตือนภัยล่วงหน้าและรายการที่ผิดปกติ ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์กับการบริหารจัดการสหกรณ์ ประการที่สองต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริต เที่ยงธรรม และไม่ใช่โอกาสในการแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองและผู้อื่น ประการถัดมา ต้องมีความรู้ ความสามารถ คือ ต้องมีความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานตลอดจนพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของงานตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง และประการสุดท้าย การรักษาความลับ ไม่เปิดเผยข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ที่ได้จากการปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ต่อสหกรณ์ หรือเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด[62]

3.1.5 การกำกับดูแลสหกรณ์

ในส่วนของการบริหารงานตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรมส่งเสริมสหกรณ์มีฐานะเป็นนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ทำหน้าที่รับจดทะเบียนส่งเสริมช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นไปตามหลักอุดมการณ์ของสหกรณ์ เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ ดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์

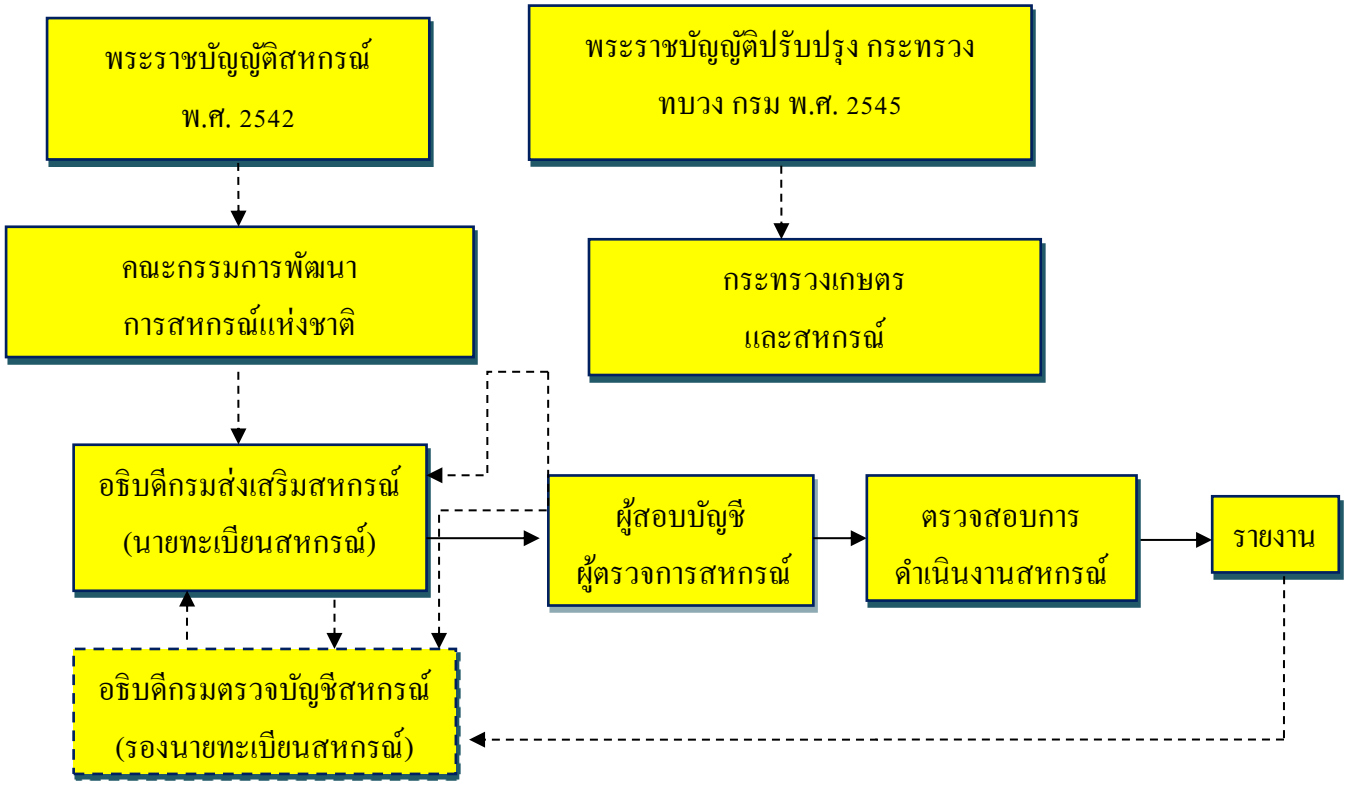
---

[61] ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง กำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ, (3 กรกฎาคม 2556).

[62] คำแนะนำนายทะเบียน เรื่องการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พ.ศ. 2556, (3 กรกฎา 2556).

และกำกับดูแลสหกรณ์ให้ดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ หากเห็นว่าสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก[63]

ส่วนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบทางบัญชีของสหกรณ์จากตัวเลขทางบัญชีของสหกรณ์แต่ละประเภท จัดทำรายงานภาวะเศรษฐกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร เพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายและการวางแผนพัฒนาสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร อีกทั้งเป็นศูนย์กลางข้อมูลข่าวสารทางการเงินของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร และปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือได้รับมอบหมายจากนายทะเบียน



ภาพที่ 3 โครงสร้างการกำกับดูแลสหกรณ์ในปัจจุบัน

3.1.5.1 อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์และให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ เช่น รับจดทะเบียนและกำกับดูแลสหกรณ์ กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชี แต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชี ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบ สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วนของสหกรณ์ ถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์ เป็นต้น ซึ่งบรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการดำเนินการอื่นใดนายทะเบียนสหกรณ์อาจจะมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์

---

[63] *พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542*, มาตรา 15 และมาตรา 16, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 166 ตอนที่ 30 ก (23 เมษายน 2542): 1.

ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้ปฏิบัติการแทนได้ นอกจากนี้ นายทะเบียนหรือรองนายทะเบียนมีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้ กรณีที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์หรือในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังนี้

(1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

(3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีนี้ นายทะเบียนสหกรณ์จะตั้งคณะกรรมการชั่วคราวมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการชุดเดิมเพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินการต่อไปได้ และให้คณะกรรมการชั่วคราวอยู่ในตำแหน่งไม่เกิน 180 วันนับแต่วันที่แต่งตั้ง

อย่างไรก็ดี การถูกเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ การถูกสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องระงับการปฏิบัติ หยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว หรือให้พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือบางคนของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้มีส่วนได้เสียสามารถอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง

3.1.5.2 การตรวจสอบการดำเนินกิจการของสหกรณ์

การตรวจสอบการดำเนินกิจการของสหกรณ์นั้นมี 2 รูปแบบ

(1) นายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนสามารถเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสหกรณ์ในระหว่างเวลาทำงานของสหกรณ์ได้ (On-site examination) โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ หรือให้คำชี้แจงแก่ผู้ปฏิบัติการตามสมควร

(2) ผู้สอบบัญชีที่นายทะเบียนแต่งตั้ง มีหน้าที่ตรวจสอบฐานะการเงินสหกรณ์ (Off- site examination) เมื่อสิ้นรอบปีบัญชีสหกรณ์โดยหน้าที่และความรับผิดชอบประการสำคัญของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ได้แก่ การตรวจสอบบัญชีให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ รวมถึงควบคุมคุณภาพของงานสอบบัญชีโดยการสอบทานและให้ความเห็นชอบในผลงานของผู้สอบบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไป ซึ่งในประการสำคัญการทำบัญชีดังกล่าวจะต้องดำเนินภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้การทำบัญชีของกรมตรวจบัญชี

จะต้องมีหลักการบัญชีและวิธีปฏิบัติทางการบัญชีที่รับรองทั่วไปหรือมาตรฐานการบัญชีที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

เมื่อพิจารณาถึงกรณีการตรวจบัญชีของสหกรณ์จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชีตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่าง ๆ ที่สหกรณ์ต้องยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ รวมทั้งแบบพิมพ์อื่น ๆ รวมถึงกำหนดให้การสอบบัญชีจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปและตามระเบียบที่กำหนดไม่ว่าจะเป็นในเรื่องหลักเกณฑ์ในการทำบัญชีของตัวสหกรณ์ การกำหนดจรรยาบรรณของผู้สอบบัญชีสหกรณ์ วิธีพิจารณาจรรยาบรรณของผู้สอบบัญชีสหกรณ์และการอุทธรณ์ รวมถึงลักษณะข้อบกพร่องที่ใช้ในการประกอบการพิจารณาจรรยาบรรณของผู้สอบบัญชีสหกรณ์ ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีการกำหนดมาตรฐานในการทำบัญชีและจรรยาบรรณของผู้สอบบัญชีสหกรณ์ โดยหากไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษตามที่กฎหมายกำหนด โดยทั่วไปการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ แต่ในกรณีของสหกรณ์นอกภาคการเกษตรที่มีทุนจดทะเบียนตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไปนั้นสามารถใช้ผู้สอบบัญชีของเอกชนที่ได้ทำการขึ้นทะเบียนกับกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งก่อนที่จะมีการแก้ไขระเบียบนั้นผู้สอบบัญชีภาคเอกชนมีอยู่สองประเภท ได้แก่ ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตซึ่งได้รับอนุญาตจากสภาวิชาชีพบัญชีตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 และผู้ชำนาญงานตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ซึ่งมาจากอดีตข้าราชการกรมตรวจบัญชี ซึ่งความแตกต่างของผู้สอบบัญชีทั้งสองประเภทอาจพิจารณาได้ดังนี้ คือ ปัจจุบันการสรรหาผู้ปฏิบัติงานสอบบัญชีภาคเอกชนจะสามารถกระทำได้สองวิธี โดยหากเป็นผู้บัญชีรับอนุญาตจะต้องได้รับอนุญาตหรือขึ้นทะเบียนกับสภาวิชาชีพบัญชีและใบอนุญาตดังกล่าวต้องยังไม่สิ้นผลตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 และในส่วนผู้ชำนาญงานตรวจสอบบัญชีสหกรณ์จะต้องเป็นบุคคลที่ได้ดำรงตำแหน่งในการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และดำรงตำแหน่งตามระยะเวลาขั้นต่ำตามที่กำหนดภายใต้ ประกาศอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เรื่อง คุณสมบัติของผู้ชำนาญงานตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ทั้งนี้ ผู้สอบบัญชีภาคเอกชนทั้งสองประเภทที่ประสงค์จะขอขึ้นทะเบียนผู้สอบบัญชีภาคเอกชนจะต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดใน ข้อ 2 ของประกาศกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียน การต่ออายุและการเพิกถอนชื่อออกจากทะเบียนผู้สอบบัญชีภาคเอกชน

สหกรณ์ที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่อาจจัดจ้างผู้สอบบัญชีเอกชนจะเป็นผู้คัดเลือกผู้สอบบัญชีสหกรณ์โดยที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีและนำเสนอชื่อบุคคลดังกล่าวให้นายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้แต่งตั้งให้เป็นผู้สอบบัญชีสหกรณ์ โดยผู้สอบบัญชีที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าวจะไม่รับงานสอบบัญชีที่มีปีบัญชีสิ้นสุดเดียวกันเกิน 5 สหกรณ์ และต้องไม่อยู่ในสังกัดเดียวกับผู้ตรวจสอบกิจการ หรือนิติบุคคลที่ได้รับงานตรวจสอบกิจการของสหกรณ์แห่งเดียวกัน รวมถึงห้ามรับงานสอบบัญชีสหกรณ์เกินกว่า 3 ปีบัญชีติดต่อกัน และนอกเหนือจากนั้นจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบประกาศคำแนะนำของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประการสำคัญต้องประกอบวิชาชีพให้เป็นไปตามมาตรฐานและจรรยาบรรณอย่างเคร่งครัด โดยหากผลการดำเนินการตรวจสอบบัญชีในท้ายที่สุดแสดงให้เห็นว่าอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสหกรณ์ อาจมีการโอนหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวกลับให้ผู้สอบบัญชีภาครัฐ

ปัจจุบันการที่ภาครัฐได้ให้ผู้สอบบัญชีภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการสอบบัญชีสหกรณ์ยังคงเกิดคำถามในเรื่องผลการตรวจสอบและความเหมาะสมของผู้สอบบัญชี โดยเฉพาะกรณีของผู้ชำนาญงานตรวจสอบบัญชีสหกรณ์เนื่องจากแม้ว่าบุคคลกรดังกล่าวจะมีประสบการณ์เฉพาะทางในการตรวจบัญชี แต่สหกรณ์ในปัจจุบันโดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนนั้นได้มีการพัฒนาและขยายขนาดของกิจการ ทำให้บางกรณีผู้สอบบัญชีไม่สามารถเข้าใจถึงการดำเนินกิจการที่ซับซ้อนอันอาจทำให้การตรวจสอบและการให้ข้อมูลมีความคลาดเคลื่อนและไม่ตรงกับความเป็นจริง

อย่างไรก็ดี ได้มีการออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ฉบับล่าสุด[64] ซึ่งเป็นการยกเลิกระเบียนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานการสอบบัญชีได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการสอบบัญชีสหกรณ์ไว้ ดังนี้

(2.1) ยกเลิกระเบียบนายทะเบียนที่เกี่ยวข้องกับการสอบบัญชีสหกรณ์[65] มาตรฐานการสอบบัญชีของสหกรณ์ [66] และการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้สอบบัญชีสหกรณ์[67]

(2.2) ให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่รักษาการตามระเบียบ มีอำนาจในการออกระเบียบ ประกาศ และคำแนะนำ ตลอดจนตีความ วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ

(2.3) กำหนดคุณสมบัติของผู้สอบบัญชีสหกรณ์มี 2 ประเภท คือ

(2.3.1) เป็นข้าราชการกกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ หรือ

(2.3.2) เป็นผู้สอบบัญชีภาคเอกชน ซึ่งได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชีที่ใบอนุญาตยังไม่ขาดอายุ ไม่ถูกพัก หรือไม่ถูกเพิกถอน ที่ผ่านหลักเกณฑ์การอบรมและการทดสอบความรู้ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ซึ่งนายทะเบียนได้กำหนด[68] ให้สหกรณ์นอกภาคการเกษตร ได้แก่ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน สหกรณ์ร้านค้า และสหกรณ์บริการ ที่มีทุนของสหกรณ์ตั้งแต่ 45 ล้านบาทขึ้นไป หรือมีทุนต่ำกว่าแต่สมัครใจให้ผู้สอบบัญชีภาคเอกชนตรวจสอบบัญชีโดยสหกรณ์ต้องมีผลการจัดชั้นคุณภาพการควบคุมภายในของสหกรณ์ตามเกณฑ์ที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนดอยู่ในระดับดีขึ้นไป สามารถดำเนินการจัดจ้างผู้สอบบัญชีภาคเอกชนได้

(2.4) การสอบบัญชี

(2.4.1) ผู้สอบบัญชีต้องปฏิบัติงานสอบบัญชีตามมาตรฐานการสอบบัญชีและต้องปฏิบัติตามกระบวนการการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติงาน จัดทำและเสนอรายงานของผู้สอบบัญชีตามมาตรฐานการสอบบัญชี รวมทั้งรายงานผลการตรวจสอบบัญชี และจัดส่ง

---

[64] ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการสอบบัญชีสหกรณ์ พ.ศ. 2560 ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2560

[65] ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการสอบบัญชีสหกรณ์ พ.ศ. 2542

[66] ระเบียบสหกรณ์ ว่าด้วยมาตรฐานการสอบบัญชีของสหกรณ์ พ.ศ. 2553

[67] ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้สอบบัญชีของสหกรณ์ พ.ศ. 2560

[68] ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาสหกรณ์ที่จะแต่งตั้งผู้สอบบัญชีภาคเอกชนเป็นผู้สอบบัญชีสหกรณ์ ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2560

รายงานของผู้สอบบัญชี รายงานผลการตรวจสอบบัญชีแฟ้มกระดาษทำการต้นฉบับของผู้สอบบัญชีสหกรณ์ และรายงานข้อมูลทางการเงินของสหกรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ตามกำหนดระยะเวลาและวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(2.4.2) การควบคุมคุณภาพงานสอบบัญชีสหกรณ์ให้เป็นไปตามมาตรฐานการควบคุมคุณภาพงานสอบบัญชีสหกรณ์ที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(2.5) กำหนดบทเฉพาะกาลให้ผู้ชำนาญงานตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ที่มีชื่อก่อนระเบียบฉบับนี้ใช้บังคับ ยังคงเป็นผู้สอบบัญชีภาคเอกชน

3.1.5.3 การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง[69]

มาตรา 48 ได้กำหนดให้สหกรณ์จะต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1 ของเงินรับฝากและไม่เกินร้อยละ 20 ของยอดเงินฝากทั้งหมด ให้คำนวณโดยนำส่วนเฉลี่ยรายเดือนของยอดสินทรัพย์สภาพคล่องในทุกสิ้นวันหารด้วยส่วนเฉลี่ยรายเดือนของยอดเงินฝากในทุกสิ้นวัน

(1) การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ต้องดำรงไว้ มีดังต่อไปนี้

(1.1) เงินสด

(1.2) เงินฝากที่ชุมนุมสหกรณ์หรือธนาคาร

(1.3) บัตรเงินฝากที่ออกโดยธนาคารซึ่งมีระยะเวลาการฝากเงินไม่เกินหนึ่งปี

(1.4) หลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือของรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน

(1.5) พันธบัตรของธนาคารแห่งประเทศไทย

(1.6) ตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกโดยชุมนุมสหกรณ์ซึ่งมีระยะเวลาคงเหลือก่อนวันถึงกำหนดใช้เงินไม่เกินหนึ่งปี

(1.7) ตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกโดยบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งมีระยะเวลาคงเหลือก่อนวันถึงกำหนดใช้เงินไม่เกินหนึ่งปี และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินประกันการใช้เงิน

(1.8) ตั๋วแลกเงินที่ทางธนาคารรับรอง สลักหลัง หรือรับอาวัล หรือตั๋วสัญญาใช้เงินซึ่งธนาคารสลักหลังหรือรับอาวัล ทั้งนี้ โดยไม่มีข้อกำหนดจำกัดความรับผิดของธนาคาร

(1.9) สินทรัพย์อื่นที่รัฐมนตรีกำหนด

ทั้งนี้ สินทรัพย์ตาม (1.1) – (1.9) ต้องเป็นสินทรัพย์ที่ปราศจากภาระผูกพัน

(2) สินทรัพย์สภาพคล่องของชุมนุมสหกรณ์ต้องดำรงไว้ มีดังต่อไปนี้

(2.1) เงินสด

(2.2) เงินฝากที่ธนาคาร

(2.3) สินทรัพย์ที่กำหนดในสินทรัพย์สภาพคล่องที่สหกรณ์ซึ่งมิใช่ชุมนุมสหกรณ์ต้องดำรงไว้ตาม ข้อ 3, 4, 5, 7 และ 8 ข้างต้น

---

[69] *พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542*, มาตรา 48, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 166 ตอนที่ 30 ก (23 เมษายน 2542): 1. และกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ พ.ศ. 2550

(2.4) สินทรัพย์อื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด

ทั้งนี้ สินทรัพย์ตาม (2.1) – (2.4 ต้องเป็นสินทรัพย์ที่ปราศจากภาระผูกพัน

โดยสหกรณ์ต้องรายงานเกี่ยวกับการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องในแต่ละเดือนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ตามแบบและรายการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ภายในสิบห้าวันแต่วันสุดท้ายของเดือน[70] กรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่า สหกรณ์ใดไม่ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องหรือดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามที่กำหนด หรือไม่ทำรายงานการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ให้สั่งแก้ไขข้อบกพร่องโดยกำหนดเวลาดำเนินการไว้ด้วย

3.1.5.4 การจัดสรรกำไร[71] ต้องจัดสรรกำไรสุทธิประจำไว้เป็นทุนสำรองไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 และห้ามจ่ายเงินปันผลเกินร้อยละ 10 ต่อปี

3.1.5.5 อัตราจ่ายเงินปันผล

คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมในวันที่ 7 มีนาคม 2560[72] และอนุมติในหลักการพร้อมกับมีมติเห็นชอบแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน และมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว ตามที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังเสนอ คือ ให้มีการออกหลักเกณฑ์ให้ครอบคลุมความเสี่ยงสำคัญที่เกิดจากการประกอบกิจการทางการเงินของสหกรณ์เช่นเดียวกับแนวทางปฏิบัติของสถาบันการเงินใน 4 ด้าน คือ ด้านธรรมาภิบาล ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ด้านเครดิต และด้านปฏิบัติการ หลังจากนั้นกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ณ โรงแรมปริ๊นส์ พาเลซ กรุงเทพมหานคร วันที่ 18 พฤษภาคม 2560 ให้กับสหกรณ์ ชุมนุมสหกรณ์ทั่วประเทศ โดยการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว มีการเสนอให้จำกัดการจ่ายเงินปันผลไว้ที่ร้อยละ 6 ปรากฏว่าที่ประชุมมีความเห็นว่าควรจ่ายปันผลมากกว่าร้อยละ 6 หรือให้อัตราการจ่ายปันผลเป็นไปตามสภาพของเศรษฐกิจหรือตลาดมากกว่าจะกำหนดเพดานขั้นสูงไว้

ภายหลังการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้จัดประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและได้มีติเห็นควรกำหนดการจ่ายเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้วของสหกรณ์ประเภทออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยน ให้จ่ายได้ไม่เกินอัตราร้อยละ 10 ต่อปี เช่นเดิม แต่เมื่อคำนวณรวมเงินปันผลที่จ่ายทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินร้อยละ 80 ของกำไรสุทธิที่เหลือจากการจัดสรรเป็นทุนสำรองและค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยต่อไป

---

[70] *กฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ พ.ศ. 2550*, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 124 ตอนที่ 27 ก (18 มิถุนายน 2550).

[71] *พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542*, มาตรา 60, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 166 ตอนที่ 30 ก (23 เมษายน 2542): 1.

[72] หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/7263 เรื่อง แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ลงวันที่ 8 มีนาคม 2560

3.1.5.6 ภาษีที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์

(1) ภาษีเงินได้นิติบุคคล

สหกรณ์ได้รับการยกเว้นภาษีหลายประเภท เช่น ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล เนื่องจากสหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์มิใช่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามมาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากรยกเว้นภาษีเงินได้พึงประเมินของสมาชิกกรณีดอกเบี้ยเงินฝากประเภทออมทรัพย์ที่ได้รับจากสหกรณ์และเงินปันผลที่สหกรณ์จ่ายให้แก่สมาชิก เป็นต้น จะเห็นได้ว่าสหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม นิติบุคคลที่จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลตามประมวลรัษฎากรนั้น จะต้องเป็นนิติบุคคลที่เข้าข่ายเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนตามมาตรา 39 ของประมวลรัษฎากร ซึ่งได้ให้นิยามไว้ว่า “บริษัทหรือห้างหุ้นส่วน” คือ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศ และให้หมายความรวมถึง

(1.1) กิจการซึ่งดำเนินการเป็นทางการค้าหรือหากำไรโดยรัฐบาลต่างประเทศ องค์การของรัฐบาลต่างประเทศ หรือนิติบุคคลอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ

(1.2) กิจการร่วมค้า ซึ่งได้แก่กิจการที่ดำเนินการร่วมกันเป็นทางค้าหรือหากำไรระหว่างบริษัทกับบริษัท บริษัทกับห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือระหว่างบริษัทและหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลกับบุคคลธรรมดา คณะบุคคลที่มิใช่ห้างหุ้นส่วน ห้างหุ้นส่วนสามัญหรือนิติบุคคลอื่น

(1.3) มูลนิธิหรือสมาคมที่ประกอบกิจการซึ่งมีรายได้ แต่ไม่ร่วมถึงนิติบุคคลหรือสมาคมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 47 (7)(ข)

(1.4) นิติบุคคลที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา[73]

ดังนี้ กรมสรรพากรได้มีการตอบข้อหารือ ตามเลขที่หนังสือ กค 0702/2893 ลงวันที่ 20 เมษายน 2552 ว่าสหกรณ์ไม่เข้าลักษณะเป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามมาตรา 39 จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล จึงจะเป็นผลให้ผู้จ่ายเงินได้ให้แก่สหกรณ์ไม่มีหน้าที่ต้องหักภาษี ณ ที่จ่ายเช่นกัน[74]

(2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ

ในส่วนของภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งตามปกติแล้ว การประกอบกิจการธนาคารหรือการประกอบกิจการใด ๆ โดยปกติเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ เช่น การให้กู้ยืมเงิน ค้ำประกัน เป็นต้น เป็นการประกอบธุรกิจที่เข้าค่ายกิจการที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ[75] อย่างไรก็ดี มาตรา 91/3 (3) ได้ยกเว้น

---

[73] มาตรา 39 ประมวลรัษฎากร

[74] หนังสือกรมสรรพากร ที่ กค 0702/2893 เรื่อง ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่าย ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะกรณีสถานะและการประกอบกิจการ ของสหกรณ์ลงวันที่ 20 เมษายน 2552 http://www.rd.go.th/publish/41065.0.html

[75] มาตรา 91/2 ประมวลรัษฎากร

ภาษีธุรกิจเฉพาะให้กับสหกรณ์ออมทรัพย์ เฉพาะการให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกหรือแก่สหกรณ์ออมทรัพย์อื่น[76] โดยกรมสรรพากรได้มีความเห็นว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ที่ได้รับการยกเว้นภาษีตาม มาตรา 91/3 (3) ให้รวมถึงสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สหกรณ์ออมทรัพย์แต่ให้เงินกู้แก่สมาชิกตนด้วย[77]

3.1.5.7 คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.)

การกำกับดูแลและส่งเสริมสหกรณ์ นอกจากนายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบอำนาจนั้น ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้มี คพช. ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ โดย คพช. มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายและแนวทางในการพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการสหกรณ์ รวมถึงการสนับสนุนการขยายธุรกิจและกิจการของสหกรณ์ เป็นต้น จากลักษณะอำนาจหน้าที่ของ คพช. จะเน้นที่การส่งเสริมสหกรณ์ให้สามารถดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายและสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

3.1.5.8 ผู้ตรวจการสหกรณ์

ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ และเมื่อตรวจสอบแล้วให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์ โดยการตรวจการสหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อการตรวจสอบ ป้องกันมิให้มีการกระทำการหรืองดเว้นการกระทำการในลักษณะและขอบเขต ดังนี้

(1) ไม่เป็นไปตามอุดมการณ์ หลักการสหกรณ์ ด้วยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก

(2) ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจกระทำการของสหกรณ์ ซึ่งกำหนดในข้อบังคับของสหกรณ์

(3) ฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ ระเบียบ คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์

(4) คณะกรรมการดำเนินสหกรณ์ไม่ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนที่ดีของสหกรณ์

ส่วนการตรวจสอบฐานะทางการเงินของสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์จะต้องตรวจสอบหรือสอบทานสถานภาพการบริหารจัดการของสหกรณ์เกี่ยวกับที่มาของเงินที่เข้าสู่สหกรณ์ การใช้ไปของเงินที่สหกรณ์ได้มา รวมทั้งเส้นทางของเงินที่ใช้ไปในกรณีที่น่าสงสัยว่าไม่ปกติ ความสามารถของสหกรณ์ในการชำระหนี้แก่เจ้าหน้าที่ทุกกรณี การฝาก การเบิกถอนเงินจากธนาคาร จากสหกรณ์อื่นหรือจากสถาบันการเงินใด ๆ การใช้เงินของสหกรณ์เพื่อการลงทุนและการถอนคืนเงินลงทุน การรักษาสภาพคล่อง และการก่อหนี้กู้ยืมเงินหรือค้ำประกัน ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ ที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด[78]

---

[76] มาตรา 91/3 (3) ประมวลรัษฎากร

[77] หนังสือกรมสรรพากร ที่ กค 0802/04717 เรื่อง ภาษีธุรกิจเฉพาะ กรณีสหกรณ์การเกษตรหรือสหกรณ์อื่นให้กู้ยืมเงิน ลงวันที่ 10 มีนาคม 2535 http://legal.cad.go.th/download/ru24.pdf

[78] คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ 8/2559 เรื่อง กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์, (28 มีนาคม 2559).

3.1.6 การคุ้มครองเงินฝากของสหกรณ์

ปัจจุบันประเทศไทยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อคุ้มครองผู้ฝากในสถาบันการเงินให้ได้รับเงินฝากคืนโดยเร็วในกรณีที่มีสถาบันการเงินประสบปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ฝากรายย่อยที่เป็นผู้ฝากเงินส่วนใหญ่ในระบบที่มีเงินฝากไม่เกินวงเงินคุ้มครองโดยสถาบันคุ้มครองเงินฝากจะให้ความคุ้มครองเงินฝากสกุลเงินบาท ของบัญชีเงินฝากภายในประเทศอันได้แก่ บัญชีเงินฝากกระแสรายวัน บัญชีเงินฝากออมทรัพย์ สะสมทรัพย์ เผื่อเรียก หรือบัญชีเงินฝากในทำนองเดียวกันที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม บัญชีเงินฝากจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลา บัตรเงินฝาก ใบรับฝากเงิน และบัญชีเงินฝากที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นที่สถาบันการเงินรับฝากจากประชาชนหรือบุคคลใดโดยมีความผูกพันที่จะต้องจ่ายคืนแก่ผู้ฝาก ทั้งนี้ ไม่รวมเงินฝากในบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่นอกประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เงินฝากที่มีอนุพันธ์แฝง และเงินฝากระหว่างสถาบันการเงิน

สถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ จำนวน 38 แห่ง อยู่ภายใต้ระบบคุ้มครองเงินฝากโดยอัตโนมัติ แต่ไม่รวมถึงสถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น และสหกรณ์ อย่างไรก็ดี หากจะขยายความคุ้มครองไปยังธนาคารที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นก็สามารถกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพิ่มเติมได้ แต่สำหรับสหกรณ์ไม่ถือว่าเป็นสถาบันการเงินตามตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 ทำให้ผู้ฝากเงินซึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ไม่ได้รับความคุ้มครอง หากเกิดกรณีที่สหกรณ์นั้น ๆ ดำเนินงานต่อไปไม่ได้และต้องถูกปิดตัวลง

3.1.7 การฝากหรือลงทุนของสหกรณ์

3.1.7.1 เงินของสหกรณ์นั้น สหกรณ์อาจฝากหรือลงทุนได้ ดังนี้

(1) ฝากในชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น

(2) ฝากในธนาคารหรือฝากในสถาบันการเงินหรือซื้อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

(3) ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(4) ซื้อหุ้นของชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น

(5) ซื้อหุ้นของสถาบันที่ประกอบธุรกิจอันทำให้เกิดความสะดวกหรือส่งเสริมความเจริญแก่กิจการของสหกรณ์โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(6) ซื้อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

(7) ฝากหรือลงทุนอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด

3.1.7.2 นอกจากนี้ เงินของสหกรณ์อาจฝากหรือลงทุนได้ตามประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 62 (7) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

(1) บัตรเงินฝากที่ธนาคารเป็นผู้ออก

(2) ตั๋วแลกเงินที่ธนาคารเป็นผู้รับรอง สลักหลัง หรือรับอาวัล หรือตั๋วสัญญาใช้เงินที่ธนาคารเป็นผู้สลักหลัง หรือรับอาวัล โดยไม่มีข้อจำกัดความรับผิด

(3) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่ธนาคารซึ่งมิใช่รัฐวิสาหกิจเป็นผู้ออก

(4) บัตรเงินฝาก หรือใบรับเงินฝากที่ออกโดยบริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ซึ่งสถาบันคุ้มครองเงินฝากประกันการชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ย

(5) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่นิติบุคคลเฉพาะกิจเป็นผู้ออกภายใต้โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ที่ได้รับอนุญาตตามพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจ เพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 และตราสารแสดงสิทธิในหนี้นั้นได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือตั้งแต่ระดับ A- ขึ้นไป จากบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(6) หุ้นกู้ที่มีหลักประกัน หรือหุ้นกู้ไม่ด้อยสิทธิ ที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือตั้งแต่ระดับ A-ขึ้นไป จากบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(7) หน่วยลงทุนของกองทุนรวมที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและอยู่ในการกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยเงินดังกล่าวต้องไม่เกินทุนสำรองของสหกรณ์และต้องผ่านการอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ก่อนจึงจะดำเนินการได้[79]

3.1.8 กองทุนพัฒนาสหกรณ์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.)[80] โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ และกำหนดให้มีคณะกรรมการบริการ กพส. โดยมีอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ และมีอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปศุสัตว์ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เป็นต้น โดยกองทุนถือว่าเป็นแหล่งเงินให้กับสหกรณ์เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์หรือเพื่อการลงทุนในทรัพย์สิน (ภายในระยะเวลา 3 ปี) หรือชำระหนี้เดิมที่เกิดจากการลงทุนในทรัพย์สิน(ภายในระยะเวลา 15 ปี) โดยคุณสมบัติของสหกรณ์ที่จะกู้เงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์สหกรณ์ทุกประเภทสามารถขอกู้ได้โดยจะต้องมีทุนเรือนหุ้น ไม่ต่ำกว่า 50,000 บาท สำหรับสหกรณ์ตั้งใหม่ไม่เกิน 1 ปี ให้กู้ได้ไม่เกิน 500,000 บาท เว้นแต่ สหกรณ์นั้นต้องการดำเนินการตามโครงการพิเศษที่ทางราชการกำหนดหรือโครงการที่ทางราชการมอบหมายให้สหกรณ์นั้นดำเนินการนอกจากนี้ สหกรณ์จะต้องมีวินัยทางการเงิน เป็นสหกรณ์ที่ไม่มีการ

---

[79] ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เรื่อง ข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ พ.ศ. 2558, (3 กรกฎาคม 2558).

[80] *พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542*, มาตรา 27, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 166 ตอนที่ 30 ก (23 เมษายน 2542): 1.

ทุจริตและไม่มีข้อบกพร่องทางการเงินและทางบัญชี หากสหกรณ์มีข้อบกพร่อง ต้องได้รับการแก้ไขแล้ว โดยวงเงินกู้ยืมต่อหนึ่งสหกรณ์ขึ้นอยู่กับโครงการ/แผนงาน ฐานะทางการเงิน และความสามารถในการส่งชำระหนี้ของสหกรณ์

3.1.9 การเลิกและการชำระบัญชี

สหกรณ์ย่อมเลิกด้วยเหตุ ดังต่อไปนี้

3.1.9.1 มีเหตุตามที่กำหนดในข้อบังคับ

3.1.9.2 สหกรณ์มีจำนวนสมาชิกน้อยกว่า 10 คน

3.1.9.3 ที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก

3.1.9.4 ล้มละลาย

3.1.9.5 นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้เลิก โดยเหตุที่จะสั่งให้เลิกสหกรณ์ได้จะต้องปรากฏว่าสหกรณ์ไม่ดำเนินกิจการภายใน 1 ปีนับแต่ได้จดทะเบียนหรือหยุดดำเนินการติดต่อกันเป็นเวลา 2 ปี สหกรณ์ไม่ส่งสำเนางบดุลและรายงานประจำปีเป็นเวลาสามปีติดต่อกัน สหกรณ์ไม่อาจดำเนินกิจการให้เป็นผลดีหรือการดำเนินกิจการของสหกรณ์ก่อความเสียหายแก่สหกรณ์หรือประชาชนส่วนรวมหากสหกรณ์ถูกสั่งเลิกสามารถอุทธรณ์ต่อ คพช. โดยทำหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งและให้คำวินิจฉัยของ คพช. เป็นที่สุด

สหกรณ์นั้นแม้จะเลิกไปแล้วก็ให้ถือว่ายังคงดำรงอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชี ซึ่งการชำระบัญชีสหกรณ์ที่ล้มละลาย ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ส่วนการชำระบัญชีสหกรณ์ที่เลิกเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลายนั้น ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้ชำระบัญชีโดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ หรือในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ไม่ตั้งผู้ชำระบัญชีภายในกำหนดเวลา ให้นายทะเบียนสหกรณ์ตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชีสหกรณ์ได้ เมื่อได้ชำระหนี้ของสหกรณ์แล้ว ถ้ายังมีทรัพย์สินเหลืออยู่เท่าใดก็ให้จ่ายคืนค่าหุ้นแก่สมาชิกก่อน ทรัพย์สินเหลือจากการจ่ายค่าหุ้นก็ให้จ่ายเป็นเงินปันผลและจ่ายเป็นเงินเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิกตามส่วนธุรกิจที่สมาชิกทำไว้ ถ้ายังมีทรัพย์สินเหลืออยู่อีกให้ผู้ชำระบัญชีโอนให้แก่สหกรณ์อื่นหรือสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

3.2 พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

3.2.1 การขอจัดตั้งและการอนุญาต

3.2.1.1 ข้อกำหนดทั่วไป

กฎหมายกำหนดห้ามผู้ใดนอกจากสถาบันการเงินใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในธุรกิจทางการเงินว่า “ธนาคาร” “เงินทุน” “การเงิน” “การลงทุน” “เครดิต” “ทรัสต์” “ไฟแนนซ์” “บริษัทเครดิตฟองซิเอร์” หรือคำอื่นใดที่มีความหมายเช่นเดียวกัน <u>ยกเว้น</u> ผู้ที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศ

ไทย หรือผู้ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่น[81]อีกทั้ง การประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ จะกระทำได้เฉพาะผู้ที่ได้รับใบอนุญาต[82]

3.2.1.2 การขอจัดตั้งธนาคารพาณิชย์

ในการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ จะกระทำได้เฉพาะนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด โดยการยื่นคำขอจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจดังกล่าว และต้องได้รับความเห็นชอบในการจัดตั้งจากรัฐมนตรีก่อนเมื่อได้จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัดแล้ว ให้บริษัทมหาชนจำกัดนั้นยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดต่อรัฐมนตรีโดยผ่านธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งรัฐมนตรี โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ออกใบอนุญาต และการอนุญาตดังกล่าวนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่เห็นสมควรก็ได้

3.2.1.3 การขอจัดตั้งสาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ[83]

สาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่จะประกอบธุรกิจในประเทศไทยจะต้องได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ รัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่เห็นสมควรก็ได้ ซึ่งในการขอรับใบอนุญาต ธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศต้องแสดงหนังสือยินยอมให้ยื่นคำขอจัดตั้งสาขาจากหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศต่อรัฐมนตรีโดยผ่านธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย ตลอดจนเสียค่าธรรมเนียมตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย

3.2.1.4 หลักเกณฑ์ภายหลังการได้รับใบอนุญาตแล้ว

(1) สถาบันการเงินต้องใช้ชื่อซึ่งมีคำว่า "ธนาคาร" "บริษัทเงินทุน" หรือ "บริษัทเครดิตฟองซิเอร์" นำหน้า ตามที่ระบุในใบอนุญาตแล้วแต่กรณี[84]

(2) ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการอนุญาตและการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้ง การย้ายสำนักงานใหญ่หรือสาขา หรือการเลิกสาขาของสถาบันการเงิน[85]

(3) ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการอนุญาตและการกำหนดหลักเกณฑ์ในการตั้งสำนักงานผู้แทนของสถาบันการเงินในต่างประเทศ และการตั้งสำนักงานผู้แทนของสถาบัน

---

[81] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 12, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[82] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 9, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[83] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 10, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[84] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 11, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[85] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 13, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

การเงินต่างประเทศในประเทศ ทั้งนี้ สำนักงานผู้แทนจะรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถามหรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ไม่ได้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม[86]

3.2.2 โครงสร้างของสถาบันการเงิน

3.2.2.1 หุ้น[87]ในเรื่องหุ้นนั้น กำหนดให้หุ้นสามัญและหุ้นบุริมสิทธิของสถาบันการเงินต้องเป็นหุ้นชนิดระบุชื่อผู้ถือมีมูลค่าของหุ้นไม่เกินหุ้นละ 100 บาท อีกทั้ง ข้อบังคับของสถาบันการเงินต้องไม่มีข้อจำกัดในการโอนหุ้น

3.2.2.2 ผู้ถือหุ้น

(1) ข้อกำหนดจำนวนผู้ถือหุ้นสัญชาติไทย[88]

(1.1) สถาบันการเงินต้องมีจำนวนหุ้นที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยถืออยู่ไม่ต่ำกว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และต้องมีกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด**ยกเว้น**

(1.1.1) ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นสมควร อาจอนุญาตให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้ถึงร้อยละสี่สิบเก้าของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้มีกรรมการที่เป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยได้เกินกว่าหนึ่งในสี่แต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด

(1.1.2) รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจผ่อนผันให้บุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยถือหุ้นได้เกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้าของจำนวนหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงและจำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้มีกรรมการที่เป็นบุคคลผู้ไม่มีสัญชาติไทยได้เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดและจะกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนเวลาก็ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

1) มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขฐานะการดำเนินการ หรือ

2) เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของสถาบันการเงินใด หรือ

3) เพื่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน

(2) ข้อกำหนดเรื่องผู้ถือหุ้นรายใหญ่[89]

---

[86] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 14, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[87] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 15, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[88] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 16, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[89] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 4, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

"ผู้ถือหุ้นรายใหญ่"หมายความว่า บุคคลที่ถือหรือมีหุ้น (ไม่รวมหุ้นบุริมสิทธิที่ไม่มีสิทธิออกเสียง) ของสถาบันการเงิน<u>เกินร้อยละห้า</u>ของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้นับรวมหุ้นที่ถือโดยผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย

ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ต้องรายงานการถือหรือมีหุ้นดังกล่าวให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบหากไม่รายงานบุคคลนั้นจะต้องนำหุ้นในส่วนที่เกินออกจำหน่ายแก่บุคคลอื่นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหุ้นนั้นมา เว้นแต่จะได้รับการผ่อนผันจากธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งจะผ่อนผันได้อีกไม่เกินเก้าสิบวัน หากไม่ดำเนินการธนาคารแห่งประเทศไทยอาจขอศาลให้จำหน่ายหุ้นที่เกินนั้นได้ โดยจำนวนหุ้นให้รวมถึงหุ้นของผู้ที่เกี่ยวข้อง[90]กับผู้ถือหุ้นรายใหญ่ด้วย[91]

(3) ข้อกำหนดในเรื่องข้อห้ามในการถือหุ้นนั้น พระราชบัญญัติสถาบันการเงินมีข้อกำหนด ได้แก่

(3.1) บุคคลใดถือหรือมีหุ้น (ไม่รวมหุ้นบุริมสิทธิที่ไม่มีสิทธิออกเสียง) ของสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเกินร้อยละสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด โดยให้นับรวมถึงหุ้นของผู้ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าวถืออยู่หรือมีไว้ด้วย เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยหรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด[92] หรือ

(3.2) บุคคลใดได้หุ้นมาจนทำให้ถือหรือมีหุ้น (ไม่รวมหุ้นบุริมสิทธิที่ไม่มีสิทธิออกเสียง) ของสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมเกินร้อยละสิบบุคคลนั้นจะต้องนำหุ้นในส่วนที่เกินออกจำหน่ายแก่บุคคลอื่นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหุ้นนั้นมา เว้นแต่จะได้รับการผ่อนผันจากธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งจะผ่อนผันได้ อีกไม่เกินเก้าสิบวันหากไม่ดำเนินการธนาคารแห่งประเทศไทยอาจขอศาลให้จำหน่ายหุ้นที่เกินนั้นได้[93]

(4) ผู้บริหารของสถาบันการเงิน

กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์นิยามของ “ผู้มีอำนาจในการจัดการ”[94]เกี่ยวกับการแต่งตั้งและคุณสมบัติของกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงินเอาไว้ได้แก่ ต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายมาแล้วไม่ถึงห้าปี หรือเคยต้อง

---

[90] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 4, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1. “ผู้ที่เกี่ยวข้อง” หมายถึง บุคคลที่มีความสัมพันธ์กับอีกบุคคลหนึ่งในลักษณะดังต่อไปนี้ อาทิ เป็นคู่สมรสเป็นบุตรหรือบุตรบุญธรรมที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เป็นตัวการ ตัวแทน เป็นต้น

[91] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 17, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[92] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 18, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[93] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 19, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[94] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 4, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

“ผู้มีอำนาจในการจัดการ” หมายความว่า

คำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริต ไม่ว่าจะมีการรอการลงโทษหรือไม่ก็ตาม หรือไม่เคยถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐฐานทุจริตต่อหน้าที่เป็นต้น

3.2.3 กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ

3.2.3.1 คุณสมบัติต้องห้ามของกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงิน[95]

(1) เป็นบุคคลล้มละลายหรือพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายมาแล้วไม่ถึงห้าปี

(2) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริต ไม่ว่าจะมีการรอการลงโทษหรือไม่ก็ตาม

(3) เคยถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ องค์การ หรือหน่วยงานของรัฐฐานทุจริตต่อหน้าที่

(4) เคยเป็นผู้มีอำนาจในการจัดการซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต เว้นแต่จะได้รับยกเว้นจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(5) เคยถูกถอดถอนจากการเป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงิน หรือตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เว้นแต่จะได้รับยกเว้นจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(6) เป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงินแห่งอื่นอีกในเวลาเดียวกัน เว้นแต่ได้รับยกเว้นจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(7) เป็นผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการนอกเหนือจากตำแหน่งกรรมการของบริษัท ที่ได้รับสินเชื่อหรือได้รับการค้ำประกันหรืออาวัลหรือมีภาระผูกพันอยู่กับสถาบันการเงินนั้น เว้นแต่

(7.1) เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงินซึ่งไม่ใช่กรรมการที่เป็นผู้บริหาร

(7.2) เป็นกรณีที่ได้รับยกเว้นตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

---

(1) ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ <u>กรรมการที่เป็นผู้บริหาร</u>ของสถาบันการเงินหรือบริษัท แล้วแต่กรณี หรือผู้ซึ่งมีตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่น

(2) บุคคลซึ่งสถาบันการเงินหรือบริษัททำสัญญาให้มีอำนาจในการบริหารงานทั้งหมดหรือบางส่วน หรือ

(3) บุคคลที่ตามพฤติการณ์มีอำนาจควบคุมหรือครอบงำผู้จัดการหรือกรรมการ หรือการจัดการของสถาบันการเงินหรือบริษัทให้ปฏิบัติตามคำสั่งของตนในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงินหรือบริษัท

[95] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 24, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

(8) เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นใดตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

(9) เป็นพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยหรือเป็นผู้ที่พ้นจากการเป็นพนักงานของธนาคารแห่งประเทศไทยตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด เว้นแต่ได้รับแต่งตั้งจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้เข้าไปแก้ไขฐานะการเงินหรือการดำเนินการของสถาบันการเงิน หรือเป็นการดำรงตำแหน่งในสถาบันการเงินที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ทั้งนี้ พนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย หรือผู้ที่พ้นจากการเป็นพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ยังต้องห้ามไม่ให้รับตำแหน่งตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดดังกล่าว ไม่มีสิทธิที่จะได้รับสิทธิในการซื้อหุ้นของสถาบันการเงินนั้น

(10) เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามหรือขาดคุณสมบัติอื่นใด ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

3.2.4 การดำรงเงินกองทุนและสินทรัพย์

ความมั่นคงและมีเสถียรภาพเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงิน การกำหนดหลักเกณฑ์ความเพียงพอของเงินกองทุนย่อมมีส่วนสำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ต่าง ๆ ของสถาบันการเงิน เพื่อความปลอดภัยจากการสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับเงินฝากหรือสิทธิเรียกร้องใด ๆ ที่มีต่อสถาบันการเงิน กรณีที่ธนาคารดำเนินธุรกิจล้มเหลวหรือขาดทุน เงินกองทุนจะถูกใช้ในการรับภาระในความสูญเสียที่เกิดขึ้นโดยไม่ส่งผลกระทบกระเทือนแก่ผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ ดังนั้น การที่สถาบันการเงินมีการดำรงเงินกองทุนอย่างเพียงพอย่อมส่งผลถึงความมั่นคงของธนาคารได้ดีในระดับหนึ่ง จากความสำคัญดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินจำเป็นต้องมีเงินกองทุน[96]เพียงพอสำหรับรองรับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ เช่น การให้สินเชื่อการลงทุนในสินทรัพย์

---

[96] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 4, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

"เงินกองทุน" หมายความว่า เงินในลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) ทุนชำระแล้วซึ่งรวมทั้งส่วนล้ำมูลค่าหุ้นที่สถาบันการเงินได้รับและเงินที่สถาบันการเงินได้รับจากการออกใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้นของสถาบันการเงินนั้น

(2) ทุนสำรอง

(3) เงินสำรองที่ได้จัดสรรจากกำไรสุทธิเมื่อสิ้นงวดการบัญชีตามมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น หรือตามข้อบังคับของสถาบันการเงิน แต่ไม่รวมถึงเงินสำรองสำหรับการลดค่าของสินทรัพย์และเงินสำรองเพื่อการชำระหนี้

(4) กำไรสุทธิคงเหลือหลังจากการจัดสรร

(5) เงินสำรองจากการตีราคาสินทรัพย์ เงินสำรองอื่น หรือ

(6) เงินที่สถาบันการเงินได้รับเนื่องจากการออกตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือตราสาร หรือเงินอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

ที่มีความเสี่ยง หรือการก่อภาระผูกพันต่าง ๆ เป็นต้น เงินกองทุนจะช่วยรองรับมิให้เกิดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้

นอกจากวัตถุประสงค์เรื่องความมั่นคงแล้ว การกำหนดให้สถาบันการเงินดำรงเงินกองทุนก็เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการควบคุมภาวะทางการเงินและการขยายการให้สินเชื่อเกินสมควรของสถาบันการเงินอีกด้วย

3.2.4.1 การดำรงเงินกองทุน

สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนตามประเภทและชนิดของเงินกองทุน การคำนวณเงินกองทุนของสถาบันการเงินตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด[97] ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกหลักเกณฑ์กำหนดให้เงินกองทุนของธนาคารพาณิชย์ โดยอ้างอิงจากหลักเกณฑ์ Basel III : a global regulatory framework for more resilient banks and banking systems (Revised version: June 2011) ของ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีเงินกองทุนที่มีคุณภาพดีและเพียงพอรองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ ทั้งในภาวะปกติและภาวะวิกฤต และเพื่อรักษาเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินโดยรวม อันได้แก่ เงินกองทุนชั้นที่ 1 และเงินกองทุนชั้นที่ 2 ดังนี้

(1) หลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงสำหรับธนาคารพาณิชย์

สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน หรือตัวแปรและความเสี่ยงอื่นใดตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทยอาจประกาศกำหนดเป็นการทั่วไปหรือจะกำหนดแตกต่างไปตามความเสี่ยงของสถาบันการเงินก็ได้[98]

(2) ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน หรือตัวแปรและความเสี่ยงอื่นใด

(3) องค์ประกอบเงินกองทุนและหลักเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนของสถาบันการเงิน[99] ดังนี้

(3.1) เงินกองทุนชั้นที่ 1 ประกอบไปด้วย ส่วนของเจ้าของ (Common Equity Tier 1: CET1) อาทิ

(3.1.1) ทุนชำระแล้ว (ยกเว้นทุนชำระแล้วที่ได้จากการออกหุ้นบุริมสิทธิ)

(3.1.2) ทุนสำรองตามกฎหมาย

---

[97] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 29, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[98] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 30, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[99] ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 7/2558 องค์ประกอบของเงินกองทุนสำหรับธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศ, (8 พฤษภาคม 2558).

(3.1.3) เงินสำรองที่ได้จัดสรรจากกำไรสุทธิเมื่อสิ้นงวดการบัญชีตามมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นหรือตามข้อบังคับของธนาคารพาณิชย์แต่ไม่รวมถึงเงินสำรองสำหรับการลดค่าของสินทรัพย์เงินสำรองสำหรับการจ่ายเงินปันผลและเงินสำรองเพื่อการชำระหนี้

(3.1.4) กำไรสุทธิคงเหลือหลังจากการจัดสรรตามมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นหรือตามข้อบังคับของธนาคารพาณิชย์

(3.1.5) รายการอื่น ๆ ของส่วนของเจ้าของ อาทิ ส่วนที่ถือเป็นกำไรขาดทุนเบ็ดเสร็จอื่นสะสม (Accumulated other comprehensive income)

(3.2) เงินกองทุนชั้นที่ 2 ประกอบไปด้วย ตราสารทางการเงินที่นับเป็นเงินกองทุนชั้นที่ 2ได้แก่

(3.2.1) เงินที่ได้รับจากการออกหุ้นบุริมสิทธิชนิดสะสมเงินปันผลและใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้นบุริมสิทธิดังกล่าว

(3.2.2) เงินที่ได้รับจากการออกตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่มีสิทธิด้อยกว่าผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้สามัญ

(3.3.3) ส่วนเกิน (ต่ำกว่า) มูลค่าตราสารตาม (ก) และ (ข) ที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับ

(3.3) เงินสำรองสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นปกติ (General provision)

(3.4) เงินสำรองส่วนเกิน (Surplus of provision) หักด้วยรายการหักจากเงินกองทุนชั้นที่ 2 ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ตารางที่ 1 อัตราส่วนเงินกองทุนตามที่พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

อัตราส่วนเงินกองทุน	**(ร้อยละ)**
ธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศ	
อัตราส่วนเงินกองทุนชั้นที่ 1 ที่เป็นส่วนของเจ้าของ (Common equity tier 1 ratio: CET1 ratio)	4.5
อัตราส่วนเงินกองทุนชั้นที่ 1 (Tier 1 ratio)	6.0
อัตราส่วนเงินกองทุนทั้งสิ้น (Total capital ratio)	8.5
สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ	
อัตราส่วนเงินกองทุนทั้งสิ้น (Total capital ratio)	8.5

(2) การดำรงสินทรัพย์ของสาขาธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ

สาขาของธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศที่ได้รับใบอนุญาตต้องดำรงสินทรัพย์ไว้ในประเทศไทยหรือมีหลักทรัพย์ในต่างประเทศตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดและให้ถือว่าสินทรัพย์หรือหลักทรัพย์ดังกล่าวเป็นเงินกองทุนกฎหมาย ประกอบด้วย

(2.1) เงินที่นำเข้ามาจากสำนักงานใหญ่หรือสาขาอื่นของสถาบันการเงินต่างประเทศซึ่งตั้งอยู่นอกประเทศไทย

(2.2) เงินสำรองต่าง ๆ แต่ไม่รวมถึงเงินสำรองสำหรับการลดค่าของสินทรัพย์และเงินสำรองเพื่อการชำระหนี้

(2.3) เงินกำไรสุทธิแต่ละรอบปีบัญชีของสาขาหลังจากหักผลขาดทุนที่เกิดขึ้นในทุกรอบปีบัญชีแล้ว และให้รวมถึงเงินกำไรที่ได้โอนไปเป็นส่วนของสำนักงานใหญ่ในทางบัญชีแล้วแต่ยังไม่ได้จำหน่ายออกนอกราชอาณาจักร[100]

3.2.5 การลงทุนของสถาบันการเงิน

ห้ามสถาบันการเงินถือหรือมีหุ้นโดยทางตรงหรือทางอ้อมในบริษัทใดเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด[101] ดังต่อไปนี้

3.2.5.1 ร้อยละยี่สิบของเงินกองทุนทั้งหมดของสถาบันการเงินนั้น สำหรับการถือหรือมีหุ้นในทุกบริษัทรวมกัน

3.2.5.2 ร้อยละห้าของเงินกองทุนทั้งหมดของสถาบันการเงินนั้น สำหรับการถือหรือมีหุ้นในบริษัทแต่ละราย หรือ

3.2.5.3 ร้อยละสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทนั้น

3.2.6 การประกอบธุรกิจ

3.2.6.1 ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ประกอบธุรกิจได้เฉพาะธุรกิจตามประเภทที่ได้รับอนุญาต และธุรกิจที่เกี่ยวเนื่อง หรือจำเป็นต่อการประกอบธุรกิจของตนตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องหรือจำเป็น โดยแยกตามประเภทสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์แต่ละชนิดก็ได้ และจะกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวเนื่องหรือจำเป็นนั้นด้วยก็ได้[102]

3.2.6.2 สถาบันการเงินเปิดทำการ ณ สำนักงานของสถาบันการเงินนั้นอย่างน้อยตามวันและเวลา ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด และหยุดตามปฏิทินของธนาคาร[103]

3.2.6.3 การประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้บริโภค อาทิ

---

[100] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 32, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[101] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 34, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[102] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 36, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[103] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 37, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

(1) ให้สถาบันการเงินประกาศข้อมูลในเรื่องอัตราดอกเบี้ย อัตราส่วนลด และค่าบริการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น รวมทั้งข้อมูลอื่นใดเกี่ยวกับสถาบันการเงินนั้นไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของสถาบันการเงิน เพื่อให้ประชาชนและลูกค้าที่มาติดต่อหรือใช้บริการในสถานที่นั้นทราบข้อมูลดังกล่าว และให้รายงานพร้อมส่งสำเนาประกาศหรือข้อมูลนั้นให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย[104]

(2) ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจประกาศกำหนดให้สถาบันการเงินประเภทหนึ่งประเภทใดถือปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้[105] ได้แก่ การรับฝากเงิน การรับเงินจากประชาชนการกู้ยืมเงิน การทำนิติกรรมหรือสัญญากับประชาชน ผู้บริโภค หรือลูกค้ารายย่อยในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน การทำสัญญาค้ำประกันด้วยบุคคล โดยให้มีการระบุวงเงินของต้นเงินในสัญญา หรือมิให้มีการทำข้อตกลงให้ผู้ค้ำประกันทำสัญญาค้ำประกันแบบไม่จำกัดจำนวนเป็นต้น

3.2.7 ข้อห้ามในการให้สินเชื่อ

ข้อห้ามในการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินนั้นกำหนดขึ้นมาเพื่อป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์ของกรรมการ ผู้บริหารของสถาบันการเงินที่จะได้รับประโยชน์จากการบริหารงานภายในสถาบันการเงินของตน หรือการให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องเพื่อให้ตนเองได้รับสินเชื่ออย่างไม่เหมาะสมหรือไม่โปร่งใส รวมทั้งหลักเกณฑ์การกำกับลูกหนี้รายใหญ่ (Single Lending Limit) และข้อห้ามในการให้สินเชื่อเกินกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด (Lending Limit) ซึ่งมีรายละเอียดในเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้

3.2.7.1 ห้ามในการให้สินเชื่อแก่กรรมการ ผู้บริหารของสถาบันการเงิน กฎหมายกำหนดห้ามมิให้สถาบันการเงินไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมให้สินเชื่อ ทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อหรือประกันหนี้ รับรอง รับอาวัล หรือสอด เข้าแก้หน้าในตั๋วเงินจ่ายเงินหรือทรัพย์สินอื่น ขาย ให้ หรือให้เช่าทรัพย์สินใด ๆ หรือรับซื้อ หรือเช่าทรัพย์สินใด ๆ หรือให้ผลประโยชน์อื่นใดแก่กรรมการ ผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ หรือผู้ซึ่งมีตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่น

3.2.7.2 ผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงิน หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว เว้นแต่การให้สินเชื่อในรูปของบัตรเครดิต หรือการให้สินเชื่อเพื่อเป็นสวัสดิการ บำเหน็จ เงินเดือน รางวัล และเงินเพิ่มอย่างอื่นบรรดาที่พึงจ่ายตามปกติ ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด[106]

3.2.7.3 ข้อห้ามในการให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือกิจการที่มีผลประโยชน์กฎหมายกำหนดห้ามมิให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพันหรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้

---

[104] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 38, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[105] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 39, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[106] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 48, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หรือแก่กิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่งหรือรวมกันเมื่อสิ้นวันหนึ่ง ๆ ในแต่ละรายเกินร้อยละห้าของเงินกองทุนชนิดหนึ่งชนิดใดของสถาบันการเงินนั้น หรือเกินร้อยละยี่สิบห้าของหนี้สินทั้งหมดของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หรือของกิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องนั้น แล้วแต่จำนวนใดจะต่ำกว่า ทั้งนี้ ให้นับการให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่ เป็นของผู้ถือหุ้นรายใหญ่นั้นด้วย[107]

3.2.7.4 หลักเกณฑ์การกำกับลูกหนี้รายใหญ่ (Single Lending Limit) กฎหมายกำหนดห้ามมิให้สถาบันการเงินให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือแก่บุคคลหลายคนรวมกันในโครงการหนึ่งโครงการใด หรือเพื่อใช้ในวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน เมื่อสิ้นวันหนึ่ง ๆ เกินร้อยละยี่สิบห้าของเงินกองทุนชนิดหนึ่งชนิดใด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด[108]

3.2.7.5 ข้อห้ามในการให้สินเชื่อเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด (Lending Limit) กฎหมายกำหนดให้ห้ามสถาบันการเงินให้สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่ธุรกิจ แต่ละประเภทเกินอัตราส่วนกับเงินกองทุนหรือสินทรัพย์ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด[109]

3.2.8 การกำกับดูแลกลุ่มธุรกิจทางการเงิน

เดิมตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 หน่วยงานกำกับดูแลมีเพียงอำนาจกำกับดูแลและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ได้เฉพาะตัวสถาบัน (Solo Basis) ซึ่งในอดีตสถาบันการเงินบางรายมีพฤติกรรมหลบเลี่ยงการกำกับดูแลโดยการประกอบธุรกิจการเงินที่มีความเสี่ยงสูงหรือธุรกิจอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจทางการเงินผ่านบริษัทในเครือซึ่งเกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อตัวธนาคารพาณิชย์ในที่สุด อย่างไรก็ดี จากสภาพการแข่งขันที่สูงขึ้นในภาคการเงินทำให้สถาบันการเงินมีการดำเนินธุรกิจที่หลากหลายขึ้นโดยเฉพาะการดำเนินธุรกิจแบบเครือข่ายหรือกลุ่มธุรกิจทางการเงินเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการประกอบธุรกิจและลดต้นทุนซึ่งการดำเนินธุรกิจในลักษณะดังกล่าวมีผลให้สถาบันการเงินมีความเสี่ยงทางธุรกิจเพิ่มขึ้น ดังนั้น เมื่อมีการยกเลิกพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และนำ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มาใช้แทนที่ จึงมีการเปลี่ยนจากการกำกับเฉพาะตัวสถาบัน (Solo Basis) เป็นการกำกับแบบรวมกลุ่ม (Consolidated Supervision) แทน

---

[107] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 49, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[108] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 50, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[109] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 51, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

การกำกับแบบรวมกลุ่ม (Consolidated Supervision) จึงหมายถึง การกำกับดูแลการดำเนินงานของสถาบันการเงินในภาพรวมของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน[110] โดยผลักดันให้สถาบันการเงินที่เป็นบริษัทแม่[111] เข้าไปดูแลการดำเนินธุรกิจของบริษัทที่ตนเองเข้าไปถือหุ้น พร้อมกับดูแลธุรกิจของตนเองในเชิงคุณภาพและปริมาณ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาระดับเงินกองทุนของกลุ่มให้เหมาะสม การกำหนดนโยบายการดำเนินธุรกิจของกลุ่ม การกำหนดนโยบายบริหารความเสี่ยงภายในกลุ่ม และการจัดทำรายงานทางการเงินของกลุ่ม เป็นต้น ทั้งนี้ ก็เพื่อเพิ่มความแข็งแกร่งและความมั่นคงของสถาบันการเงินและกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงินโดยรวม โดยคำนึงถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของกลุ่มธุรกิจทางการเงินโดยรวม ที่มีผลกระทบต่อบริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินและสถาบันการเงินนั้น ๆ เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงในระบบสถาบันการเงินและพัฒนาการกำกับดูแลให้สอดคล้องกับลักษณะการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินและเป็นไปตามมาตรฐานที่ดีในแนวปฏิบัติสากล ซึ่งการกำกับแบบรวมกลุ่มสามารถสรุปหลักการสำคัญได้ ดังนี้

---

[110] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 53, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

กลุ่มธุรกิจทางการเงิน ประกอบด้วย สถาบันการเงินและบริษัทอื่นที่ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือธุรกิจที่เป็นการสนับสนุนธุรกิจทางการเงินที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) กลุ่มธุรกิจทางการเงินที่ประกอบด้วยสถาบันการเงินเป็นบริษัทแม่และมีบริษัทอื่นเป็นบริษัทลูกบริษัทเดียวหรือหลายบริษัท หรือ

(2) กลุ่มธุรกิจทางการเงินที่ประกอบด้วยบริษัทแม่ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินแต่มีสถาบันการเงินเป็นบริษัทลูกโดยจะมีบริษัทลูกเพียงบริษัทเดียวหรือหลายบริษัทเป็นบริษัทร่วมก็ได้

[111] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 4, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

"บริษัท" หมายความว่า บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล หรือนิติบุคคลอื่น

"บริษัทแม่" หมายความว่า บริษัทที่มีอำนาจควบคุมกิจการของบริษัทอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในลักษณะดังต่อไปนี้

(1) มีหุ้นในบริษัทหนึ่งเกินกว่าร้อยละห้าสิบของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด

(2) มีอำนาจควบคุมคะแนนเสียงส่วนใหญ่ในที่ประชุมผู้ถือหุ้นของบริษัทหนึ่ง

(3) มีอำนาจควบคุมการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้มีอำนาจในการจัดการหรือกรรมการตั้งแต่กึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดในบริษัทหนึ่ง หรือ

(4) มีอำนาจควบคุมกิจการในลักษณะอื่นใดตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

(5) การมีหุ้นในบริษัทหนึ่งตั้งแต่ร้อยละยี่สิบขึ้นไปของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีอำนาจควบคุมกิจการ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ามิได้มีอำนาจควบคุมกิจการ

"บริษัทลูก" หมายความว่า

(1) บริษัทที่มีบริษัทอื่นเป็นบริษัทแม่ หรือ

(2) บริษัทลูกของบริษัทตาม (1)ต่อไปทุกทอด

"บริษัทร่วม" หมายความว่า บริษัทลูกที่มีบริษัทแม่ร่วมกัน

3.2.8.1 ห้ามมิให้จัดตั้งกลุ่มธุรกิจทางการเงิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด[112] และให้นำหลักเรื่องหุ้น มาใช้บังคับกับการถือหุ้นหรือมีไว้ซึ่งหุ้นในบริษัทแม่ของสถาบันการเงิน โดยอนุโลม รวมทั้งให้นำหลักเรื่องกรรมการมาใช้บังคับกับการแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของบริษัทแม่ของสถาบันการเงินและบริษัทลูกที่ประกอบธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงินโดยอนุโลม อย่างไรก็ดี ให้นำหลักเรื่องหุ้นมาใช้บังคับกับการถือหุ้นหรือมีไว้ซึ่งหุ้นมาใช้บังคับกับบริษัทแม่หรือบริษัทลูกของสถาบันการเงิน และหลักเรื่องกรรมการ มาใช้บังคับในกรณีที่มีกฎหมายที่ควบคุมการประกอบธุรกิจของบริษัทแม่หรือบริษัทลูกของสถาบันการเงินกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะแล้ว[113]

3.2.8.2 บริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินจะประกอบธุรกิจได้แต่เฉพาะธุรกิจทางการเงินหรือธุรกิจที่เป็นการสนับสนุนตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดเท่านั้น แต่จะประกอบการค้าหรือธุรกิจอื่นมิได้

ในการประกอบธุรกิจทางการเงินหรือธุรกิจที่เป็นการสนับสนุน ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจดังกล่าวไว้ด้วยก็ได้ เว้นแต่กฎหมายที่ควบคุมการประกอบธุรกิจนั้นจะได้กำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะแล้ว[114]

3.2.8.3 เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบความมั่นคงของกลุ่มธุรกิจทางการเงิน ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน บริษัทแม่ บริษัทลูก และบริษัทร่วมของสถาบันการเงินนั้นในลักษณะเหมือนกับเป็นนิติบุคคลเดียวกัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด เว้นแต่กฎหมายที่ควบคุมการประกอบธุรกิจนั้นจะได้กำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจในเรื่องนั้นไว้เป็นการเฉพาะแล้ว[115]

3.2.8.4 สถาบันการเงินอาจให้สินเชื่อหรือทำธุรกรรมกับบริษัทแม่ บริษัทลูก หรือบริษัทร่วมของสถาบันการเงินได้ แต่จะให้สินเชื่อหรือทำธุรกรรมเกินกว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดมิได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย[116]ซึ่งการทำธุรกรรมดังกล่าวให้หมายความรวมถึง

(1) การซื้อหรือขายสินทรัพย์ และรวมถึงสินทรัพย์ที่มีสัญญาซื้อคืนจากบริษัทแม่ บริษัทลูก หรือบริษัทร่วม

---

[112] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 54, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[113] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 55, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[114] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 56, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[115] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 57, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[116] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 59, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

(2) การรับหลักทรัพย์ที่ออกโดยบริษัทแม่ บริษัทลูก หรือบริษัทร่วมเป็นหลักประกันการให้สินเชื่อ หรือการออกหนังสือค้ำประกัน หรือเล็ตเตอร์ออฟเครดิตเพื่อบริษัทแม่ บริษัทลูก หรือบริษัทร่วม

(3) การทำธุรกรรมใด ๆ ที่เป็นผลให้บริษัทแม่ บริษัทลูก หรือบริษัทร่วมได้รับประโยชน์

3.2.9 การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันสำรอง

3.2.9.1 การจัดชั้นสินทรัพย์

(1) ให้สถาบันการเงินจัดชั้นสินทรัพย์และภาระผูกพันที่เสียหายหรืออาจเสียหาย และให้ตัดออกจากบัญชีหรือกันเงินสำรองไว้สำหรับสินทรัพย์และภาระผูกพันดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด[117]

(2) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ประกาศหลักเกณฑ์ (ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 31/2551 เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดชั้นและการกันเงินสำรองของสถาบันการเงิน) ดังนี้

"สินทรัพย์ที่เสียหาย" หมายความว่า สินทรัพย์จัดชั้นสูญ

"สินทรัพย์ที่อาจเสียหาย"หมายความว่า

- สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ
- สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย
- สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน
- สินทรัพย์จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษหรือสินทรัพย์จัดชั้นควรระวังเป็นพิเศษ
- สินทรัพย์จัดชั้นปกติ

(3) การกันสำรอง

ให้สถาบันการเงินจัดชั้นสินทรัพย์และภาระผูกพันที่เสียหายหรืออาจเสียหาย และให้ตัดออกจากบัญชีหรือกันเงินสำรอง[118]ไว้สำหรับสินทรัพย์และภาระผูกพันดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด[119] โดยหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้สถาบันการเงินต้องตัดจำหน่ายสินทรัพย์และกันเงินสำรองตามลักษณะการจัดชั้นสินทรัพย์ ดังต่อไปนี้

---

[117] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 60, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[118] **"เงินสำรอง"** หมายความว่า เงินสำรองที่กันไว้เป็นค่าเผื่อหนี้สูญหรือหนี้สงสัยจะสูญค่าเผื่อการลดราคาค่าเผื่อการด้อยค่า ค่าเผื่อการปรับมูลค่า สำหรับสินทรัพย์ที่อาจเสียหาย รวมถึงสินทรัพย์และภาระผูกพันอื่นที่ไม่เสียหาย ทั้งนี้สถาบันการเงินจะต้องกันเงินสำรองสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นแต่ละประเภทตามอัตรา และหลักเกณฑ์ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

[119] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 60, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

(3.1) สินทรัพย์จัดชั้นสูญให้สถาบันการเงินตัดออกจากบัญชีทั้งจำนวน

(3.2) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ จัดชั้นสงสัย หรือจัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน

(3.2.1) ให้สถาบันการเงินกันเงินสำรองในอัตราร้อยละ 100

(3.2.2) กรณีสินเชื่อรายย่อยที่สามารถจัดกลุ่มสินเชื่อที่มีลักษณะความเสี่ยงด้านเครดิตคล้ายคลึงกันได้อย่างเหมาะสม สถาบันการเงินสามารถเลือกกันเงินสำรองตามข้อ (1) หรือกันเงินสำรองแบบกลุ่มสินเชื่อ (Collective Approach) โดยใช้วิธีผลขาดทุนจากประสบการณ์ในอดีตตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดได้

(3.3) สินทรัพย์จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษ หรือจัดชั้นปกติ

(3.3.1) ให้สถาบันการเงินกันเงินสำรองโดยใช้ยอดคงค้างของต้นเงินที่ไม่รวมดอกเบี้ยค้างรับเป็นฐานในการคำนวณจากอัตรา ดังต่อไปนี้

1) ร้อยละ 2 ของสินทรัพย์จัดชั้นกล่าวถึงเป็นพิเศษ

2) ร้อยละ 1 ของสินทรัพย์จัดชั้นปกติ

(3.2.2) กรณีสินเชื่อที่สามารถจัดกลุ่มสินเชื่อที่มีลักษณะความเสี่ยงด้านเครดิตคล้ายคลึงกันได้อย่างเหมาะสม สถาบันการเงินสามารถเลือกกันเงินสำรองตามข้อ 1) หรือกันเงินสำรองแบบกลุ่มสินเชื่อ (Collective Approach) โดยใช้วิธีผลขาดทุนจากประสบการณ์ในอดีตตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดได้

3.2.10 การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง

นอกเหนือจากการดำรงเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว สถาบันการเงินควรต้องดำรงสินทรัพย์ที่มีความคล่องตัว สามารถที่จะเปลี่ยนเป็นเงินสดได้เร็วในจำนวนที่เพียงพอสำหรับกรณีโดยปกติและกรณีที่มีความต้องการเงินสดเพิ่มสูงขึ้น โดยอาจคาดการณ์ล่วงหน้าหรือกรณีที่ไม่สามารถคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าได้ นอกจากนี้ การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องยังเป็นมาตรการของทางการในการควบคุมเครดิตของธนาคารพาณิชย์เพิ่มขึ้นอีกขั้นหนึ่งด้วย เนื่องจากความเสี่ยงด้านสภาพคล่องเป็นความเสี่ยงที่สำคัญต่อความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินที่มีต่อสถาบันการเงิน แม้ว่าสถาบันการเงินจะมีฐานะทางการเงินที่มั่นคง แต่หากไม่สามารถจ่ายชำระผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ตามภาระผูกพันที่มีอยู่ได้ ก็อาจทำให้สถาบันการเงินนั้น ไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ดังนั้น สถาบันการเงินจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีเกณฑ์ในเรื่องการบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเพื่อให้สถาบันการเงินต้องมีสินทรัพย์สภาพคล่องซึ่งเป็นสินทรัพย์ที่มีคุณภาพดี มีสภาพคล่องสูง และไม่ติดภาระผูกพัน เพื่อที่จะเปลี่ยนเป็นเงินสดได้อย่างรวดเร็ว โดยมูลค่าไม่เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ

3.2.10.1 การบริหารสินทรัพย์

กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินบริหารสินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพัน

ให้มีความสัมพันธ์กับการรับฝากเงิน การกู้ยืมเงิน หรือการรับเงินจากประชาชน ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด[120]

3.2.10.2 การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง

(1) ให้สถาบันการเงินดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับยอดเงินรับฝากหรือยอดเงินกู้ยืมทั้งหมดหรือแต่ละประเภทในอัตราที่ไม่ต่ำกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด[121] ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดเฉลี่ยไม่น้อยกว่าร้อยละ 6 ของยอดเงินรับฝากและยอดเงินกู้ยืม[122]

(2) ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง [123] (ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 9/2558 เรื่องหลักเกณฑ์การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเพื่อรองรับสถานการณ์ด้านสภาพคล่องที่มีความรุนแรง (Liquidity Coverage Ratio: LCR))

3.2.11 การจัดทำบัญชี รายงานและผู้ตรวจสอบบัญชี

สถาบันการเงินต้องบันทึกข้อมูลตามมาตรฐานบัญชีและการรายงานตามมาตรฐานการบัญชีที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการบัญชี และหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งในบางกรณีอาจกำหนดหลักเกณฑ์การบันทึกบัญชีสำหรับรายการเฉพาะสำหรับธุรกิจธนาคารพาณิชย์ โดยให้มี

---

[120] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 63, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[121] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 64, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[122] ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 7/2555 เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง, (11 มิถุนายน 2555).

[123] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 65, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

สินทรัพย์สภาพคล่อง ได้แก่

(1) เงินสด

(2) เงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

(3) เงินฝากสุทธิที่สถาบันการเงินอื่น

(4) บัตรเงินฝากที่ปราศจากภาระผูกพัน

(5) หลักทรัพย์รัฐบาลไทย หลักทรัพย์ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหลักทรัพย์กองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ที่ปราศจากภาระผูกพัน

(6) หุ้นกู้หรือพันธบัตรที่กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ค้ำประกันเฉพาะต้นเงินหรือรวมทั้งดอกเบี้ย และปราศจากภาระผูกพัน

(7) สินทรัพย์อื่นใดที่กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน รับภาระสุดท้ายที่จะชดใช้ความเสียหาย ทั้งนี้ ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

(8) สินทรัพย์อื่นที่มีสภาพคล่องและความน่าเชื่อถือตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

สินทรัพย์สภาพคล่องตาม (4) (5) (6) และ (8) ต้องสามารถโอนเปลี่ยนมือได้

หลักการสอดคล้องกับมาตรฐานการบัญชี หรือกำหนดแนวปฏิบัติในเรื่องที่ยังไม่มีมาตรฐานการบัญชีกำหนดไว้ เพื่อให้การแสดงรายการในงบการเงิน และการเปิดเผยข้อมูลมีความเพียงพอและโปร่งใส ซึ่งจะช่วยให้นักลงทุนและผู้ใช้งบการเงินมีข้อมูลที่ถูกต้องและเพียงพอต่อการตัดสินใจ กฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องการจัดทำบัญชี รายงานและผู้ตรวจสอบบัญชี ดังต่อไปนี้

3.2.11.1 ให้สถาบันการเงินจัดทำบัญชีเพื่อแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินที่เป็นอยู่ตามความเป็นจริง โดยถือปฏิบัติตามมาตรฐานการบัญชีที่กำหนดโดยสถาบันวิชาชีพที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นชอบและตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด[124]

3.2.11.2 ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจกำหนดให้สถาบันการเงิน บริษัทแม่ บริษัทลูก บริษัทร่วม หรือบริษัทที่อยู่ในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงินนั้น ส่งรายงานหรือข้อมูลไม่ว่าในรูปสื่อใด ๆ หรือแสดงเอกสารใด ตามระยะเวลา หรือเป็นครั้งคราวตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด รวมทั้งให้ชี้แจงเพื่ออธิบายหรือขยายความรายงานหรือข้อมูล หรือเอกสารนั้นด้วยก็ได้

ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจมีคำสั่งให้สถาบันการเงินต้องจัดให้กรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง ผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงิน หรือผู้สอบบัญชีของสถาบันการเงินมาให้ถ้อยคำ แสดงข้อมูล บัญชี เอกสารและหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับกิจการของสถาบันการเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

งบการเงิน รายงาน ข้อมูล เอกสาร หรือคำชี้แจงที่ส่งหรือแสดงต้องทำให้ครบถ้วนและตรงต่อความเป็นจริง ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ามีข้อมูลไม่ครบถ้วน หรือมีข้อความคลุมเครือไม่ชัดเจน หรือในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่าจำเป็นหรือสมควรให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจแต่งตั้งผู้สอบบัญชีหรือผู้ชำนาญการเฉพาะด้านเพื่อดำเนินการตรวจสอบและรายงานผลให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบ โดยให้สถาบันการเงินนั้นเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย[125]

3.2.12 การควบ โอนและเลิกกิจการ

การควบ โอนและเลิกกิจการเป็นกลไกที่มีส่วนทำให้สถาบันการเงินมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นจากความสามารถในการเพิ่มมูลค่าของกิจการทำให้การบริหารจัดการองค์กรและการเงินของธุรกิจสามารถกระทำได้อย่างคุ้มทุนมากขึ้น ใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มอำนาจด้านการตลาดได้มากอันจะทำให้ภาคธุรกิจภายในประเทศโดยรวม สามารถเพิ่มศักยภาพการแข่งขันได้โดยกฎหมายได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้

---

[124] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 66, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[125] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 71, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

3.2.12.1 การควบ โอนกิจการ

(1) ในกรณีที่สถาบันการเงินใดประสงค์จะควบกิจการกับสถาบันการเงินอื่น หรือโอนหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่หรือจากสถาบันการเงินอื่น หรือในกรณีที่สถาบันการเงินใดหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของสถาบันการเงินใดประสงค์จะซื้อหรือมีไว้ซึ่งหุ้นในสถาบันการเงินอื่น ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงินประเภทเดียวกันหรือต่างประเภท เพื่อควบหรือโอนหรือรับโอนกิจการอันจะเป็นผลให้สถาบันการเงินมีฐานะหรือดำเนินกิจการมั่นคงยิ่งขึ้น ให้สถาบันการเงินหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของสถาบันการเงิน แล้วแต่กรณี ยื่นโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทย ถ้าธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศการให้ความเห็นชอบดังกล่าวและจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและหลักเกณฑ์ใด ๆ ไว้ด้วยก็ได้[126]

(2) เมื่อสถาบันการเงินใดควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่นให้มีผลเป็นการยกเลิกใบอนุญาตของสถาบันการเงินนั้น[127]

(3) กำหนดให้การควบโอนกิจการของสถาบันการเงินไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายปกติในบางเรื่องเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินการ อาทิ

(3.1) สถาบันการเงินที่ดำเนินการควบโอนกิจการ หากมีการโอนสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่น ที่มิใช่ สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันซึ่งย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนตามมาตรา 305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วให้หลักประกันอย่างอื่นนั้นตกแก่สถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการ แล้วแต่กรณี[128]

(3.2) สถาบันการเงินที่ดำเนินการควบโอนกิจการ ถ้ามีการฟ้องร้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ให้สถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการ แล้วแต่กรณีเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีดังกล่าว และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถามค้านพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้ และในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น[129]

(3.3) ในการโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย ให้ดำเนินการได้ตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และการโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวเนื่องกับการโอนกิจการดังกล่าว ไม่จำต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา 306 แห่งประมวลกฎหมาย

---

[126] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 73, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[127] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 72, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[128] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 75, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[129] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 76, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

แพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่ตัดสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา 308 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[130]

(4) การเลิกกิจการ

สถาบันการเงินใดประสงค์จะเลิกประกอบกิจการ หรือหยุดประกอบกิจการเป็นการชั่วคราว สถาบันการเงินนั้นต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด[131]

3.2.13 มาตรการในการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงิน

ธนาคารแห่งงประเทศไทยมีอำนาจในการแก้ไขจัดการสถาบันการเงินที่มีฐานะหรือการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน เช่น สถาบันการเงินหยุดการจ่ายเงิน หรือมีผลประกอบการขาดทุน หรือกรณีสถาบันการเงินไม่จัดทำบัญชีเพื่อแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินที่เป็นอยู่ตามความจริง ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจดำเนินการ 5 ประการ ได้แก่

3.2.13.1 มีคำสั่งให้สถาบันการเงินนั้นแก้ไขฐานะหรือการดำเนินการ

3.2.13.2 มีคำสั่งให้สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน หรือทั้งลดทุนและเพิ่มทุนภายในเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่เกิน 90 วันนับแต่วันที่สถาบันการเงินได้รับแจ้งคำสั่ง แต่ถ้าสถาบันการเงินไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่ได้ตามกำหนดนั้น ให้ถือว่าคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นนับแต่วันที่ครบกำหนดในคำสั่ง เว้นแต่ในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อพยุงฐานะและการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจมีคำสั่งให้สถาบันการเงินลดทุน เพิ่มทุน หรือทั้งลดทุนและเพิ่มทุนในทันทีได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงเงื่อนเวลา 90 วันดังกล่าว และให้ถือว่าคำสั่งนั้นเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

3.2.13.3 มีคำสั่งให้สถาบันการเงินระงับการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด

3.2.13.4 มีคำสั่งให้สถาบันการเงินถอดถอนกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการคนใดคนหนึ่งหรือทุกคน และแต่งตั้งบุคคลอื่นเข้าไปดำรงตำแหน่งแทนทันทีตามที่เห็นสมควร โดยให้ถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นมติที่ปะชุมผู้ถือหุ้น

3.2.13.5 มีคำสั่งควบคุมสถาบันการเงิน หรือมีคำสั่งปิดกิจการของสถาบันการเงินนั้น ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานการดำเนินการต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และหากธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งปิดกิจการดังกล่าวนั้น ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพิกถอนใบอนุญาตของสถาบันการเงินนั้นด้วย

---

[130] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 77, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

[131] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 78, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 มาตรา 29 ตรี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย 2485 พ.ศ. 2528 ได้จัดตั้งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินขึ้น กองทุนดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกจากธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้แก่สถาบันการเงินกรณีที่เกิดวิกฤติการณ์ เช่นการให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน โดยการจัดตั้งกองทุนนี้เป็นการร่วมมือกันระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาล ซึ่งมีสถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุนในอัตราที่กำหนด และธนาคารแห่งประเทศไทยส่งเงินสมทบเข้ากองทุนอีกส่วนหนึ่งเป็นเงินกองกลาง สำหรับใช้แก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงิน

3.2.14 เกณฑ์ในการกำกับเรื่องอื่น ๆ

นอกจากนี้ พ.ร.บ. สถาบันการเงินฯ ยังกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องอื่น ๆ เช่น

3.2.14.1 ข้อห้าม[132]

(1) ลดทุนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(2) ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่

(2.1) เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับการประกอบธุรกิจ หรือเป็นที่พัก หรือเพื่อสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้างของสถาบันการเงินนั้นตามสมควร โดยได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ในการอนุญาตธนาคารแห่งประเทศไทยอาจกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ด้วยก็ได้

(2.2) เป็นการได้มาจากการชำระหนี้ การประกันการให้สินเชื่อ การซื้อสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินนั้นรับจำนองไว้จากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ แต่ต้องจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวภายในห้าปีนับแต่วันที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของสถาบันการเงิน ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นธนาคารแห่งประเทศไทยจะขยายเวลาการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว โดยธนาคารแห่งประเทศไทยอาจกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ด้วยก็ได้

(2.3) เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่บริษัทเงินทุนที่ประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการเคหะหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ซื้อหรือมีไว้เพื่อประกอบธุรกิจ ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

(3) รับหุ้นของสถาบันการเงินนั้นเป็นประกัน หรือรับหุ้นของสถาบันการเงินประเภทเดียวกันจากสถาบันการเงินอื่นที่เป็นสถาบันการเงินประเภทเดียวกันเป็นประกัน

3.2.13.2 กรณีที่สถาบันการเงินมีการเปลี่ยนแปลง

ในกรณีที่มีการดำเนินการดังต่อไปนี้ ให้สถาบันการเงินแจ้งเป็นหนังสือให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการดำเนินการดังกล่าว[133] ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติม

---

[132] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 80, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

หนังสือบริคณห์สนธิ หรือข้อบังคับของสถาบันการเงิน การเปลี่ยนแปลงกรรมการ กรรมการบริหาร ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงิน เป็นต้น

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบการกำกับดูแลสหกรณ์และสถาบันการเงิน

เรื่อง	**พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542**	**พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551**
1. การจัดตั้ง	- จดทะเบียนตามกฎหมายสหกรณ์	- จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนจำกัด - ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจ
2. ประเภท	- มี 7 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน	- มี 3 ประเภท ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์
3. การดำเนินงาน	- ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์สมาชิก - ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครับครัว - ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก - ขอรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากราชการ หน่วยงานต่างประเทศหรือบุคคลใด - รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน - ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า โอน รับจำนองหรือจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก - ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินตามระเบียบ	- **ธนาคารพาณิชย์** ประกอบธุรกิจรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์จากเงินนั้นโดยวิธีหนึ่งวิธีใด เช่น ให้สินเชื่อ ซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด ซื้อขายเงินปริวรรตต่างประเทศ - **บริษัทเงินทุน** การประกอบธุรกิจรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่ต้องจ่ายคืนเมื่อทวงถาม หรือเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ ซึ่งมิใช่การรับฝากเงินหรือรับเงินไว้ในบัญชีที่จะเบิกถอนโดยใช้เช็ค และใช้ประโยชน์จากเงินนั้นโดยวิธีหนึ่งวิธีใด เช่น ให้สินเชื่อ ซื้อขายตั๋วแลกเงินหรือตราสารเปลี่ยนมืออื่นใด - **บริษัทเครดิตฟองซิเอร์** ประกอบ

[133] *พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551*, มาตรา 81, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

ตารางที่ 2 (ต่อ)

เรื่อง	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551
	ของสหกรณ์ - ดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์สหกรณ์	ธุรกิจรับฝากเงินหรือรับเงินจากประชาชนที่จะจ่ายคืนเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ และใช้ประโยชน์จากเงินโดยการให้กู้ยืมเงินโดยวิธีรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ หรือรับซื้ออสังหาริมทรัพย์โดยวิธีขายฝาก
4. หน่วยงานกำกับ	**- กรมส่งเสริมสหกรณ์** เป็นนายทะเบียนมีหน้าที่รับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือแนะนำ และกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ พัฒนาและเสริมสร้างความเข็มแข็งแก่สหกรณ์ **- กรมตรวจบัญชีสหกรณ์** มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบบัญชี จัดทำรายงานภาวะเศรษฐกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร เป็นศูนย์กลางข้อมูลข่าวสารทางการเงินของสหกรณ์	- ธนาคารแห่งประเทศไทย
5. การกำกับดูแล	**- ตรวจสอบการดำเนินการ** โดยเจ้าพนักงานเข้าตรวจสอบสำนักงานของสหกรณ์ระหว่างเวลางาน และผู้สอบบัญชีตรวจสอบฐานะการเงินสหกรณ์เมื่อสิ้นรอบปีบัญชี **- ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง** ไม่ต่ำกว่า 1 % ของยอดเงินฝากได้แก่ เงินสด เงินฝากที่ชำนุมสหกรณ์หรือธนาคาร บัตรเงินฝากที่ออกโดยธนาคารที่มีระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี หลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย ตั๋วสัญญาใช้เงินที่ออกโดยชุมนุมสหกรณ์ ตั๋วสัญญาใช้เงิน	**- ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง** สถาบันการเงินดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับยอดเงินรับฝากหรือเงินกู้ยืมทั้งหมดในแต่ละประเภท (เฉลี่ยไม่น้อยกว่า 6% ของยอดเงินรับฝากและยอดเงินกู้ยืม) **- ดำรงเงินกองทุนและสินทรัพย์** สถาบันการเงินต้องดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนต่อสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน หรือตัวแปรความเสี่ยงอื่น โดยองค์ประกอบเงินกองทุน ได้แก่ **เงินกองทุนชั้นที่ 1** คือ ทุนชำระแล้ว ทุนสำรองตามกฎหมาย เงินสำรองจัดสรรจากกำไรสุทธิสิ้นงวดบัญชี

ตารางที่ 2 (ต่อ)

เรื่อง	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551
	ที่ออกโดยบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์และกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินประกันการใช้เงิน ตั๋วแลกเงินที่ธนาคารรับรอง - **การฝากเงินและนำเงินไปลงทุน**ได้ในกรณี ฝากในชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น ธนาคารหรือสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ ซื้อหลักทรัพย์รัฐบาล ซื้อหุ้นของธนาคารมีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์	กำไรสุทธิคงเหลือ **เงินกองทุนชั้นที่ 2** คือ เงินที่ได้รับจากการออกหุ้นบุริมสิทธิ์ชนิดสะสม เงินปันผล เงินที่ได้รับจากการออกตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่มีสิทธิด้อยกว่าผู้ฝากเงิน และเงินสำรอบสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นปกติ - **ข้อห้ามการให้สินเชื่อ** เช่น ห้ามให้สินเชื่อแก่กรรมการ ผู้บริหารสถาบันการเงิน และห้ามให้สินเชื่อผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือกิจการที่มีผลประโยชน์ และข้อห้ามการให้สินเชื่อลูกหนี้รายใหญ่ (รายใดรายหนึ่งเกิน 20% ของเงินกองทุนชนิดหนึ่ง) - **ข้อห้ามการลงทุน** ห้ามถือหรือมีหุ้นโดยทางตรงหรือทางอ้อมในบริษัทใดเกินอัตราดังนี้ (1) 20% ของเงินกองทุนทั้งหมดของสถาบันการเงินนั้น สำหรับการถือหรือมีหุ้นในทุกบริษัทรวมกัน (2) 5% ของเงินกองทุนทั้งหมดของสถาบันการเงินนั้น สำหรับการถือหรือมีหุ้นในบริษัทแต่ละราย หรือ (3) 10% ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทนั้น - **การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันสำรอง** ต้องจัดชั้นสินทรัพย์ที่เสียหายและที่อาจเสียหาย และกันสำรองตามการจัดชั้นดังกล่าว เช่น กันสำรองเต็มจำนวนกรณีสินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ หรือ 1 % กรณีสินทรัพย์จัดชั้นปกติ

ตารางที่ 2 (ต่อ)

เรื่อง	พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551
6. การคุ้มครองเงินฝาก	- ไม่เป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายคุ้มครองเงินฝาก	- เป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายคุ้มครองเงินฝาก
7. มาตรการในการกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาทางการเงิน	ไม่มีมาตรการดังกล่าว	ธนาคารแห่งงประเทศไทยมีอำนาจในการแก้ไขจัดการสถาบันการเงินที่มีฐานะหรือการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน และมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้แก่สถาบันการเงินกรณีที่เกิดวิกฤติการณ์ เช่น การให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน

บทที่ 4
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ของต่างประเทศ

ในบทนี้ทางผู้วิจัยจะยกตัวอย่างของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินขบวนการสหกรณ์จนกลายเป็นต้นแบบให้กับสหกรณ์ในหลาย ๆ ประเทศ ซึ่งประเทศที่ทางผู้วิจัยได้ยกขึ้นมาศึกษา ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น

สหราชอาณาจักรถือว่าเป็นจุดกำเนิดของสหกรณ์แห่งแรกของโลก ซึ่งปัจจุบันสหกรณ์ของสหราชอาณาจักรมีพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก จากการกำเนิดมาจากสมาคมสงเคราะห์เพื่อน (Friendly Societies) ที่ก่อตั้งขึ้นโดยกลุ่มชาวท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในยามฉุกเฉินตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 จนกลายมาเป็นสหกรณ์ในหลากหลายรูปแบบ ทั้งสหกรณ์ร้านค้าบริการ จนไปถึงสหกรณ์ที่มีการดำเนินกิจการรูปในรูปแบบของธนาคารพาณิชย์

ส่วนสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็เป็นประเทศที่มีการพัฒนาของสหกรณ์มายาวนานและสหกรณ์ยังเป็นส่วนสำคัญของระบบเศรษฐกิจของประเทศนี้ จากการสำรวจพบว่าประชากรมากถึงร้อยละ 25 ของเยอรมนีเป็นสมาชิกของสหกรณ์[134] ดังนั้น เยอรมนีจึงมีการจัดโครงสร้างสหกรณ์ที่เป็นระบบระเบียบชัดเจนอันส่งผลให้สหกรณ์เป็นหน่วยเศรษฐกิจที่มีความมั่นคงและอยู่รอดท่ามกลางวิกฤติเศรษฐกิจตลอดมา กล่าวคือ ธนาคารสหกรณ์นั้นมีความมั่นคงและยืดหยุ่นจนทำให้สามารถปล่อยสินเชื่อได้เพิ่มขึ้นตลอดระยะเวลาวิกฤติเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 2008 – 2009 จนเศรษฐกิจของเยอรมันฟื้นฟูขึ้นได้อย่างรวดเร็ว[135]ดังนั้น เยอรมนีจึงเป็นประเทศที่น่าศึกษาเป็นอย่างยิ่งเพื่อนำมาเป็นแบบอย่าง

สำหรับสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นนั้นสหกรณ์ดำเนินการเป็นระยะเวลามากกว่า 100 ปี โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้การสนับสนุนและผลักดันซึ่งมีผลทำให้ระบบสหกรณ์ของญี่ปุ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อีกทั้ง การกำกับดูแลสหกรณ์จะเห็นได้ว่าในประเทศญี่ปุ่นนั้นมีลักษณะที่ครอบคลุมสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ อย่างเห็นได้ชัดและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับสหกรณ์ประเภทนั้น ๆ ทำการกำกับดูแลสหกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพ

4.1 สหราชอาณาจักร (อังกฤษ)

---

[134] DGVR. Facts and Figures – Cooperative Banks, Commodity and Service Cooperatives. [cited 2015 Jan 31]; 6. Available from: https://www.dgrv.de/en/cooperatives/$file/Facts_and_Figures.pdf

[135] Frances Coppola, “What Lessons Can the UK Learn from Germany’s Co-Operative Banking Sector?” Co-operative News 25 February 2015

ความคิดเรื่องสหกรณ์ในสหราชอาณาจักรนั้น มีต้นกำเนิดมาจากสมาคมสงเคราะห์เพื่อน (Friendly Societies) ที่ก่อตั้งขึ้นโดยกลุ่มชาวท้องถิ่นเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในยามฉุกเฉินตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 แต่แรงผลักดันอันสำคัญในการก่อตั้งสหกรณ์ที่ส่งผลให้มีการดำเนินการมาถึงปัจจุบันนั้น เกิดขึ้นมาจากการปฏิวัติทางอุตสาหกรรม ในช่วงระยะต้นศตวรรษ ที่ 19 จากการรวมกันของกลุ่มค้าส่งสหกรณ์ (Co-operative wholesale societies) และกลุ่มรายย่อยที่เป็นอิสระจำนวนมาก (Independent retail societies) เพื่อเปลี่ยนจากระบบการค้าส่งไปเป็นกลุ่มค้าปลีกขนาดใหญ่ สหกรณ์สมาคมแห่งแรกที่ดำเนินการประสบผลสำเร็จ และเป็นแบบฉบับในโลกนี้ก็คือ ร้านสหกรณ์แห่งเมืองรอชเดล ประเทศอังกฤษ ตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2387 โดยกรรมกรช่างทอผ้าจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีรายได้น้อย และประสบปัญหาในด้านการซื้อหาเครื่องอุปโภคอันจำเป็นแก่การครองชีพ เช่น ราคาแพง มีการปลอมปน และถูกเบียดเบียนในการชั่ง ตวง วัด ประกอบกับการได้รับแนวความคิดจาก โรเบอร์ต โอเวน ในการรวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์ เพื่อช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของอุตสาหกรรมและพ่อค้า ซึ่งมีอำนาจทางการผลิตและทางการค้าในสมัยนั้น จึงได้ร่วมกันจัดตั้งเป็นสมาคมประกอบด้วยผู้ริเริ่ม 28 คน โดยร่วมทุนกันจัดตั้งร้านค้าเครื่องอุปโภคบริโภคขึ้น จากนั้นจึงนำเงินทุนที่รวบรวมได้ไปซื้อสิ่งของที่จำเป็นแก่การครองชีพ โดยจัดซื้อในราคาขายส่ง มาขายให้แก่สมาชิก และให้สมาชิกเสียสละเวลามาช่วยกิจการของร้าน

ต่อมามีจำนวนสมาชิกเพิ่ม ทำให้ธุรกิจการค้าขยายอย่างกว้างขวาง และยังมีการทำธุรกิจกับบุคคลภายนอกด้วย นักสหกรณ์รอชเดล หรือที่เรียกกันว่า “ผู้นำแห่งรอชเดล” ได้กำหนดหลักปฏิบัติไว้ 10 ประการ ซึ่งมีสาระสำคัญหลายประการที่ถูกยึดถือเป็นหลักการสหกรณ์สากลมาจนถึงปัจจุบัน แม้จะล่วงเลยมาเป็นเวลานาน แต่ร้านสหกรณ์รอชเดล ก็ยังคงอยู่และกลายเป็นร้านที่มีขนาดใหญ่ ยิ่งกว่านั้นวิธีการของร้านสหกรณ์สำหรับผู้บริโภคแบบนี้ได้แพร่หลายออกไปสู่ประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งปัจจุบันร้านสหกรณ์ที่ถือหลักการสำคัญ ๆ อย่างเดียวกันนี้ มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมากโดยหลักการที่สำคัญของสหกรณ์ คือ เป็นกลุ่มคนที่ทำหน้าที่ร่วมกันเพื่อตอบสนองความต้องการร่วมกันและสร้างแรงบันดาลใจให้กับสมาชิกในการเป็นเจ้าของร่วมกันภายใต้การตัดสินใจตามระบอบประชาธิปไตย[136]

4.1.1 ประเภทของสหกรณ์

ปัจจุบันสหราชอาณาจักรมีสหกรณ์อยู่หลากหลายประเภท เช่น สหกรณ์ธนาคาร (Cooperative Bank) สหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อการเคหะ (Building Society)[137] สหกรณ์อาหาร (Cooperative Food) สหกรณ์ร้านขายยา เครดิตยูเนี่ยน (Credit Union) สหกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า สหกรณ์อสังหาริมทรัพย์ สหกรณ์พลังงาน สหกรณ์การประกันภัย เป็นต้น[138]

---

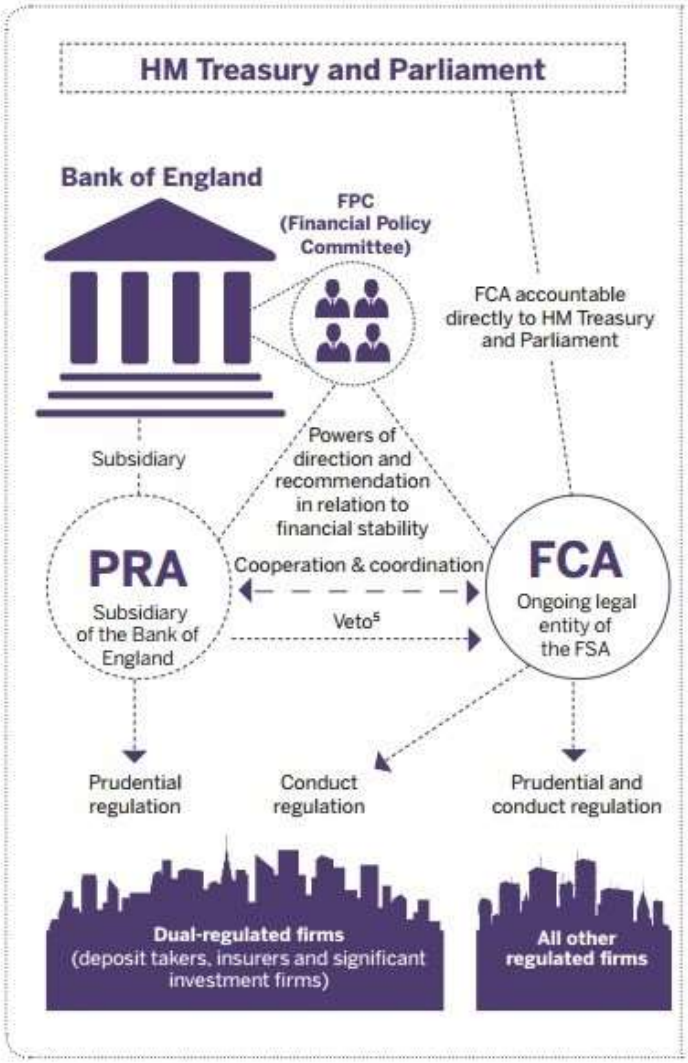
[136] Wikipedia. British co-operative movement. [cited 2017 Jan 5]; Available from: http://en.wikipedia.org/wiki/British_co-operative_movement

[137] Building Societies หมายถึง สหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อการเคหะทำหน้าที่ในการระดมเงินทุนจากเงินออมและปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัย

[138] Co-operatives UK . Types of Cooperative. [cited 2017 Jan 7]; Available from: http://www.uk.coop/types

4.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์

สหกรณ์ของสหราชอาณาจักรนั้น มีหลากหลายประเภท ภายใต้กฎหมายที่กำกับดูแลแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของธุรกิจสหกรณ์และการดำเนินการ โดยสหกรณ์ส่วนใหญ่ จะอยู่ภายใต้กฎหมาย Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 ขณะที่เครดิตยูเนี่ยนจะอยู่ภายใต้กฎหมาย Credit Unions Act 1979 และ The CREDS Sourcebook และหากเป็น Co – operative Bank จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมาย Financial Service Act 2012 ซึ่งไม่ว่าสหกรณ์นั้น ๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมายฉบับใด หน่วยงานที่คอยกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ จะมี 2 หน่วยงาน ได้แก่ The Prudential Regulation Authority (PRA) และ Financial Conduct Authority (FCA) ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางของอังกฤษ (Bank of England)



ภาพที่ 4 โครงสร้างการกำกับดูแลสหกรณ์ในสหราชอาณาจักร

4.1.2.1 กฎหมาย Co-operative society และ Community benefit society (Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014)(CCBSA 2014)[139]

[139] Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014. [cited 2014 Jan 13]; Available from: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/14/pdfs/ukpga_20140014_en.pdf

กฎหมาย Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาของอังกฤษ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2557และมีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2557 โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้เพื่อรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ทั้งหมดเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็น The Industrial and Provident Societies Acts1965 และที่แก้ไขเพิ่มเติมปี 1967, 1975, 1978 และปี 2002 กฎหมาย the Friendly and Industrial and Provident Societies Act 1968 กฎหมาย the Co-operatives and Community Benefit Societies Act 2003 และ the Co-operative and Community Benefit Societies and Credit Unions Act 2010 เพื่อรวมกลุ่มสหกรณ์ community benefit societies และกลุ่มอื่นๆ (other societies) ที่ลงทะเบียนภายใต้กฎหมายฉบับต่าง ๆ ให้มาอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าวเพียงฉบับเดียว เนื่องจากการพัฒนาของกลุ่มสหกรณ์และ community benefit societies มีมาเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน อีกทั้ง เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้บังคับกฎหมาย และให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน[140] โดย CCBSA 2014 จะไม่ใช้บังคับกับกลุ่มเครดิตยูเนี่ยน (Credit Union)[141] ซึ่งกฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับกับเครือสหราชอาณาจักร ไม่รวมถึงไอร์แลนด์เหนือ CCBSA 2014[142] ได้กำหนดสาระสำคัญ ได้แก่

(1) นิยาม

CCBSA 2014 ให้คำนิยาม registered society ที่จะต้องลงทะเบียนหลังจากวันที่ 1 สิงหาคม 2014 หมายถึง societies ใหม่ หรือ societies ที่มีอยู่เดิมที่ดำเนินกิจการด้านอุตสาหกรรม ธุรกิจหรือการค้า ซึ่ง registered society มีอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่

(1.1) Co-operative society[143] (ซึ่งไม่รวมถึงกลุ่มสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจเพื่อการค้ากำไร โดยจ่ายในรูปแบบดอกเบี้ย เงินปันผลหรือโบนัสในเงินที่ลงทุนหรือในเงินฝากหรือในการให้สินเชื่อ)[144] และ

(1.2) A community benefit society[145] คือ society ที่ดำเนินธุรกิจ อุตสาหกรรม

---

[140] Belinda Auchimowicz. Effects of the Co-Operative and Community Benefit Societys Act 2017. 2014 Aug [cited 2017 Jan 8]; Available from: http://blog.mercia-group.co.uk/effects-of-the-co-operative-and-community-benefit-societies-act-2014/

[141] CCBSA 2014 Section 2 (4)

[142] Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014. [cited 2017 Jan 12]; Available from: https://en.wikipedia.org/wiki/Co-operative_and_Community_Benefit_Societies_Act_2014

[143] Co-operative society หมายถึง สหกรณ์ภาคสมัครใจ โดยเริ่มจากเป้าหมายของการให้บริการของสมาชิกเป็นรูปแบบของธุรกิจที่บุคคลที่เป็นชนชั้นเดียวกันเข้าร่วมในการส่งเสริมเป้าหมายร่วมกัน

[144] CCBSA 2014 Section 2,3

[145] a community benefit society หมายความว่า Industrial and Provident Societies (IPS) ที่เป็นส่วนหนึ่งของ Mutual Society (ได้แก่ industrial and provident societies ที่มีอยู่เดิมและจัดตั้งใหม่ friendly societies ที่ลงทะเบียนภายใต้กฎหมาย the Friendly Societies Act 1974 และ Building Societies) ซึ่งโครงสร้างของ IPS จะเป็นสหกรณ์ หรือองค์กรภาคสมัครใจ ซึ่งดำเนินการด้านอุตสาหกรรม ธุรกิจหรือการค้าที่เป็นประโยชน์กับชุมชน

หรือการค้า เพื่อเป็นประโยชน์ต่อสังคม ซึ่งหมายความว่า ลักษณะที่สำคัญของ community benefit society จะต้องมุ่งเน้นใน 4 เรื่อง[146] ดังนี้

(1.2.1) วัตถุประสงค์ : ดำเนินธุรกิจในชุมชนที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม

(1.2.2) สมาชิก : ดำเนินกิจการบนหลักการพื้นฐานประชาธิปไตย คือ 1 คน เท่ากับ 1 เสียง

(1.2.3) กำไร : ต้องนำผลประโยชน์ใด ๆ ไปใช้เพื่อผลประโยชน์ของสังคมของชุมชน (ซึ่งแตกต่างจาก co-operative society) ดังนั้น ผลกำไรไม่สามารถกระจายไปยังสมาชิกได้

(1.2.4) สินทรัพย์ : จะต้องใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชน ถ้ามีการขายเปลี่ยนแปลง หรือมีการควบรวมกับ บุคคล คณะบุคคล บริษัท หรือองค์กรตามกฎหมายอื่น ทรัพย์สินจะต้องยังคงใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชนและไม่สามารถจำหน่าย จ่าย โอน สินทรัพย์ดังกล่าวให้กับสมาชิกได้ (Asset lock provisions) ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของหุ้น a community benefit society เนื่องจากเป็นการจำกดขอบเขตสำหรับสมาชิก ที่จะเข้ามาเอาผลกำไรจากการเก็งกำไรอันเกิดจากการยุบเลิกหรือการแปลงสภาพ a community benefit society ให้กลายเป็น บริษัท

ทั้งนี้ (1.1) และ (1.2) จะต้องมีจำนวนสมาชิกอย่างน้อยจำนวน 3 คนในการเริ่มก่อการ โดย co-operative society จะต้องดำเนินการอย่างสุจริต ส่วน community benefit society จะต้องดำเนินธุรกิจเพื่อประโยชน์ของชุมชน

(2) การจดทะเบียน

CCBSA 2014 กำหนดให้ co-operative society และ a community benefit societyให้มาจดทะเบียนต่อ FCA โดย society มีโครงสร้างเหมือนกับบริษัทและสมาชิกจะถูกจำกัดความรับผิดเท่ากับจำนวนหนี้สินในการดำเนินกิจกรรมโดยอำนาจและหน้าที่ ของ Society มีความคล้ายคลึงกับข้อบังคับที่ใช้กับบริษัท และมีผลบังคับใช้กับสมาชิกของ Society ทุกคน โดยเอกสารประกอบการลงทะเบียนจะต้องยื่นสำเนาเกี่ยวกับกฎข้อบังคับจำนวน 2 ฉบับ ของ registered society โดยในกฎข้อบังคับจะต้องระบุถึงชื่อ ที่อยู่หรือที่ตั้งของสำนักงาน วัตถุประสงค์ของ registered society ชื่อและที่อยู่ของสมาชิก จำนวนผู้ถือหุ้นสูงสุด การแต่งตั้งและการถอดถอนกรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ วิธีการจัดประชุมและสิทธิในการออกเสียง วิธีการแก้ไขแก้ไขหรือยกเลิกกฎหรือข้อบังคับ การตรวจสอบบัญชี การลงทุนของกองทุนของ registered society เป็นต้น[147] นอกจากนี้ การจัดตั้ง registered society จะต้องตั้งอยู่บนหลักการแห่งความสุจริต (bona fide) ซึ่งสะท้อนอยู่ใน ICA Statement of Co – operative Identity[148]

---

[146] Community Shares Unit. The Community Shares Handbook. [cited 2017 Jan 18]; Available from: http://communityshares.org.uk/sites/default/files/community_shares_handbook.pdf.

[147] CCBSA 2014 Section 14

[148] ICA ย่อมาจาก International Co – operative Alliance ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ไม่ใช่ภายใต้สังกัดของรัฐบาล ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของตัวแทนสหกรณ์และขบวนการสหกรณ์ทั่วโลก ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ปี ค.ศ. 1895

(3) การกำกับดูแล

(3.1) อำนาจหน้าที่ของ FCA ตามกฎหมาย CCBSA 2014 และ Financial Service Act 2012)

กฎหมายกำหนดให้ FCA มีหน้าที่รับจดทะเบียน เพิกถอนการจดทะเบียน โดยการเพิกถอนหรือไม่รับการจดทะเบียนจะต้องเป็นกรณีที่ปรากฏว่า registered society กระทำการโดยทุจริต หรือมีจำนวนสมาชิกน้อยกว่า 3 คน หรือมีวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อกฎหมาย โดย FCA จะต้องทำหนังสือบอกกล่าวให้ registered society อย่างน้อยที่สุดเป็นเวลา 2 เดือน ถึงเหตุผลของการเพิกถอนการจดทะเบียนดังกล่าว โดย FCA จะต้องหารือกับ PRA (ในฐานะผู้อนุมัติ) ก่อนที่จะดำเนินการยกเลิกการจดทะเบียนของ registered society[149] โดยการระงับการจดทะเบียน FCA จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาและประกาศในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่สำนักงานของ registered society ตั้งอยู่ ทั้งนี้ นับตั้งแต่วันที่ลงในราชกิจจานุเบกษา registered society จะไม่ได้สิทธิประโยชน์ใด ๆจากกฎหมายฉบับนี้ และไม่กระทบกับความรับผิดใด ๆ ที่เกิดขึ้นกับ registered society ก่อนนั้น[150]

อย่างไรก็ดี registered society สามารถอุทธรณ์คำสั่งของ FCA ในกรณีการปฏิเสธหรือการยกเลิกการจดทะเบียนต่อศาลได้ โดยรวมแล้ว การแบ่งอำนาจระหว่าง 2 หน่วยงานดังกล่าว จะกำหนดให้ PRA มีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรการเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบการเงินโดยรวมและกฎเกณฑ์ในการกำกับระบบการเงินโดยรวม (Prudential Measures) ในขณะที่ FCA จะมีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องในทางปฏิบัติหรือการประกอบธุรกิจของบุคคลที่ได้รับอนุญาต (Conduct Purposes) ดังนั้น ระบบการกำกับดูแลจึงเปลี่ยนจากการมีหน่วยงานเดี่ยวเป็นระบบที่มีผู้กำกับดูแล 2 ฝ่าย โดยทั้งสองหน่วยงานต้องรายงานกับคณะกรรมการนโยบายทางการเงิน (Financial Policy Committee) อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England) เป็นประธานและมีกรรมการจาก FCA และ PRA เข้าร่วมการพิจารณามาตรการทางการเงินซึ่งกระทบระบบเศรษฐกิจมหภาคของประเทศในภาพรวม

(4) คุณสมบัติของสมาชิก registered Society

สมาชิกที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี แต่ไม่น้อยกว่า 16 ปี สามารถเป็นสมาชิกของ registered society ได้ โดยข้อบังคับจะต้องมีข้อกำหนดดังกล่าวไว้ สำหรับกรณีที่สมาชิกเสียชีวิต สมาชิกมีสิทธิแต่งตั้งให้บุคคลใด บุคคลหนึ่ง มีสิทธิในทรัพย์สินต่าง ๆ ของสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นหุ้น เงินฝาก หรือเงินกู้ โดยการแต่งตั้งดังกล่าวจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและลงลายมือชื่อของสมาชิกพร้อมกับส่งมอบเอกสารดังกล่าวให้กับสำนักงาน registered society ในขณะที่สมาชิกยังมีชีวิตอยู่

(5) หุ้น

ข้อบังคับของ Registered Societies ทุกที่จะต้องกำหนดเงื่อนไขสัดส่วนการถือหุ้นสูงสุดของสมาชิก โดยทั่วไปของ Registered Societies ถูกกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นสูงสุดในจำนวน

---

[149] CCBSA 2014 Section 6 (5)

[150] CCBSA 2014 Section 6 (6) and Section 7

สูงสุดที่กฎหมายกำหนดสำหรับหุ้นทุนที่ถอนได้ซึ่งปัจจุบันอยู่ที่ 100,000 ปอนด์ ซึ่งจำนวนสูงสุดนี้จะไม่ใช้กับสมาชิกในองค์กรที่จดทะเบียน

ในสหกรณ์หรือสังคมที่ได้รับผลประโยชน์ในชุมชนซึ่งไม่มีข้อจำกัดใด ๆ มีอำนาจลงคะแนนเสียง 1 คน เท่ากับ 1 เสียง ซึ่ง Registered Societies ส่วนใหญ่ยังใช้กฎหรือข้อบังคับที่กำหนดสัดส่วนการถือหุ้นขั้นต่ำสำหรับการเป็นสมาชิก

(6) การกำกับการดำเนินธุรกิจ

(6.1) การรับฝากเงิน

สำหรับการรับฝากเงิน registered Society ได้ไม่เกินหรือเท่ากับ 400 ปอนด์ สำหรับผู้ฝากเงินรายใดรายหนึ่งหรือต่อธุรกรรมใดธุรกรรมหนึ่ง ไม่ถือว่าเป็นการประกอบกิจการธนาคาร หากฝ่าฝืนถือว่ากระทำความผิดและต้องโทษปรับไม่เกินระดับมาตรฐานระดับ 1

(6.2) การกู้ยืมเงิน

Registered Societies ส่วนใหญ่ยอมรับกฎที่ห้ามการฝากเงินโดยชัดแจ้ง แต่ให้กู้ยืมเงินจากสมาชิกรวมทั้งจากแหล่งอื่น ๆ เช่น ธนาคารพาณิชย์ผู้ให้กู้หรือนักลงทุนสถาบัน Registered Societies มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเงินสูงสุดที่สามารถยืมและ / หรือกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สามารถจ่ายได้จากเงินกู้ ซึ่งวิธีการกู้ยืมถือว่าเป็นเป็นวิธีการที่สำคัญในการระดมทุนเพิ่มเติมจากสมาชิก

Registered Societies ต้องระบุข้อกำหนดและเงื่อนไขในการยืมเงินทุนจากสมาชิกและคนอื่น ๆ รวมถึงแหล่งที่มาทางการค้า ข้อกำหนดเหล่านี้อาจรวมถึงรายละเอียดของการกำหนดรายละเอียดให้แก่ผู้ให้กู้และจำนวนเงินสูงสุดที่สามารถยืมได้ นอกจากนี้ Registered Society สามารถถอนทุนเรือนหุ้น โดยทุนจะต้องประกอบด้วย จำนวนหุ้นสามัญ จำนวนหุ้นที่ออกซึ่งเป็นหุ้นที่ชำระแล้ว หนี้สินประกอบด้วยธนบัตรหรือตั๋วเงิน สัญญาต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนของสินทรัพย์ประกอบด้วยหลักทรัพย์ของรัฐบาล ตั๋วแลกเงินและตั๋วสัญญาใช้เงิน เงินสดที่ธนาคาร หลักทรัพย์อื่น ๆ เป็นต้น

(6.3) การลงทุน

ในมาตรา 2 (1)[151] ของ CCBSA 2014 ได้กำหนดให้ Registered Society ดำเนินกิจกรรมในอุตสาหกรรม ธุรกิจ การค้า ซึ่งหมายความว่า Registered Society ไม่สามารถจดทะเบียนหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มทุนในการลงทุนในนิติบุคคลอื่น นอกจากนี้ ใน มาตรา 2 (3)[152]

---

[151] Section 2 Societies that may be registered

(1) A society for carrying on any industry, business or trade (including dealings of any kind with land) which meets the conditions in subsection (2) may be registered under this Act as—

(a) a co-operative society, or

(b) a community benefit society.

[152] Section 2 Societies that may be registered

ของกฎหมายได้กำหนดอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้ Registered Society ดำเนินกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทำกำไรเพื่อจ่ายเงินปันผลดอกเบี้ยหรือโบนัสให้กับสมาชิกที่นำเงินมาลงทุน นอกจากนี้ ยังจำกัดให้ community benefit society ดำเนินธุรกิจซึ่งเป็นประโยชน์ต่อชุมชน อีกทั้ง มาตรา 27 ของ CCBSA 2014 อนุญาตให้ community benefit society สามารถลงทุนใน registered societies, building societies, บริษัท หรือผู้ออกหลักทรัพย์ที่ตั้งโดยผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหมายถึงหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นบางประเภทเพียงเท่านั้น

(7) บัญชีและการตรวจสอบ

ภายในเจ็ดเดือนนับจากสิ้นปีบัญชี registered society ทุกราย จะต้องส่งรายงานประจำปี ให้กับ FCA ซึ่งรวมถึงบัญชีงบดุล และรายงานทางบัญชีหรือรายงานทางบัญชีของผู้ตรวจสอบบัญชี[153] โดยสำเนาของงบดุลล่าสุดจะต้องแสดงข้อมูลสำนักงานที่จะจดทะเบียน Society และจำนวนสมาชิก รวมทั้งสำเนาของผลตอบแทนประจำปีล่าสุด[154]

(8) การควบรวมหรือการเปลี่ยนสถานะของ registered society

กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ registered society สามารถเปลี่ยนสถานะของ registered society ในรูปแบบอื่น หรือเป็นนิติบุคคลในรูปแบบของบริษัท รวมทั้งสามารถควบรวมกับ registered society อื่น ๆ หรือนิติบุคคลในรูปแบบของบริษัทได้ด้วยเช่นกัน รวมทั้งหากเปลี่ยนจากนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดเป็น registered society หรือบริษัทที่ทำประโยชน์เพื่อสังคม (Community interest company) เปลี่ยนสถานะมาเป็น community benefit society ก็สามารถทำได้ด้วยเช่นเดียวกัน

(9) บทกำหนดโทษ

CCBSA 2014 ได้กำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดในเรื่องที่กฎหมายได้กำหนดในเรื่องสำคัญ ๆ ที่ให้สหกรณ์จะต้องดำเนินการหากฝ่าฝืนจะถือว่าเป็นความผิดและต้องรับโทษ อาทิ การแต่งตั้งกรรมการ เกณฑ์การลงทุน การรับฝากเงิน เกณฑ์การจัดทำบัญชี เป็นต้น

(10) กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(10.1) คุณสมบัติของกรรมการ

สำหรับการขาดคุณสมบัติของคณะกรรมการของ registered society ให้นำกฎหมาย The company Directors Disqualification Act 1986 มาใช้

---

(3) For the purposes of subsection (2)(a)(i) “co-operative society” does not include a society that carries on, or intends to carry on, business with the object of making profits mainly for the payment of interest, dividends or bonuses on money invested or deposited with, or lent to, the society or any other person.

[153] CCBSA 2014 s.89

[154] CCBSA 2014 s.81 และ 90

(10.2) ภาษี

(10.2.1) อากรแสตมป์ (Stamp duty)

อากรแสตมป์ คือ ภาษีที่ต้องชำระในกรณีที่มีการโอนหุ้นจากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไปคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง อย่างไรก็ดี อากรแสตมป์จะไม่ใช้กับการออกหุ้นใหม่ของวิสาหกิจหรือหุ้นที่ไม่สามารถโอนเปลี่ยนมือได้

(10.2.2) ภาษีเงินได้ (Income Tax)

โดยทั่วไป สมาชิกของ registered society จะต้องจ่ายภาษีเงินได้สำหรับรายได้ทั้งหมดที่ได้รับ registered society ดอกเบี้ยที่ได้รับจากทุนเรือนหุ้นจะถูกหักเป็นค่าภาษี ซึ่งเป็นหน้าที่ของสมาชิกจะต้องจ่ายภาษีให้กับ HM Revenue & Customs (HMRC) โดย registered society ต้องแจ้ง HMRC การจ่ายดอกเบี้ยขั้นต้นให้กับสมาชิกในหุ้นหรือเงินกู้มูลค่า 250 ปอนด์หรือมากกว่านั้นต่อปี โดยระบุชื่อและที่อยู่ติดต่อของสมาชิก

4.1.2.2 กฎหมาย Credit Unions Act 1979

การกำกับดูแลเครดิตยูเนี่ยนเกิดขึ้นเมื่อมีการจัดตั้งเครดิตยูเนี่ยนในสหราชอาณาจักรครั้งแรกในปี 1960 ถือเป็นสหกรณ์ด้านการเงินที่สมาชิกเป็นเจ้าของดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการออมทรัพย์ ให้สินเชื่อ และบริการทางการเงินอื่น ๆ ให้แก่สมาชิก (Credit Unions Act 1979 และThe CREDS Sourcebook) ก่อนหน้าจะมีกฎหมายฉบับนี้ เครดิตยูเนี่ยนไม่มีกฎหมายที่กำกับดูแลเป็นการเฉพาะ เครดิตยูเนี่ยนบางกลุ่มจึงจดทะเบียนภายใต้กฎหมายบริษัทจำกัด (Company Act) และบางกลุ่มจดทะเบียนภายใต้กฎหมาย the Industrial and Provident Societies Act โดยเครดิตยูเนี่ยนจะจดทะเบียนอยู่ภายใต้กฎหมายใดนั้น อยู่ที่ขนาดของเครดิตยูเนี่ยนนั้น ๆ เป็นหลัก ดังนั้น Credit Union Act 1979 จึงเป็นกฎหมาย ที่ใช้บังคับเป็นการเฉพาะเป็นครั้งแรก เพื่อกำกับดูแลเครดิตยูเนี่ยนทั้งหมดในสก็อตแลนด์ เวลล์ และอังกฤษ ปัจจุบันเครดิตยูเนี่ยนในสหราชอาณาจักร อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ PRA สำหรับ (prudential purposes) และ FCA (conduct purposes) ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2013 ซึ่งก่อนหน้านั้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ Financial Services Authority (FSA) ตั้งแต่กรกฎาคม ปี ค.ศ. 2002[155]ดังนั้นในปัจจุบันโดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) เงื่อนไขในการจัดตั้ง

ปัจจุบันการจัดตั้งเครดิตยูเนี่ยนจะต้องจดทะเบียนต่อ FCA โดยกฎหมายกำหนดสาระสำคัญไว้ 5 ประการ ดังต่อไปนี้

(1.1) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง Credit Unions Act 1979 ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของ Credit Union ว่าเป็นการส่งเสริมการออมทรัพย์ให้กับสมาชิกโดยการฝากเงินเพื่อเป็นแหล่งการให้เงินกู้ยืมให้กับสมาชิกในอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม และเหมาะสม รวมถึงการให้การอบรมและการศึกษาแก่สมาชิกในเรื่องการบริหารจัดการทางการเงิน

---

[155] Wikipedia. Credit Unions in the United Kingdom. [cited 2017 Jan 7] Available from: https://en.wikipedia.org/wiki/Credit_unions_in_ the_United_Kingdom

(1.2) คุณสมบัติของสมาชิกเครดิตยูเนี่ยน จะต้องมีคุณสมบัติโดยอาศัยจุดเกาะเกี่ยวร่วมกัน ได้แก่ ผู้ที่มีอาชีพใดอาชีพหนึ่ง (อาชีพเดียวกัน) อาศัยอยู่ในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง (อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน) หรือเป็นลูกจ้างในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง (สถานที่ทำงานเดียวกัน) เป็นต้น โดยเครดิตยูเนี่ยนสามารถรับฝากเงินและให้สินเชื่อแก่สมาชิกโดยจะมีหรือไม่มีหลักประกันก็ได้

(1.3) แผนการดำเนินธุรกิจ คู่มือของเครดิตยูเนี่ยน (credit union sourcebook) ที่ออกโดย PRA ได้กำหนดให้เครดิตยูเนี่ยนจะต้องมีแผนการดำเนินธุรกิจที่ทันสมัย และผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการบริหารและจะต้องส่งสำเนาให้กับ PRA และ FCA

(1.4) ทุนดำเนินงานขั้นต่ำในระยะเริ่มจัดตั้ง คู่มือของเครดิตยูเนี่ยนได้กำหนดทุนดำเนินงานขั้นต่ำในระยะเริ่มต้นจัดตั้งตามขนาดของกิจการ โดยจะต้องมีทุนดำเนินงานให้เพียงพอกับธุรกิจ ขนาด และความซับซ้อนในทางธุรกิจ โดยการจัดตั้งเครดิตยูเนี่ยนประเภทที่ 1[156]

(2) การกำกับความมั่นคงทางการเงิน

กำหนดมาตรการที่เหมาะสมตามขนาดกิจการของเครดิตยูเนี่ยน ซึ่งจะพิจารณาเนื้อหาออกเป็น 3 ประการ คือ ความพอเพียงของเงินกองทุน การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง และการกันสำรองเผื่อหนี้สูญหรือสงสัยจะสูญ

(2.1) ความเพียงพอของเงินกองทุน[157]

กำหนดอัตราส่วนความเพียงพอของเงินกองทุนตามขนาดกิจการของเครดิตยูเนี่ยน ได้แก่ เครดิตยูเนี่ยนประเภทที่ 1(Version 1 Credit Union) ซึ่งเป็นเครดิตยูเนี่ยนขนาดเล็กให้รักษาอัตราส่วนระหว่างทุนของเครดิตยูเนี่ยนต่อสินทรัพย์ทั้งหมดอย่างน้อยร้อยละ 3

ส่วนเครดิตยูเนี่ยนประเภทที่ 2 (Version 2 Credit Union) จะต้องรักษาอัตราส่วนระหว่างเงินทุนขั้นต่ำเพิ่มเติมเพื่อรองรับความเสี่ยงต่อสินทรัพย์ทั้งหมด (risk-adjust capital-to-total assets) อย่างน้อยร้อยละ 8

---

[156] การแบ่งแยกเครดิตยูเนี่ยนออกเป็น 2 ประเภท นั้น จะพิจารณาจากอัตราส่วนระหว่างทุนต่อสินทรัพย์ โดยเครดิตยูเนี่ยนประเภทที่ 1 คือ เครดิตยูเนี่ยนที่มีอัตราส่วนระหว่างทุนต่อสินทรัพย์น้อยกว่าร้อยละ 8 หากมีอัตราส่วนที่เกินกว่าอัตราดังกล่าว จะถือว่าเป็นเครดิตยูเนี่ยนประเภทที่ 2 โดยการแบ่งแยกประเภทของเครดิตยูเนี่ยนนั้น ก็เพื่อกำหนดมาตรการสำหรับการกำกับดูแลเครดิตยูเนี่ยนที่มีขนาดแตกต่างกัน เพื่อให้การกำกับดูแลมีความเหมาะสมกับขนาดของเครดิตยูเนี่ยนนั้น ๆ

[157] ความเพียงพอของเงินกองทุน (capital adequacy) คือ เงินทุนที่สามารถใช้รองรับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจ ซึ่งเงินกองทุนจะเป็นตัววัดความมั่นคงทางการเงินขององค์กรธุรกิจที่ให้บริการทางการเงิน ดังนั้นเงินกองทุนจะต้องมีอย่างเพียงพอ ซึ่งแหล่งเงินที่สำคัญขององค์กรธุรกิจที่ให้บริการทางการเงินมาจาก 2 แหล่ง คือ เงินฝากและเงินกู้ยืม ดังนั้น เพื่อให้องค์กรธุรกิจที่ให้บริการทางการเงินสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ และผู้ใช้บริการ รวมทั้งไม่เป็นการลดความเชื่อมั่นและความมั่นคงของระบบการเงิน จำเป็นจะต้องบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีเงินกองทุนอย่างเพียงพอ

(2.2) การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง

เครดิตยูเนี่ยนต้องถือสินทรัพย์สภาพคล่องด้วยความระมัดระวังและเหมาะสมกับลักษณะการดำเนินธุรกิจอย่างแท้จริง และจะต้องกำหนดนโยบายที่มีความทันสมัย ซึ่งจะต้องได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการบริหารก่อน

ส่วนในแง่ของอัตราส่วนการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ได้กำหนดอัตราส่วนขั้นต่ำโดยให้เครดิตยูเนี่ยนต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องอย่างน้อยร้อยละ 5 ของหนี้สินทั้งหมด

(2.3) การกันสำรองเผื่อหนี้สูญหรือสงสัยจะสูญ สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระดับ โดยระดับแรกคือระดับปกติ เครดิตยูเนี่ยนจะต้องกันสำรองเผื่อหนี้เสียและหนี้สงสัยจะสูญในอัตราร้อยละ 2 ของหนี้สุทธิของลูกหนี้ ระดับที่สอง เครดิตยูเนี่ยนจะต้องกันสำรองอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 35 ของหนี้ทั้งหมดที่ลูกหนี้ค้างชำระซึ่งเกินกว่า 3 เดือน และระดับที่สาม เครดิตยูเนี่ยนจะต้องกันสำรองร้อยละ 100 ของหนี้ทั้งหมดที่ลูกหนี้ค้างชำระซึ่งเกินกว่า 12 เดือน

(3) การกำกับการดำเนินธุรกิจ

(3.1) การกู้ยืมเงิน

CREDS ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นต่ำสำหรับการกำกับการให้กู้ยืมเงิน ซึ่งเครดิตยูเนี่ยนสามารถกำหนดมาตรฐานการกำกับให้สูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดสาระสำคัญไว้ 4 ประการ ได้แก่

(3.1.1) การกำหนดนโยบายทั่วไปว่าด้วยการกู้ยืมเงิน

CREDS กำหนดให้เครดิตยูเนี่ยนต้องมีนโยบายเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงิน และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร โดยนโยบายดังกล่าวจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและมีความเหมาะสมกับสภาพการดำเนินธุรกิจ สำหรับเครดิตยูเนี่ยนประเภทที่ 2 นั้นจะต้องส่งสำเนานโยบายดังกล่าวให้แก่ PRA ในทันทีที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหาร

(3.1.2) การจำกัดปริมาณและระยะเวลาการให้เงินกู้ยืมแก่สมาชิก

เครดิตยูเนี่ยนประเภทที่ 1 จะต้องไม่ให้เงินกู้ยืม ในกรณีที่ไม่มีหลักประกันเป็นระยะเวลาเกินกว่า 5 สำหรับกรณีมีหลักทรัพย์ค้ำประกัน สามารถให้กู้ยืมเงินได้ไม่เกิน 10 ปี ซึ่งเครดิตยูเนี่ยนประเภทนี้จะให้เงินกู้ยืมแก่สมาชิกในจำนวนที่มากกว่า 7,500 ปอนด์ของมูลค่าหุ้นที่ถือโดยสมาชิกได้นั้น จะต้องมีอัตราส่วนสินทรัพย์ต่อทุนอย่างน้อยร้อยละ 5 แต่เครดิตยูเนี่ยนประเภทนี้จะให้เงินกู้ยืมแก่สมาชิกแล้วทำให้หนี้ค้างชำระทั้งหมดของสมาชิกผู้นั้นต่อเครดิตยูเนี่ยนมีจำนวนเงินเกินกว่า 15,000 ปอนด์รวมกับหุ้นที่ถือโดยสมาชิกผู้นั้นไม่ได้

เครดิตยูเนี่ยนประเภทที่ 2 ไม่สามารถให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกได้เกินกว่า 10 ปี สำหรับกรณีไม่มีหลักทรัพย์ประกัน และในกรณีที่มีหลักทรัพย์ประกัน จะให้กู้ยืมเงินได้ไม่เกิน 25 ปี และเครดิตยูเนี่ยนประเภทนี้จะให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกแล้วทำให้หนี้ค้างชำระทั้งหมดของสมาชิกผู้นั้น หรือผลรวมของจำนวนร้อยละ 5 ของหุ้นที่ไม่ใช่เป็นประเภทหุ้นกู้ด้อยสิทธิ (Non – deferred Share)กับมูลค่าหุ้นที่ถือโดยสมาชิก แล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่ากัน

(3.1.3) การจำกัดปริมาณเงินกู้ยืมรายใหญ่ (Large Exposure)[158]

เครดิตยูเนี่ยนจะต้องไม่ให้บุคคลใดบุคคลใดบุคคลหนึ่งมีหนี้กู้ยืมประเภทนี้เกินกว่าร้อยละ 25 ของทุนทั้งหมดของเครดิตยูเนี่ยน และจะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 500 ของทุนของเครดิตยูเนี่ยน และเครดิตยูเนี่ยนจะต้องไม่อนุญาตให้กู้ยืมเงินประเภทนี้รวมทั้งหมดเกินกว่าร้อยละ 300 ของทุนของเครดิตยูเนี่ยนเว้นแต่จะได้แจ้งให้ PRA ทราบล่วงหน้า

(3.1.4) การให้สมาชิกที่เป็นกรรมการบริหารกู้ยืมเงิน เนื่องจากคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งให้เป็นตัวแทนของสมาชิกในการบริหารธุรกิจของเครดิตยูเนี่ยน คณะกรรมการบริหารจึงมีบทบาทที่สำคัญของ 2 ฐานะ คือเป็นทั้งผู้บริหารเครดิตยูเนี่ยนและสมาชิก คณะกรรมการบริหารจึงมีสิทธิที่จะได้รับการกู้ยืมเงินในฐานะสมาชิกด้วย เพราะการให้กู้ยืมเงินแก่คณะกรรมการบริหารในฐานะสมาชิกนั้น ก็อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน เนื่องจากเป็นทั้งผู้อนุมัติเงินให้กู้ยืมและในขณะเดียวกันก็เป็นผู้ที่มาขอกู้ยืมเงินด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์ CREDS จึงได้กำหนดว่า กรณีที่ผู้กู้ยืมเงินเป็นคณะกรรมการบริหารหรือผู้มีอำนาจอนุมัติเงินกู้ยืมเงิน จะต้องไม่ให้เงินกู้ยืมโดยใช้หลักเกณฑ์พิเศษสำหรับบุคคลดังกล่าว ซึ่งหมายความว่าแม้คณะกรรมการบริหารหรือผู้มีอำนาจอนุมัติเงินกู้ยืมจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกู้ยืมเงินก็ตาม จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองไม่ได้ ซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เช่นเดียวกับสมาชิกอื่นของเครดิตยูเนี่ยนด้วย

(3.2) การลงทุน

ปัจจุบันเครดิตยูเนี่ยนลงทุนในประเภทกิจการที่กำหนด 4 ประเภท เท่านั้น ได้แก่

(3.2.1) เงินฝากหรือให้สินเชื่อกับธุรกิจที่ให้บริการรับฝากเงินที่รัฐรับรอง

(3.2.2) เงินฝากหรือให้สินเชื่อในสถาบันที่ให้บริการรับฝากเงินซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของประเทศในเขตเศรษฐกิจยุโรป

(3.2.3) หลักทรัพย์ที่ใช้เงินปอนด์สเตอรริงออกโดยรัฐบาลของประเทศในเขตเศรษฐกิจยุโรป

(3.2.4) หลักทรัพย์ที่ใช้เงินปอนด์สเตอร์ริงที่กำหนดอัตราค่าตอบแทนซึ่งได้รับการประกันโดยไม่มีเงื่อนไขการจ่ายคืนทั้งในส่วนเงินต้นและดอกเบี้ย โดยรัฐบาลของประเทศในเขตเศรษฐกิจยุโรป

(3.3) การรายงานข้อมูลการประกอบธุรกิจ

การดำเนินธุรกิจของเครดิตยูเนี่ยนทั้งการให้เงินกู้ยืมและการลงทุนนั้น เครดิตยูเนี่ยนจะต้องจัดทำรายงานข้อมูลการประกอบธุรกิจส่งให้กับ PRA และ FCA ซึ่งประกอบไปด้วย

---

[158]การจำกัดปริมาณเงินกู้ยืมรายใหญ่ (Large Exposure) หมายถึง หนี้สุทธิของปัจเจกชนที่มีต่อเครดิตยูเนี่ยนจำนวนอย่างน้อย 7,500 ปอนด์ หรืออย่างน้อยร้อยละ 10 ของมูลค่าทุนรวมทั้งหมด (Total Capital)

(3.3.1) การรายงานประจำไตรมาส

เครดิตยูเนี่ยนจะต้องจัดทำรายงานข้อมูลทางการเงินที่สำคัญทุก ๆ 3 เดือน โดยจะต้องยื่นไม่เกิน 1 เดือนหลังจากครบกำหนดระยะเวลา

(3.3.2) การรายงานประจำปี

เครดิตยูเนี่ยนจะต้องส่งรายงานประจำปีเมื่อครบระยะเวลาการดำเนินงาน 1 ปี โดยต้องยื่นรายงานดังกล่าวไม่เกิน 6 เดือน หลังจากสิ้นสุดปีบัญชี

(3.3.3) การจัดส่งบัญชีงบดุลที่ได้รับการรับรอง (Audited Accounts)

ทุก ๆ สิ้นปีการเงิน โดยเครดิตยูเนี่ยนจะต้องจัดทำบัญชีงบดุลและจัดให้มีการตรวจสอบบัญชีงบดุลและให้มีการตรวจสอบบัญชี และจะต้องจัดส่งให้ PRA

(3.3.4) การรายงานการร้องเรียน

กฎหมายกำหนดให้เครดิตยูเนี่ยนจะต้องรวบรวมข้อร้องเรียนที่สมาชิกหรือลูกค้าร้องเรียนส่งให้แก่ FCA ปีละครั้ง ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวจะทำให้ FCA ได้ทราบปัญหาในทางปฏิบัติของเครดิตยูเนี่ยน เพื่อเป็นแนวทางในการออกมาตรการในการรักษาผลประโยชน์ให้แก่ลูกค้าหรือสมาชิก

(4) การกำกับดูแลองค์กรบริหาร

(4.1) คุณสมบัติขององค์กรบริหาร

คุณสมบัติขององค์กรบริหารของเครดิตยูเนี่ยนนั้น จะต้องมีคุณสมบัติและความเหมาะสมที่จะเข้าบริหารเครดิตยูเนี่ยนและการใช้อำนาจหน้าที่ของกรรมการจะต้องตรวจสอบได้ ซึ่งในระหว่างอยู่ในตำแหน่งจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรกำกับธุรกิจทางการเงิน แม้กฎหมาย Credit Union Act 1979 จะไม่กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรบริหารก็ตาม แต่ตามกฎหมาย Financial Services and Markets Act 2000 มาตรา 64 ประกอบกับประกาศหลักการว่าด้วยวินัยที่ใช้บังคับอนุญาตให้ปฏิบัติในตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องกำกับดูแลและคู่มือว่าด้วยวินัยแห่งความประพฤติได้กำกับดูแลองค์กรบริหารเครดิตยูเนี่ยนโดยตรง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา 3 ประการ

(4.1.1) ความซื่อสัตย์สุจริต ความน่าเชื่อถือและชื่อเสียง ต้องแสดงให้เป็นที่พอใจกับ FCA ว่าบุคคลนั้น ๆ มีความตั้งใจจะกระทำการในหน้าที่โดยเปิดเผย สุจริตในการทำธุรกิจในฐานะผู้ดูแลเงินฝากของสมาชิก

(4.1.2) มีความชำนาญและความสามารถมากพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาทที่ได้รับมอบหมาย

(4.1.3) ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับหนี้สินจนเกินสมควร เพราะอยากบุคคลดังกล่าวประสบปัญหาทางการเงิน ก็อาจจะส่งผลต่อการรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกไว้ได้โดยไม่อยู่ภายใต้แรงกดดันหรือแนวโน้มที่จะรักษาผลประโยชน์ของตนก่อนที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ของสมาชิก

(4.2) การป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์

ในกรณีที่เครดิตยูเนี่ยนกระทำการใด ๆ ติดต่อกับบุคลภายนอก ซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคณะกรรมการบริหารคนหนึ่งคนใด กรรมการบริหารที่มีส่วนได้เสียนั้น จะต้องถอนตัวจากการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว เพื่อป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์

(4.3) การจัดองค์ภายในเพื่อตรวจสอบองค์กรบริการ

เครดิตยูเนี่ยนจะต้องมี ผู้ตรวจสอบภายใน (Internal Audit) และ Compliance Officer ซึ่งเป็นองค์กรภายในทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการงานของเครดิตยูเนี่ยน ซึ่งเครดิตยูเนี่ยนหลายแห่งมีการจัดตั้งกรรมการขึ้นมาอีกชุดหนึ่ง แยกต่างหากจากคณะกรรมการบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานของเครดิตยูเนี่ยนโดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการตรวจสอบ (Supervisory Committee) หรือคณะกรรมการพิจารณาสินเชื่อ (Credit Committee) เป็นต้น

(5) ความรับผิด

มาตรา 28 ของกฎหมาย Credit Union Act 1979 กำหนดให้นำความรับผิดตามกฎหมาย Industrial and Provident Societies Act 1965 มาตรา 61 - 66 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเครดิตยูเนี่ยนมาใช้บังคับโดยอนุโลม ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงเครดิตยูเนี่ยน ความผิดเกี่ยวกับการปลอมบัญชีงบดุลหรือเอกสารรายงาน การปลอมทะเบียน ความผิดฐานไม่ให้ข้อมูลหรือปฏิเสธที่จะให้ข้อมูล หรือจงใจแจ้งข้อมูลที่ผิดพลาดหรือไม่ถูกต้องตามที่องค์กรกำกับดูแลร้องขอ

(6) มาตรการพิเศษในการกำกับดูแลเครดิตยูเนี่ยนที่ประสบปัญหาทางการเงิน

ในกรณีที่เครดิตยูเนี่ยนประสบปัญหาในด้านสภาพคล่องจนอาจจะทำให้มีการเลิกกิจการนั้น กฎหมายกำหนดให้ธนาคารกลางของสหราชอาณาจักรทำหน้าที่เป็นผู้ให้กู้ยืมเงินสุดท้าย (Lender of last Resort) เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่อง และเพื่อป้องกันมิให้เครดิตยูเนี่ยนจะต้องเลิกกิจการไป

4.1.3 หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์

กองทุนพัฒนาสหกรณ์ หรือ Co-operative Loan Fund[159] หรือกองทุนสินเชื่อของสหกรณ์นั้นถูกจัดตั้งในรูปแบบของบริษัทจำกัด โดยการก่อตั้ง Co-operative Loan Fund เกิดจากการได้รับการบริจาคจาก The Co-operative, Midcounties Co-operative, East of England Co-operative Society, และ Chelmsford Star, โดยดำเนินการมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1973 เป็นกองทุนที่ดำเนินการโดยสหกรณ์และให้สินเชื่อแก่สหกรณ์ด้วยกัน ซึ่งมีวงเงินสินเชื่ออยู่ระหว่าง 10,000 ปอนด์ – 85,000 โดยเป็นการให้สินเชื่อโดยไม่ต้องมีการค้ำประกัน สำหรับระยะเวลาการชำระคืนเงินเป็นไปตามความเหมาะสมของธุรกิจหรือสามารถในการชำระหนี้ ระยะเวลาสูงสุดอยู่ในระยะเวลาการผ่อนชำระอยู่ในช่วงระหว่าง 1 - 20 ปี ซึ่งวัตถุประสงค์ของการให้สินเชื่อดังกล่าวเพื่อใช้สำหรับ การจัดตั้งเป็นสหกรณ์ การขยายขอบเขต

---

[159] Co-operative & Community Finance. The Co-operative loan fund . [cited 2017 Jan 10]; Available from: http://co-operativeloanfund.coop/

และการดำเนินงานในกิจการของสหกรณ์ หรือเพื่อให้พนักงานหรือบริษัทซื้อทรัพย์สินหรือธุรกิจ รวมทั้งเป็นเงินทุนหมุนเวียนของสหกรณ์เพื่อเป็นทุนซื้ออุปกรณ์ในสหกรณ์ ทั้งนี้ การให้สินเชื่อดังกล่าวให้เฉพาะกับสหกรณ์ที่จดทะเบียนในสหราชอาณาจักรเพียงเท่านั้น

4.1.4 การคุ้มครองเงินฝาก

สหราชอาณาจักรมีสถาบันที่ให้การคุ้มครองเงินฝากที่เรียกว่า Financial Services Compensation Scheme (FSCS) เป็นสถาบันที่ให้ความคุ้มครองเงินฝากตามกฎหมาย Deposit Guarantee Schemes Directive ทำหน้าที่เป็นกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบหรือเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากการใช้บริการทางการเงินทั้งระบบในสหราชอาณาจักร

4.1.4.1 อำนาจหน้าที่ของ FSCS

FSCS ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน จากผลิตภัณฑ์ทางการเงินต่าง ๆ โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสถาบันการเงินที่ถูกกำกับโดยหน่วยงานกำกับคือ The Prudential Regulation Authority (PRA) และThe Financial Conduct Authority (FCA) สะสมเข้ากองทุนจากผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินฝาก เบี้ยประกัน เงินส่งเข้าบำนาญ เป็นต้น เพื่อใช้ในการจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้บริโภคที่สถาบันการเงินไม่สามารถหรือดูเหมือนว่าจะไม่สามารถจ่ายเงินให้กับผู้บริโภคได้

ผลิตภัณฑ์ : เงินฝาก บำนาญเงินลงทุน หุ้นและเงินฝากในเครดิตยูเนี่ยน หนี้จากสัญญาประกัน เงินลงทุน ความเสียหายที่เกิดจากการใช้บริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (Home Finance) เงินบำเหน็จบำนาญเงินที่ร่วมลงทุน

สถาบัน : ธนาคารพาณิชย์และสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อการเคหะ (Banks and Building Societies) เครดิตยูเนี่ยน (Credit Unions) บริษัทประกัน (Insurance) สถาบันลงทุน (Investments) ผู้ให้บริการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย (Home Finance) กองทุนบำเหน็จบำนาญ (Pensions) การร่วมลงทุน (Endowments) FSCS ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน จากผลิตภัณฑ์ทางการเงินต่าง ๆ โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสถาบันการเงินที่ถูกกำกับโดยหน่วยงานกำกับคือ The Prudential Regulation Authority (PRA) และThe Financial Conduct Authority (FCA) สะสมเข้ากองทุนจากผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงินฝากเบี้ยประกัน เงินส่งเข้าบำนาญ เป็นต้น เพื่อใช้ในการจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้บริโภคที่สถาบันการเงินที่ไม่สามารถหรือดูเหมือนว่าจะไม่สามารถจ่ายเงินให้กับผู้บริโภคได้ ให้การคุ้มครองเงินฝากให้กับ Co- operative Bank ในฐานะที่เป็นธนาคารพาณิชย์รูปแบบหนึ่ง และรวมถึงเงินฝากในเครดิตยูเนี่ยนด้วย

ผู้ได้รับความคุ้มครอง : บุคคลธรรมดาและธุรกิจขนาดย่อม

จำนวนเงินที่ให้การคุ้มครอง : จากสภาวะวิกฤติทางการเงิน คณะกรรมการสหภาพยุโรปจึงได้พิจารณาแก้ไขมาตรการเกี่ยวกับเงินฝากที่ได้รับการให้ความคุ้มครอง โดยให้ปรับเพิ่มวงเงิน

ที่ได้รับการคุ้มครองเพิ่มขึ้นจาก 20,000 ยูโร เป็น 100,000 ยูโร หรือเทียบเท่ากับ 85,000 ปอนด์ โดยประเทศอังกฤษก็ได้นำมาตรการดังกล่าวมาใช้และมีผลนับแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2553[160] โดยการดำเนินงานของ FSCS มีวงเงินที่กำหนดอย่างชัดเจน โดยปัจจุบันความคุ้มครองอยู่ที่ 85,000 ปอนด์และจะลดลงเหลือ 75,000 ปอนด์ ในวันที่ 1 มกราคม 2559

FSCS[161] จะให้การชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้บริโภคเมื่อผู้ประกอบธุรกิจถูกเพิกถอนใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บริโภคที่เป็นบุคคลธรรมดา และผู้ประกอบธุรกิจขนาดย่อม อย่างไรก็ดี เจ้าของบัญชีหรือบุคคลอื่นใดที่มีสิทธิในกองทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตยังคงไว้ซึ่งสิทธิในการเข้าร่วมขอเฉลี่ยทรัพย์จากกระบวนการล้มละลายหรือกระบวนการชำระบัญชีของสถาบันการเงินดังกล่าวตามสัดส่วนหนี้ ซึ่งเป็นกระบวนการต่างหากจากการให้ความช่วยเหลือของ FSCS ผู้บริโภคที่มีสิทธิได้รับการชดเชยค่าเสียหายจาก FSCS จะสามารถได้รับความช่วยเหลือโดยไม่ต้องรอกระบวนการล้มละลายหรือกระบวนการชำระบัญชีให้เสร็จสิ้น ซึ่งอาจต้องใช้เวลานาน กรณีที่ผู้ฝากเงินมีบัญชีเงินฝากมากกว่าหนึ่งบัญชีในธนาคารหรือสถาบันการเงิน FSCS จะให้ค่าชดเชยสูงสุดไม่เกิน 85,000 ปอนด์ ของทุก ๆ บัญชีเงินฝากรวมกันต่อหนึ่งสถาบันและจะจ่ายเพียงครั้งเดียว

4.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (เยอรมนี)

เพื่อความเข้าใจในระบบสหกรณ์ในปัจจุบันของเยอรมนีจึงมีความจำเป็นต้องเท้าความถึงจุดกำเนิดของสหกรณ์ซึ่งเกิดขึ้นในศตวรรษที่ 19 โดยในปี ค.ศ. 1847 Friedrich Wilhelm Raiffeisen ได้ก่อตั้งสหกรณ์เป็นแห่งแรกเพื่อช่วยกลุ่มคนที่ต้องการความช่วยเหลือในพื้นที่ชนบท ในเวลาใกล้เคียงกัน Hermann Schulze-Delitzsch ได้เริ่มโครงการช่วยเหลือกลุ่มคนที่ประกอบอาชีพช่างที่กำลังพบกับช่วงเวลาที่ย่ำแย่ในขณะนั้น อันนำมาสู่การก่อตั้งสมาคมช่างไม้และคนทำรองเท้าขึ้นในปี ค.ศ. 1849 ต่อมา Viktor Aime Huber เป็นผู้ก่อตั้งสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย (Housing Cooperatives) ในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 และ Eduard Pfeiffer ได้เป็นผู้ผลักดันในการพัฒนาสหกรณ์เพื่อผู้บริโภค (Consumer Cooperatives) หลายสิบปีต่อมาแนวคิดริเริ่มเหล่านี้กลายเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างเครือข่ายสหกรณ์โดยมีกลุ่มคนหลากหลายประเภทรวมตัวกันในกลุ่มของตนเพื่อก่อตั้งสหกรณ์ตามแนวคิดของ Raiffeisen และ Schulze-Delitzsch และในปี ค.ศ. 1889 ได้มีกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ (Cooperative Act) ขึ้นมาบังคับใช้เป็นฉบับแรกซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุม

---

[160] Financial Services Compensation Scheme. What we cover. [cited 2017 Jan 8]; Available from: http://www.fscs.org.uk/what-we-cover/products/banks-building-societies/

[161] Financial Services Compensation Scheme. A guide to how the Financial Services Compensation Scheme (FSCS) protects your money. [cited 2017 Jan 8] Available from: http://www.fscs.org.uk/uploaded_files/deposit-protection-material/fscs_l01_a5_ screen1.pdf

สหกรณ์ที่มีลักษณะเฉพาะตามกฎหมาย รวมทั้งการตรวจสอบภาคบังคับของสหกรณ์ (Compulsory Cooperative Auditing)[162]

ปัจจุบันสหกรณ์ในเยอรมนีอาจแบ่งออกได้เป็น 5 ประเภทได้แก่ ธนาคารสหกรณ์ (Cooperative Banks) สหกรณ์เพื่อการเกษตร (Rural Cooperatives) สหกรณ์เพื่อการซื้อ การตลาด และบริการอื่น ๆ (Buying and Marketing Cooperatives and Other Service Cooperatives) สหกรณ์เพื่อผู้บริโภค (Consumer Cooperatives) และสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย (Housing Cooperatives)[163] โดยเครือข่ายสหกรณ์มีสมาชิกมากถึง 20 ล้านคนซึ่งนับเป็นองค์กรทางเศรษฐกิจที่มีสมาชิกมากที่สุดในประเทศ โดยสมาชิกส่วนใหญ่เป็นชาวนา ชาวสวน และคนทำไวน์[164] โดยสหกรณ์จะมีการบริหารจัดการแบบล่างสู่บน (bottom-up) ไม่ใช่องค์กรที่มีโครงสร้างแบบรวมศูนย์ (Centralized Structure) ซึ่งสหกรณ์ทั้งหลายจะถูกควบคุมโดยกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ (Cooperative Societies Act) อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายหุ้นส่วนบริษัท ซึ่งได้กำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบ (Audit) โดยบุคคลภายนอกและการตรวจสอบภายในอันมีวิธีการที่แตกต่างการจากตรวจสอบบริษัททั่ว ๆ ไป โดยการตรวจสอบสหกรณ์จะต้องมีทั้งการตรวจสอบทางการเงิน (Financial Audit) และการตรวจสอบทางเนื้อหา (Material Audit)[165] นอกจากนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์กำหนดให้สหกรณ์เป็นผู้ประกอบการ (merchants) ภายใต้ประมวลกฎหมายพาณิชย์ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น สหกรณ์เยอรมันจึงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางบัญชีของประมวลกฎหมายพาณิชย์ มาตรา 283 – 335 เช่นเดียวกับผู้ประกอบธุรกิจอื่น ๆ อีกด้วย[166] ส่วนการดำเนินการอื่นใดที่พระราชบัญญัติไม่ได้กำหนดไว้ กฎหมายทั่วไปอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ก็จะถูกนำมาใช้ และเนื่องจากสหภาพยุโรปมีความพยายามจะทำให้กฎหมายภายในของประเทศสมาชิกมีความเป็นเอกภาพ จึงทำให้หลายประเด็นที่เคยถูกควบคุมภายใต้กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์นั้นเปลี่ยนไปถูกควบคุมเป็นเรื่อง ๆ โดยกฎหมายฉบับอื่นเช่น ในประเด็นเรื่องการเปลี่ยนโครงสร้าง การควบกิจการ การโอนทรัพย์สิน เป็นต้น[167]

จะเห็นได้ว่า เยอรมนีมีมุมมองว่าสหกรณ์มีลักษณะโดยรวมคล้ายคลึงกับธุรกิจอื่น ๆ ดังจะเห็นได้ว่าสหกรณ์เยอรมนีต้องจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราปกติ รวมถึง solidarity surcharge (ภาษีที่หุ้นส่วนบริษัทต้องจ่ายเพิ่มเป็นพิเศษจากภาษีรายได้นิติบุคคล) อีกร้อยละ 5.5 เช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่น ๆ[168]

---

[162] DGVR. The German Cooperatives in Europe. [cited 2017 Feb 10]: 1. Available from: https://www.dgrv.de/webde.nsf/272e312c8017e736c1256e31005cedff/2e65c54b0c6567d6c12577cb0046b705/$FILE/Cooperatives_EU.pdf

[163] Ibid., 4.

[164] Ibid., 3.

[165] Genossenschaftsgesetz section 53-64

[166] Genossenschaftsgesetz section 17

[167] Hans-H Münkner, “Cooperative Governance” February 2013

[168] Meyer Koring. Cooperative Society. [cited 2017 Aug 16] Available from: http://www.corporate-law.eu/en/germany/cooperative%20society/

และเมื่อสหกรณ์มีการเจริญเติบโตเป็นอย่างมาก พระราชบัญญัติสหกรณ์จึงได้รับการปรับปรุงให้มีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายหุ้นส่วนบริษัทเพื่อการควบคุมที่เป็นระบบยิ่งขึ้น โดยจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีการบัญญัติเรื่องการจัดการและบริหารภายในองค์กรสหกรณ์ที่มีลักษณะคล้ายกับกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการหุ้นส่วนบริษัททั่วไป โดยแบ่งกลุ่มคนที่คอยกำกับดูแลภายในสหกรณ์ออกเป็นคณะกรรมการผู้บริหาร (Board of Directors) คณะกรรมการผู้ให้คำปรึกษา (Supervisory Committee) และที่ประชุมสมาชิก/ตัวแทนสมาชิก ซึ่งคณะกรรมการผู้บริหารมีหน้าที่ในการรับผิดชอบจัดการกิจการสหกรณ์โดยเป็นอิสระจากคำตัดสินของสมาชิกสหกรณ์[169] และคณะกรรมการผู้ให้คำปรึกษามีหน้าที่ให้คำปรึกษาคณะกรรมการผู้บริหารในการจัดการงานต่าง ๆ และคอยรายงานการดำเนินงานให้กับสมาชิก/ตัวแทนสมาชิกในที่ประชุม[170] รวมทั้งยังเป็นผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ซึ่งต้องทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบ (Cooperative Auditor of the Federation) โดยต้องรายงานผลการตรวจสอบภายในให้กับเจ้าหน้าที่[171] อย่างไรก็ดี คณะกรรมการผู้บริหารและคณะกรรมการผู้ให้คำปรึกษาต้องมีความเป็นอิสระออกจากกันในระดับหนึ่ง หากคณะกรรมผู้บริหารไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติสหกรณ์[172]และกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

โดยทั่วไปแล้ว พระราชบัญญัติสหกรณ์ไม่มีได้ข้อจำกัดในการรับสมาชิกสหกรณ์มากนัก แต่กฎหมายก็เปิดช่องให้ผู้ก่อตั้งสามารถกำหนดเงื่อนไขการเข้ารับสมาชิกได้ไว้ในหนังสือก่อตั้งก็ได้ เช่น สมาชิกต้องเป็น resident ของ district ที่กำหนด เป็นต้น แต่หากสหกรณ์จะขยายการทำกิจการไปถึงบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกจะต้องระบุชัดแจ้งไว้ในหนังสือก่อตั้ง มิฉะนั้นจะมีผลไม่สมบูรณ์[173] อย่างไรก็ดี หนังสือก่อตั้งดังกล่าวจะต้องได้รับการรับรองโดยศาลว่าได้มีข้อกำหนดครบถ้วนตามที่กฎหมายบังคับหรือไม่[174] โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อให้แน่ใจว่าสหกรณ์นั้นมีการส่งเสริมสมาชิกอย่างแท้จริง และไม่ก่อให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายแก่สมาชิกสหกรณ์และเจ้าหนี้ต่าง ๆ[175] ทั้งนี้ ไม่ปรากฏว่ากฎหมายห้ามรับสมาชิกที่เป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด

สิ่งที่ทำให้ระบบการจัดการสหกรณ์มีความโดดเด่นคือการมีองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ (Audit) สหกรณ์แยกออกมาเป็นพิเศษ คือ DeutscherGenossenschafts und Raiffeisenverband e. V. (DGRV) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในควบคุมจัดการบริหารงานของสหกรณ์ทุกประเภทที่มีในเยอรมัน ยกเว้นสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย (Housing Cooperatives) ซึ่งมีสมาชิกประมาณ 3.8 ล้านคนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การควบคุมของ DGRV โดยมีองค์กรควบคุมกำกับเป็นของตนเองคือ GdWBundesverbanddeutscherWohnungs-und

---

[169]Genossenschaftsgesetz section 27

[170]Genossenschaftsgesetz section 38

[171]Genossenschaftsgesetz section 58(3)

[172]Genossenschaftsgesetz section 34

[173] Genossenschaftsgesetz Secion 8

[174] Genossenschaftsgesetz Secion 10-11

[175] Koring, Cooperative Society.

Immobilienunternehmen[176] ทั้งนี้สหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัยยังตกอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีก เช่นกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้าง กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย และกฎหมายแรงงาน เป็นต้น[177]

ตารางที่ 3 รายละเอียดขององค์กรสหกรณ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในภาพรวม

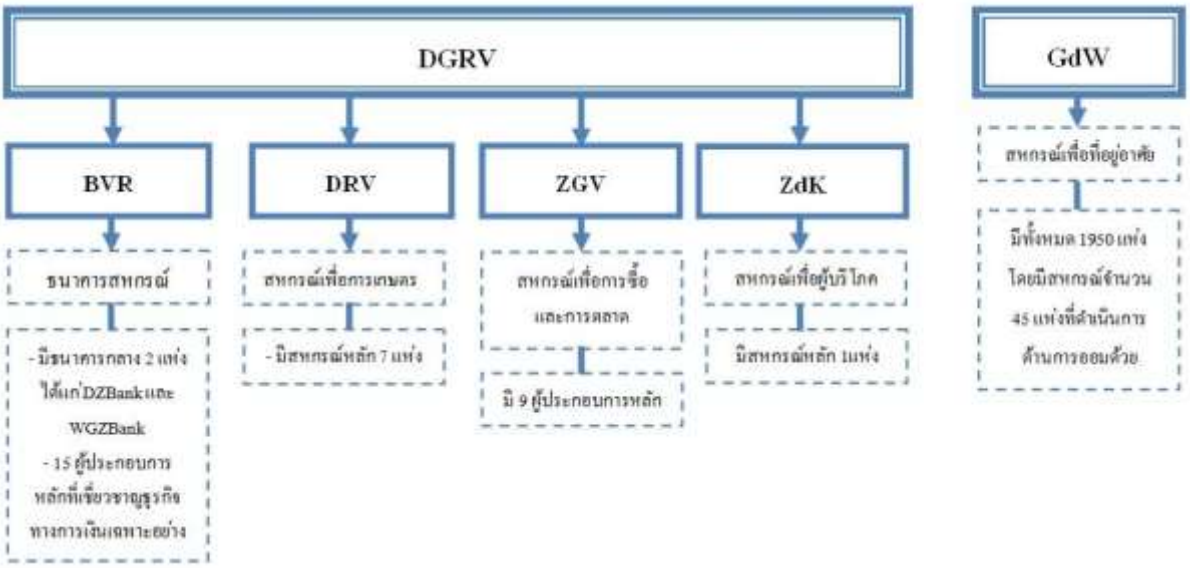
รูปแบบของสหกรณ์	จำนวน	งบดุล (ล้านยูโร)	จำนวนสมาชิก (ล้านคน)
ธนาคารสหกรณ์	1,047	788	18.02
องค์กรเฉพาะกิจที่อยู่ภายในเครือข่ายบริการทางการเงินของสหกรณ์	11	534	
	จำนวน	ผลประกอบการ (ล้านยูโร)	จำนวนสมาชิก (ล้านคน)
สหกรณ์ Raiffeisen เพื่อ สินค้า บริการ และการเกษตร รวมถึงศูนย์กลางสหกรณ์	2,316	66	1.4
สินค้าที่ทำโดยอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และสหกรณ์เพื่อการบริการ รวมถึงศูนย์กลางสหกรณ์	1,262	117	0.33
สหกรณ์เพื่อพลังงาน	882	1	0.15
สหกรณ์เพื่อนผู้บริโภคและสหกรณ์เพื่อการบริการ	310	2	0.4
รวม	5,634		19.4

ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2014[178]

[176] DGVR, “Facts and Figures,” 6.

[177] Münkner, “Cooperative Governance”.

[178] DGVR, “Facts and Figures,” 6.



ภาพที่ 5 โครงสร้างการกำกับดูแลสหกรณ์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยรวม

การกำกับดูแลสหกรณ์ใน DGRV นั้นจะมีการแบ่งกลุ่มการกำกับย่อยลงมาอีก 4 กลุ่มเพื่อควบคุมสหกรณ์เฉพาะกลุ่ม ได้แก่ National Association of German Cooperative Banks reg. assoc. (BVR) ที่ควบคุมดูแลธนาคารสหกรณ์ German Raiffeisen Federation reg. assoc. (DRV) ที่ควบคุมสหกรณ์เพื่อการเกษตร Der MITTELSTANDSVERBUND (ZGV) ที่ควบคุมสหกรณ์เพื่อการซื้อและการตลาด และ Central Federation of German Consumer Cooperatives reg. assoc. (ZdK) ที่ควบคุมสหกรณ์เพื่อผู้บริโภค[179]

อย่างไรก็ดี เนื่องจากสหกรณ์แต่ละประเภทก็มีการกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่แตกต่างกัน จึงมิได้มีนายทะเบียนกลางที่มีอำนาจดูแลสหกรณ์ทุกประเภท อย่างไรก็ดีพระราชบัญญัติสหกรณ์ได้กำหนดไว้เป็นการทั่วไปให้การลงทะเบียน การกำหนดกฎเกณฑ์ของการดำเนินการสหกรณ์ และการดำเนินการที่สำคัญอื่น ต้องแจ้ง หรือขออนุญาตจากศาล นอกจากนี้ ยังได้กำหนดโทษอาญาไว้โดยเฉพาะสำหรับความผิดหลายประเภท เช่น การฉ้อโกงสมาชิกโดยคณะกรรมการผู้บริหาร หรือการโกงผลลงคะแนน เป็นต้น[180]

เพื่อที่จะเข้าใจการดำเนินการของระบบธนาคารสหกรณ์ จึงควรที่จะเห็นภาพรวมของระบบการเงินของเยอรมนีก่อนว่าเป็นระบบที่เรียกว่า ‘3Pillar System’ ที่แบ่งภาคธุรกิจทางการเงินออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ธนาคารขนาดใหญ่ กลุ่มธนาคารออมทรัพย์ และธนาคารสหกรณ์ ซึ่งธนาคารสหกรณ์จะมีลักษณะพิเศษคือไม่เน้นแสวงหากำไรอย่างสถาบันการเงินอื่น ๆ แต่มีไว้เพียงเพื่อสนับสนุนธุรกิจของสมาชิก[181]

ในส่วนของธนาคารสหกรณ์เยอรมนีนั้น นอกจากจะตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับธุรกิจธนาคารและพระราชบัญญัติสหกรณ์แล้ว ก็ยังจะมีการพัฒนากฎหมายซึ่ง DGRV

---

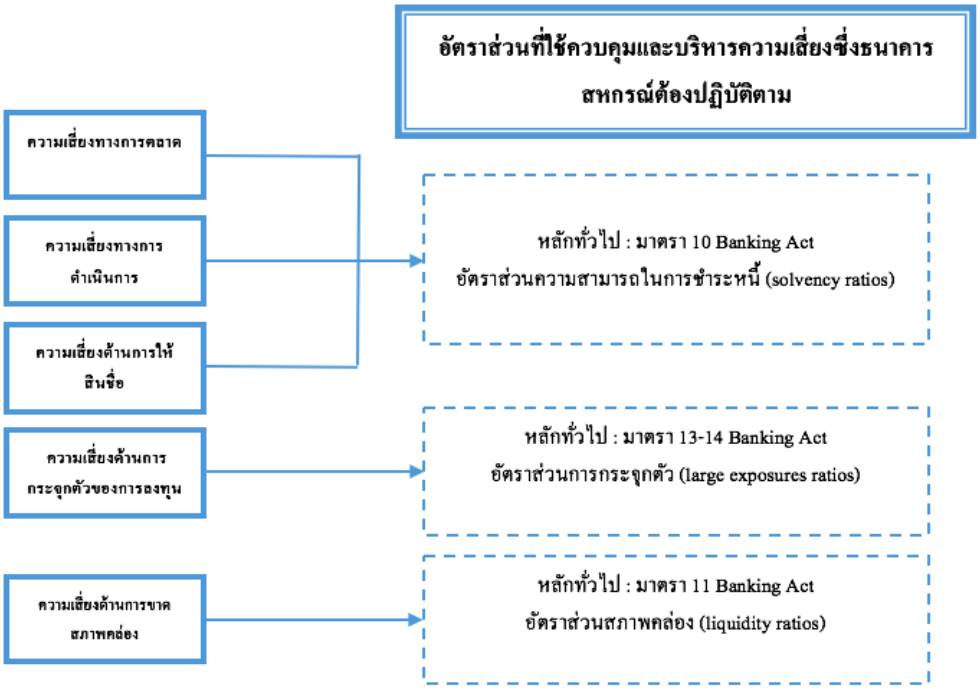
[179] DGVR, The German Cooperatives, 5.

[180] Genossenschaftsgesetz Part IX

[181] Patrick Behr and Reinhard H. Schmidt, “The German Banking System: Caracteristics and Challenges” White Paper No.32 SAFE November 2015

และหน่วยงานอื่นร่วมกันร่างขึ้นมาเพื่อออกมาควบคุมกำกับดูแลธนาคารสหกรณ์และสหกรณ์ที่มีผู้อำนวยการที่ทำงานเต็มเวลา (Full-time Directors) โดยเฉพาะ คือ ประมวลกฎหมายว่าด้วยการควบคุมสหกรณ์ (Co-operative Corporate Governance Code) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005 เนื่องจากเยอรมนีออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมธุรกิจ (Corporate Governance Code) ในปี ค.ศ. 2002 ขึ้นมาเพื่อบังคับใช้กับบริษัทที่จดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์ แต่โดยสภาพแล้วสหกรณ์นั้นมีโครงสร้างที่แตกต่างออกไปจากบริษัทที่จดทะเบียนเหล่านั้น จึงเห็นสมควรที่จะต้องตรากฎหมายว่าด้วยการควบคุมสหกรณ์แยกออกมาเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานทั่วไปแต่ก็มีความเหมาะสมกับลักษณะเฉพาะของธนาคารสหกรณ์เช่นเดียวกัน[182]

โดยทั่วไปแล้วพระราชบัญญัติสหกรณ์กำหนดให้ธนาคารสหกรณ์ต้องมีกรรมการ (Board Members) อย่างน้อยสองคนที่มีคุณสมบัติเป็นผู้เชี่ยวชาญระดับผู้จัดการธนาคารที่ได้รับการรับรองจาก The Federal Supervisory Agency for Financial Services (BaFin)[183] และหนึ่งในคณะกรรมการผู้ให้คำปรึกษา (Supervisory Committee) ต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านบัญชีหรือการตรวจสอบ (Audit)[184] และนอกเหนือจากการตรวจสอบทางการเงินและการตรวจสอบทางเนื้อหาที่ทุกสหกรณ์จะต้องทำตามกฎหมายสหกรณ์แล้ว ยังต้องทำการตรวจสอบให้ได้มาตรฐานของกฎหมายว่าด้วยการธนาคารอีกด้วย[185]



ภาพที่ 6 อัตราส่วนที่ใช้ควบคุมและบริหารความเสี่ยงซึ่งธนาคารสหกรณ์ต้องปฏิบัติตาม

---

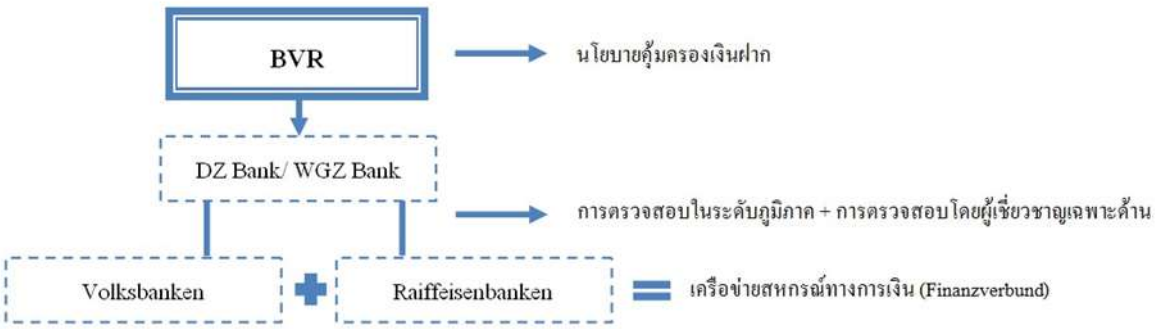
[182] Carl-Friedrich Leuschner, “Cooperative – between Corporate and Cooperative Governance” 26 June 2005

[183] Genossenschaftsgesetz section 24 note 8

[184] Genossenschaftsgesetz section 36(4)

[185] Münkner, “Cooperative Governance”.

สิ่งที่สำคัญคือต้องไม่ลืมว่าธนาคารสหกรณ์เป็นส่วนหนึ่งของระบบธนาคารของเยอรมนีซึ่งมีกฎหมายเฉพาะควบคุมไว้ทั้งระบบอย่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการธนาคาร (Gesetzüber das Kreditwesen หรือ Banking Act) ซึ่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการที่สามารถออกกฎหมายลูกร่วมกับ Deutsche Bundesbank (ธนาคารกลางของเยอรมนี) เพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎเกณฑ์เพิ่มเติม โดยมาตรา 10 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการกำหนดเรื่องการความเสี่ยงในการให้สินเชื่อ ความเสี่ยงทางการตลาด และความเสี่ยงทางการดำเนินการ[186] มาตรา 13 และ 14 ที่มีการกำหนดเรื่องความด้านการกระจุกตัวของการลงทุน[187] มาตรา11 ที่กำหนดเรื่องความเสี่ยงด้านการขาดสภาพคล่อง[188] และมาตรา 25a (1) ที่กำหนดทั้งวิธีการบริหารจัดการความเสี่ยงที่กำหนดไว้ให้ต้องควบคุมตามกฎหมายฉบับนี้พร้อมทั้งขั้นตอนการดำเนินการ[189] ดังนั้นการดำเนินการทุกประการของธนาคารของสหกรณ์จะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับสถาบันการเงิน ซึ่งทั้งนี้ BaFin เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตรวจสอบโดยได้รับการสนับสนุนจาก Deutsche Bundesbank และผู้ตรวจสอบ (auditors) จากองค์กรสหกรณ์[190]



ภาพที่ 7 โครงสร้างการกำกับดูแลธนาคารสหกรณ์

เมื่อพิจารณาโครงสร้างระบบธนาคารสหกรณ์แล้วจะพบว่ามันประกอบไปด้วย Volksbanken (สหกรณ์ท้องถิ่น) และ Raiffeisenbanken (ธนาคารสหกรณ์ซึ่งบัญญัติคำตามชื่อของ Friedrich Raiffeisen) ซึ่งอาจจะเรียกรวมกันได้ว่า Finanzverbundหรือเครือข่ายสหกรณ์ทางการเงิน ซึ่งธนาคารสหกรณ์ต่าง ๆ จะบริหารความเสี่ยงและใช้ระบบ clearing ผ่านธนาคารกลาง 2 แห่ง ได้แก่ DZ Bankและ WGZ Bank ที่ต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบ (audit) ทั้งจากส่วนภูมิภาค (regional audit) และการตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialized audit)[191]

---

[186]Gesetzüber das Kreditwesen section 10

[187]Gesetzüber das Kreditwesen section 13-14

[188]Gesetzüber das Kreditwesen section 11

[189]Gesetzüber das Kreditwesen section 25(a)

[190]Marc Rennert, “Regulation and Supervision of German Cooperative Banks” Deutsche Bundesbank 6 June 2013

[191] National Association of German Housing and Real Estate Enterprises, “The German Cooperative in Europe”

ทั้งนี้ ธนาคารสหกรณ์ทุกแห่งล้วนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ BVR หรือองค์กรธนาคารสหกรณ์แห่งประเทศเยอรมนี โดย BVR มีนโยบายคุ้มครองเงินฝาก (deposit protection scheme) แยกเป็นของตนเองที่ให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกธนาคารสหกรณ์[192] โดย BVR ก็จะมีหน่วยวัดและตรวจสอบแยกออกมาอีกชั้นเพื่อป้องกันไม่ให้ธนาคารสหกรณ์ใช้ความเสี่ยงมากเกินไป[193] อย่างไรก็ตามนโยบายของ BVR นั้นต้องได้รับการตรวจสอบโดย The Federal Banking Supervisory ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่เข้ามาตรวจสอบสถาบันทางการเงินทุกประเภทว่านโยบายหรือกฎเกณฑ์ที่ออกโดยสถาบันการเงิน รวมทั้งธนาคารสหกรณ์ได้มาตรฐานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเงินฝาก (The Deposit Guarantee and Inventor Compensation Act) ที่ใช้บังคับกับสถาบันการเงินทุกประเภทหรือไม่[194]

การตรวจสอบที่เป็นระบบระเบียบและการมีการคุ้มครองเงินฝากที่มั่นคงทำให้ Finanzverbund ได้รับการให้คะแนน AA- ในเรื่องความน่าเชื่อถือโดยหน่วยงานอิสระ 2 แห่งได้แก่ Standard & Poor's และ Fitch Ratings นอกจากนั้น ข้อดีของการบริหารความเสี่ยงร่วมกันผ่านธนาคารกลาง ได้แก่ DZ Bank และ WGZ Bank ทำให้ธนาคารสหกรณ์มีความเป็นอิสระแยกออกจากส่วนอื่นของระบบการเงินเยอรมนีจึงอยู่ได้ด้วยตนเองและไม่ใช้ความเสี่ยงเกินกว่าเหตุ จนทำให้กลายเป็นภาคส่วนที่อยู่รอดท่ามกลางวิกฤติเศรษฐกิจในช่วงปี ค.ศ. 2008-2009 โดยไม่ต้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล อย่างไรก็ตามระบบการบริหารที่จำกัดและอาศัยเงินในการบริหารหลัก ๆ จากเงินฝากของสมาชิกนั้นก็กลายเป็นข้อด้อยทำให้ธนาคารสหกรณ์มีแนวโน้มที่จะเจริญเติบโตได้ยาก เนื่องจากในช่วงเวลานี้ธนาคารสหกรณ์ถูกบีบบังคับให้ลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ตามนโยบายของสหภาพยุโรป แต่ธนาคารสหกรณ์นั้นแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ทั่วไปเพราะมีข้อผูกมัดที่ไม่สามารถลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ดังนั้นจึงทำให้รายได้ของธนาคารสหกรณ์ลดลงในอนาคตจึงอาจทำให้ธนาคารสหกรณ์ขนาดเล็กต้องถูกควบเข้ากับสถาบันการเงินขนาดใหญ่ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับประเทศอื่น ๆ ในสหภาพยุโรป

4.3 ประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายและการกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้ถูกพัฒนามาเป็นระยะเวลามากกว่า 100 ปี โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้การสนับสนุนและผลักดันซึ่งมีผลทำให้ระบบสหกรณ์ของญี่ปุ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีประสิทธิภาพ สามารถปรับตัวกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ และทำให้สหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นกลายเป็นองค์กรที่มีความมั่นคง สามารถดำเนินกิจการในลักษณะพึ่งพาตนเองได้จนมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศภายใต้การกำหนดขอบเขตของสหกรณ์รูปแบบต่าง ๆ และ

---

[192] SatzungBundesverband der DeutschenVolksbanken und Raiffeisenbanken e.V. Section 4(a), 11(a)

[193] DGVR, The German Cooperatives, 5.

[194] "Deposit Protection and Investor Compensation in Germany" Deutsche Bundesbank Monthly Report July 2000, 34.

สนองตอบนโยบายของรัฐบาลโดยไม่สูญเสียความเป็นอิสระ จึงเห็นได้ว่าสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นได้รับการยอมรับและถือเป็นต้นแบบของระบบสหกรณ์ในประเทศที่อยู่ในระหว่างการพัฒนาระบบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์ อีกทั้งเมื่อทำการเปรียบเทียบประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย จะเห็นได้ว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นนั้นมีลักษณะที่ครอบคลุมสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ อย่างเห็นได้ชัดและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับสหกรณ์ประเภทนั้น ๆ ทำการกำกับดูแลสหกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งระบบสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นยังมีการวางเครือข่ายความร่วมมือระหว่างสหกรณ์ในระดับต่าง ๆ อย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่มีสหกรณ์ทุกประเภทอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียว อันก่อให้เกิดปัญหาในการกำกับดูแลและไม่เอื้อต่อการพัฒนาสหกรณ์ซึ่งมีความหลากหลายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นต้นแบบสำคัญที่มีคุณค่าในการที่จะศึกษาและนำมาเปรียบเทียบกับระบบสหกรณ์ของประเทศไทย

สหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นในอดีตนั้นได้ถูกกำเนิดและมีการเริ่มต้นโดยพัฒนามาจากรูปแบบของกลุ่มสหกรณ์ผู้บริโภค ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมราคาสินค้าและผลผลิตต่าง ๆ ของบุคคลในชนบท ซึ่งภายหลังในปี พ.ศ. 2443 ประเทศญี่ปุ่นได้มีการออกกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรก ได้แก่ Samgyo Kumiai Law หรือกฎหมายสหกรณ์เพื่อการอุตสาหกรรม โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการดำเนินงานของสหกรณ์ โดยมีจุดประสงค์ในการคุ้มครองเกษตรกรที่อาศัยอยู่ในชนบทและผู้ประกอบกิจการขนาดเล็กในประเทศญี่ปุ่น โดยประเทศญี่ปุ่นได้นำรูปของกฎหมายดังกล่าวมาจากกฎหมายสหกรณ์ในประเทศเยอรมนีมาเป็นต้นแบบ ซึ่งในภายหลังได้กลายมาเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของกฎหมายสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน[195]

4.3.1 ประเภทและการดำเนินงานทั่วไปของสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่น

ปัจจุบันสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นนั้นได้ถูกพัฒนาและมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก โดยประเทศญี่ปุ่นได้มีการแบ่งแยกรูปแบบของสหกรณ์ตามลักษณะเฉพาะของกลุ่มอุตสาหกรรม เช่น การเกษตรกรรม การประมง การป่าไม้ การประกันภัย การให้สินเชื่อและการออมทรัพย์ การธนาคาร และการใช้แรงงาน เป็นต้น โดยสหกรณ์แต่ละรูปแบบในประเทศญี่ปุ่นได้มีการต่อยอดการพัฒนาแยกต่างหากจากกันไปตามลักษณะเฉพาะของกิจการ ซึ่งมีผู้เข้าร่วมกันเป็นกลุ่มสมาชิกที่แตกต่างกันออกไป จึงทำให้สหกรณ์ในแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันทั้งในด้านรูปแบบของการให้บริการแก่สมาชิก และความจำเป็นในการควบคุมและกำกับดูแลสหกรณ์ประเภทนั้น ๆ ซึ่งในภายหลังประเทศญี่ปุ่นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายเฉพาะของสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไป โดยไม่มีกฎหมายกลางหรือกฎหมายหลักของสหกรณ์ เพื่อให้หลักเกณฑ์ในการควบคุมสหกรณ์ในประเทศ

---

[195] Akira Kurimoto, International Handbook of Cooperative Law: Editors Dante Cracogna, Antonio Fici, and Hagen Henry , *Japan*, (Springer 2013) 503-524.

ญี่ปุ่นมีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะ และวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะพิเศษของสหกรณ์ในแต่ละประเภท

ลักษณะประการสำคัญอีกประการของสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นนอกเหนือจากการกำหนดให้มีกฎหมายเฉพาะของแต่ละกลุ่มสหกรณ์แล้ว กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีการจัดตั้งองค์กรเฉพาะเพื่อดำเนินงานของสหกรณ์แต่ละประเภท ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบขององค์กร หรือสมาคมโดยไม่ได้มีการกำหนดให้มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงเป็นองค์กรหลักของสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่น หรือ Apex Organization สำหรับการส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ทุกประเภท ดังเช่นประเทศไทยซึ่งมีสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เป็นผู้ทำหน้าที่ในการส่งเสริมสหกรณ์ไทยทุกประเภท โดยประเทศญี่ปุ่นจะมีเพียงหน่วยงานกลาง หรือ Japan Joint Committee of Co-operatives (JJC) ซึ่งมีหน้าที่ให้เพียงความคิดเห็นหรือแนวทางในการสนับสนุนสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ และในลักษณะเดียวกันเมื่อพิจารณาถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ของประเทศญี่ปุ่นนั้น จะพบว่าไม่ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานใดเพียงหน่วยงานเดียวเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับดูแลการบริหารกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ แต่จะกำหนดให้การกำกับดูแลสหกรณ์ของประเทศญี่ปุ่นแต่ละประเภทอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเฉพาะซึ่งมีความสอดคล้องกับลักษณะของสหกรณ์นั้น ๆ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการวางหลักเกณฑ์และทำให้หน่วยงานของรัฐที่มีความรู้ความสามารถได้เข้ามามีส่วนในการส่งเสริมและจัดการสหกรณ์ประเภทนั้น ๆ ให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกส่วนรวม ดังนั้น รูปแบบสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นจึงไม่มีการรวมอำนาจในการตรวจสอบและกำกับดูแลไว้ที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ไม่มีกฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งในเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ทุกประเภทดังเช่นระบบสหกรณ์ของประเทศไทย

ระบบของสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นนั้น โดยส่วนมากจะมีการแบ่งโครงสร้างออกเป็นสามลำดับชั้น กล่าวคือ ลำดับแรกได้แก่บุคคลในสังคมซึ่งมีความต้องการที่จะได้รับผลประโยชน์ร่วมกันจะมีการรวมตัวกันเพื่อเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหกรณ์ขนาดเล็กซึ่งจัดตั้งเป็นสมาคมในระดับท้องถิ่น และในลำดับที่สองสหกรณ์ขนาดเล็กดังกล่าวซึ่งมีลักษณะเหมือนกันในทุกท้องถิ่นก็จะเข้าร่วมกันเป็นสมาชิกขององค์กรระดับชาติซึ่งมีสถานะเป็นองค์การสูงสุดของรูปแบบสหกรณ์ในประเภทนั้น ๆ อันเป็นองค์การสูงสุดในลำดับสุดท้ายคือลำดับที่สาม

การตั้งสหกรณ์ตามกฎหมายญี่ปุ่นส่วนมากนั้นได้กำหนดให้สมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาผู้ประกอบอาชีพที่เกี่ยวเนื่องกับประเภทของสหกรณ์ที่ตนประสงค์จะเข้าร่วม บุคคลผู้อยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง ทั้งนี้กฎหมายยังอนุญาตให้กลุ่มของบุคคลหรือนิติบุคคลที่ดำเนินกิจการเกี่ยวเนื่องกับประเภทของสหกรณ์และสหกรณ์ในลักษณะเดียวกันที่อยู่ใกล้เคียง สามารถร่วมเข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์ที่จัดตั้งได้[196] ในลำดับต่อมาสหกรณ์ในระดับจังหวัดและภูมิภาคดังกล่าวจะเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหกรณ์กลาง

[196] The Agricultural Cooperative Society Law, Article 12

ซึ่งจะอยู่ภายใต้หน่วยงานระดับรัฐอีกลำดับหนึ่ง จึงเห็นได้ว่ากฎหมายสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นไม่ได้มีการจำกัดประเภทของสมาชิกไว้เพียงบุคคลธรรมดาแต่ยังมุ่งเน้นในการให้การสนับสนุนแก่สมาชิกที่เป็นผู้ประกอบกิจการขนาดเล็กและกลางเพื่อให้สามารถเข้าถึงการบริการของสหกรณ์แต่ละประเภทได้

ตารางที่ 4 ประเภทของสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่น[197]

ชนิดของสหกรณ์	องค์การสหกรณ์สูงสุด (Apex Organization)	กิจการและกิจกรรมของสหกรณ์	กฎหมายที่ควบคุม	หน่วยงานที่กำกับดูแล
สหกรณ์ผู้บริโภค	Japanese Consumers' Co-operative Union, National Federation of University Cooperative Association, National Federation of Workers and Insurance Cooperatives, Japanese Health and Welfare Cooperative Federation	-การขายปลีก -การประกัน -สุขภาพและความเป็นอยู่ -การเคหะ	Consumer Livelihood Co-operative Society Law	Ministry of Health, Labor, and Welfare
สหกรณ์การเกษตร	National Organizations of Agricultural Co-operative (JA)	-ด้านการตลาด -การให้คำแนะนำในทางเกษตร -การประกัน -บริการเงินฝากและสินเชื่อ -การสนับสนุนทางด้านสินค้าและผลิตภัณฑ์	Agricultural Co-operative Society Law	Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries
สหกรณ์การประมง	National Federation of Fisheries Co-operative Associations	-ด้านการตลาด -การประกัน -บริการเงินฝากและ	Fisheries Co-operative Association	Ministry of Agriculture, Forestry, and

[197] ICA Committee on Consumer Cooperation for Asia and the Pacific. Japan. [cited 2017 Jan 11]; Available from: http://jccu.coop/eng/public/pdf/asia_2012_06.pdf

ชนิดของสหกรณ์	องค์การสหกรณ์สูงสุด (Apex Organization)	กิจการและกิจกรรมของสหกรณ์	กฎหมายที่ควบคุม	หน่วยงานที่กำกับดูแล
		สินเชื่อ -แนะนำแนวทางการประกอบธุรกิจ -การสนับสนุนทางด้านสินค้าและผลิตภัณฑ์	Law	Fisheries
สหกรณ์ป่าไม้	National Federation of Forest Owner's Co-operative Associations	-ด้านการตลาด -แนะนำแนวทางการประกอบธุรกิจ -การสนับสนุนทางด้านสินค้าและผลิตภัณฑ์	Forest Co-operative Law	Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries
สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน	National Association of Shinkin Banks	-การออมและการให้สินเชื่อกู้ยืมเงิน	Credit Union Law	Fiscal Services Agency
สหกรณ์ธนาคารแรงงาน	National Association of Labour Banks (NALB)	-การออมและการให้สินเชื่อกู้ยืม และอื่น ๆ	Labour Bank Law	Ministry of Health, Labor, and Welfare และFinancial Services Agency
สหกรณ์ลูกจ้าง	Japan Worker's Co-operative Union (Jigyodan)	-สวัสดิการ การบำรุงรักษา และกระบวนการทางด้านอาหาร	ไม่มี	ไม่มี

4.3.2 การดำเนินงานในลักษณะธนาคารของของสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่น

เมื่อพิจารณาระบบสหกรณ์ของประเทศญี่ปุ่นจะพบว่ามีการแบ่งแยกประเภทของสหกรณ์ออกจากกันอย่างชัดเจน และมีการปรับใช้กฎหมายโดยเฉพาะเจาะจงสำหรับประเภทสหกรณ์ที่แตกต่างกัน แต่หากพิจารณาในเบื้องลึกของสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ จะเห็นได้ว่ามีโครงสร้างของระบบการดำเนินกิจการและการให้บริการแก่สมาชิกในลักษณะเช่นเดียวกับการธนาคารอยู่ภายใน กล่าวคือนอกเหนือจากการให้บริการตามลักษณะเฉพาะและวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ประเภทนั้น ๆ แล้วก็ยังพบสหกรณ์ในหลาย

ประเภทได้มีการให้บริการการออมเงินและให้สินเชื่อแก่สมาชิกหรือบุคคลอื่น โดยลักษณะในการให้บริการทางการเงินดังกล่าวที่มีความสำคัญอย่างมากในประเทศญี่ปุ่นเนื่องจากระบบดังกล่าวในปัจจุบันได้ครอบคลุมไปทั้งระดับท้องถิ่น จนถึงระดับประเทศ และประกอบไปด้วยสมาชิกเป็นจำนวนมาก โดยการให้บริการทางการเงินดังกล่าวนั้นสามารถพบได้ในสหกรณ์ดังเช่น สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การป่าไม้ สหกรณ์การประมง และสหกรณ์ธนาคารแรงงาน รวมถึงสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์หลักในทางการให้บริการทางการเงินอันได้แก่เครดิตยูเนี่ยนและสหกรณ์สินเชื่อ เป็นต้น

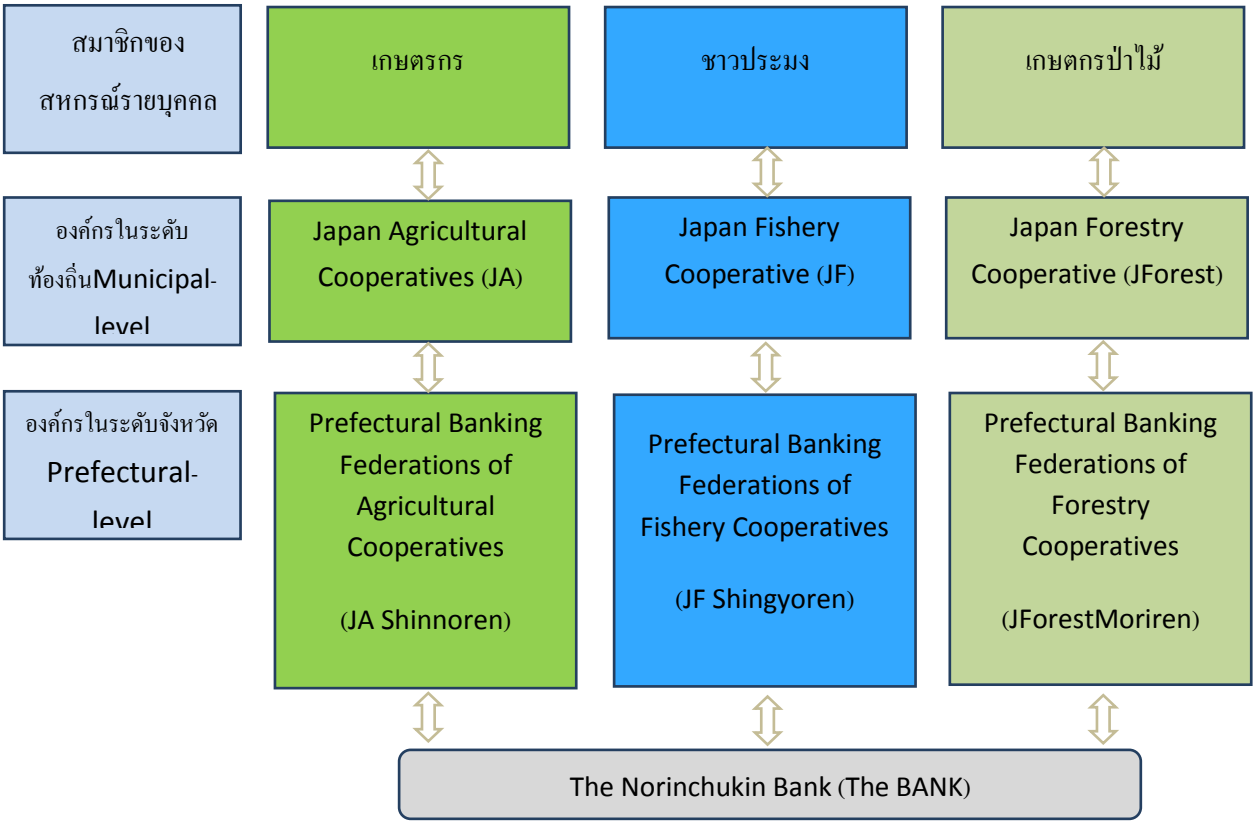
4.3.2.1 สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การป่าไม้ และสหกรณ์การประมง

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ประชากรในประเทศญี่ปุ่นส่วนมากโดยเฉพาะในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวข้องกับการเกษตร การประมง และการป่าไม้ ซึ่งเมื่อบุคคลดังกล่าวไม่อาจเข้าถึงการให้บริการทางการเงินจากธนาคารจึงมีการรวมกลุ่มบุคคลขึ้นเพื่อจัดตั้งเป็นกลุ่มสหกรณ์ขนาดเล็กเพื่อให้การสนับสนุนทางด้านต่าง ๆ แก่สมาชิกและแพร่ขยายขึ้นจนถือว่าเป็นรูปแบบของสหกรณ์ขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศญี่ปุ่น โดยในปัจจุบันหากพิจารณาสหกรณ์ทั้งสามประเภท ก็จะพบว่าสหกรณ์ทั้งสามอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายเฉพาะที่แยกต่างหากจากกันอันได้แก่ Agricultural Cooperative Law, Fishery Cooperative Law, และ Forestry Cooperative Law แต่อย่างไรก็ตามสหกรณ์ทั้งสามประเภทก็ยังคงมีความเกี่ยวโยงกันในทางระบบทางการเงินของสหกรณ์ โดยนอกเหนือจากการให้การสนับสนุนและช่วยเหลือสมาชิกในลักษณะต่าง ๆ เช่นการให้ความช่วยเหลือในการจัดการธุรกิจของสมาชิก การสนับสนุนเกี่ยวกับผลผลิตและอุปกรณ์จำเป็น และการประกันภัยในรูปแบบต่าง ๆ สหกรณ์ทั้งสามประเภทก็ยังมีการให้บริการทางด้านการเงินโดยให้สมาชิกสามารถออมเงินไว้กับสหกรณ์และการให้สินเชื่อและเงินทุนในรูปแบบต่าง ๆ[198] โดยลักษณะของระบบการเงินของสหกรณ์ดังกล่าวจะถูกแบ่งออกเป็นสามระดับ เงินที่ได้รับจากการออมของสหกรณ์ในระดับท้องถิ่นของสหกรณ์ทั้งสามประเภทจะถูกนำไปเป็นทุนในการดำรงชีพและการดำเนินกิจการสำหรับสมาชิกโดยจะมีการนำเงินส่วนที่คงเหลือไปฝากไว้กับองค์กรในระดับจังหวัด ซึ่งจะมีการนำเงินดังกล่าวไปเป็นทุนสำหรับกิจการในระดับองค์กรหรือบริษัททางการเกษตร การประมง การป่าไม้ และกิจการในลักษณะเดียวกัน โดยเงินทุนที่เหลือจากองค์กรในระดับจังหวัดก็จะถูกนำไปเป็นเงินทุนหลักของธนาคาร Norinchukin ตามลำดับ[199]

---

[198] The Agricultural and Cooperative Society Act, Section 10

[199] The Norinchukin Bank. Annual Report 2016. [cited 2017 Feb 5]; Available from: https://www.nochubank.or.jp/en/ir/annual_report/pdf/ar_2016.pdf



ภาพที่ 8 ภาพรวมระบบของสหกรณ์ทั้งสามประเภท

ธนาคาร Norinchukinนั้นถูกจัดตั้งโดยมีสถานะเป็นสถาบันทางการเงินเอกชนภายใต้กฎหมายเฉพาะเรียกว่า Norinchukin Bank Law โดยมาตรา 8 ของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มีสมาชิกเป็นสหกรณ์ต่าง ๆ ในระดับท้องถิ่น (Municipal Cooperative) และหน่วยหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัด (Prefectural Federation) และหน่วยงานอื่น ๆ โดยมีการวางหลักไว้ใน มาตรา 1 ของกฎหมาย Norinchukin Bank[200]ให้ธนาคารดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศและเป็นสถาบันที่มีความสำคัญในการให้ความสนับสนุนทางการเงินแก่กิจการอันเกี่ยวเนื่องกับการเกษตร การป่าไม้ และการประมง

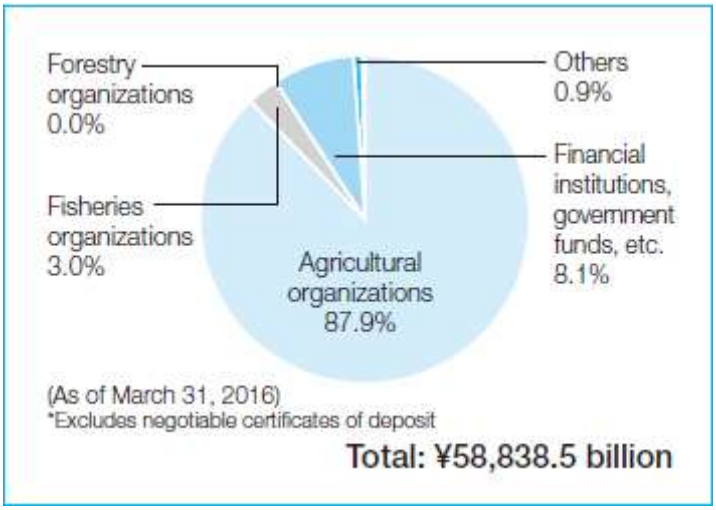
เงินทุนของธนาคาร Norinchukin นอกจากจะมาจากเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์ยังมาจากการออกหุ้นกู้ของธนาคาร และการจัดหาทุนในตลาดการเงิน ซึ่งเมื่อมีการระดมทุนจากแหล่งต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว เงินทุนก็จะถูกนำไปให้บริการกู้ยืมเงินแก่สมาชิกสหกรณ์การเกษตร การประมง การป่าไม้ และกิจการที่เกี่ยวข้อง นอกเหนือจากนั้นธนาคาร Norinchukin ก็ยังมีการบริหารเงินทุนดังกล่าวโดยนำไปลงทุนในหลักทรัพย์และตราสารทางการเงินต่าง ๆ และนำผลกำไรจากการลงทุนมาตอบแทนให้แก่สมาชิก[201] และเพื่อคุ้มครองเงินของสมาชิกและผู้บริโภค ระบบสหกรณ์ในรูปแบบของการเกษตร

---

[200] Norinchukin Bank Act, Section 1

[201] Norinchukin Bank Act, Section 78

และการประมงก็ได้มีการให้ความคุ้มครองโดยระบบการประกันเงินฝากภายใต้กฎหมาย Agricultural and Fishery Cooperative Saving Insurance ซึ่งมีการให้ความคุ้มครองเต็มจำนวนเงินเฉพาะการฝากเงินชนิดที่ไม่มีดอกเบี้ยและสามารถเรียกคืนได้เมื่อทวงถาม ซึ่งหากเป็นเงินฝากชนิดอื่นนั้นจะได้รับความคุ้มครองภายในวงเงิน10 ล้านเยน



ภาพที่ 9 จำนวนเงินฝากของธนาคาร Norinchukin (ข้อมูลวันที่ 31 มีนาคม 2559)

เมื่อพิจารณาโครงสร้างในการกำกับดูแลของสหกรณ์ทั้งสามประเภท จะเห็นได้ว่าสหกรณ์ทั้งสามประเภทนั้นได้ถูกกำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐซึ่งแตกต่างกันไปตามประเภทของสหกรณ์ทั้งสาม และอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะที่แยกต่างหากจากกัน แต่ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงระบบทางการเงินของสหกรณ์ดังกล่าวนั้นซึ่งอยู่ภายใต้โครงสร้างในลักษณะกว้างอันมีธนาคาร Norinchukin ซึ่งทำการดำเนินระบบการเงินของสหกรณ์ทั้งสามประเภทของญี่ปุ่นในระดับประเทศดังนั้นจึงมีการออกกฎหมาย Norinchukin Bank ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์โดยเฉพาะสำหรับธนาคารดังกล่าว โดยได้กำหนดให้ธนาคารดังกล่าวต้องมีการควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินการภายในองค์กรโดยจะต้องปฏิบัติตามมติของคณะผู้แทนของผู้มีอำนาจ (Council of Delegates) ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นทั้งหมด และในขณะเดียวกันจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมดูแล (Supervisory Committee) และคณะกรรมการบริหาร ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการและทำการตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กร และเมื่อมีการพิจารณาตัดสินการดำเนินงานใด คณะกรรมการควบคุมดูแลจะต้องทำหน้าที่ในการยื่นระเบียบวาระต่าง ๆ ที่พิจารณาแก่คณะผู้แทนของผู้มีอำนาจ อีกทั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของกรรมการบริหารให้เป็นไปโดยถูกต้อง ทั้งนี้คณะกรรมการทั้งหมดจะถูกควบคุมโดยผู้ตรวจสอบบัญชีและกำกับดูแล (Audit & Supervisory Board Member) อีกชั้นหนึ่งภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมาย Norinchukin Bank

นอกจากนี้ธนาคาร Norinchukin ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงที่มีอำนาจ (Competent Minister) อันได้แก่กระทรวงการเกษตร การประมง การป่าไม้ และรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีซึ่งเรียกว่า Financial Services Agency โดยหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอาจมีการกำหนดมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของธนาคารให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและถูกต้อง[202] ซึ่งหากกรณีมีการกระทำอันผิดกฎหมายหรือไม่เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของธนาคาร หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจอาจออกคำสั่งให้ธนาคารมีการปรับปรุงหรือแก้ไขการกระทำความผิดดังกล่าวภายในกำหนด และหากไม่มีการปรับปรุงหรือแก้ไขก็อาจมีการออกมาตรการกำหนดโทษโดยการระงับการดำเนินกิจการของธนาคารทั้งหมดหรือบางส่วน[203] หรืออาจมีการยกเลิกมติที่ประชุม รวมถึงการถอดถอนสมาชิกของคณะกรรมการต่าง ๆ ในกรณีที่มีความร้ายแรงและกระทบต่อส่วนรวม[204]

4.3.2.2 เครดิตยูเนี่ยนและสหกรณ์ธนาคาร

เครดิตยูเนี่ยนในประเทศญี่ปุ่นนั้นแรกเริ่มถูกพัฒนาและแพร่หลายในท้องถิ่นสำหรับกลุ่มของบุคคลซึ่งมีฐานะยากจนและไม่อาจเข้าถึงการให้บริการทางการเงินของธนาคาร ปัจจุบันระบบของสถาบันการเงินในการให้บริการดังเช่นธนาคารดังกล่าวก็ได้มีการขยายและแพร่หลายไปทั่วประเทศญี่ปุ่น ซึ่งอาจมีการแบ่งแยกออกเป็นธนาคารเครดิตยูเนี่ยน Shinkin ซึ่งโดยหลักจะมีขนาดเล็กเน้นให้บริการแก่สมาชิกในระดับท้องถิ่นภายใต้กฎหมายเฉพาะของธนาคาร Shinkin Bank Act จะมีการให้บริการและอำนวยความสะดวกทางการเงินในรูปแบบของการออมเงินและให้สินเชื่อทั้งสมาชิกและบุคคลภายนอก[205] โดยไม่แสวงหากำไร และสหกรณ์สินเชื่อ (Shinyu Kumiai) ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะเรียกว่า Financial Operationsby Cooperatives Act ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการสนับสนุนและช่วยเหลือทางการเงินสำหรับสมาชิกของสหกรณ์สินเชื่อซึ่งส่วนมากเป็นผู้ประกอบกิจการขนาดเล็กและกลาง (SMEs) โดยการให้บริการทางการเงินจะมีขนาดที่เล็กกว่าและแตกต่างจากเครดิตยูเนี่ยน Shinkin เนื่องจากกฎหมายอนุญาตให้มีการรับฝากเงินและให้กู้เงินโดยไม่จำกัดเฉพาะสำหรับสมาชิก แต่จำกัดจำนวนเงินที่อาจให้บุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกู้ยืมได้ไม่เกินยี่สิบเปอร์เซ็นต์ของจำนวนเงินที่ให้กู้ยืมทั้งหมด[206]

---

[202] Norinchukin Bank Act, Section 56

[203] Norinchukin Bank Act, Section 85

[204] Norinchukin Bank Act, Section 86

[205] Shinkin Bank Act, Section 53

[206] Hosono, K., Sakai, K. and Tsuru, K., "Consolidation of cooperative banks (Shinkin) in Japan: motives and consequences," Discussion papers 2006, Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI)

ตารางที่ 5 ความแตกต่างของสหกรณ์และธนาคารทั่วไป[207]

ประเภท	ธนาคารShinkin	สหกรณ์สินเชื่อ	ธนาคารทั่วไป
กฎหมายที่กำกับดูแล	กฎหมาย Shinkin Bank	Financial Operations by Cooperative Act	กฎหมายธนาคาร (Banking Law)
วัตถุประสงค์	มุ่งเน้นในการให้บริการทางการเงินแก่สมาชิกโดยสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพของบุคคลจากการออมเงิน	มุ่งเน้นการให้การสนับสนุนและช่วยเหลือซึ่งกันและกันของสมาชิกในการปรับปรุงสถานะทางการเงิน	ให้การบริการทางการเงินแก่บุคคลทั่วไป
รูปแบบขององค์กร	องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร	องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร	องค์กรแสวงหากำไร
ขอบเขตการดำเนินงาน	-มีการรับฝากเงินสำหรับสมาชิกและบุคคลภายนอกโดยไม่จำกัดจำนวน -มีการให้สินเชื่อแก่สมาชิก -มีการให้บุคคลภายนอกภายใต้ข้อจำกัดบางประการ	-มีการรับฝากเงินสำหรับสมาชิกโดยไม่จำกัดจำนวน -มีการให้สินเชื่อแก่สมาชิก -มีการให้สินเชื่อแก่บุคคลภายนอกโดยจำกัดไว้ให้สามารถกระทำได้ไม่เกินยี่สิบเปอร์เซ็นต์ของสินเชื่อทั้งหมด	ไม่มีข้อจำกัด

เมื่อพิจารณาถึงธนาคาร Shinkin นั้น จะพบว่าธนาคารดังกล่าวมีรูปแบบของการดำเนินงานภายใต้ระบบสมาชิกอันแตกต่างจากธนาคารญี่ปุ่นทั่วไป โดยจะมีการกำหนดคุณสมบัติสำหรับสมาชิกซึ่งจะต้องเป็นบุคคลซึ่งมีที่อยู่อาศัย ทำงาน หรือประกอบธุรกิจอยู่ในพื้นที่ที่ธนาคารรองรับ และไม่ใช่ธุรกิจที่มีลูกจ้างเกินกว่าสามร้อยคนและมีเงินทุนเกินกว่าเก้าร้อยล้านเยน จึงเห็นได้ว่าธนาคาร Shinkin นั้น มุ่งเน้นที่จะให้การบริการสำหรับสมาชิกในระดับท้องถิ่นและกิจการที่มีขนาดเล็กและขนาดกลางการดำเนินงานของธนาคารดังกล่าวจะมีการแบ่งแยกหน้าที่ภายในอันประกอบไปด้วยประการแรก คือ คณะบุคคลอันเป็นตัวแทนของสมาชิกทั้งหมดซึ่งมีอำนาจโดยมติของที่ประชุมใหญ่ในการกำหนดบุคคลอันเป็นกรรมการฝ่ายบริหารซึ่งทำหน้าที่ดำเนินกิจการและทำการตัดสินใจในการอันเกี่ยวกับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องโดยกฎหมายกำหนดให้จะต้องอยู่หลักเกณฑ์ ข้อบังคับขององค์กรและมติที่ประชุมใหญ่ของผู้แทนสมาชิก[208] และกำหนดบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นกรรมการกำกับดูแลหน่วยงานภายในของธนาคาร

[207] The National Association of Shinkin Bank. The Shinkin Bank, Credit Cooperative and Bank. [cited 2017 Feb 8] Available from: http://www.shinkin.org/shinkin/difference/index.html

[208] Shinkin Bank Act, Section 35

ทั้งนี้ การประกอบกิจการของธนาคาร Shinkin นั้น โดยหลักสามารถแยกออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ (1) การรับฝากเงิน (2) การให้กู้ยืมเงิน (3) การแลกเปลี่ยน (4) กิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การให้หลักทรัพย์ การให้บริการทางการเงินผ่านระบบอินเตอร์เน็ต การให้บริการเดบิตการ์ด และการให้การประกันภัย เป็นต้น[209]โดยจะเห็นได้ว่าองค์กรดังกล่าวมีการดำเนินกิจการในลักษณะของการให้บริการทางการเงินเสมือนธนาคาร จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำกับดูแลธนาคาร Shinkin และเครดิตยูเนี่ยน ซึ่งถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงาน Financial Services Agency ซึ่งเป็นหน่วยงานอันได้รับมอบอำนาจจากรัฐให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบและกำกับดูแลให้ธนาคารดังกล่าวดำเนินกิจการให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รวมถึงอำนาจในการออกนโยบายซึ่งเป็นแนวทางเพื่อให้การสนับสนุนสังคมท้องถิ่นอันนำไปสู่การพัฒนาในเชิงภูมิภาค

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ของประเทศญี่ปุ่นส่วนใหญ่แม้ว่าจะมีการออกกฎหมายเพื่อกำกับดูแลโดยเฉพาะเจาะจงแล้ว ภาครัฐก็ยังคงต้องให้ความสำคัญกับการพิจารณาการดำเนินงานภายในของสหกรณ์แต่ละประเภทโดยเฉพาะการดำเนินงานในลักษณะเช่นเดียวกับธนาคาร ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นนอกจากกำหนดให้สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ สามารถมีการดำเนินงานในลักษณะปกครองตนเองโดยสมาชิกแล้ว ภาครัฐยังคงต้องมีการเข้ามากำกับดูแลสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและก่อให้เกิดความมีเสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเมื่อศึกษาถึงประวัติและความเป็นมาของสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นจะพบว่าประเทศญี่ปุ่นในอดีตมีการพึ่งพาเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยประชากรส่วนมากในท้องถิ่นซึ่งทำอาชีพเกษตรกรไม่อาจได้รับการสนับสนุนทางการเงิน ประเทศญี่ปุ่นจึงมีการริเริ่มระบบสหกรณ์ในช่วงศตวรรษ 1990 โดยมีการออกกฎหมายในการกำกับดูแลสหกรณ์ฉบับแรกซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายสหกรณ์ของประเทศในสหภาพยุโรป ได้แก่ กฎหมายสหกรณ์เพื่อการอุตสาหกรรม โดยมีความมุ่งหมายให้เป็นกฎหมายหลักในการควบคุม กำกับดูแล และให้การสนับสนุนสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นขนาดย่อม จึงเห็นได้ว่าสหกรณ์การเกษตรในญี่ปุ่นมีรากฐานมาจากสหกรณ์อุตสาหกรรม โดยในช่วงแรก เจ้าของที่ดินและเกษตรกรได้รวมตัวกันเป็นสหกรณ์อุตสาหกรรมด้วยความสมัครใจ แต่บทบาทของสหกรณ์ถูกจำกัดเนื่องจากไม่มีธุรกิจสินเชื่อและประชาชนโดยเฉพาะในชนบทประสบปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้มีการเริ่มจัดตั้งสหกรณ์สินเชื่อ รวมถึงธนาคารเพื่อการสหกรณ์กลางขึ้นเพื่อให้การสนับสนุนทางการด้านต่าง ๆ เช่นการให้สินเชื่อแก่สมาชิกภายใต้ขอบเขตที่กำหนด ทำให้สหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นและผู้เข้าร่วมเป็นสมาชิกในขณะนั้นเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว[210]

นอกเหนือจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนสหกรณ์และสมาชิก รูปแบบของสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นได้มีการเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดสหกรณ์ในประเภทต่าง ๆ เช่น สหกรณ์สินเชื่อ สหกรณ์การขาย สหกรณ์การซื้อ

---

[209] The National Association of Shinkin Bank. The Business Operation of Credit Union. [cited 2017 Feb 10]; Available from: http://www.shinkin.org/shinkin/difference/index.html

[210] Galen M. Fisher, “The Cooperative Movement in Japan” Pacific Affairs [1938] 11(4) 478-491.

และสหกรณ์การแปรรูป ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลซึ่งให้การสนับสนุนการให้มีสหกรณ์อเนกประสงค์ซึ่งมีรูปแบบการดำเนินงานและการให้บริการที่หลากหลายทำให้กฎหมายที่กำกับดูแลสหกรณ์ในขณะนั้นไม่สามารถควบคุมและส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสหกรณ์มีความหลากหลายและครอบคลุมไปในทุกท้องที่ ประเทศญี่ปุ่นในภายหลังจึงมีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และควบคุมดูแลสหกรณ์ในประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะแยกต่างหากจากกัน อันได้แก่สหกรณ์หลัก 6 ประเภท ซึ่งจะมีการกล่าวต่อไปนั้น เพื่อให้กฎหมายสหกรณ์แต่ละประเภทสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่ตรงต่อสภาพและรูปแบบของสหกรณ์ที่มีลักษณะเฉพาะและญี่ปุ่นยังได้มีการจัดตั้งระบบสหกรณ์โดยแบ่งออกเป็นระดับชาติ จังหวัด เมือง หมู่บ้าน เพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงของระบบและการกำกับดูแลอย่างทั่วถึง ในขณะเดียวกัน รัฐบาลญี่ปุ่นได้ส่งเสริมและพัฒนาระบบการธนาคารของสหกรณ์โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตร การประมง และการป่าไม้ ซึ่งเป็นรูปแบบสหกรณ์หลักที่มีสมาชิกจำนวนมากที่สุด โดยมีการกำหนดให้มีธนาคารขนาดใหญ่ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะ ทำหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการทางการเงินแก่สหกรณ์ต่าง ๆ เช่น การให้บริการในการออมเงิน การให้สินเชื่อ และการให้ทุนสนับสนุน เป็นต้น และภาครัฐยังได้มีมาตรการส่งเสริมทางภาษีซึ่งโดยทั่วไปประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายกำหนดให้นิติบุคคลญี่ปุ่นจะต้องมีการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลโดยจะกำหนดอัตราภาษีขึ้นอยู่กับประเภทของนิติบุคคลและขนาดของกิจการ แต่ทั้งนี้นิติบุคคลในรูปแบบของสหกรณ์ได้ถูกจัดออกเป็นประเภทนิติบุคคลพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ (kyodou kumiai) จึงมีการกำหนดให้เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราที่ต่ำกว่านิติบุคคลทั่วไป รวมถึงได้รับยกเว้นภาษีบางประเภท เช่น ภาษีในอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น[211]

สหกรณ์ที่ดำเนินการในลักษณะเดียวกับธนาคารในประเทศญี่ปุ่นในอดีตได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ และเครดิตยูเนี่ยนบางแห่งได้ล้มละลายเนื่องจากปัญหาในการให้สินเชื่อกู้ยืมเงิน และระบบการจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ประเทศญี่ปุ่นได้มีการจัดตั้งหน่วยงานภายใต้กระทรวงการคลังที่มีความสำคัญต่อระบบสหกรณ์การเงินของญี่ปุ่นในปัจจุบันขึ้น ได้แก่ Financial Service Agency ในการทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ที่เกี่ยวเนื่องด้วยการเงินและเครดิตยูเนี่ยนให้เกิดระบบที่มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันได้มีการกำกับดูแลอย่างทั่วถึงและเป็นระบบ แต่ญี่ปุ่นยังมีความจำเป็นในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสหกรณ์ให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคมสมัยใหม่ ซึ่งประการหนึ่งได้แก่การลดบทบาทหน้าที่ของเครดิตยูเนี่ยนกลางของสหกรณ์การเกษตร (JA Zenchu) โดยยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบสหกรณ์ท้องถิ่น และเพิ่มความสามารถในการปกครองตนเองของสหกรณ์ในท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นเล็งเห็นว่าจะช่วยแก้ปัญหาการลดลงของจำนวนสมาชิกสหกรณ์ โดยการเพิ่มแรงจูงใจและสร้างการแข่งขันในอุตสาหกรรมให้สูงขึ้น รวมถึงเพิ่มการช่องทางในการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่บริษัทขนาดเล็กและกลางที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่องในปัจจุบัน

---

[211] Japanese Corporate Tax. [cited 2017 July 25]; Available from: http://japantax.org/?p=806

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวกับสหกรณ์ของต่างประเทศ

ประเทศ	ประเภทสหกรณ์	กฎหมาย	หน่วยงานกำกับ
สหราชอาณาจักร	- สหกรณ์ธนาคาร (Cooperative Bank) - สหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อการเคหะ (Building Society) - สหกรณ์อาหาร (Cooperative Food) - สหกรณ์ร้านขายยา - เครดิตยูเนี่ยน - สหกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้า - สหกรณ์อสังหาริมทรัพย์ - สหกรณ์พลังงาน - สหกรณ์การประกันภัย	- กฎหมายกำกับสหกรณ์ทั่วไป Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 - กฎหมายกำกับเครดิตยูเนี่ยน (1) Credit Unions Act 1979 (2) The CREDS Sourcebook - กฎหมายกำกับธนาคารสหกรณ์ Financial Service Act 2012	- The Prudential Regulation Authority (PRA) ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องความมั่นคงของระบบการเงินโดยรวม - Financial Conduct Authority (FCA) ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องในทางปฏิบัติหรือการประกอบธุรกิจของผู้ได้รับอนุญาต
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	- ธนาคารสหกรณ์ (Cooperative Bank) - สหกรณ์เพื่อการเกษตร (Rural Cooperative) - สหกรณ์เพื่อการซื้อการตลาด และบริการอื่น ๆ (Buying and Marketing Cooperatives and Other Service Cooperatives) - สหกรณ์เพื่อผู้บริโภค -สหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย	- กฎหมายเฉพาะของสหกรณ์ Cooperative Societies Act - กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (1) กฎหมายพาณิชย์ใช้ในเรื่องทั่วไปที่ไม่มีกำหนดในกฎหมายสหกรณ์ - กฎหมายกำกับสหกรณ์ธนาคาร (1) กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำกับธุรกิจธนาคาร (2) Co-operative Corporate Governance Code (3) Gesetzüber das	- DeutscherGenossenschafts und Raiffeisenverband e. V. (DGVR) เป็นหน่วยงานที่ควบคุมตรวจสอบสหกรณ์โดยเฉพาะ มีอานาจหน้าที่ในควบคุมจัดการบริหารงานของสหกรณ์ทุกประเภทที่มีในเยอรมันยกเว้นสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย โดยแบ่งย่อยออกเป็น 4 กลุ่ม (1) National Association of German Cooperative Banks reg. assoc. (BVR) ควบคุมดูแลธนาคารสหกรณ์ (2) German Raiffeisen Federation reg. assoc. (DRV) ควบคุมสหกรณ์เพื่อการเกษตร (3) DerMITTELSTANDSVERBUND (ZGV) ควบคุมสหกรณ์เพื่อการซื้อและการตลาด (4) Central Federation of German

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ประเทศ	ประเภทสหกรณ์	กฎหมาย	หน่วยงานกำกับ
		Kreditwesen(Banking Act)	Consumer Cooperatives reg. assoc. (ZdK) ควบคุมสหกรณ์เพื่อผู้บริโภค -GdWBundesverbanddeutscher Wohnungs-und Immobilienunternehmen ทำหน้าที่ควบคุมสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย
ญี่ปุ่น	แบ่งตามกลุ่มอุตสาหกรรม (1) การเกษตรกรรม (2) การประมง (3) การป่าไม้ (4) การประกันภัย (5) การให้สินเชื่อและการออมทรัพย์ (6) การธนาคาร (7) การใช้แรงงาน	- กฎหมายเฉพาะควบคุมแต่ละกลุ่มสหกรณ์ **สหกรณ์ผู้บริโภค** Consumer Livelihood Co-operative Society Law **สหกรณ์การเกษตร** Agricultural Co - operative Society Law **สหกรณ์การประมง** FisheriesCo-operative Association Law **สหกรณ์ป่าไม้** Forest Co-operativeLaw **สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน** (1) Credit Union Law **สหกรณ์ธนาคารแรงงาน** (1) Labour Bank Law	- สหกรณ์ผู้บริโภค Ministry of Health, Labor, and Welfare - สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การประมง และสหกรณ์ป่าไม้ Ministry of Agriculture, Forestry, and Fisheries - สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน Fiscal Services Agency - สหกรณ์ธนาคารแรงงาน Ministry of Health, Labor, and Welfare และ Financial Services Agency

บทที่ 5
บทวิเคราะห์

5.1 ประมวลผลสัมภาษณ์

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์ของประเทศไทย ทั้งภาคราชการ และนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ผู้บริหารของสหกรณ์ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังที่เกี่ยวข้องกับการออกมาตรการการกำกับดูแลสหกรณ์ตามหนังสือของคณะรัฐมนตรีที่ให้กระทรวงการคลังและกรมส่งเสริมสหกรณ์เข้ามาวางนโยบายกำกับดูแลสหกรณ์ โดยมีการกำหนดแนวคำถามสัมภาษณ์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ ในเรื่ององค์กรการกำกับดูแล (Regulator) โครงสร้างการกำกับสหกรณ์ เกณฑ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์ และระบบการตรวจสอบสหกรณ์ ซึ่งคำถามดังกล่าวพิจารณาถึงความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญของผู้ให้สัมภาษณ์ และทำให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับ โครงสร้างการกำกับ หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบสหกรณ์

นอกจากทางผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์ของประเทศไทยแล้ว ทางผู้วิจัยก็ได้ดำเนินการสัมภาษณ์บุคคลที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ด้วย ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งมีการกำหนดแนวคำถามที่เกี่ยวข้องกับ การศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการลงทุนของสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิก ความรู้ทางการเงิน การคุ้มครองเงินฝาก รวมทั้งความรู้ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์

ทั้งนี้ เมื่อนำข้อมูลทั้งส่วนของผู้กำกับดูแลและในส่วนของสมาชิกเพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการกำกับสหกรณ์ในประเทศไทยที่ครอบคลุมรอบด้านเพื่อประโยชน์ในทางดำเนินการศึกษาต่อไป ซึ่งบทสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องดังกล่าว เป็นการแสดงความคิดเห็นส่วนบุคคลไม่ได้เป็นการแสดงความคิดเห็นในนามของหน่วยงานแต่อย่างใด โดยคณะผู้วิจัยสามารถประมวลผลการสัมภาษณ์ได้ ดังนี้

5.1.1 ข้อมูลโดยรวมของผู้ให้สัมภาษณ์

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการขอสัมภาษณ์จากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เช่น ผู้บริหารจากหน่วยงานที่กำกับดูแลสหกรณ์ ผู้บริหารจากหน่วยงานที่กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ อาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้บริหารสหกรณ์ และผู้บริหารที่เกี่ยวข้องกับสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยรวบรวมบทสัมภาษณ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์และการคุ้มครองเงินฝากจำนวนทั้งสิ้น 9 ท่าน สามารถจำแนกผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบด้วย รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ รองอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ผู้อำนวยการฝ่ายตรวจสอบ 3 ของธนาคารแห่งประเทศไทย อาจารย์

มหาวิทยาลัย จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ อดีตผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์กรมวิชาการเกษตรจำกัด กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย สถาบันคุ้มครองเงินฝาก และเศรษฐกรปฏิบัติการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการขอสัมภาษณ์ในส่วนของสมาชิกสหกรณ์ โดยรวบรวมบทสัมภาษณ์เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจทางการเงิน การลงทุนของสหกรณ์ที่ตนเป็นสมาชิก ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่กำกับดูแลสหกรณ์ และการคุ้มครองเงินฝาก จำนวนทั้งสิ้น 6 ท่าน สามารถจำแนกผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบด้วย สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น และสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำกัด

โดยสรุปคณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของบุคคล ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ของสหกรณ์ และในส่วนของสมาชิกสหกรณ์รวมทั้งสิ้นจำนวน 15 คน

5.1.2 ความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวกับสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแล ได้แก่

5.1.2.1 ความคิดเห็นในประเด็นองค์กรการกำกับดูแล

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ในปัจจุบันได้ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ คือ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นผู้มีอำนาจ

ในการกำกับดูแล และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์จะตรวจสอบเพียงด้านบัญชีของสหกรณ์เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การทำงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์จะเน้นการทำงานด้านการส่งเสริมมากกว่าการกำกับดูแล โดยนายพิเชษฐ์ วิริยะพาหะ[212] รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้ชี้แจงปัญหาเรื่องการกำกับดูแลสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์อื่น ๆ ดังนี้

(1) ปัญหาเรื่องภารกิจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ จะเห็นได้ว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์ ไม่เคยมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์โดยเฉพาะ เพราะส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของหลักเกณฑ์ที่นายทะเบียนประกาศ และใช้บังคับสหกรณ์ทุกประเภท และการปฏิบัติหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์เอง ไม่เคยได้รับการฝึกฝนเรื่องการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินของสหกรณ์ อีกทั้ง ธุรกรรมทางการเงินของสหกรณ์ในปัจจุบันมีการพัฒนาที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่สามารถติดตามการเปลี่ยนดังกล่าวได้ทันท่วงที

(2) ปัญหาเรื่องผู้ใช้อำนาจ กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่อยู่แล้ว แต่ผู้ใช้อำนาจไม่กล้าที่จะตัดสินใจ เนื่องจากการใช้อำนาจดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หากคำสั่งทางปกครองนั้นกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งอาจได้รับโทษ

ตามกฎหมายได้ อีกทั้ง เจ้าหน้าที่บางคนอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้บริหาร กรรมการ หรือสมาชิกของสหกรณ์ ทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพ

---

[212] นายพิเชษฐ์ วิริยะพาหะ รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(3) ปัญหาเรื่องการกำกับดูแลสหกรณ์ จะเห็นว่าอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ตามกฎหมายปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนแน่นอน ทำให้ผู้ใช้อำนาจไม่กล้าใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่

ในส่วนของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์นั้น นางสาวจิรทรัพย์ ปลอดกระโทก [213] เห็นในทิศทางเดียวกันว่า ทั้งกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ไม่ได้มีโครงสร้างของการกำกับดูแลสหกรณ์ที่ชัดเจน และในแง่ของการปฏิบัติหน้าที่ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ปัจจุบันมีภารกิจหน้าที่อยู่ 3 ประการ คือ

(1) หน้าที่ในการสอบบัญชีของสหกรณ์

(2) หน้าที่ในการแนะนำและสอนการจัดทำบัญชีของสหกรณ์

(3) หน้าที่ในการแนะนำและสอนการจัดทำบัญชีครัวเรือนแก่เกษตรกร

จะเห็นว่า หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นองค์กรการกำกับดูแลของสหกรณ์นั้นเป็นส่วนของหน้าที่ในการสอบบัญชี อย่างไรก็ตาม รองอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กล่าวว่า การสอบบัญชีของสหกรณ์นั้น เจ้าหน้าที่ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (Third Party) เพียงแต่รายงานผลการตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์เป็นลายลักษณ์อักษรไปยังนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งอยู่ที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ ดังนั้น อำนาจในการสั่งการที่แท้จริงอยู่ในอำนาจของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ไม่ใช่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

กล่าวโดยสรุป ผู้ให้สัมภาษณ์ในด้านของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่เห็นว่า การที่ไม่สามารถกำกับดูแลสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพในปัจจุบัน เป็นเพราะกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ไม่ได้ให้อำนาจไว้เท่าที่ควร หรือไม่ก็มีการให้อำนาจไว้ แต่ผู้ปฏิบัติไม่สามารถมองภาพของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายของตนได้อย่างชัดเจน จึงทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้งของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ส่วนใหญ่ทราบเพียงเบื้องต้นเท่านั้นว่ามีหน่วยงาน 2 หน่วยงาน คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นผู้กำกับดูแล แต่ไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสองหน่วยงานดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ทุกท่านมีความเห็นว่า หน่วยงานภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในเรื่องการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์

ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ในการให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้ชัดเจน แน่นอน และควรออกหลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่แน่นอน และสหกรณ์ต่าง ๆ สามารถเข้าใจ และปฏิบัติได้ เพื่อที่จะให้สหกรณ์สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ภายใต้หลักธรรมาภิบาลและหลักการของสหกรณ์ที่เกิดจากการรวมตัวของบุคคลที่ต้องการช่วยเหลือเพื่อนสมาชิกซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง

---

[213] นางสาวจิรทรัพย์ ปลอดกระโทก รองอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

5.1.2.2 ความคิดเห็นในประเด็นโครงสร้างการกำกับสหกรณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการกำกับสหกรณ์ ออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

(1) การจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่เพื่อกำกับดูแลสหกรณ์โดยตรง กล่าวคือ ควรมีการตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่เพื่อกำกับดูแลสหกรณ์โดยเฉพาะ ที่ไม่ใช่กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ หรือธนาคารแห่งประเทศไทย โดยองค์กรดังกล่าว จะเป็นองค์กรเอกชน หรือหน่วยงานรัฐก็ได้ แต่จะต้องมีเจ้าหน้าที่ที่เชี่ยวชาญเรื่องการกำกับดูแลสหกรณ์ เพื่อมาออกหลักเกณฑ์การกำกับสหกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ

(2) ให้หน่วยงานเดิมที่รับผิดชอบรับผิดชอบต่อไป แต่ต้องมีโครงสร้างการกำกับดูแลที่ชัดเจน กล่าวคือ ยังให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ยังคงดำเนินการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ต่อไป แต่เพียงจะต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ในเรื่องการให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน เพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่ของทั้งสองหน่วยงาน สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ และสามารถบังคับใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประเด็นที่น่าสนใจอีกประเด็นหนึ่ง กล่าวคือ นายสุชิน ปลีหะจินดา[214] และนางสาวจิรทรัพย์ ปลอดกระโทก[215] ได้มีความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กรของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่า ด้วยบทบาทอำนาจหน้าที่ของทั้งสองหน่วยงาน เหมาะหรือไม่ที่จะสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพราะในแง่ของบทบาทของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีภารกิจหลักในเรื่องของการเกษตรเป็นหลัก เช่น การป้องกันและการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ภัยแล้ง เป็นต้น ซึ่งเป็นคนละบทบาทหน้าที่ของสองหน่วยงานดังกล่าว จึงมีความคิดว่าควรที่จะอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงอื่นหรือไม่ เช่น กระทรวงการคลัง เป็นต้น

(3) ควรแยกการกำกับดูแลสหกรณ์แต่ละประเภท อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยใช้เกณฑ์หน้าที่ของสหกรณ์ดังกล่าวเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เช่น สหกรณ์การเกษตร ให้อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ให้อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง เป็นต้น

ทั้งนี้ การกำกับดูแลสหกรณ์ในความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า ควรที่จะกำกับดูแลเฉพาะสหกรณ์ประเภทนอกภาคเกษตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ เพราะสหกรณ์เหล่านี้ได้เน้นกิจการที่มุ่งไปทางธุรกรรมทางการเงินมากกว่าสหกรณ์ประเภทเกษตร ดังนั้น การที่สหกรณ์ประเภทนอกภาคเกษตรดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเงินเป็นหลัก การกำกับดูแลสหกรณ์เหล่านี้ก็ควรที่จะเคร่งครัด เพราะหากเกิดความเสียหายเนื่องมาจากการดำเนินกิจการของสหกรณ์เหล่านี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อวงกว้างในสังคม ทั้งภาคสังคม และภาคเศรษฐกิจ อีกทั้ง จะทำให้ภาพลักษณ์ของสหกรณ์เสื่อมเสียไปในที่สุด และจะทำให้เปลี่ยนแปลงแนวความคิดที่ว่าสหกรณ์สามารถเป็นรากฐานทางเศรษฐกิจฐานรากได้กลับกลายไปสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจระดับประเทศ อย่างไรก็ตาม

---

[214]นายสุชิน ปลีหะจินดา อาจารย์พิเศษภาควิชาสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

[215]นางสาวจิรทรัพย์ ปลอดกระโทก รองอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

หากเป็นสหกรณ์ประเภทเกษตรแล้วให้การบริหารจัดการเป็นไปตามกลไกของตลาดและหลักการของสหกรณ์ต่อไป จึงไม่ควรเข้าไปกำกับและเคร่งครัดมากเกินไป

ซึ่งสอดคล้องกับในด้านของผู้ให้สัมภาษณ์เป็นสมาชิกของสหกรณ์ เห็นว่าควรมีกฎเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่อยู่แล้วสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ อีกทั้ง หากสหกรณ์ดังกล่าวมีธุรกรรมทางการเงินเข้ามาเกี่ยวข้อง ควรให้กระทรวงการคลัง หรือธนาคารแห่งประเทศไทย เข้ามามีส่วนช่วยในวางเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ด้วย

อีกประเด็นหนึ่งในเรื่องของโครงสร้างการกำกับดูแลสหกรณ์ คือ การกำกับดูแลสหกรณ์ ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดมีความเห็นตรงกันว่า การกำกับดูแลสหกรณ์นอกภาคเกษตร อย่างเช่น สหกรณ์ออมทรัพย์นั้น องค์กรในการกำกับดูแลที่จะออกเกณฑ์การกำกับดูแลไม่ต้องถึงขั้นเหมือนธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ออกเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ เพราะเนื่องจาก สหกรณ์เกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มคนที่มีเจตนาร่วมกันในการที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยไม่ได้ประสงค์จะมุ่งกำไร หรือทำธุระเป็นปกติทางการค้า ดังนั้น หากออกกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดมากเกินไป อาจจะทำให้ผิดหลักการและเจตนารมณ์ของสหกรณ์ได้

5.1.2.3 ความคิดเห็นในประเด็นเกณฑ์กำกับสหกรณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าเกณฑ์กำกับสหกรณ์ในปัจจุบันมีความไม่ชัดเจนหละหลวม และไม่เพียงพอสำหรับการกำกับสหกรณ์ที่เติบโตขึ้น กล่าวคือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้นมีเพียงแค่เกณฑ์ทั่วๆไป ที่ใช้บังคับกับสหกรณ์ทุกประเภท หาได้มีเกณฑ์กำกับเฉพาะสำหรับสหกรณ์แต่ละประเภทไม่ อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องอำนาจของนายทะเบียน ซึ่งความคลุมเครือนี้ทำให้นายทะเบียนไม่กล้าใช้อำนาจกำกับอย่างเต็มที่ เนื่องจากเกรงว่าอาจเป็นการทำคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่าเกณฑ์กำกับสหกรณ์ที่ไม่มีประสิทธิภาพนี้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้สหกรณ์มีปัญหา ดังนี้ สิ่งที่ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นต้องตรงกันคือ ต้องมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายให้มีความชัดเจน ใช้ได้จริง และครบวงจร กล่าวคือ ควรมีกฎหมายที่ก่อตั้งและให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลใหม่แยกออกมา ไม่ว่าจะขึ้นอยู่กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เหมือนเดิมหรือไม่ก็ตาม เนื่องจากหน่วยงานที่มีอยู่ไม่มีความถนัดที่รอบด้านพอ อย่างกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ก็ถนัดในการส่งเสริมสนับสนุนสหกรณ์แต่ไม่มีความถนัดในกำกับดูแล ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีความถนัดเพียงด้านการเงินและการกำกับดูแลธนาคาร ซึ่งสหกรณ์มีลักษณะที่แตกต่างจากธนาคาร เนื่องจากมีบริบททางด้านสังคมเข้ามาเกี่ยวข้องมาก

ประการแรกคือ มีการแบ่งสหกรณ์ออกเป็น 7 ประเภท แต่กลับไม่มีเกณฑ์กำกับใด ๆ ที่กำหนดว่าแต่ละสหกรณ์มีขอบเขตในการดำเนินการอย่างไรบ้าง จะเห็นได้ว่าสหกรณ์ภาคการเกษตรก็มีการรับฝากเงินและให้สินเชื่อเช่นเดียวกับสหกรณ์ภาคการเงินอย่างสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยน[216]

---

[216] นายศรัณย์วุฒิ ตรรกพงศ์ เศรษฐกรปฏิบัติการ สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

อีกประกาศหนึ่ง ที่อาจทำให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อเอาผิดกับสหกรณ์ในปัจจุบันลำบาก เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ไม่มีการบัญญัติกระบวนการลงโทษในลักษณะการเปรียบเทียบปรับโดยคณะกรรมการเปรียบเทียบ ทำให้เมื่อสหกรณ์ใดกระทำความผิดจะต้องลงโทษด้วยกระบวนการร้องทุกข์กล่าวโทษ จึงทำให้มีความยุ่งยากในการปฏิบัติ และการลงโทษล่าช้า[217]

สิ่งที่เห็นได้ชัดจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันนั้น คือ จะเน้นเรื่องการส่งเสริมมากกว่าการกำกับ แม้ว่าจะสิ่งที่บ่งชี้ว่าต้องการให้มีการกำกับ เช่น การให้มีนายทะเบียนสหกรณ์ โดยกำหนดให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของสหกรณ์ต้องได้รับความยินยอมจากนายทะเบียน หรือการให้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นผู้ตรวจบัญชีสหกรณ์ แต่อย่างไรก็ดีการตรวจบัญชีนี้ไม่คิดค่าใช้จ่าย และหลายสหกรณ์ ก็ทำบัญชีไม่เป็น จึงไม่มีบัญชีให้ตรวจทำให้กรมตรวจบัญชีกลับต้องเข้าไปให้ความรู้ในการทำบัญชี จะเห็นได้ว่าการตรวจบัญชีนี้มีเจตนาเพื่อจะช่วยเหลือและส่งเสริมสหกรณ์มากกว่าจะเป็นการกำกับ[218] และโดยรวมแล้ว หน่วยงานที่ควรมีหน้าที่กำกับดูแลในปัจจุบันอย่างกรมส่งเสริมสหกรณ์ ก็มีแนวโน้มที่จะตีความกฎหมายดังกล่าวให้ตนเองมีหน้าที่ทำการส่งเสริมเสียมากกว่า[219] ส่วนเรื่องการเข้าถึงทางการเงิน (Financial Inclusion) จากการสำรวจก็เห็นว่าเพียงพอ คนไทยเข้าถึงบริการทางการเงินสูงถึงร้อยละ 80 มีให้บริการทั้งที่เป็น ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารของรัฐ และผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน(Non-Bank) อยู่แล้ว หนี้ครัวเรือนก็สูงถึงร้อยละ 85 ของ GDP สิ่งที่น่ากังวลว่าประชาชนมีวินัยในการใช้เงินหรือไม่[220]

จากการที่เน้นการส่งเสริมซึ่งเป็นสิ่งที่ดี ทำให้สหกรณ์เจริญเติบโตและพัฒนา และเริ่มทำธุรกรรมที่ออกนอกกรอบปรัชญาของสหกรณ์ ด้วยธุรกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ขณะที่กฎหมายและเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทของสหกรณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงสมควรที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบสหกรณ์เพื่อให้เกิดความยั่งยืน[221] ซึ่งแท้ที่จริงแล้ว หากเกณฑ์กำกับดำเนินการ โดยหน่วยงานผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติในการกำกับดูแลโดยตรงอย่างกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ อาจทำให้เกณฑ์ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงของสหกรณ์ก็ตาม แต่ปัจจุบันบุคลากรขององค์กรกำกับสหกรณ์ทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในหลาย ๆ ด้าน เช่น ด้านการเงิน เป็นต้น จึงอาจมีความจำเป็นต้องให้ผู้ที่มีความชำนาญจากกระทรวงการคลัง คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยมาช่วยวางเกณฑ์การกำกับดูแลให้[222]

อีกทั้ง เกณฑ์กำกับดูแลควรมีแบ่งระหว่างเกณฑ์ที่ใช้กำกับสหกรณ์ที่ทำมีการทำธุรกรรมทางการเงินเป็นหลักกับสหกรณ์อื่น ๆ ที่ไม่ได้ทำธุรกรรมทางการเงินเป็นหลัก เช่น สหกรณ์

---

[217] คุณปิยมล ตุงควิจิตรวัฒน์ ธนาคารแห่งประเทศไทย

[218] คุณจิรทรัพย์ ปลอดกระโทก รองอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

[219] ผศ. สุชิน ปลีหะจินดา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

[220] คุณจิตเกษม พรประพันธ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย

[221] คุณจิตเกษม พรประพันธ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย

[222] พิเชษฐ์ วิริยะพาหะ รองอธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ภาคการเกษตร เนื่องจากธรรมชาติของสหกรณ์เหล่านี้มีความแตกต่างกัน ดังนี้ อาจสร้างกฎเกณฑ์ใหม่ในการกำกับแยกออกตามประเภทของสหกรณ์หรือตามลำดับการทำธุรกรรมของสหกรณ์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและเกิดผลดีต่อมวลรวมของสหกรณ์[223]

นอกจากนี้ ยังมีความเห็นว่า แทนที่จะออกแบบระบบให้มีเกณฑ์กำกับเพื่อใช้บังคับกับสหกรณ์แต่ละประเภท น่าจะออกกฎหมายเพื่อควบคุมการดำเนินการเป็นธุรกรรม ๆ มากกว่า กล่าวคือ ให้สหกรณ์มีการจดทะเบียนแยกเป็นประเภท ๆ ได้ตามประเภทสมาชิก เช่น ถ้าสมาชิกเป็นเกษตรกร ก็สามารถจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การเกษตร หรือถ้าสมาชิกเป็นชาวประมงก็สามารถจดทะเบียนเป็นสหกรณ์การประมง เป็นต้น แต่เมื่อสหกรณ์ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์ประเภทใดก็ตาม จะทำธุรกรรมทางการเงินก็จะต้องมีกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้สหกรณ์ต้องมาขอใบอนุญาตเพิ่มเติมเพื่อจะสามารถทำธุรกรรมทางการเงินได้ อีกทั้งยังควรมีบทบัญญัติที่กำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการดำเนินการทางการเงินที่คล้ายคลึงกับกฎเกณฑ์ที่ใช้กับธนาคารพาณิชย์ให้ปฏิบัติตามอีกชั้นหนึ่ง[224]

อีกประเด็นที่เป็นปัญหานอกจากตัวกฎเกณฑ์ก็คือตัวบุคลากรที่ใช้เกณฑ์กำกับดังกล่าว กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับถูกปลูกฝังมากแต่ดั้งเดิมว่าสหกรณ์เป็นกลไกของเศรษฐกิจรากฐาน จึงมองว่าสหกรณ์เป็นเหมือนลูกหลานที่ต้องคอยดูแล จึงไม่ได้มีการกำกับที่เด็ดขาดนัก กล่าวโดยสรุปได้คือ ไม่เห็นภาพในการกำกับเลยในปัจจุบัน ตั้งแต่ตัวกฎหมายไปจนถึงผู้ทำหน้าที่ใช้กฎหมายดังกล่าว[225] ซึ่งการมองว่าปัญหาของสหกรณ์นั้นอยู่ที่ตัวบุคลากรที่ตรวจสอบสหกรณ์อย่างไม่ถี่ถ้วนนั้น ก็สอดคล้องกับความเห็นของสมาชิกสหกรณ์ซึ่งมองว่าในปัจจุบันผู้ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ ซึ่งถูกเลือกโดยสมาชิกสหกรณ์นั้นทำหน้าที่ได้ไม่ดีนัก[226]

ในส่วนของความเห็นของผู้บริหารสหกรณ์นั้น มีความเห็นว่าตัวกฎหมายนั้นมีการกำกับการนำเงินไปลงทุนอยู่แล้ว เช่นจะนำไปซื้อหุ้นกู้ได้ แต่จะนำไปลงทุนในการซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ไม่ได้ เป็นต้น ยิ่งถ้าเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ของหน่วยงานราชการยิ่งมีเกณฑ์กำกับที่เข้มงวด ที่มีผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานนั้น ๆ เป็นประธาน โดยมีการบริหารหายในสหกรณ์ที่ยึดโยงกันหลายชั้น และมีมติของคณะกรรมการสหกรณ์ที่มีผลบังคับใช้ควบคุมการดำเนินการของสหกรณ์อีกชั้นหนึ่ง ทำให้มีเกณฑ์การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพดีอยู่แล้ว แต่ในส่วนของเครดิตยูเนี่ยนนั้นอาจไม่เป็นดังเช่นสหกรณ์ออมทรัพย์ เนื่องจากสมาชิกเป็นคนที่มาจากหลากหลายที่ จึงอาจมีความหละหลวม[227]

---

[223] ผศ. สุชิน ปลีหะจินดา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

[224] นายศรัณย์วุฒิ ตรรกพงศ์ เศรษฐกรปฏิบัติการ สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

[225] คุณจิรทรัพย์ ปลอดกระโทก รองอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

[226] คุณธนัช นิมิตพงษ์ และ คุณเอนก สืบสายเจริญ สมาชิกเครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น

[227] คุณประสูตร สิทธิสรวง อดีตรองประธานกรรมการบริหารสหกรณ์กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

5.1.2.4 ความคิดเห็นในประเด็นระบบตรวจสอบของสหกรณ์

จากการประมวลผลการวิเคราะห์ผู้ให้สัมภาษณ์ในประเด็นเรื่องระบบการตรวจสอบของสหกรณ์ของประเทศไทยในปัจจุบัน ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นไปในทิศทางเดียวกันในเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจดำเนินการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากหน่วยงานที่มีหน้าที่อันได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริม การให้ความรู้ และการพัฒนาสหกรณ์ มากกว่าการกำกับดูแล โดยคุณจิรทรัพย์ ปลอดกระโทก ได้กล่าวถึงการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ว่า ในปัจจุบันหน้าที่หลักของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์นอกเหนือจากการสอบบัญชีแล้ว ยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมในการสอนบัญชี และการให้ความรู้ในการทำบัญชีครัวเรือน ทำให้บุคลากรมีความรับผิดชอบที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น เป็นเหตุให้การดำเนินงานโดยเฉพาะการตรวจสอบบัญชีขาดประสิทธิภาพ ประกอบกับในปัจจุบันนั้นจำนวนของบุคลากรในหน่วยงานยังไม่เพียงพอ จึงไม่อาจมีการเข้าไปตรวจสอบสหกรณ์ได้อย่างทั่วถึง รวมถึงการให้ผู้สอบบัญชีภาคเอกชนที่ได้รับอนุญาตและอดีตข้าราชการกรมตรวจบัญชีเป็นผู้สอบบัญชีได้ก็อาจเกิดปัญหาเนื่องจากสหกรณ์ในปัจจุบันได้มีการพัฒนา และมีความซับซ้อนมากขึ้น ทำให้บุคลากรที่มีจำนวนน้อยและไม่มีความเชี่ยวชาญ จึงไม่สามารถดำเนินการกำกับดูแลและเข้าไปตรวจสอบสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่และมีระบบที่ซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่อาจดำเนินการตรวจสอบให้ทันต่อพฤติกรรมของสหกรณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าภายหลังจากการสอบบัญชีและมีการส่งรายงาน ความเห็น และข้อสังเกตไปยังนายทะเบียนซึ่งเป็นบุคคลผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายในการออกคำสั่ง แต่สิ่งที่ในบางกรณีไม่ได้มีการออกคำสั่งเพื่อจัดการหรือแก้ไขข้อบกพร่องแต่อย่างใด เนื่องจากการออกคำสั่งดังกล่าวจะมีผลผูกพันผู้ออกคำสั่งและอาจมีความผิดหากมีการออกคำสั่งที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบ รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ เช่น การมีประโยชน์ทับซ้อน ทำให้เกิดปัญหาสะสมจนเกิดความบกพร่องของการกำกับดูแลและตรวจสอบสหกรณ์ในปัจจุบัน เป็นต้น

นอกจากนี้ สิ่งที่เป็นประเด็นปัญหาที่ผู้ให้สัมภาษณ์ได้กล่าวถึงคือความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในปัจจุบันซึ่งส่งผลต่อการดำเนินการตรวจสอบสหกรณ์ โดยกฎหมายดังกล่าวในปัจจุบันยังไม่มีการวางหลักที่ชัดเจนในรูปแบบของการกำกับดูแล และในประการสำคัญกฎหมายยังไม่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน ประกอบกับกฎหมายได้มุ่งเน้นไปในการส่งเสริมมากกว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ อาทิ การส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ของเกษตรกร การส่งเสริมด้านการตลาดและผลิตภัณฑ์ เป็นต้น ทั้งนี้ เมื่อมีการนำหลักเกณฑ์ใหม่ที่เคร่งครัดมากำกับดูแลสหกรณ์โดยเฉพาะสหกรณ์ประเภทออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยน กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ก็ไม่อาจปรับตัวให้ทันกับเกณฑ์การกำกับและตรวจสอบสหกรณ์ที่มีขึ้นใหม่ เนื่องจากหน่วยงานและบุคคลากรไม่มีประสบการณ์เพียงพอ โดยเฉพาะการตรวจสอบสหกรณ์ในด้านที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางการเงินซึ่งมีความซับซ้อนและมีการดำเนินกิจการในขนาดใหญ่ ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเชิง

นโยบาย ได้แก่ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยต้องมีการหารือในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงสุด

ประการสุดท้ายที่ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ซึ่งเป็นสมาชิกสหกรณ์ได้กล่าวถึง คือ ปัญหาของระบบตรวจสอบที่ไม่มีความชัดเจน และในหลายกรณียังไม่สามารถตรวจสอบเห็นความผิดปกติในการดำเนินกิจการภายในสหกรณ์ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีตได้ส่งผลให้สมาชิกสหกรณ์ไม่มีความมั่นใจในระบบสหกรณ์ทั้งหมด รวมถึงความหละหลวมของกระบวนการตรวจสอบดังกล่าวยังอาจเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตภายในสหกรณ์ได้ง่าย ซึ่งจะส่งผลเสียต่อเงินที่สมาชิกได้นำมาฝากหรือลงทุนไว้ในสหกรณ์ โดยผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ความเห็นว่าระบบตรวจสอบของผู้สอบบัญชีที่ได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิกเข้ามาเป็นผู้ตรวจสอบ รวมถึงผู้ตรวจสอบอิสระยังมิได้นำวิชาชีพของตนไปใช้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งเป็นหนึ่งจุดอ่อนของสหกรณ์ที่สมาชิกไม่ได้ให้ความสำคัญมากนัก จึงเห็นได้ว่าระบบตรวจสอบของไทยยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ระบบสหกรณ์โปร่งใสและป้องกันการทุจริตได้

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ได้เสนอมุมมองสำหรับการกำกับดูแลและการตรวจสอบสหกรณ์ว่าควรมีการตั้งโครงสร้างหรือหน่วยงานโดยเฉพาะในการทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบสหกรณ์ โดยให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรง ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับกรรมการกำกับหลักทรัพย์หรือตลาดหลักทรัพย์ หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องการขาดแคลนบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ และทำให้สามารถมีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานอย่างชัดเจนอันจะทำให้สหกรณ์มีการพัฒนาไปอย่างมั่นคงและโปร่งใสต่อไป

5.1.2.4 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการคุ้มครองเงินฝาก

เจ้าหน้าที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากให้ความเห็นว่า[228] ระบบคุ้มครองเงินฝากมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันความเสี่ยงของระบบ systemic crisis ที่อาจเกิดกับสถาบันการเงิน หากมีวิกฤติเศรษฐกิจและประชาชนต้องการถอนเงินออกอย่างมากอาจทำให้สถาบันการเงินล้มหรือเลิกกิจการ ซึ่งสหกรณ์นั้นไม่ได้มีลักษณะดังกล่าวเนื่องจากเป็นระบบที่ปิด และยังไม่ถึงขั้นก่อให้เกิด systemic crisis ได้ ทำให้ยังไม่มีความจำเป็นต้องมีการคุ้มครองเงินฝาก ในทางกลับกันการคุ้มครองเงินฝากก็ก่อให้เกิด moral hazard เนื่องจากทำให้ผู้ฝากเกิดความไม่สนใจในการเงินฝากหรือการลงทุนเนื่องจากมีการคุ้มครองเงินฝากอยู่แล้ว จึงเป็นที่มาของรูปแบบของการคุ้มครองเงินฝากที่มีลักษณะเป็นขั้นบันได ดังนั้น การคุ้มครองเงินฝากไม่ใช่การแก้ปัญหาของสหกรณ์ที่ถูกต้อง แต่ควรเป็นการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีการให้ความรู้ประชาชนมากยิ่งขึ้นจึงจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ตรงประเด็นมากกว่า

---

[228] คุณพิณทิพย์ รุจทิฆัมพร ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

5.1.3 ความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ในส่วนของสมาชิกสหกรณ์ที่เกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวกับสหกรณ์ ได้แก่

5.1.3.1 อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่กำกับดูแลสหกรณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนรู้ว่ากรมส่งเสริมและกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์ แต่ก็มีสมาชิกบางส่วนที่ไม่รู้และเข้าใจว่าสหกรณ์ถูกจัดตั้งขึ้นและดำเนินงานโดยอิสระ ซึ่งคณะกรรมการดำเนินงานถูกเลือกโดยสมาชิกของสหกรณ์นั้น ๆ

5.1.3.2 ความรู้ทางการเงิน

ผู้ให้สัมภาษณ์โดยส่วนใหญ่ไม่ได้มีความรู้ทางการเงินที่เพียงพอ ที่จะสามารถกระจายความเสี่ยงในการลงทุนสามารถลงทุนในประเภททรัพย์สินอย่างอื่น เช่น พันธบัตรรัฐบาล หุ้นกู้ ตราสารทุน (หุ้นในตลาดหลักทรัพย์) ซึ่งเป็นทางเลือกในการบริหารความเสี่ยงในการลงทุน ซึ่งอาจจะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนดังกล่าวที่สูงกว่าการดำเนินงานของสหกรณ์ โดยผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าการลงทุนดังกล่าวจะต้องติดตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจประกอบด้วย อย่างไรก็ดี บางส่วนของผู้ให้สัมภาษณ์มีการกระจายและบริหารความเสี่ยงในการลงทุน ทั้งการลงทุนในหลักทรัพย์ และสินทรัพย์ประเภทอื่น เช่น การซื้ออสังหาริมทรัพย์มาเพื่อปล่อยเช่า เป็นต้น

5.1.3.4 การคุ้มครองเงินฝากของสมาชิกในเรื่องเงินปันผลและเงินฝาก

สมาชิกบางส่วนไม่มีความรู้เกี่ยวกับระบบการคุ้มครองเงินฝาก ผู้ให้สัมภาษณ์บางคนเข้าใจว่ากองทุนพัฒนาสหกรณ์ที่ถูกจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยในเรื่องสภาคล่องให้กับสหกรณ์นั้น เป็นกองทุนคุ้มครองเงินฝากให้แก่สมาชิกของสหกรณ์ แต่ก็มีสมาชิกของสหกรณ์บางส่วนเข้าใจและรู้ว่าสมาชิกของสหกรณ์ไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากเหมือนกับผู้ฝากเงินในธนาคารพาณิชย์

5.2 ข้อเสนอแนะของผู้เข้าร่วมสัมมนา

คณะผู้วิจัยจัดสัมมนาเพื่อเผยแพร่โครงการวิจัยการศึกษาหลักเกณฑ์สากลและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์เพื่อการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ของไทย เมื่อวันอังคารที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2560 ณ ห้องประชุมป๋วย อึ๊งภากรณ์ ชั้น 7 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง มีผู้เข้าร่วมการสัมมนาทั้งจากหน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์ (กรมตรวจบัญชีสหกรณ์) ผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชน อาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้แทนจากธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น โดยผู้เข้าร่วมได้ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.2.1 การบังคับใช้กฎหมาย

การที่หน่วยงานรัฐจะออกกฎหมายกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ในเรื่องการรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ และการลงทุน ในลักษณะที่เคร่งครัดเกินไปและบังคับใช้ทันทีนั้น อาจเกิดปัญหากับระบบการทำงานของสหกรณ์และตัวของสมาชิกเองที่ไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับกฎเกณฑ์ใหม่ จึงควรให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมายที่ค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้ทางสหกรณ์และสมาชิกสามารถปรับตัวและเข้าใจถึงกฎเกณฑ์ดังกล่าวซึ่งจะส่งผลต่อภาพรวมของการกำกับดูแลสหกรณ์ต่อไป

5.2.2 ธรรมาภิบาลของกรรมการบริหารของสหกรณ์

เนื่องจากการบริหารงานของสหกรณ์จะดำเนินการโดยคณะกรรมการ ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากสมาชิกสหกรณ์ โดยการทำงานของคณะกรรมการนั้นจะได้รับผลตอบแทนในการทำงาน รวมถึงผลตอบแทนอื่น ๆ ตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่ง ดังนั้น เพื่อความโปร่งใสและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล กรรมการของสหกรณ์ควรได้รับการตรวจสอบสถานะทางการเงินในช่วงตอนเข้ารับตำแหน่งและตอนออกจากตำแหน่ง เพื่อสร้างหลักธรรมาบาลที่ดีให้แก่สหกรณ์

5.2.3 หน่วยงานในการกำกับดูแล

ในข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยที่เสนอร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน แต่ไม่ได้ระบุหน่วยงานที่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ จึงต้องการให้คณะผู้วิจัยระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อกำกับดูแลร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อให้กฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้สามารถทำให้เกิดประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสหกรณ์อย่างแท้จริง

5.2.4 การพิจารณาข้อดีและข้อเสียของหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์

ระบบการเงินของประเทศไทยมี 4 ระดับ 1. สถาบันการเงิน 2. สถาบันการเงินเฉพาะกิจ 3. สหกรณ์ 4. นอกระบบ สำหรับผู้ที่เคยใช้บริการสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์เพื่อใช้บริการฝากเงินหรือขอสินเชื่อ ได้ขยับขยายมาใช้บริการสถาบันการเงินเฉพาะกิจมากขึ้น เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตนเอง แต่อย่างไรก็ดี 2 กลุ่มแรกมีหลักเกณฑ์การในกำกับดูแลทั้งการรับบฝากเงิน การให้สินเชื่อที่เคร่งครัด จึงทำให้กลุ่มคนบางกลุ่มได้เคลื่อนย้ายเงินเพื่อมาลงทุนในสหกรณ์ ดังนั้น ถ้ามีการออกกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์ ที่เคร่งครัดมากเกินไป จะทำให้มีบางกลุ่มที่จะหลีกเลี่ยงกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดนี้ออกไปสู่การเงินนอกระบบหรือไม่ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลเสียในระยะยาวที่จะทำให้ประชาชนเกิดภาระหนี้ที่มากขึ้น จึงควรออกกฎเกณฑ์ที่ไม่เคร่งครัดจนเกินไปเพื่อรักษาระดับของกลุ่มคนที่อยู่ในระบบสหกรณ์ให้คงอยู่ต่อไป

5.2.5 ภาษีที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์

ปัจจุบันธนาคารพาณิชย์มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้จากรายได้ที่ธนาคารได้มาในรอบปี ดังนั้น สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนซึ่งมีภารกิจหลักในด้านการเงินเช่นเดียวกับสถาบันการเงินหรือที่เป็นธนาคารพาณิชย์ (รับฝากเงินและให้สินเชื่อ) แต่สหกรณ์ไม่ได้มีหน้าที่ในการเสียภาษีดังกล่าว สิทธิประโยชน์ที่สหกรณ์ได้รับดังกล่าวจึงมีส่วนที่จูงใจให้ผู้ฝากเงินในระบบสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์เคลื่อนย้ายเงินฝากเข้ามาในระบบของสหกรณ์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

5.2.6 การคุ้มครองเงินฝาก

ปัจจุบันสมาชิกของสถาบันการเงินได้รับการคุ้มครองเงินฝาก ซึ่งสาเหตุหนึ่งที่ให้การคุ้มครองเงินฝากแก่สมาชิก เพราะมีการกำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างเคร่งครัด ในทางกลับกันสหกรณ์หากจะเสนอให้มีการคุ้มครองเงินฝากก็ควรที่จะมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ที่เพิ่มขึ้น

5.2.7 การให้ผลตอบแทนแก่สมาชิก

เมื่อสหกรณ์ได้ให้การรับรองถึงผลผลตอบแทนที่สมาชิกจะได้รับในแต่ละปีค่อนข้างสูง ทำให้สหกรณ์จะต้องนำเงินฝากของสมาชิกไปลงทุนในประเภทที่มีความเสี่ยงสูงเพื่อที่จะได้ผลตอบแทนที่มากขึ้น เพื่อนำมาจ่ายให้แก่สมาชิก แต่การลงทุนที่มีความเสี่ยงสูงย่อมก่อให้เกิดความเสี่ยงของเงินสมาชิกและเสถียรภาพทางการเงินของสหกรณ์ด้วยเช่นกัน

5.3 บทวิเคราะห์

จากการศึกษาการดำเนินการของสหกรณ์ทั้งสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น แนวคิด การส่งเสริมการกำกับดูแลและการตรวจสอบสหกรณ์ รูปแบบ และการกำกับดูแลสหกรณ์ในต่างประเทศ รวมถึงกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายต่างประเทศ และแนวทางการกำกับดูแลสหกรณ์ในระดับสากล รวมถึงบทสัมภาษณ์จากบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ทั้งฝ่ายการกำกับดูแล ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ รวมถึงธนาคารแห่งประเทศไทย และอาจารย์มหาวิทยาลัย เพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ประเทศไทยมีการกำกับดูแลและส่งเสริมสหกรณ์ และมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลเป็นไปตามหลักสากลในบางส่วน แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการของสหกรณ์ในปัจจุบันยังขาดแนวทางในการกำกับดูแลที่เหมาะสม และชัดเจน ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้เป็น 7 ส่วน คือ องค์กรกำกับดูแล โครงสร้างการกำกับดูแล เกณฑ์ในการกำกับดูแล ระบบการตรวจสอบ มาตรการให้ความช่วยเหลือสหกรณ์ในกรณีประสบปัญหาทางการเงิน การคุ้มครองเงินฝาก และภาษีที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์

5.3.1 องค์กรกำกับดูแล

สหกรณ์ของประเทศไทยแบ่งออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน โดยสหกรณ์ทุกประเภทอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ 2 หน่วยงาน คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

5.3.1.1 กรมส่งเสริมสหกรณ์

ลักษณะของกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ โดยมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งสามารถแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ได้เป็น 2 ประการ[229] คือ ประการแรก อำนาจในการจดทะเบียนสหกรณ์ ได้แก่ การรับจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ การควบสหกรณ์ และการยกเลิกสหกรณ์ ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม ช่วยเหลือ กำกับดูแลการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ทุกประเภท รวมถึงการออกระเบียบหรือคำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินการ ตลอดจนการยับยั้งหรือเพิกถอนมติกรรมการที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์หรือสั่งถอดถอนกรรมการสหกรณ์ได้ แต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์เพื่อเข้าไปตรวจสอบสถานะกิจการของสหกรณ์พร้อมทั้งกำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานบัญชีและการรายงานที่สหกรณ์ต้องดำเนินการ

5.3.1.2 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เช่นเดียวกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์จากตัวเลขบัญชีของสหกรณ์ทุกประเภท และมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสอบบัญชีโดยผู้สอบบัญชีเอกชน การกำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชีสหกรณ์ จัดทำรายงานภาวะเศรษฐกิจของสหกรณ์เพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายและพัฒนาสหกรณ์ การให้คำปรึกษาด้านการบริหารการเงินและการบัญชี และส่งเสริมความรู้ด้านการทำบัญชีของสหกรณ์ ดังนั้น กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ไม่ได้มีอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ทุกประเภทโดยตรง แต่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบสถานะทางการเงินของสหกรณ์ผ่านการตรวจบัญชี หากพบความผิดปกติทางบัญชีจะต้องรายงานต่อนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อให้มีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับสหกรณ์แล้ว เห็นว่า แม้ว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์จะมีอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ในฐานะเป็นนายทะเบียน และมีอำนาจในการออกระเบียบคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติการพระราชบัญญัติสหกรณ์ก็ตาม แต่กฎหมายกำหนดอำนาจของนายทะเบียนไว้ให้มีอำนาจในการรับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ได้มีกำหนดไว้ในหมวด 2 ในส่วนที่ 3 แล้ว โดยอำนาจในการกำกับดูแลนั้นมีเพียงการสั่งเพิกถอนการดำเนินการกรณีคณะกรรมการสหกรณ์มีมติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย สั่งแก้ไขข้อบกพร่อง และสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่ง

---

[229] มาตรา 16 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ นายทะเบียนมีอำนาจออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ โดยอำนาจดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของการออกระเบียบไว้ให้ชัดเจนว่าจะมีการออกระเบียบเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ในเรื่องใดบ้าง แต่เมื่อพิจารณาการดำเนินงานของสหกรณ์ตามกฎหมายแล้วนั้น เรื่องการดำเนินงานของสหกรณ์มีกำหนดไว้ในหมวด 3 ในส่วนที่ 3 โดยมีการกำหนดการดำเนินงานในเรื่องการกู้ยืมและการค้ำประกัน การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การรับเงินอุดหนุนและการกันเงินอุดหนุนเป็นเงินสำรอง การจัดสรรกำไรและทุนสำรอง และการลงทุน ดังนั้น อำนาจในการออกระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนจึงน่าจะถูกจำกัดอยู่เฉพาะในเรื่องดังกล่าว

อย่างไรก็ดี แม้ว่านายทะเบียนจะมีอำนาจสั่งการให้คณะกรรมการของสหกรณ์ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างไร และกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์แล้ว แต่ในกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดโทษหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนให้ชัดเจนแต่อย่างใด กฎหมายเพียงแต่กำหนดกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ และคำสั่งนายทะเบียน นายทะเบียนมีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติเท่านั้น สำหรับกรณีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์นั้นทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์จากตัวเลขบัญชีของสหกรณ์แต่ละประเภทเท่านั้น นอกจากอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์แล้ว ทั้งสองหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์มีหน้าที่ส่งเสริมและช่วยเหลือสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ก็มีหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านการบริหารการเงินและการบัญชีและส่งเสริมความรู้ ด้านการบัญชีแก่สหกรณ์

หากเปรียบเทียบกับโครงสร้างการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้งในส่วนของ registered society และเครดิตยูเนี่ยนนั้นในสหราชอาณาจักรนั้น อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ PRA สำหรับ (prudential purposes) และ FCA (conduct purposes) โดย FCA มีหน้าที่รับจดทะเบียน เพิกถอนการจดทะเบียน โดยรวมแล้ว การแบ่งอำนาจระหว่าง 2 หน่วยงานดังกล่าว จะกำหนดให้ PRA มีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรการเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบการเงินโดยรวมและกฎเกณฑ์ในการกำกับระบบการเงินโดยรวม (Prudential Measures) ในขณะที่ FCA จะมีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องในทางปฏิบัติหรือการประกอบธุรกิจของบุคคลที่ได้รับอนุญาต (Conduct Purposes) ดังนั้น ระบบการกำกับดูแลจึงเปลี่ยนจากการมีหน่วยงานเดี่ยวเป็นระบบที่มีผู้กำกับดูแล 2 ฝ่าย

ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า บทบาทของหน่วยงานการกำกับสองหน่วยงานของไทยปัจจุบันยังมุ่งเน้นได้มุ่งไปในทางการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์มากกว่าการกำกับดูแลสหกรณ์หากเปรียบเทียบกับองค์กรการกำกับดูแลของสหราชอาณาจักรที่เน้นในเรื่องของการกำกับดูแลมากกว่าการส่งเสริม จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อปรับบทบาทในด้านการกำกับดูแลให้มากขึ้น และมีการกำหนดบลงโทษที่สอดคล้องกับกรณีไม่มีการปฏิบัติตามการกำกับดูแลดังกล่าวด้วย

5.3.2 โครงสร้างการกำกับดูแล

การกำกับสหกรณ์ของไทยนั้นเป็นการกำกับแบบรวม โดยสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท อยู่ภายใต้การกำกับของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กฎเกณฑ์และระเบียบที่นายทะเบียนกำหนดนั้น จะใช้บังคับกับสหกรณ์ทุกประเภท เช่น เกณฑ์การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ หรือการแบ่งแยกทรัพย์สิน ทุน ทุนสำรอง หนี้สิน สิทธิและความรับผิดชอบของสหกรณ์ ก็เป็นเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับสหกรณ์ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์ที่มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือสมาชิกในภาคการเกษตร หรือสหกรณ์ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ ก็ต้องดำเนินการเหมือนกันและอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน และอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เหมือนกัน ซึ่งแตกต่างกับกรณีการกำกับสหกรณ์ของต่างประเทศ

จากการศึกษาข้อมูลการกำกับดูแลสหกรณ์ของต่างประเทศนั้น กรณีของประเทศอังกฤษ แม้ว่าสหกรณ์ของประเทศอังกฤษจะถูกกำกับโดยหน่วยงานหลัก 2 หน่วยงาน คือ The Prudential Regulation Authority (PRA) และ Financial Conduct Authority (FCA) ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางของอังกฤษ (Bank of England) แต่ก็มีกฎหมายที่ใช้กำกับสหกรณ์ต่างกัน เช่น กฎหมาย Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 จะครอบคลุมสหกรณ์ส่วนใหญ่ของสหราชอาณาจักรแต่หากเป็นกรณีเครดิตยูเนี่ยนจะอยู่ภายใต้กฎหมาย Credit Unions Act 1979 และ The CREDS Sourcebook และหากเป็น Co – operative Bank จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมาย Financial Service Act 2012

กรณีประเทศเยอรมันมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบสหกรณ์โดยเฉพาะ คือ DeutscherGenossenschafts und Raiffeisenverband e. V. (DGRV) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในควบคุมจัดการบริหารงานของสหกรณ์ทุกประเภทที่มีในเยอรมัน ยกเว้นสหกรณ์เพื่อที่อยู่อาศัย แต่ภายใต้หน่วยงานตรวจสอบสหกรณ์นั้น ก็มีการแบ่งหน่วยงานย่อย เพื่อกำกับสหกรณ์ในแต่ละประเภทอีกได้แก่ National Association of German Cooperative Banks reg. assoc. (BVR) ที่ควบคุมดูแลธนาคารสหกรณ์ German Raiffeisen Federation reg. assoc. (DRV) ที่ควบคุมสหกรณ์เพื่อการเกษตร Der MITTELSTANDSVERBUND (ZGV) ที่ควบคุมสหกรณ์เพื่อการซื้อและการตลาด และ Central Federation of German Consumer Cooperatives reg. assoc. (ZdK) ที่ควบคุมสหกรณ์เพื่อผู้บริโภค นอกจากจะมีหน่วยงานย่อยที่กำกับสหกรณ์แต่ละประเภทแล้ว กรณีของธนาคารสหกรณ์ก็มีกฎหมายเฉพาะเพื่อกำกับธนาคารสหกรณ์ให้เหมาะสมกับลักษณะของการเป็นสถาบันการเงิน และธนาคารสหกรณ์ก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบธนาคารด้วยจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการธนาคารอีกด้วย

กรณีประเทศญี่ปุ่นนั้น มีการแบ่งแยกรูปแบบของสหกรณ์ตามลักษณะเฉพาะของกลุ่มอุตสาหกรรม เช่น การเกษตรกรรม การประมง การป่าไม้ การประกันภัย การให้สินเชื่อและการออมทรัพย์ การธนาคาร และการใช้แรงงาน โดยประเทศญี่ปุ่นมีการออกกฎหมายเฉพาะของสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไปโดยไม่มีกฎหมายกลางหรือกฎหมายหลักของสหกรณ์แต่อย่างใด และมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อกำกับดูแลสหกรณ์แต่ละประเภทโดยเฉพาะ แต่สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

การเงินนั้น ระบบของประเทศญี่ปุ่นมีการเชื่อมโยงระบบการเงินของสหกรณ์เข้าด้วยกันโดยเงินส่วนที่คงเหลือของสมาชิกสหกรณ์ระดับท้องถิ่นจะถูกนำไปฝากในองค์กรสหกรณ์ระดับจังหวัดเพื่อเป็นทุนในการดำเนินการ และทุนที่เหลือจากสหกรณ์ระดับจังหวัดก็จะถูกนำไปฝากเพื่อเป็นเงินทุนของธนาคาร Norinchukin ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะ และมีสมาชิกเป็นสหกรณ์ต่าง ๆ ระดับท้องถิ่นและระดับจังหวัด และกรณีของสหกรณ์ธนาคารหรือเครดิตยูเนี่ยนนั้น จะมีกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลซึ่งแบ่งแยกตามประเภทการให้บริการ เช่น ธนาคารเครดิตยูเนี่ยน Shinkin ซึ่งโดยหลักจะมีขนาดเล็กเน้นให้บริการแก่สมาชิกในระดับท้องถิ่นภายใต้กฎหมายเฉพาะของธนาคาร Shinkin Bank Act สหกรณ์สินเชื่อ (Shinyu Kumiai) ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะเรียกว่า Financial Operationsby Cooperatives Act ที่ให้บริการแก่ผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลาง และขนาดเล็ก

ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า โครงสร้างการกำกับของไทยยังมีความแตกต่างกับของต่างประเทศที่มีการกำกับสหกรณ์ประเภทการเงินแตกต่างจากสหกรณ์ทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของหน่วยงานเฉพาะหรือเกณฑ์การกำกับเฉพาะเรื่อง ซึ่งการกำกับสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินของประเทศไทยก็ควรมีการกำกับดูแลที่ต่างกันกับสหกรณ์ในภาคการเกษตรหรือภาคบริการด้วย โดยควรมีเกณฑ์กำกับที่เข้มงวดมากขึ้น หรือมีองค์กรเฉพาะทำหน้าที่กำกับดูแล

5.3.3 เกณฑ์ในการกำกับดูแล

มาตรการกำกับดูแลสหกรณ์สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประการ คือ การกำกับเงื่อนไขจัดตั้ง การกำกับความมั่นคงทางการเงินและการดำเนินธุรกิจ

5.3.3.1 การกำกับเงื่อนไขการจัดตั้ง

มาตรา 33 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ได้กำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งสหกรณ์ทุกประเภทในลักษณะเดียวกัน ได้แก่ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง ลักษณะของสมาชิกที่จะต้องเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ การถือหุ้นของสมาชิก การอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับสหกรณ์หรือการกำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจเบื้องต้น ซึ่งเงื่อนไขการจัดตั้งตามกฎหมายดังกล่าวเป็นเงื่อนไขทั่วไปที่จัดตั้งสหกรณ์ทุกประเภท และมุ่งเน้นกำกับการจัดตั้งในฐานะของสหกรณ์เท่านั้น หากเปรียบเทียบกับสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 กำหนดให้การจัดตั้งสถาบันการเงินต้องได้รับใบอนุญาตการประธุรกิจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจ[230] ได้แก่ คุณสมบัติของบริษัทที่จะต้องเป็นบริษัทมหาชน และได้รับการประเมินคุณภาพตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด เช่น มีการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ดีหรือมีการควบคุมภายในหรือการตรวจสอบที่ดี ตลอดจนกำหนดเงื่อนไขที่ต้องแสดงรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลของบริษัทที่ยื่นคำขอ โครงสร้างผู้ถือหุ้น และงบการเงิน

---

[230] ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ ประกาศ ณ วันที่ 23 มกราคม 2547

ย้อนหลัง 2 ปี และต้องยื่นแผนการประกอบธุรกิจ ซึ่งประกอบไปด้วย รายละเอียดโครงสร้างองค์กร และได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและประสบการณ์ของบุคลากรหลักของธนาคารพาณิชย์ที่จัดตั้ง ได้แก่ ประธานกรรมการ ประธานกรรมการบริหาร หรือกรรมการผู้จัดการ เพื่อให้การประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์มีระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงประเภทต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารและมีประสบการณ์และการจัดการบุคลากรภายในได้อย่างเหมาะสม

สำหรับเงื่อนไขการจัดตั้งเครดิตยูเนี่ยนของประเทศอังกฤษได้กำหนดแผนการดำเนินธุรกิจและทุนการดำเนินการขั้นต่ำในระยะเริ่มจัดตั้ง เพื่อให้เครดิตยูเนี่ยนสามารถดำเนินการได้ภายหลังที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งแล้ว เช่น กำหนดให้เครดิตยูเนี่ยนประเภทที่ 1 ต้องมีทุนดำเนินงานในระยะจัดตั้ง อย่างน้อย 10,000 ปอนด์ และเครดิตยูเนี่ยนประเภทที่ 2 ต้องมีทุนดำเนินการในระยะเริ่มก่อตั้งอย่างน้อย 50,000 ปอนด์ ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวมีลักษณะพิเศษเพื่อกำหนดทุนขั้นต่ำในการดำเนินการ ทั้งนี้ ตามขนาดของเครดิตยูเนี่ยนแต่ละประเภท เพราะขนาดกิจการที่แตกต่างย่อมมีความมั่นคงทางการเงินที่แตกต่างกัน

5.3.3.2 การกำกับความมั่นคงทางการเงิน

สหกรณ์มีการรักษาความมั่นคงทางการเงินโดยใช้หลักเกณฑ์เหมือนกันกับสหกรณ์ทุกประเภท จึงทำให้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่ใช้ในปัจจุบันขาดเกณฑ์การกำกับดูแลที่จำเป็นต่อสหกรณ์ที่มีรูปแบบในการให้บริการทางการเงิน (สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน) ซึ่งความมั่นคงถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการดำเนินกิจการของสหกรณ์

5.3.3.3 การกำกับการดำเนินธุรกิจ

(1) การให้เงินกู้ยืม

หลักเกณฑ์ในการให้เงินกู้ยืมของสหกรณ์นั้นไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย หากแต่เป็นคู่มือที่นายทะเบียนสหกรณ์ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาให้เงินกู้ยืม ซึ่งนายทะเบียนจะกำกับหลักเกณฑ์ดังกล่าวผ่านการให้ความเห็นชอบในข้อบังคับของสหกรณ์ โดยหลักเกณฑ์ที่กำหนด ได้แก่ การกำหนดประเภทของเงินกู้ยืม เช่น เงินกู้เพื่อเหตุฉุกเฉิน เงินกู้สามัญและเงินกู้พิเศษ ตลอดจนการกำหนดอัตราเงินกู้ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังมีความไม่เคร่งครัดเพียงพอกับการให้กู้ยืมเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน แม้มาตรา 47 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จะกำหนดวงเงินกู้ยืมและการค้ำประกัน ซึ่งสหกรณ์จะต้องขออนุมัติจากนายทะเบียนของสหกรณ์ก่อนก็ตาม โดยหากเปรียบเทียบกับการให้กู้ยืมเงินของธนาคารพาณิชย์ของไทยนั้น จะกำหนดข้อห้ามในการให้สินเชื่อไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดข้อห้ามการให้สินเชื่อกับองค์กรบริหาร กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้บริหาร และจำกัดปริมาณการให้สินเชื่อในบางประเภท เช่น ห้ามธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือแก่บุคคลหลายคนรวมกันในโครงการหนึ่งโครงการใดเกินร้อยละ 25 ของเงินกองทุน นอกจากนั้น การอนุมัติให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ยังมีเครื่องมือในการพิจารณาข้อมูลเครดิตของผู้ขอสินเชื่อจากบริษัทข้อมูลเครดิตเพื่อประกอบการอนุมัติสินเชื่อ

จึงทำให้การอนุมัติสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์มีประสิทธิภาพและลดความเสี่ยงจากการผิดนัดชำระหนี้ได้ในระดับหนึ่ง ส่วนวิธีการกำกับดูแลนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการกำหนดอัตราขั้นสูงในการให้สินเชื่อ หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายการให้สินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่หรือแก่กิจการที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องให้สูงกว่าอัตราที่กำหนดดังกล่าวข้างต้นก็ได้

ในขณะที่การให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกของสหกรณ์และเครดิตยูเนี่ยนของประเทศอังกฤษ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามขนาดของกิจการ ได้แก่

(1.1) การกำหนดนโยบายทั่วไปว่าด้วยการกู้ยืมเงิน โดยกำหนดให้สหกรณ์และเครดิตยูเนี่ยน จะต้องส่งสำเนาเอกสารนโยบายดังกล่าวแก่ PRA ในทันทีที่ได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการบริหาร

(1.2) จำกัดปริมาณและระยะเวลาการกู้ยืมเงินแก่สมาชิกตามขนาดของสหกรณ์

(1.3) จำกัดปริมาณการให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกรายใหญ่ (Large Exposure) เช่น สหกรณ์หรือเครดิตยูเนี่ยนจะต้องไม่ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีหนี้เงินกู้ยืมเกินกว่าร้อยละ 25 ของทุนทั้งหมด

(1.4) หากสมาชิกของสหกรณ์หรือเครดิตยูเนี่ยนเป็นกรรมการบริหารและมีการกู้ยืมเงิน กำหนดให้คณะกรรมการบริหารหรือผู้มีอำนาจอนุมัติเงินกู้ยืมจะต้องไม่ใช้หลักเกณฑ์พิเศษสำหรับบุคคลดังกล่าว เพราะตนเองมีฐานะเป็นสมาชิกของสหกรณ์และอยู่ในฐานะของผู้อนุมัติเงินกู้ยืมด้วยเช่นเดียวกัน จึงมีลักษณะการขัดกันแห่งผลประโยชน์

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับการให้กู้ยืมเงินของสหกรณ์นั้น ไม่ควรมีหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดเหมือนกับการให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ เพราะจะขัดกับหลักการของสหกรณ์ที่มุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิกที่มีความจำเป็น แต่การไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการให้กู้ยืมเงิน ย่อมส่งผลกระทบกับสถานะทางการเงินของสหกรณ์ และเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้สมาชิกไม่มีวินัยทางการเงินและเข้ามาเป็นสมาชิกเพื่อมุ่งหวังสิทธิในการกู้ยืมเงินกับสหกรณ์เพียงเท่านั้น โดยหลักการแล้ว ควรแยกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเป็นการเฉพาะ และหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงหลักการของการรวมกลุ่มในรูปแบบของสหกรณ์ ซึ่งอาจจะไม่ผ่อนปรนกว่าหลักเกณฑ์การให้สินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ในปัจจุบัน ซึ่งควรมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ก. ควรนำหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติเงินกู้ยืมแก่สมาชิกตามแนวปฏิบัติของนายทะเบียนสหกรณ์มากำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อการกำกับดูแลมีประสิทธิภาพและเป็นมาตรฐานเดียวกันในการบังคับใช้กับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ได้แก่ ประเภทการกู้ยืมเงิน เช่น กู้ยืมฉุกเฉิน เงินกู้สามัญ และเงินกู้พิเศษ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้แต่ละประเภท และหลักเกณฑ์ควบคุมหลักประกันและการเรียกคืนเงินกู้

ข. กำหนดห้ามให้กู้ยืมเงินแก่กรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยนเป็นพิเศษแตกต่างจากสมาชิกของสหกรณ์โดยทั่วไป เพื่อป้องกันกรรมการสหกรณ์ซึ่งเป็นสมาชิกของ

สหกรณ์ด้วยนั้น กำหนดหลักเกณฑ์การกู้ยืมเงินให้แก่ตนเองไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง

ค. การตรวจสอบข้อมูลเครดิต สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนที่ให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกเป็นจำนวนหรือปริมาณมาก โดยตรวจสอบข้อมูลเครดิตของสมาชิกที่มีต่อสหกรณ์และที่มีต่อสถาบันการเงินอื่นเพื่อลดความเสี่ยงจากการผิดนัดชำระหนี้

ง. สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนควรมีคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงด้านการกู้ยืมเงินขึ้นเพื่อตรวจสอบและการบริหารจัดการธุรกิจเงินกู้ยืมของสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพและเพื่อความโปร่งใสในการดำเนินการ

จ. ควรกำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนมีหน้าที่ในการรายงานการให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกในทุก 6 เดือน โดยจะต้องมีการสุ่มตรวจการให้กู้ยืมเงินดังกล่าวว่าได้มีการปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือไม่ หากมีการฝ่าฝืนควรมีบทกำหนดโทษสำหรับสหกรณ์ดังกล่าวด้วย

(2) การลงทุน

หลักเกณฑ์การกำกับสหกรณ์นั้น มาตรา 62 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เรื่อง ข้อกำหนดการฝากหรือการลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ได้กำหนดประเภทของกิจการที่สหกรณ์สามารถลงทุนได้เท่านั้น จึงทำให้การลงทุนของสหกรณ์นำเงินลงทุนโดยขาดการคำนึงถึงความเสี่ยง (Investment Risk) เนื่องจากการรูปแบบการลงทุนของสหกรณ์ในปัจจุบันมีความซับซ้อน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ในการกำกับการลงทุนที่คำนึงถึงสัดส่วนของการลงทุนเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น นอกจากนั้นวิธีการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ยังขาดหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการกำกับดูแลเกี่ยวกับการลงทุนของสหกรณ์ เพื่อมิให้เกิดปัญหาการนำเงินลงทุนไปดำเนินการที่ขัดกับวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ เช่น การนำเงินไปซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลและถูกฉ้อโกง เป็นต้น

ซึ่งหากศึกษาหลักเกณฑ์การกำกับในเรื่องของการลงทุนของธนาคารพาณิชย์ก็จะพบว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดประเภทของการลงทุนไว้เฉพาะการซื้อหุ้นในบริษัทหรือการถือหน่วยลงทุนหรือหลักทรัพย์ และกำหนดอัตราส่วนการลงทุนในแต่ละประเภทไว้อย่างชัดเจน เช่น การถือหรือมีหุ้นของสถาบันการเงิน ซึ่งห้ามไม่ให้ธนาคาพาณิชย์ถือหรือมีหุ้นโดยทางตรงหรือทางอ้อมในบริษัทใดเกินกว่าร้อยละ 20 ของเงินกองทุนของสถาบันการเงินนั้นสำหรับการถือหรือมีหุ้นในทุกบริษัทรวมกัน เป็นต้น

ในขณะที่การลงทุนของสหกรณ์และเครดิตยูเนี่ยนของสหราชอาณาจักรนั้นจะกำหนดประเภทธุรกิจที่สามารถลงทุนได้อย่างชัดเจน ทั้งยังกำหนดให้มีการทำนโยบายบริหารความเสี่ยงและให้องค์กรกำกับดูแลเข้ามากำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ กำหนดประเภทกิจการที่สามารถลงทุนได้ 4 ประเภทเท่านั้น คือ เงินฝากหรือสินเชื่อกับธุรกิจที่ให้บริการรับฝากเงินที่รัฐรับรอง เงินฝากหรือให้สินเชื่อในสถาบันการเงินที่ให้บริการรับฝากเงิน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของประเทศในเขตเศรษฐกิจยุโรป

(EEA State) หลักทรัพย์ที่ใช้เงินปอนด์สเตอร์ลิง (sterling-denominated securities) ออกโดยรัฐบาลของประเทศในเขตเศรษฐกิจยุโรป (EEA State)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการลงทุนของสหกรณ์ในปัจจุบันไม่คำนึงถึงความเสี่ยง แม้ว่าการลงทุนจะไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์ในการมุ่งแสวงหาผลกำไรก็ตาม แต่การดำเนินการของสหกรณ์ย่อมมีต้นทุนในการบริหารจัดการ ภาระต้นทุนดังกล่าวทำให้สหกรณ์มีความจำเป็นต้องนำเงินของสมาชิกไปหารายได้ให้เพียงพอกับต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น เมื่อการลงทุนให้ผลประโยชน์ตอบแทนที่สูง แต่ก็มักจะมีความเสี่ยงที่สูงตามด้วยเช่นกัน ดังนั้น นายทะเบียนควรออกระเบียบสำหรับสหกรณ์ว่าด้วยการลงทุน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้สหกรณ์พิจารณาความเสี่ยงในแต่ละประเภทของกิจการที่กำหนดให้สามารถลงทุนได้ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องมีความทันสมัยและเชื่อมโยงกับข้อมูลของตลาดเงินในภาพรวมด้วย

นอกจากนี้ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับการลงทุนของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนแยกต่างหากจากสหกรณ์ประเภทอื่น โดยเทียบเคียงกับแนวทางการลงทุนของสหกรณ์และเครดิตยูเนี่ยนของประเทศอังกฤษ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะต้องมีสาระสำคัญ ได้แก่

(2.1) กำหนดประเภทของกิจการที่มีสามารถลงทุนได้

(2.2) การกำหนดอัตราส่วนการลงทุนในกิจการที่ไม่มีความเสี่ยงหรือมีความเสี่ยงที่ต่ำ เช่น การฝากเงินในธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

(2.3) กำหนดอัตราส่วนที่เหมาะสมของการลงทุนตามขนาดของกิจการของสหกรณ์

(2.4) กำหนดข้อยกเว้นกรณีการขยายอัตราส่วนการลงทุนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดไว้โดยเคร่งครัด

5.3.3.4 การกำกับดูแลองค์กรบริหาร

เป็นการพิจารณาการกำกับดูแลของคณะกรรมการสหกรณ์ในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ โดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดคุณสมบัติของกรรมการสหกรณ์ โดยคำนึงเพียงลักษณะต้องห้าม 4 ประการ ได้แก่ ห้ามเป็นบุคคลที่ได้รับโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ห้ามเป็นบุคคลที่ถูกไล่ออกจากทางราชการองค์การหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนฐานทุจริตต่อหน้าที่ ห้ามเป็นบุคคลที่เคยถูกพ้นจากตำแหน่งกรรมการหรือถูกที่ประชุมใหญ่มีมติถอดถอนออกจากตำแหน่งกรรมการเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่

โดยเมื่อทำการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินของประเทศไทย การกำกับดูแลสหกรณ์และเครดิตยูเนี่ยนของประเทศอังกฤษ เห็นว่า

(1) คุณสมบัติด้านความซื่อสัตย์ สุจริต และชื่อเสียง เป็นหลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งของผู้บริหารธุรกิจที่ให้บริการทางการเงิน ซึ่งกรณีของธนาคารพาณิชย์ หลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดไว้

อย่างชัดเจนในมาตรา 24 (2) (3) พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย[231] โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการป้องกันการทุจริต ฉ้อโกง หรือทุจริตทางการเงิน เช่น ต้องไม่เคยถูกพิพากษาถึงที่สุดหรือให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริต แม้จะเป็นการรอลงโทษก็ตาม หรือต้องไม่มีพฤติกรรมที่แสดงถึงการทำงานที่ส่อไปในทางทุจริตหรือฉ้อฉล หรือมีส่วนร่วมให้เกิดการกระทำดังกล่าวของบุคคลอื่น ซึ่งรวมถึงการเลือกปฏิบัติหรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอันที่จะก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ในขณะที่การกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริตและชื่อเสียงดังกล่าวของกรรมการสหกรณ์และกรรมการเครดิตยูเนี่ยนของประเทศอังกฤษนั้น จะต้องแสดงให้เป็นที่พอใจแก่ FCA ว่าบุคคลนั้น ๆ มีความตั้งใจที่จะกระทำการในหน้าที่โดยเปิดเผย สุจริตในการทำธุรกิจในฐานะเป็นผู้ดูแลเงินของสมาชิก

(2) ด้านความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ในพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

ทางผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขมาตรา 52 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ที่ว่าด้วยคุณสมบัติของกรรมการ โดยควรกำหนดคุณสมบัติในด้านความรู้ ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการสหกรณ์ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับการให้ความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยหรือ FCA เหมือนกับธนาคารพาณิชย์ของไทย หรือสหกรณ์หรือเครดิตยูเนี่ยนของอังกฤษก็ได้ แต่ควรกำหนดให้ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการจะต้องได้รับการอบรมและจะต้องผ่านการอบรมหรือทดสอบความรู้และความสามารถด้านการบริหารจัดการทางการเงิน ซึ่งจัดโดยองค์กรในการกำกับดูแลก่อน จึงจะสามารถมีคุณสมบัติเพียงพอที่จะเป็นกรรมการบริหารได้ เพราะการจัดหลักสูตรอบรมเพื่อให้กรรมการของสหกรณ์มีความรู้ความเชี่ยวชาญในระดับที่จะสามารถกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ โดยคำนึงถึงความเสี่ยงย่อมส่งผลดีต่อการบริหารจัดการสหกรณ์ เพราะด้วยขนาดของสินทรัพย์ของสหกรณ์ในปัจจุบันที่เพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว หากกรรมการสหกรณ์ขาดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทางการเงินย่อมส่งผลต่อระบบการบริหารจัดการของสหกรณ์นั้น ๆ และระบบของสหกรณ์ในภาพรวมไม่มากก็น้อยตามไปด้วย

โดยหลักสูตรในการอบรมควรเป็นการเรียนรู้ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารจัดการของสหกรณ์ การลงทุน การคำนวณอัตราผลตอบแทนและความเสี่ยงจากการลงทุน ประเภท และลักษณะของหลักทรัพย์การลงทุนการบริหารความเสี่ยง การจัดทำงบการเงิน การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ในเบื้องต้น ตลอดจนมีการวัดผลและประเมินผล เพื่อให้ได้รับใบอนุญาตและเป็นคุณสมบัติอย่างหนึ่งของการเป็นกรรมการสหกรณ์ โดยอาจจะกำหนดระยะเวลาของหลักสูตร 3-6 เดือน หรือ 1 ปีแล้วแต่กรณีทั้งนี้ โดยให้ขึ้นอยู่กับขนาดของสินทรัพย์ของสหกรณ์นั้น ๆ เป็นสำคัญ

---

[231] ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 14/2552 เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาให้ความเห็นชอบแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการหรือที่ปรึกษาของสถาบันการเงิน

5.3.4 ระบบการตรวจสอบ

ระบบการตรวจสอบสหกรณ์ในประเทศไทยนั้นอาจแบ่งการตรวจสอบของสหกรณ์ได้เป็นสองรูปแบบ คือ การตรวจสอบกิจการภายในของสหกรณ์ และการตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์โดยกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ โดยรูปแบบในการตรวจสอบทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นมีความสำคัญเนื่องจากเป็นกลไกในการตรวจสอบกิจการและการดำเนินงานของสหกรณ์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ (ของสหกรณ์) ก่อให้เกิดความโปร่งใส ส่งเสริมให้การดำเนินงานของสหกรณ์เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการกำกับดูแลที่เหมาะสม

5.3.4.1 การตรวจสอบกิจการสหกรณ์

ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542ได้กำหนดให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการที่ได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่โดยสมาชิกหรือบุคคลภายนอก ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์และทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ การตรวจสอบกิจการหมายความรวมถึงการตรวจสอบการดำเนินการทั้งปวงของสหกรณ์ และการตรวจสอบกิจการด้านต่าง ๆ ที่ได้มีการกำหนดไว้ในระเบียบ ข้อบังคับ อันได้แก่การปฏิบัติเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงาน ระบบสารสนเทศ และระบบควบคุมงานด้านต่าง ๆ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบกิจการ ครอบคลุมถึงการตรวจสอบในทุก ๆ ด้านของสหกรณ์ การตรวจสอบกิจการภายในสหกรณ์เริ่มต้นด้วยการศึกษาและสำรวจในเบื้องต้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในระบบการดำเนินงานและลักษณะของสหกรณ์ เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนแล้ว จึงทำการวางแผนการตรวจสอบเพื่อกำหนดทิศทางให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ต่อมาจึงดำเนินการปฏิบัติงานตรวจสอบ สอบทาน และรวบรวมหลักฐานเพื่อวิเคราะห์และประเมินผลการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขั้นตอนสุดท้าย คือ ทำการรายงานข้อเท็จจริงของสหกรณ์ รวมถึงข้อสังเกตที่ตรวจพบและข้อเสนอแนะเพื่อให้การดำเนินงานของสหกรณ์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้การปฏิบัติการตรวจสอบกิจการในคราวต่อไปจะต้องมีการติดตามผลและการแก้ไขผลให้สหกรณ์มีการพัฒนาต่อไป

5.3.4.2 การตรวจบัญชีโดยนายทะเบียนสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

การตรวจสอบสหกรณ์นั้น แม้ว่าสหกรณ์แต่ละแห่ง มีการตรวจสอบกิจการภายในของสหกรณ์เองแล้ว รูปแบบในการตรวจสอบดังกล่าวยังคงไม่เพียงพอ จึงต้องมีกลไกสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งเป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เข้ามามีบทบาทกำกับดูแลสหกรณ์ ได้แก่การตรวจบัญชีของสหกรณ์โดยกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายจากนายทะเบียนสหกรณ์ หน่วยงานดังกล่าวจะทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีพัฒนาระบบบัญชีและการสอบบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐาน และเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์แต่ละประเภทรวมถึงการพัฒนาระบบการกำกับดูแลผู้สอบบัญชี ระบบการตรวจสอบกิจการและสมรรถนะของผู้ตรวจสอบกิจการพร้อมทั้งเสริมสร้างความรู้และส่งเสริมการจัดทำบัญชีให้แก่สมาชิกสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบหรือผู้สอบบัญชีเป็นผู้ที่นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งขึ้น ซึ่งได้แก่ ข้าราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และผู้สอบบัญชีภาคเอกชนที่ได้ขึ้นทะเบียนตามที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนด โดยผู้สอบบัญชีจะต้องสอบบัญชีตามมาตรฐาน

และภายใต้ระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด โดยมีหน้าที่และขอบเขตความรับผิดชอบ ดังนี้

(1) ในด้านการเงิน การบัญชี (Financial Audit)

ฐานะการเงินของสหกรณ์นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อฐานะขององค์กร โดยเฉพาะการใช้เงินทุนของสหกรณ์ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้ สิ่งสำคัญของสหกรณ์ที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบบัญชี ได้แก่ เอกสารทางการเงินซึ่งแสดงงบการเงินของสหกรณ์ อันประกอบด้วย งบดุล งบกำไรขาดทุน และงบต่าง ๆ รวมถึงรายละเอียดประกอบงบการเงิน ระบบบัญชี กระแสการเงินของสหกรณ์ ความเสี่ยงทางการเงินในด้านต่าง ๆ รวมถึงบุคคลที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเงินของสหกรณ์ โดยสหกรณ์จะต้องมีการจัดทำบัญชีตามแบบที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนด โดยการตรวจสอบรูปแบบดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทางการเงิน และหาทางแก้ไขข้อบกพร่องของการควบคุมด้านการเงิน

(2) การปฏิบัติการ (Operational Audit)

การตรวจสอบการปฏิบัติการของสหกรณ์เป็นการตรวจสอบการดำเนินการและปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในระดับต่าง ๆ และประเมินผลเพื่อให้ทราบประสิทธิภาพของงาน และเพื่อปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานที่มีความบกพร่องให้มีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายของสหกรณ์ที่กำหนดไว้

(3) การบริหารงาน (Management Audit)

นอกเหนือจากการตรวจสอบตัวกิจการของสหกรณ์และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการคือการตรวจสอบบุคคลผู้อยู่ในฐานะผู้บริหารระดับต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในการวางนโยบาย และวางแนวทางของสหกรณ์ เพื่อควบคุมประสิทธิภาพของการบริหารงาน และดำเนินการตรวจสอบ แก้ไข รวมถึงปรับปรุงให้เกิดความโปร่งใส ผลของการตรวจสอบบัญชีจะออกมาในรูปแบบของรายงานการสอบบัญชี โดยจะเป็นการสรุปข้อมูลหลักฐานการสอบบัญชีที่ผู้สอบบัญชีได้จากการตรวจสอบ ในรูปแบบของการแสดงความเห็นต่องบการเงิน รวมถึงการให้ข้อเท็จจริงและข้อสังเกตที่ตรวจพบ พร้อมทั้งให้การเสนอแนะในการพัฒนา สนับสนุนและส่งเสริมกิจการและการดำเนินงานของสหกรณ์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้อยู่ภายใต้กฎหมายระเบียบและข้อบังคับของสหกรณ์ โดยผู้สอบบัญชีภายใต้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่รายงานผลการตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อให้มีการดำเนินการหรือออกคำสั่งทางกฎหมายต่อไป การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์นั้น กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์และผู้สอบบัญชีสามารถนำเครื่องมือหรือวิธีการในการตรวจสอบมาใช้โดยคำนึงถึงความเหมาะสม นอกเหนือจากการสอบบัญชีของสหกรณ์ ในด้านเอกสาร หากมีความจำเป็นผู้สอบบัญชียังมีบทบาทในการตรวจสอบกิจการและการดำเนินงานของสหกรณ์ โดยติดตามและสังเกตการณ์เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่และทำการบันทึกข้อมูลดังกล่าว เช่นการสังเกตการณ์ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการของผู้บริหาร รวมถึงการดำเนินงานในทางปฏิบัติของสหกรณ์นั้น ๆ เป็นต้น

5.3.4.3 ความคิดเห็นในประเด็นของระบบตรวจสอบการกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศไทยยังคงมีความไม่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการตรวจสอบ เนื่องจากสหกรณ์ไม่มีสิทธิตามกฎหมายในการตั้งผู้สอบบัญชี การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีเป็นอำนาจโดยกฎหมายของนายทะเบียนสหกรณ์ซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้กรมส่งเสริมสหกรณ์ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งมีหน้าที่หลักในการส่งเสริม ให้ความรู้ และพัฒนาสหกรณ์ ซึ่งเป็นงานทางด้านการกำกับดูแล ดังนั้นการดำเนินงานจึงอาจไม่เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีมาแต่เดิม ประกอบกับการมอบหมายให้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ซึ่งมีหน้าที่สอบบัญชีเป็นหลัก และต่อมาได้มีหน้าที่ในการส่งเสริม ในการสอนบัญชีรวมถึงให้ความรู้ในการทำบัญชีครัวเรือนแก่เกษตรกร จึงทำให้การดำเนินงานสอบบัญชีเป็นไปโดยขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากปริมาณงานที่อยู่ในความรับผิดชอบ ความขาดแคลนด้านบุคคลากร และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ในปัจจุบันยังมิได้มีการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องการกำกับดูแลอย่างชัดเจนทำให้ในท้ายที่สุดการกำกับดูแล และสอบบัญชีเป็นไปโดยขาดประสิทธิภาพ ปัญหาอีกประการในการตรวจสอบและกำกับดูแลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นสาเหตุมาจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่ออกคำสั่งในกรณีที่พบข้อเท็จจริงที่มีลักษณะขัดต่อหลักเกณฑ์หรือกฎหมาย ดังเช่นการทุจริตในสหกรณ์ที่เกิดจากการขาดธรรมภิบาลของผู้บริหาร ทั้งนี้ เนื่องจากพบว่าไม่อาจผ่อนปรนปัญหาที่เกิดขึ้น และเนื่องจากปัจจัยอื่น ๆ ที่ทำให้ไม่อาจเข้าถึงข้อมูล อาทิเช่น การมีผลประโยชน์ทับซ้อน นอกจากนี้ นายทะเบียนผู้มีอำนาจสั่งการได้ทำการแก้ไขข้อบกพร่องอันพบจากรายการตรวจสอบกิจการเนื่องจากกลัวความผิดพลาดจากการตรวจสอบ ประกอบกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดของหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลยังขาดกฎหมายที่ชัดเจน รวมถึงหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์แต่ละประเภทที่มีความแตกต่างกันและยังคงขาดความชัดเจน เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกิจการทางการเงิน ควรมีหลักเกณฑ์เฉพาะที่มีความเข้มงวดมากกว่าสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ดังนั้น ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์จึงควรมีความเหมาะสมและชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ ควรเพิ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเชี่ยวชาญในการกำกับดูแล และตรวจสอบสหกรณ์ให้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นเพื่อให้การกำกับดูแลสหกรณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดการพัฒนา และลดปัญหาอันอาจเกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการของสหกรณ์อันเกิดจากการกำกับดูแลที่ไม่เพียงพอ

5.3.5 มาตรการให้ความช่วยเหลือสหกรณ์ในกรณีประสบปัญหาทางการเงิน

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มิได้ระบุหรือมีมาตรการที่เกี่ยวข้องการให้ความช่วยเหลือสหกรณ์ในกรณีประสบปัญหาทางการเงิน มีเพียงการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการจากราชการหน่วยงานต่างประเทศเพียงเท่านั้น แม้ว่ามาตรา 27 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาสหกรณ์เพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ แต่มิได้เป็นส่วนหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือสหกรณ์ในกรณีประสบปัญหาทางการเงิน เช่น กรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นที่เกิดการทุจริตจนทำให้เกิดการขาดสภาพคล่องจนประสบปัญหาทางการเงิน ทำให้สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

คลองจั่นต้องใช้ขั้นตอนตามกฎหมายล้มละลายในการเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ ในขณะที่สถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 มีการกำหนดขั้นตอนการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการดำเนินการกรณีที่สถาบันการเงิน หรือกรรมการของสถาบันการเงินฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่ง ได้แก่ มีหนังสือเตือนให้ระงับการฝ่าฝืน มีคำสั่งห้ามกระทำการหรือฝ่าฝืน และมีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้แก่สถาบันการเงินกรณีที่เกิดวิกฤติการณ์ เช่น การให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงิน ในส่วนสหราชอาณาจักร กรณีที่เครดิตยูเนี่ยนประสบปัญหาในด้านสภาพคล่องจนอาจจะทำให้มีการเลิกกิจการนั้น กฎหมายกำหนดให้ธนาคารกลางของสหราชอาณาจักรทำหน้าที่เป็นผู้ให้กู้ยืมเงินสุดท้าย (Lender of last Resort) เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่อง และเพื่อป้องกันมิให้เครดิตยูเนี่ยนจะต้องเลิกกิจการไป ทางผู้วิจัยจึงเห็นว่า เห็นควรเพิ่มอำนาจให้กับกองทุนพัฒนาสหกรณ์เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่สหกรณ์กรณีที่ประสบปัญหาสภาพคล่องในกรณีที่ไม่ใช่เกิดจากการทุจริต ก็จะทำให้ช่วยยับยั้งหรือชะลอความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสมาชิกของสหกรณ์นั้น ๆ ได้ในระดับหนึ่ง

5.3.6 การคุ้มครองเงินฝาก

เงินฝากหรือเงินค่าหุ้นของสมาชิกของสหกรณ์ไม่ได้รับความคุ้มครองจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 มีเพียงแต่กฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะอย่างกว้าง ที่ให้สำรองสินทรัพย์สภาพคล่องต่อเงินฝากไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1 เท่านั้น ดังนั้นหากเกิดเหตุการณ์ที่สหกรณ์ออมทรัพย์แห่งใดแห่งหนึ่งล้ม สมาชิกที่ฝากเงินมีโอกาสที่จะไม่ได้รับเงินคืนไม่ว่าจะมีเงินในบัญชีมากน้อยเท่าใดก็ตาม

ในส่วนของการคุ้มครองเงินฝากของต่างประเทศนั้น สหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อการเคหะ (Banks and Building Societies) เครดิตยูเนี่ยน (Credit Unions) ของประเทศอังกฤษได้รับความคุ้มครองในเรื่องของเงินฝาก จากสถาบันที่ให้การคุ้มครองเงินฝากที่เรียกว่า Financial Services Compensation Scheme (FSCS) เป็นกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บริโภคที่ได้รับผลกระทบหรือเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากการใช้บริการทางการเงินทั้งระบบ เมื่อผู้ประกอบธุรกิจถูกเพิกถอนใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจ โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บริโภคที่เป็นบุคคลธรรมดา หรือกรณีกฎหมายคุ้มครองเงินฝากของสหภาพยุโรปที่มีการประกาศใช้ฉบับล่าสุด คือ Directive 2014/49/EU ซึ่งเป็นการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองเงินฝากฉบับเก่า คือ Directive 94/19/EC โดย Directive 2014/49/EU มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้าง ความเชื่อมั่นกับผู้ที่นำเงินมาฝาก โดยการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากรายย่อยจากผลของสถาบันผู้ให้สินเชื่อ (Credit Institution) ที่ล้มละลาย โดยจัดตั้งโครงการคุ้มครองเงินฝาก (Deposit Guarantee Schemes หรือ DGSs) อย่างไรก็ตาม Directive 2014/49/EU ได้บัญญัติหลักการเพิ่มเติมโดยระบุให้ DGSs จะต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาทางการเงินของสถาบันผู้ให้สินเชื่อให้สอดคล้องกับกฎหมาย

อีกฉบับ คือ Directive 2014/59/EU (The Bank Recovery and Resolution Directive หรือ BRRD) ที่บัญญัติให้อำนาจเพื่อเป็นเครื่องมือในการแทรกแซง สำหรับกรณีจำเป็นและเร่งด่วน เพื่อแก้ไขสถานะของสถาบันทางการเงินที่มีปัญหาและป้องกันผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้น รวมถึงยังเปิดช่องให้ DGSs ใช้เครื่องมืออื่น ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกในการป้องกันการล้มละลายของสถาบันผู้ให้สินเชื่อ

จะเห็นได้ว่าสหกรณ์และเครดิตยูเนี่ยนในต่างประเทศถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเงินที่มีความคล้ายคลึงกับสถาบันเงินที่ควรให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่สมาชิกหรือผู้ฝากเงิน ดังนั้น หากมีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องการกำกับดูแลสหกรณ์ในเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เห็นควรที่จะกำหนดให้สมาชิกของสหกรณ์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนได้รับความคุ้มครองเงินฝากด้วยเช่นกัน

5.3.7 ภาษีที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์

สหกรณ์ของไทยได้รับการยกเว้นภาษีหลายประเภท เช่น ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล เนื่องจากสหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์มิใช่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามมาตรา 39 แห่งประมวลรัษฎากรยกเว้นภาษีเงินได้พึงประเมินของสมาชิกกรณีดอกเบี้ยเงินฝากประเภทออมทรัพย์ที่ได้รับจากสหกรณ์และเงินปันผลที่สหกรณ์จ่ายให้แก่สมาชิก ในส่วนของภาษีธุรกิจเฉพาะ ซึ่งตามปกติแล้ว การประกอบกิจการธนาคารหรือการประกอบกิจการใด ๆ โดยปกติเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ เช่น การให้กู้ยืมเงิน ค้ำประกัน เป็นต้น เป็นการประกอบธุรกิจที่เข้าค่ายกิจการที่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะ อย่างไรก็ดี มาตรา 91/3 (3) ได้ยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะให้กับสหกรณ์ออมทรัพย์ เฉพาะการให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกหรือแก่สหกรณ์ออมทรัพย์อื่น โดยกรมสรรพากรได้มีความเห็นว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ที่ได้รับการยกเว้นภาษีตาม มาตรา 91/3 (3) ให้รวมถึงสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สหกรณ์ออมทรัพย์แต่ให้เงินกู้แก่สมาชิกตนด้วย

ในขณะที่สหกรณ์ของต่างประเทศนั้น อาทิ สหราชอาณาจักรสมาชิกของ registered society จะต้องจ่ายภาษีเงินได้สำหรับรายได้ทั้งหมดที่ได้รับ registered society ซึ่งคิดจากดอกเบี้ยที่ได้รับจากทุนเรือนหุ้น รวมทั้งอากรแสตมป์ในกรณีที่มีการโอนหุ้น ส่วนกรณีสหกรณ์เยอรมนีต้องจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราปกติ รวมถึง solidarity surcharge (ภาษีที่หุ้นส่วนบริษัทต้องจ่ายเพิ่มเป็นพิเศษจากภาษีรายได้นิติบุคคล) อีกร้อยละ 5.5 เช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่น ๆ และสำหรับสหกรณ์ของประเภทญี่ปุ่นนั้น ภาครัฐยังได้มีมาตรการส่งเสริมทางภาษีซึ่งโดยทั่วไปประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายกำหนดให้นิติบุคคลญี่ปุ่นจะต้องมีการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลโดยจะกำหนดอัตราภาษีขึ้นอยู่กับประเภทของนิติบุคคลและขนาดของกิจการ แต่ทั้งนี้นิติบุคคลในรูปแบบของสหกรณ์ได้ถูกจัดออกเป็นประเภทนิติบุคคลพิเศษที่มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะ (kyodou kumiai) จึงมีการกำหนดให้เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราที่ต่ำกว่านิติบุคคลทั่วไป รวมถึงได้รับยกเว้นภาษีบางประเภท เช่น ภาษีในอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภทของไทยนั้น แม้ว่าจะเป็นกิจการที่ให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิก แต่ก็มีลักษณะของธุรกรรมที่เป็นการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อแก่สมาชิกของสหกรณ์

และได้รับยกเว้นภาษีทั้งภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของสหกรณ์ทำให้มีต้นทุนทางการเงินที่ต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ ส่งผลต่อการจ่ายเงินปันผลและดอกเบี้ยให้กับสมาชิกทำให้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดสภาพคล่องทางการเงินที่มากจนเกินไป โดยเฉพาะในส่วนของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ในปี 2558 สหกรณ์ออมทรัพย์มีสมาชิกจำนวน 3,058,988 คน มีมูลค่าธุรกิจรวมทั้งสิ้น 1,520,149.68 ล้านบาท รับฝากเงินจากสมาชิกจำนวน 492,653.43 ล้านบาท ให้สินเชื่อจำนวน 1,061,045.54 ล้านบาท ส่วนสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนในปี 2558 มีจำนวนสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนทั้งสิ้น 588 สหกรณ์ มีจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น 858,674 คน มูลค่าธุรกิจทั้งสิ้น 35,413.33 ล้านบาท รับฝากเงิน 16,167.00 ล้านบาท ให้สินเชื่อ 16,678.61 ล้านบาท หากพิจารณาตัวเลขของการรับฝากเงินกับการให้สินเชื่อในระบบธนาคารพาณิชย์นั้น เทียบกับสัดส่วนการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อของสหกรณ์แล้วก็พบว่าระบบสหกรณ์มีจำนวนเงินออมและการให้สินเชื่อเทียบเป็น 1 ใน 10 ของระบบการเงินในภาคการเงินของธนาคารพาณิชย์ โดยสหกรณ์ออมทรัพย์บางแห่งมีสัดส่วนของเงินฝากและการให้สินเชื่ออาจมีขนาดเทียบเท่ากับขนาดธนาคารพาณิชย์ขนาดเล็ก ในขณะที่สหกรณ์ทั้งในส่วนของสหราชอาณาจักร เยอรมนี และญี่ปุ่นนั้นก็มีการเก็บภาษีกับสหกรณ์ด้วยเพราะเห็นว่าสหกรณ์และเครดิตยูเนี่ยนในต่างประเทศถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเงินที่มีความคล้ายคลึงกับสถาบันเงินและได้รับความคุ้มครองเงินฝากแก่สมาชิกหรือผู้ฝากเงิน ดังนั้น ทางคณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากให้สมาชิกหรือผู้ฝากเงินในสหกรณ์ได้รับความคุ้มครองเงินฝากแล้ว ก็เห็นควรที่จะมีการเก็บภาษีกับสหกรณ์ของไทย ในส่วนของสหกรณ์นอกภาคการเกษตร ได้แก่ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน เพื่อเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันสภาพคล่องทางการเงินที่มากจนเกินไปสำหรับสหกรณ์ทั้งสองประเภทดังกล่าว

บทที่ 6
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

สหกรณ์นั้นจัดตั้งอยู่บนรากฐานของหลักการประชาธิปไตย จากบรรดาบุคคลรวมตัวกันด้วยความสมัครใจ เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านเงินทุน ด้านการผลิตและการจำหน่ายให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยเน้นที่การช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันสุจริต เปิดเผยและเอื้ออาทรต่อผู้อื่น โดยสมาชิกทุกคนเป็นเจ้าของสหกรณ์สมาชิกดำเนินกิจการร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนที่เกิดในการประกอบอาชีพของสมาชิก และช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามของสหกรณ์หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในปัจจุบันประเทศไทยมีสหกรณ์ทั้งหมด 7 ประเภท ดังนี้ 1. สหกรณ์การเกษตร 2. สหกรณ์ประมง 3. สหกรณ์นิคม 4. สหกรณ์ร้านค้า 5. สหกรณ์บริการ 6. สหกรณ์ออมทรัพย์ 7. สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

โดยสหกรณ์ทุกประเภทนั้นยังถูกกำกับดูแลจากหน่วยงาน 2 หน่วยงาน คือ 1. กรมส่งเสริมสหกรณ์มีฐานะเป็นนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ทำหน้าที่รับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือแนะนำ และกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นไปตามหลักอุดมการณ์ของสหกรณ์ เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ และให้สหกรณ์นั้นดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่ได้จะตั้งขึ้น และ 2. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบทางบัญชีของสหกรณ์จากตัวเลขทางบัญชีของสหกรณ์แต่ละประเภท และปัจจุบันสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภทอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

สำหรับหลักเกณฑ์การกำกับดูแลของกฎหมายต่างประเทศที่คณะผู้วิจัยได้ศึกษา ประกอบด้วย 3 ประเทศ คือ สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

สหกรณ์ในสหราชอาณาจักรแต่ละประเภทจะอยู่ภายใต้กฎหมายที่กำกับดูแลแตกต่างกันตามลักษณะการดำเนินการและธุรกิจ โดยสหกรณ์ส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้กฎหมาย Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 ซึ่งกำหนดรูปแบบและหลักเกณฑ์ในการการจัดตั้ง การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ขณะที่เครดิตยูเนี่ยนจะอยู่ภายใต้กฎหมาย Credit Unions Act 1979 และ The CREDS Sourcebook ซึ่งได้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการดำเนินกิจการให้มีความเข้มงวดมากขึ้น และหากเป็น Co – operative Bank จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมาย Financial Service Act 2012 ซึ่งทั้งนี้สหกรณ์ทั้งหมดจะอยู่ภายใต้ 2 หน่วยงานหลัก ได้แก่ The Prudential Regulation Authority และ Financial Conduct Authority ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางของสหราชอาณาจักร

สหกรณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะ คือ Cooperative Societies Act ซึ่งได้กำหนดลักษณะเฉพาะในการตรวจสอบภายในตัวสหกรณ์ และกฎหมายทั่วไปหากไม่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ โดยสหกรณ์ทุกประเภทจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของ DeutscherGenossenschafts und Raiffeisenverband e. V. (DGRV) ซึ่งมีองค์กรควบคุมกำกับเป็นของตนเอง ทั้งนี้ในส่วนของธนาคารสหกรณ์จะตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับธุรกิจธนาคาร พระราชบัญญัติสหกรณ์ รวมถึงกฎหมายซึ่ง DGRV และหน่วยงานอื่นร่วมกันกำหนดขึ้นเพื่อให้มีความเข้มงวดมากยิ่งขึ้น

ประเทศญี่ปุ่นมีการแบ่งสหกรณ์เป็นหลายประเภท โดยลักษณะสำคัญคือสหกรณ์แต่ละประเภทจะอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะแตกต่างกันไปตามลักษณะและรูปแบบของการดำเนินกิจการ โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลก็จะแตกต่างกันไปเช่นเดียวกัน ระบบสหกรณ์ญี่ปุ่นจะมีการแบ่งการดำเนินการและการกำกับดูแลสหกรณ์ภายในของสหกรณ์แต่ละประเภทออกเป็นระดับชาติ จังหวัด เมือง หมู่บ้าน โดยได้กำหนดให้มีกฎหมายเฉพาะและระบบธนาคารภายในของสหกรณ์บางประเภทเพื่อดำเนินและให้บริการทางการเงินแก่สหกรณ์และสมาชิก ส่วนในกรณีของเครดิตยูเนี่ยนและสหกรณ์ธนาคารจะอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะที่มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในการทำธุรกรรมทางการเงินไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ

นอกจากนั้น คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์จากผู้บริหารสหกรณ์ สมาชิกสหกรณ์ และผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์ โดยสามารถสรุปผลการสัมภาษณ์ ได้เป็น 7 ประเด็น คือ

6.1.1 ประเด็นองค์กรการกำกับดูแล

ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่มีความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกันว่า กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ในปัจจุบันได้ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ คือ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแล และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์จะตรวจสอบเพียงด้านบัญชีของสหกรณ์เท่านั้น อย่างไรก็ตาม การทำงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์จะเน้นการทำงานด้านการส่งเสริมมากกว่าการกำกับดูแล

โดยสาเหตุที่ไม่สามารถกำกับดูแลสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพในปัจจุบัน เป็นเพราะกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ไม่ได้ให้อำนาจไว้เท่าที่ควร หรือได้ให้อำนาจไว้ แต่ผู้ปฏิบัติไม่สามารถมองภาพของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้อย่างชัดเจนพอ จึงทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้งของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำหรับผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ส่วนใหญ่ทราบเพียงเบื้องต้นเท่านั้นว่ามีหน่วยงาน 2 หน่วยงาน คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นผู้กำกับดูแล แต่ไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสองหน่วยงานดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ทุกท่านมีความเห็นว่า หน่วยงานภาครัฐควรเข้ามามีบทบาทในเรื่องการกำกับดูแลและตรวจสอบ

การทำงานของสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์

6.1.2 ประเด็นโครงสร้างการกำกับดูแล

ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานรัฐมีความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างการกำกับดูแลสหกรณ์ ออกเป็น 3 รูปแบบ คือ

6.1.2.1 การจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่เพื่อกำกับดูแลสหกรณ์โดยตรง กล่าวคือ ควรมีการตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่เพื่อกำกับดูแลสหกรณ์โดยเฉพาะ และต้องมีเจ้าหน้าที่ที่เชี่ยวชาญเรื่องการกำกับดูแลสหกรณ์ เพื่อมาออกหลักเกณฑ์การกำกับสหกรณ์ที่มีประสิทธิภาพ

6.1.2.2 ให้หน่วยงานเดิมที่รับผิดชอบรับผิดชอบต่อไป แต่ต้องมีโครงสร้างการกำกับดูแลที่ชัดเจน กล่าวคือ ยังให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ยังคงดำเนินการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ต่อไป แต่เพียงจะต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ในเรื่องการให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน

6.1.2.3 ควรแยกการกำกับดูแลสหกรณ์แต่ละประเภท อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยใช้เกณฑ์หน้าที่ของสหกรณ์ดังกล่าวเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา เช่น สหกรณ์การเกษตร ให้อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ทั้งนี้ โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์ องค์กรดังกล่าวที่จะออกเกณฑ์การกำกับดูแลไม่ต้องถึงขั้นเหมือนธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ออกเกณฑ์การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ เพราะเนื่องจาก สหกรณ์เกิดขึ้นจากการรวมตัวของกลุ่มคนที่มีเจตนาร่วมกันในการที่จะช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยไม่ได้ประสงค์จะมุ่งกำไร หรือทำธุระเป็นปกติทางการค้า

ในด้านของผู้ให้สัมภาษณ์เป็นสมาชิกของสหกรณ์ เห็นว่า ควรมีกฎเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานรัฐที่มีอำนาจหน้าที่อยู่แล้วสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและใช้อำนาจได้อย่างเต็มที่ อีกทั้ง หากสหกรณ์ดังกล่าวมีธุรกรรมทางการเงินเข้ามาเกี่ยวข้อง ควรให้กระทรวงการคลัง หรือธนาคารแห่งประเทศไทย เข้ามามีส่วนช่วยในวางเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ด้วย

6.1.3 ความคิดเห็นในประเด็นเกณฑ์การกำกับสหกรณ์

ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าเกณฑ์กำกับสหกรณ์ในปัจจุบันมีความไม่ชัดเจนและไม่เพียงพอสำหรับการกำกับสหกรณ์ที่เติบโตขึ้น จากการที่กรมส่งเสริมสหกรณ์มีภารกิจหน้าที่ในการเน้นการส่งเสริมสหกรณ์ตลอดมา โดยปัจจุบันสหกรณ์ได้มีการพัฒนาไปไกลกว่าหลักการดังเดิมของสหกรณ์ไปค่อนข้างมาก และกฎหมายที่มีอยู่ผลใช้บังคับอยู่จึงไม่เพียงพออีกต่อไปสำหรับการกำกับดูแลให้สหกรณ์ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีการปรับปรุงกฎเกณฑ์ให้ก้าวทันสหกรณ์ นอกจากปัจจัยทางด้านกฎเกณฑ์ในการกำกับดูแล ยังมีอีกปัจจัย คือ ตัวบุคลากรขององค์กรกำกับสหกรณ์ที่มีความรู้ความสามารถ

ที่ไม่เพียงพอในหลาย ๆ ด้านที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ เช่น ความรู้ทางด้านการเงิน เป็นต้น จึงอาจมีความจำเป็นต้องให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านนี้จากหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ อาทิ กระทรวงการคลัง มาร่วมกันวางหลักเกณฑ์ ในการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

6.1.4 ความคิดเห็นในประเด็นระบบตรวจสอบของสหกรณ์

รองอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กล่าวว่าการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ว่า ในปัจจุบันหน้าที่หลักของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ นอกเหนือจากการสอบบัญชีแล้ว ยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมในการสอนบัญชี และการให้ความรู้ในการทำบัญชีครัวเรือน ทำให้บุคลากรมีความรับผิดชอบหลากหลายด้านมากขึ้น เป็นเหตุให้การดำเนินงานโดยเฉพาะการตรวจสอบบัญชีขาดประสิทธิภาพ ประกอบกับในปัจจุบันนั้นจำนวนของบุคลากรในหน่วยงานยังไม่เพียงพอ จึงไม่อาจมีการเข้าไปตรวจสอบสหกรณ์ได้อย่างทั่วถึง รวมถึงการเปิดโอกาสให้ผู้สอบบัญชีภาคเอกชนขอรับการอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชี หรือกรณีอดีตข้าราชการกรมตรวจบัญชีที่สามารถเป็นผู้สอบบัญชีได้ เป็นปัจจัยที่ทำให้การตรวจสอบยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กล่าวคือ เนื่องจากสหกรณ์ในปัจจุบันได้มีการพัฒนา และมีความซับซ้อนมากขึ้น ทำให้บุคลากรที่มีจำนวนน้อยและไม่มีความเชี่ยวชาญ ไม่สามารถดำเนินการกำกับดูแลและเข้าไปตรวจสอบสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่และมีระบบที่ซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ท่านอื่น ๆ

จากการศึกษารวบรวมข้อมูลของคณะผู้วิจัย ทั้งกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ รวมถึงข้อมูลจากการให้สัมภาษณ์ของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ คณะผู้วิจัยนำมาประมวลผลและสามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

6.1.4.1 เรื่ององค์กรการกำกับดูแลสหกรณ์

เมื่อคณะผู้วิจัยได้พิจารณาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกำกับสหกรณ์แล้ว มีความเห็นว่า แม้ว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์จะมีอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ในฐานะเป็นนายทะเบียน และมีอำนาจในการออกระเบียบคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ อย่างไรก็ดี แม้ว่านายทะเบียนจะมีอำนาจสั่งการให้คณะกรรมการของสหกรณ์ดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอย่างไร แต่ในกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดโทษไว้หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน สำหรับกรณีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์นั้น ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์จากตัวเลขบัญชีของสหกรณ์แต่ละประเภทเท่านั้น ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า บทบาทของสองหน่วยงานดังกล่าวในปัจจุบันได้มุ่งไปในทางการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์มากกว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อปรับบทบาทในด้านการกำกับดูแลให้มากขึ้น และมีการกำหนดบทลงโทษที่สอดคล้องกับกรณีไม่มีการปฏิบัติตามการกำกับดูแลดังกล่าวด้วย

6.1.4.2 โครงสร้างการกำกับดูแลการกำกับสหกรณ์

สำหรับประเทศไทยนั้น มีโครงสร้างการกำกับแบบรวม โดยสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท จะอยู่ภายใต้การกำกับของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ โดยกฎเกณฑ์และระเบียบที่นายทะเบียนกำหนดนั้นจะใช้บังคับกับสหกรณ์ทุกประเภท โดยจากการศึกษาข้อมูลการกำกับดูแลสหกรณ์

ของต่างประเทศนั้น กรณีของประเทศอังกฤษ แม้ว่าสหกรณ์ของประเทศอังกฤษจะถูกกำกับโดยหน่วยงานหลัก 2 หน่วยงาน คือ The Prudential Regulation Authority (PRA) และ Financial Conduct Authority (FCA) ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางของอังกฤษ (Bank of England) แต่ก็มีกฎหมายที่ใช้กำกับสหกรณ์ต่างกัน

ในส่วนของประเทศเยอรมัน มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบสหกรณ์โดยเฉพาะ คือ DeutscherGenossenschafts und Raiffeisenverband e. V. (DGRV) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมจัดการบริหารงานของสหกรณ์ทุกประเภท แต่ภายใต้หน่วยงานตรวจสอบสหกรณ์นั้น ก็มีการแบ่งหน่วยงานย่อยเพื่อกำกับสหกรณ์ในแต่ละประเภทอีก

สำหรับประเทศญี่ปุ่น มีการแบ่งแยกรูปแบบของสหกรณ์ตามลักษณะเฉพาะของกลุ่มอุตสาหกรรม โดยมีการออกกฎหมายเฉพาะของสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไปโดยไม่มีกฎหมายกลางหรือกฎหมายหลักของสหกรณ์แต่อย่างใด

ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า โครงสร้างการกำกับของไทยยังมีความแตกต่างกับของต่างประเทศที่มีการกำกับสหกรณ์ประเภทการเงินแตกต่างจากสหกรณ์ทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของหน่วยงานเฉพาะ หรือเกณฑ์การกำกับเฉพาะเรื่อง ซึ่งการกำกับสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินของประเทศไทยก็ควรมีการกำกับดูแลที่ต่างกันกับสหกรณ์ในภาคการเกษตรหรือภาคบริการด้วย โดยควรมีเกณฑ์กำกับที่เข้มงวดมากขึ้น หรือมีองค์กรเฉพาะทำหน้าที่กำกับดูแล

6.1.4.3 เกณฑ์การกำกับสหกรณ์

มาตรการกำกับดูแลสหกรณ์สามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประการ คือ การกำกับเงื่อนไขจัดตั้ง การกำกับความมั่นคงทางการเงิน และการดำเนินธุรกิจ

(1) การกำกับเงื่อนไขการจัดตั้ง ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ได้กำหนดเงื่อนไขการจัดตั้งสหกรณ์ทุกประเภทในลักษณะเดียวกัน ซึ่งเป็นเงื่อนไขทั่วไปเท่านั้น สำหรับสหราชอาณาจักร เงื่อนไขการจัดตั้งเครดิตยูเนี่ยนได้ ได้มีการกำหนดแผนการดำเนินธุรกิจและทุนการดำเนินการขั้นต่ำในระยะเริ่มจัดตั้งตามขนาดของเครดิตยูเนี่ยนแต่ละประเภท เพื่อให้เครดิตยูเนี่ยนสามารถดำเนินการได้ภายหลังที่มีการจดทะเบียนจัดตั้งแล้ว

(2) การกำกับความมั่นคงทางการเงิน สหกรณ์มีการรักษาความมั่นคงทางการเงินโดยใช้หลักเกณฑ์เหมือนกันกับสหกรณ์ทุกประเภท จึงทำให้หลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่ใช้ในปัจจุบันขาดเกณฑ์การกำกับดูแลที่จำเป็นต่อสหกรณ์ที่มีรูปแบบในการให้บริการทางการเงิน

(3) การดำเนินธุรกิจ จะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ 1. การให้เงินกู้ยืม 2. การลงทุน

(3.1) การให้กู้ยืมเงิน เห็นได้ว่า หลักเกณฑ์ในการให้เงินกู้ยืมของสหกรณ์นั้นไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย หากแต่เป็นคู่มือที่นายทะเบียนสหกรณ์ได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาให้เงินกู้ยืม ในขณะที่การให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิกของสหกรณ์และเครดิตยูเนี่ยนของสหราชอาณาจักร ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามขนาดของกิจการ

ดังนั้น การไม่มีหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการให้กู้ยืมเงิน ย่อมส่งผลกระทบกับสถานะทางการเงินของสหกรณ์ และเท่ากับเป็นการส่งเสริมให้สมาชิกไม่มีวินัยทางการเงิน และเข้ามาเป็นสมาชิกเพื่อมุ่งหวังสิทธิในการกู้ยืมเงินกับสหกรณ์เพียงเท่านั้น โดยหลักการแล้ว ควรแยกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ การให้กู้ยืมเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเป็นการเฉพาะ

(3.2) ในเรื่องของการลงทุน มาตรา 62 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เรื่อง ข้อกำหนดการฝากหรือการลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ได้กำหนดประเภทของกิจการที่สหกรณ์สามารถลงทุนได้เท่านั้น จึงทำให้การลงทุนของสหกรณ์นำเงินลงทุนโดยขาดการคำนึงถึงความเสี่ยง (Investment Risk) เนื่องจากการรูปแบบการลงทุนของสหกรณ์ในปัจจุบันมีความซับซ้อน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหลักเกณฑ์ในการกำกับการลงทุนที่คำนึงถึงสัดส่วนของการลงทุนเพื่อป้องกันความเสี่ยงจากความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับการลงทุนของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนแยกต่างหากจากสหกรณ์ประเภทอื่น

6.1.4.4 ระบบตรวจสอบของสหกรณ์

การตรวจสอบในประเทศไทยอาจแบ่งออกได้เป็นการตรวจสอบกิจการภายในของสหกรณ์ และการตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่าระบบตรวจสอบในปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องบทบาทกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ที่มีการเพิ่มบทบาทจากการตรวจสอบมาเป็นการส่งเสริมโดยสอนการทำบัญชีให้สหกรณ์ที่ทำบัญชีไม่เป็น จึงทำให้งานล้นมือและทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบได้ไม่ดีนัก หรือในเรื่องที่เจ้าหน้าที่ไม่กล้าออกคำสั่ง ในการตรวจสอบที่เด็ดขาดเพราะขาดกฎหมายที่ชัดเจนในการให้อำนาจ รวมถึงความไม่ชัดเจนในการกำกับดูแลสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกันในสภาพ เช่นสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยนที่มีการทำธุรกรรมทางการเงินเป็นหลัก

6.1.4.5 มาตรการให้ความช่วยเหลือสหกรณ์ในกรณีประสบปัญหาทางการเงิน

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มิได้ระบุหรือมีมาตรการที่เกี่ยวข้องการให้ความช่วยเหลือสหกรณ์ในกรณีประสบปัญหาทางการเงิน มีเพียงการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการจากราชการ หน่วยงานต่างประเทศเพียงเท่านั้น แม้ว่ามาตรา 27 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาสหกรณ์เพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ แต่มิได้เป็นส่วนหนึ่งในการให้ความช่วยเหลือสหกรณ์ในกรณีประสบปัญหาทางการเงิน

6.1.4.6 เงินฝากหรือเงินค่าหุ้นของสมาชิกของสหกรณ์ไม่ได้รับความคุ้มครองจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. 2551 มีเพียงแต่กฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะอย่างกว้าง ที่ให้สำรองสินทรัพย์สภาพคล่องต่อเงินฝากไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1 เท่านั้น ดังนั้น หากเกิดเหตุการณ์ที่สหกรณ์ออมทรัพย์แห่งใดแห่งหนึ่งล้ม สมาชิกที่ฝากเงินมีโอกาสที่จะไม่ได้รับเงินคืน ไม่ว่าจะมีเงินในบัญชีมากน้อยเท่าใดก็ตามในส่วนของการคุ้มครองเงินฝากของต่างประเทศนั้น สหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อการเคหะ (Banks and Building Societies) เครดิตยูเนี่ยน (Credit Unions)

ของสหราชอาณาจักรได้รับความคุ้มครองในเรื่องของเงินฝาก จากสถาบันที่ให้การคุ้มครองเงินฝาก ที่เรียกว่า Financial Services Compensation Scheme (FSCS) เป็นกองทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บริโภค ที่ได้รับผลกระทบหรือเพื่อชดเชยค่าเสียหายจากการใช้บริการทางการเงินทั้งระบบ

6.1.4.7 ภาษีที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์

สหกรณ์ของไทยได้รับการยกเว้นภาษีหลายประเภท เช่น ยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลและได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะให้กับสหกรณ์ออมทรัพย์ เฉพาะการให้กู้ยืมเงินแก่สมาชิก หรือแก่สหกรณ์ออมทรัพย์อื่น โดยกรมสรรพากรได้มีความเห็นว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ที่ได้รับการยกเว้นภาษีตาม มาตรา 91/3 (3) ให้รวมถึงสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สหกรณ์ออมทรัพย์แต่ให้เงินกู้แก่สมาชิกตนด้วยในขณะที่สหกรณ์ของต่างประเทศนั้น ทั้งสหราชอาณาจักร เยอรมนี และญี่ปุ่นนั้นก็มีการเก็บภาษีทั้งในส่วนของภาษีนิติบุคคล อากรแสตมป์ เป็นต้น

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาสหกรณ์ทั้งแนวคิดและลักษณะการดำเนินการของสหกรณ์ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ประสบการณ์ของสหกรณ์ในต่างประเทศ รวมถึงกฎหมายของประเทศไทย กฎหมายต่างประเทศ และแนวทางการกำกับดูแลธุรกิจสหกรณ์ในรูปแบบสากล รวมถึงบทสัมภาษณ์จากบุคคลที่เกี่ยวข้องในภาคของสหกรณ์ สามารถนำมาวิเคราะห์แล้วพบว่า กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และการกำกับดูแลสหกรณ์ของประเทศไทยนั้น ควรมีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่อง ดังนี้

6.2.1 องค์กรกำกับดูแล

เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนมีสัดส่วนของเงินฝากและสินทรัพย์อยู่ในอันดับสามของเศรษฐกิจของประเทศรองมาจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อีกทั้ง สหกรณ์ในปัจจุบันมีรูปแบบการลงทุนที่มีการพัฒนาการแตกต่างไปจากเดิม มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจหลากหลายประเภท และมีพัฒนาการที่รวดเร็ว และหน่วยงานกำกับดูแลที่มีความเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้น มีหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์เฉพาะของตน ภายใต้ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ ซึ่งจะเน้นในเรื่องของส่งเสริม การตรวจบัญชีของสหกรณ์มากกว่าการกำกับดูแล ดังนั้น หากจะให้หน่วยงาน ทั้งสองดังกล่าวเพิ่มบทบาทของตนเพื่อที่จะกำกับดูแลสหกรณ์ทั้งสองประเภท ซึ่งมีรูปแบบและพัฒนาการที่เป็นตัวกลางทางการเงินก็อาจไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอด้วยข้อจำกัดของบุคลากรที่ไม่ได้ถูกพัฒนาหรือดำเนินพันธกิจให้เหมาะสมกับสหกรณ์ในปัจจุบัน อีกทั้ง สหกรณ์มีการปรับเปลี่ยนวิถีการดำเนินการของสหกรณ์ที่ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่เน้นการให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิก แต่ปัจจุบันด้วยผลตอบแทนของธนาคารพาณิชย์ที่มีสัดส่วนที่ต่ำ ความรู้ทางการเงินของสมาชิกที่ยังมีไม่เพียงพอ ทำให้สมาชิกและสมาชิกสมทบเพิ่มสัดส่วนของการฝากเงินหรือการซื้อหุ้นในปริมาณมากขึ้น

เป็นจำนวนมากทำให้กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีของสหกรณ์ไม่สามารถเข้าไปกำกับดูแลธุรกิจอื่นหรือการลงทุนของสหกรณ์ที่มีซับซ้อนและมีความเกี่ยวข้องกับสหกรณ์ได้ เพราะติดขัดปัญหาในเรื่องภารกิจและอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน แม้จะได้พยายามกำกับให้มีความเข้มงวดมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการกำกับดูแลสหกรณ์ในระยะสั้น เนื่องจากสหกรณ์เข้าไปดำเนินการและขยายบทบาทในการลงทุนที่มีความเกี่ยวข้องกับหลายธุรกรรมทางการเงินมากขึ้น ดังนั้น เพื่อให้การกำกับดูแลสหกรณ์มีความเหมาะสมและทันต่อสถานการณ์ และยังเป็นการรองรับธุรกรรมของสหกรณ์ พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสหกรณ์ โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับรูปแบบการกำกับดูแลสหกรณ์ของต่างประเทศที่คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาข้อมูลแล้วเห็นว่า สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น มีรูปแบบการกำกับดูแลสหกรณ์ที่แตกต่างกันออกไป แต่สิ่งที่คล้ายกันของทั้งสามประเทศคือมีการกำกับดูแลสหกรณ์ที่มีการดำเนินงานทางด้านการเงินในรูปแบบเหมือนองค์กรทางด้านการเงินที่แตกต่างจากสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการรวมกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพต่าง ๆ ดังนั้น จึงเสนอว่าสมควรมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ เพื่อกำกับดูแลสหกรณ์ที่มีการดำเนินงานทางด้านการเงินในรูปแบบเหมือนองค์กรทางด้านการเงินโดยเฉพาะ

สำหรับหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นมาใหม่ เพื่อที่จะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนในภาพรวมนั้น อาจมีโครงสร้าง ดังนี้

6.2.1.1 มีสำนักงานเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของระบบสหกรณ์ในเชิงทางการเงิน

6.2.1.2 มีคณะกรรมการขึ้นมาหนึ่งชุดประกอบด้วยผู้แทนองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินและสหกรณ์ โดยมีอำนาจหน้าที่ในเชิงนโยบายเพื่อกำกับดูแลดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

6.2.1.3 กำหนดให้มีกองทุนคุ้มครองและช่วยเหลือสหกรณ์ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่สหกรณ์ กรณีที่ขาดสภาพคล่องจากการดำเนินงานรวมทั้งเป็นกองทุนเพื่อให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกของสหกรณ์

6.2.2 โครงสร้างการกำกับดูแล

เนื่องจากสหกรณ์ 7 ประเภทนั้น มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแตกต่างกัน และมีการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมช่วยเหลือสมาชิกในเรื่องและปัญหาที่แตกต่างกัน โดยสหกรณ์ส่วนหนึ่งมุ่งช่วยเหลือและแก้ปัญหาให้แก่สมาชิกในด้านการประกอบอาชีพสำหรับผู้ประกอบอาชีพเดียวกัน ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์บริการ สหกรณ์ร้านค้า และสหกรณ์นิคม แต่สำหรับสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยนนั้นมีวัตถุประสงค์ในการระดมเงินออกจากสมาชิกและให้ความช่วยเหลือในรูปของการให้กู้ยืมเงินซึ่งจะเป็นการดำเนินงานในลักษณะที่คล้ายกับสถาบันการเงิน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อมูลการกำกับดูแลสหกรณ์ของต่างประเทศพบว่า โครงสร้างการกำกับดูแลของประเทศไทย มีความแตกต่างกับของต่างประเทศที่ได้มีการกำกับดูแลสหกรณ์ประเภททางการเงินแตกต่างจากสหกรณ์ทั่วไป ที่มีวัตุประสงค์เพื่อส่งเสริม

การรวมกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพต่าง ๆ และมีหน่วยงานกำกับดูแลเป็นการเฉพาะและมีเกณฑ์การกำกับดูแลเฉพาะเรื่อง ในส่วนของโครงสร้างการกำกับดูแลของประเทศไทยนั้น หากจะแยกการกำกับดูแลสหกรณ์ในแต่ละประเภทให้อยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละหน่วยงานในรูปแบบของประเทศญี่ปุ่นอาจทำให้เกิดความยุ่งยากและซับซ้อน ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่ากรณีของประเทศไทยจึงควรมีการแยกโครงสร้างการกำกับดูแลระหว่างสหกรณ์ที่มีลักษณะการดำเนินงานแบบสถาบันการเงินกับสหกรณ์ที่ดำเนินงานด้านอื่นออกจากกัน โดยสหกรณ์ที่มีลักษณะการดำเนินงานแบบสถาบันการเงินจะอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ตามข้อ 6.2.1 ส่วนสหกรณ์ที่ดำเนินงานด้านอื่นก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับและส่งเสริมของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ต่อไป

6.2.3 เกณฑ์ในการกำกับดูแล

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดเรื่องการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภทไว้แบบเดียวกันซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่เหมาะสมกับการดำเนินงานของสหกรณ์ที่มีการดำเนินงานแบบสถาบันการเงิน ประกอบกับหน้าที่ของหน่วยงานกำกับสหกรณ์นั้น ตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดในเรื่องของการส่งเสริมและช่วยเหลือมากกว่าเรื่องการกำกับจึงอาจเกิดความไม่ชัดเจนหรืออาจต้องตีความ โดยหน่วยงานผู้กำกับเองในการกำหนดเกณฑ์เรื่องการกำกับ เช่น นายทะเบียนมีอำนาจออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ โดยอำนาจดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของการออกระเบียบไว้ให้ชัดเจนว่าจะมีการออกระเบียบเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของสหกรณ์ในเรื่องใดบ้าง โดยเมื่อพิจารณาการดำเนินงานของสหกรณ์ตามกฎหมายแล้วนั้น เรื่องการดำเนินงานของสหกรณ์มีกำหนดไว้ในหมวด 3 ในส่วนที่ 3 โดยมีการกำหนดการดำเนินงานในเรื่องการกู้ยืมและการค้ำประกัน การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การรับเงินอุดหนุนและการกันเงินอุดหนุนเป็นเงินสำรอง การจัดสรรกำไรและทุนสำรอง และการลงทุน ดังนั้น อำนาจในการออกระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนจึงน่าจะถูกจำกัดอยู่เฉพาะในเรื่องดังกล่าว ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อการกำกับดูแลสหกรณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์ที่ทำธุรกรรมในลักษณะของสถาบันการเงิน นอกจากนี้กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดโทษหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนให้ชัดเจน กฎหมายเพียงแต่กำหนดกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ และคำสั่งนายทะเบียน นายทะเบียนจึงมีอำนาจเพียงสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติเท่านั้น ซึ่งก็ไม่เพียงพอต่อการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรได้

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ โดยเพิ่มเติมเรื่องดังต่อไปนี้ให้ชัดเจน

6.2.3.1 ปรับปรุงกฎหมายเพื่อปรับบทบาทและโครงสร้างการกำกับสหกรณ์ตามข้อ 6.2.2 โดยแยกหน้าที่การกำกับดูแลสหกรณ์ที่ดำเนินงานด้านการเงินและสหกรณ์ที่ดำเนินงานด้านอื่น

6.2.3.2 กำหนดแยกบทบาทหน้าที่เรื่องการกำกับดูแลและการส่งเสริมช่วยเหลือสหกรณ์ให้ชัดเจน และกำหนดอำนาจขององค์กรที่กำกับดูแลสหกรณ์

6.2.3.3 กำหนดอำนาจหน้าที่ในการออกเกณฑ์การกำกับสหกรณ์ในเรื่องต่าง ๆ ให้ชัดเจน ได้แก่

(1) อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียน

(2) การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์

(3) ข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติม

(4) การกำกับดูแลและส่งเสริมสหกรณ์

(5) การดำรงเงินกองทุนและสินทรัพย์

(6) การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง

(7) การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง

(8) การลงทุน

(9) การจัดทำบัญชี การรายงาน และผู้สอบบัญชี

(10) การแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสหกรณ์

(11) การเลิกสหกรณ์

(12) บทกำหนดโทษ

6.2.4 ระบบการตรวจสอบ

ปรับปรุงระบบการตรวจสอบของหน่วยงานการกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกิจการทางการเงิน ควรมีหลักเกณฑ์เฉพาะที่มีความเข้มงวดมากกว่าสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ดังนั้น ระบบกฎหมายควรเพิ่มหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเชี่ยวชาญในการกำกับดูแล และตรวจสอบสหกรณ์ให้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นเพื่อให้การกำกับดูแลสหกรณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาจกำหนดให้สหกรณ์ทั้งสองประเภทในการพัฒนาฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศของสหกรณ์ ให้มีความทันสมัย โดยให้คำนึงถึงหลักการพื้นฐานของสหกรณ์ โดยผู้สอบบัญชีต้องปฏิบัติงานสอบบัญชีตามมาตรฐานการสอบบัญชี และต้องปฏิบัติตามกระบวนการการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติงาน จัดทำและเสนอรายงานของผู้สอบบัญชีตามมาตรฐานการสอบบัญชี รวมทั้งรายงานผลการตรวจสอบบัญชี และจัดส่งรายงานของผู้สอบบัญชี รายงานผลการตรวจสอบบัญชีแฟ้มกระดาษทำการต้นฉบับของผู้สอบบัญชีสหกรณ์ และรายงานข้อมูลทางการเงินของสหกรณ์ เพื่อให้ควบคุมคุณภาพงานสอบบัญชีสหกรณ์ให้เป็นไปตามมาตรฐานการควบคุมคุณภาพงานสอบบัญชีสหกรณ์

6.2.5 มาตรการให้ความช่วยเหลือสหกรณ์ในกรณีประสบปัญหาทางการเงิน

เห็นควรเพิ่มอำนาจให้กับกองทุนพัฒนาสหกรณ์เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่สหกรณ์กรณีที่ประสบปัญหาสภาพคล่องในกรณีที่ไม่ใช่เกิดจากการทุจริต ก็จะทำให้ช่วยยับยั้งหรือชะลอความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับสมาชิกของสหกรณ์นั้น ๆ ได้ ในระดับหนึ่ง

6.2.6 การคุ้มครองเงินฝาก

สหกรณ์และเครดิตยูเนี่ยนในต่างประเทศถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเงินที่มีความคล้ายคลึงกับสถาบันเงินที่ควรให้ความคุ้มครองเงินฝากแก่สมาชิกหรือผู้ฝากเงิน ดังนั้น หากมีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องการกำกับดูแลสหกรณ์ในเป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เห็นควรที่จะกำหนดให้สมาชิกของสหกรณ์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนได้รับความคุ้มครองเงินฝากด้วยเช่นกัน

6.2.7 ภาษีที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์

สหกรณ์ทั้ง 7 ประเภทของไทยนั้น แม้ว่าจะเป็นกิจการที่ให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิก แต่ก็มีลักษณะของธุรกรรมที่เป็นการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อแก่สมาชิกของสหกรณ์และได้รับยกเว้นภาษีทั้งภาษีธุรกิจเฉพาะและภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของสหกรณ์ ทำให้มีต้นทุนทางการเงินที่ต่ำกว่าธนาคารพาณิชย์ ส่งผลต่อการจ่ายเงินปันผลและดอกเบี้ยให้กับสมาชิก ทำให้เป็นสาเหตุหนึ่งที่ก่อให้เกิดสภาพคล่องทางการเงินที่มากจนเกินไป ทางคณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า หากให้สมาชิกหรือผู้ฝากเงินในสหกรณ์ได้รับความคุ้มครองเงินฝากแล้ว ก็เห็นควรที่จะมีการเก็บภาษีกับสหกรณ์ของไทย ในส่วนของสหกรณ์นอกภาคการเกษตร ได้แก่ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน เพื่อเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันสภาพคล่องทางการเงินที่มากจนเกินไปสำหรับสหกรณ์ทั้งสองประเภทดังกล่าว

6.2.8 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

นอกจากการแก้ไขกฎหมายและโครงสร้างการกำกับสหกรณ์ดังที่ได้เสนอแนะมาแล้วข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการให้ความรู้ความเข้าใจทางการเงินกับประชาชน เนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจทางการเงินของสมาชิกสหกรณ์ ทำให้สมาชิกถูกจูงใจด้วยผลตอบแทนหรือเงินปันผลจากสหกรณ์ จึงเกิดกรณีที่สมาชิกอาจจะได้รับผลตอบแทนจากเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ในระดับต่ำ จึงนำเงินของตนเข้ามาฝากกับสหกรณ์เป็นจำนวนมาก เพราะเข้าใจว่าสหกรณ์ดำเนินการบนหลักการพื้นฐาน คือ การให้ความช่วยเหลือแก่สมาชิก และเป็นองค์กรที่มีความน่าเชื่อถือเพราะถูกกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐ คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ นอกจากนี้ ในส่วนของคณะกรรมการดำเนินงานของสหกรณ์เองก็ไม่ได้มีความรู้และความเข้าใจที่เพียงพอ ดังนั้น จึงควรมีการส่งเสริมการให้ความรู้ความเข้าใจทางการเงินให้กับสมาชิกของสหกรณ์ทั้งในฐานะผู้ฝากเงินและผู้ถือหุ้นของสหกรณ์ เพื่อให้เข้าใจผลิตภัณฑ์และธุรกรรมที่เกี่ยวข้องทางการเงินมากเพียงพอ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้มีการบริหารจัดการความเสี่ยงเกี่ยวกับการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ และให้มีข้อมูลที่เพียงพอประกอบการตัดสินใจลงทุน

บรรณานุกรม

หนังสือ

กระทรวงศึกษาธิการ กองการมัธยมศึกษา กรมสามัญศึกษา. (2520). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์และการส่งเสริมสหกรณ์ในประเทศไทย, 90

กองวิชาการ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2535). การสหกรณ์ในประเทศไทย, 40 - 41

กองวิชาการ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2535). การสหกรณ์ในประเทศไทย, 40 - 41

กองวิชาการ กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2535). การสหกรณ์ในประเทศไทย, 42

ทิพย์ ทิพย์ชัยเมธา และ ชัยมงคล สุวพานิช, ตำราหลักการสหกรณ์ และกฎหมายสหกรณ์ . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ตำรวจ , 2519)

บทความวารสาร

ชฎาพร ฑีฆาอุตมากร, “สหกรณ์.....สหโกง....เขาโกงกันอย่างไร?” , วารสารรามคำแหง ปีที่24, ฉบับที่ 3 : 249-251.

บดี ปุษยานันท์, “ทำอย่างไรสหกรณ์ไทยจึงอยู่รอด” ,วารสารศูนย์บริการวิชาการ ปีที่ 13, ฉบับที่ 3 (2548) : 46-51

ศิริกัญญา ตันสกุล, “สหกรณ์ออมทรัพย์: เจ้าหนี้ครัวเรือนที่ต้องจับตา” , Policy Watch สถาบันอนาคตไทยศึกษา (พฤศจิกายน 2556)

วิทยานิพนธ์

เกียรติรัตน์ เล็กอุดากร, “การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ,2546)

คัมภีร์ นับแสง, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2557)

ซากีนะ บือราเฮง, “การใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานของสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์บริการและสหกรณ์ออมทรัพย์ ในจังหวัดยะลา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556)

ตฤณ เดชวิริยะชาติ, “มาตรการทางกฎหมายสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในการส่งเสริมและกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551)

นุรัตน์ ปวนคำมา,“การกำกับดูแลสหกรณ์การเงินในประเทศ: ศึกษาเฉพาะการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556)

เรืองอุไร เศษสูงเนิน, “ความเสี่ยงทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2545)

เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง,“ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84(9),” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัญฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553)

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. รายงานผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ประจำปี 2558. จาก : http://www.cad.go.th/download/save_2_58.pdf. (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2559).

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, “รายงานผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนประจำปี 2558. จาก : http://www.cad.go.th/download/credit_2_58.pdf. (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2559).

กลุ่มพัฒนาเทคโนโลยีด้านธุรกิจสหกรณ์สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการสหกรณ์. ประวัติสหกรณ์. สหกรณ์ออมทรัพย์สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทย จำกัด. จาก : http://www.srusct.or.th/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2559).

กลุ่มตรวจสอบข้อมูลและบริการสารสนเทศ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. ปริมาณธุรกิจและฐานะการเงินของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร. จาก : http://information.cad.go.th/index.php?pid=020 (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2559).

การบริหารงานของสหกรณ์. จาก : https://sites.google.com/site/chitnupong211/neuxha-bth-reiyn/kar-brihar-ngan-khxng-shkrn (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560).

ความรู้เบื้องต้นเรื่องสหกรณ์ออมทรัพย์. จาก : http://welfare.labour.go.th/attachments/article/17/00017.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560).

จำนวนสมาชิกสหกรณ์. จาก : http://www.cpd.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3249&filename=Cooperative_Infor_Statistics (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2560).

ดร.วโรทัยโกศลพิศิษฐ์กุล. สหกรณ์ออมทรัพย์…สถาบันการออมและการลงทุนที่คนไม่ค่อยพูดถึง. จาก http://www.fpo.go.th/SI/Source/Article/Doc_old/%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%A1%E0%B8%97%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%9E%E0%B8%A2%E0%B9%8C_10%20%E0%B8%81.%E0%B8%A2.%2050.doc (ข้อมูล ณ วันที่ 12 พฤศจิกายน 2559).

ไทยพับลิก้า: กล้าพูดความจริง. ตรวจอาการสหกรณ์ 8 พันแห่ง พบ 1,103 ทุจริต – บกพร่อง เสียหาย 3 หมื่นล้าน – ต่ำกว่ามาตรฐาน 838 แห่ง. จาก : http://thaipublica.org/2016/08/performance-cooperative-2558/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559).

ไทยพับลิก้า: กล้าพูดความจริง. ปปง.–ดีเอสไอ ยึดและอายัดทรัพย์ “ศุภชัย ศรีศุภอักษร และพวก” ยักยอกทรัพย์สหกรณ์ฯ คลองจั่น 12,000 ล้าน. จาก : http://thaipublica.org/2013/07/amlo-dsi-credit-unions-klongchan-11/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559).

ไทยพับลิก้า: กล้าพูดความจริง. สมาชิกสหกรณ์ฯ คลองจั่น รวบรวมรายชื่อแก้วิกฤติ 3 ทาง ถวายฎีกา-ฟ้องศาลปกครอง-เสนอเป็นวาระแห่งชาติ. จาก : http://thaipublica.org/2014/01/credit-unions-klongchan-26/ (สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2559).

ธนาคารแห่งประเทศไทย. เงินให้สินเชื่อ เงินฝาก และอัตราส่วนเงินให้สินเชื่อต่อเงินฝากของธนาคารพาณิชย์. จาก : http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=155 (สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2559).

สหกรณ์ร้านค้า. จาก : http://www.cai.ku.ac.th/article/%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%99%E0%B8%84%E0%B9%89%E0%B8%B2.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2560).

สหกรณ์บริการ. จาก : http://www.cai.ku.ac.th/article/%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C%E0%B8%9A%E0%B8%A3%E0%B8%B4%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2560).

สหกรณ์นิคม. จาก : http://www.cai.ku.ac.th/article/%E0%B8%AA%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%84%E0%B8%A1.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2560).

สหกรณ์ออมทรัพย์. จาก : http://webhost.cpd.go.th/rlo/saving.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2560).

สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน. จาก : http://webhost.cpd.go.th/rlo/creditunion.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2560).

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 13 การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ (รอบ 2) เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน. จาก : http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrcinf/nrc2557-pr31.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559).

หลักการ อุดมการณ์ วิธีการสหกรณ์. จาก : http://webhost.cpd.go.th/rlo/principles.html (สืบค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2560).

กฎหมายและหนังสือราชการ

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, มาตรา 60, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 166 ตอนที่ 30 ก (23 เมษายน 2542): 1.

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก (5 กุมภาพันธ์ 2551): 1.

กฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ พ.ศ. 2550, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 27 ก (18 มิถุนายน 2550).

กฎกระทรวงกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ.2548, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 122 ตอนที่ 36ก (4 สิงหาคม 2548).

ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ.2552,หมวด 2 ข้อ 7,

ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เรื่อง ข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ พ.ศ. 2558

ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เรื่อง ข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ พ.ศ. 2558, (3 กรกฎาคม 2558).

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 7/2558 เรื่อง องค์ประกอบของเงินกองทุนสำหรับธนาคารพาณิชย์ที่จดทะเบียนในประเทศ, (8 พฤษภาคม 2558).

ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง กำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ, (3 กรกฎาคม 2556).

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 7/2555 เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง, (11 มิถุนายน 2555).

คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ 8/2559 เรื่อง กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์, (28 มีนาคม 2559).

คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ 130/2555 เรื่อง แต่งตั้งรองนายทะเบียนสหกรณ์, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 129 ตอนพิเศษ 539 (21 มีนาคม 2555).

คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 137/2553 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, (11 มีนาคม 2553).

คำแนะนำนายทะเบียน เรื่องการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พ.ศ. 2556, (3 กรกฎา 2556).

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร. 0503/12264 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2557 เรื่องร่างกฎกระทรวงกำหนดให้นิติบุคคลอื่นเป็นลูกหนี้ในกระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการของลูกหนี้ พ.ศ. .... .

หนังสือที่ กษ 1101/15775 เรื่อง มอบอำนาจการให้ความเห็นชอบระเบียบต่างๆ ของสหกรณ์แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์, (4 ธันวาคม 2539).

Books

Akira Kurimoto, "Japan", Dante Cracogna, Antonio Fici, and Hagen Henry (eds.), *International Handbook of Cooperative Law* (Springer 2013)

Journal Articles /Online Articles

Akira Kurimoto, "Agricultural Cooperative in Japan: An Institutional Approach" [2004] Journal of Rural Cooperation 32(2)

Auchimowicz, B. (August, 2014). Effects of the Co-Operative And Community Benefit Societys Act 2017. Retrieved from http://blog.mercia-group.co.uk/effects-of-the-co-operative-and-community-benefit-societies-act-2014/

Behr P. and Schmidt R. H. (November, 2015). The German Banking System: Caracteristics and Challenges. White Paper No.32

Blue Clue Tax Solutions, "Memorandum: Taxation of the Dutch Cooperative" https://www.blueclue.nl/images/brochures/en/blue%20clue%20-%20taxation%20of%20the%20dutch%20cooperative%20v1.0.pdf

Christos VI. Gortsos, "The New EU Directive (2014/49/EU) on Deposit Guarantee Schemes" Working Paper Series No 10/ October 2014 ECEFIL

DGVR. (May, 2015). Facts and Figures – Cooperative Banks, Commodity and Service Cooperatives. Retrieved from https://www.dgrv.de/en/cooperatives/$file/Facts_and_Figures.pdf

DGVR. The German Cooperatives in Europe. Retrieved from https://www.dgrv.de/webde.nsf/272e312c8017e736c1256e31005cedff/2e65c54b0c6567d6c12577cb0046b705/$FILE/Cooperatives_EU.pdf

Financial Services Compensation Scheme. A guide to how the Financial Services Compensation Scheme (FSCS) protects your money. Retrieved from http://www.fscs.org.uk/uploaded_files/deposit-protection-material/fscs_l01_a5_ screen1.pdf

Fisher, G. M. (1938). The Cooperative Movement in Japan, *Pacific Affairs 11*(4), 478-491

Hosono, K., Sakai, K. and Tsuru, K. Consolidation of cooperative banks (Shinkin) in Japan: motives and consequences, Discussion papers 2006, *Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI)*

Leuschner, C.-F. (June, 2005). Cooperative – between Corporate and Cooperative Governance

Münkner, H.-H. (February, 2013). Cooperative Governance

National Association of German Housing and Real Estate Enterprises. The German Cooperative in Europe

Norinchukin Bank "The Cooperative System and the Cooperative Banking Business" www.nochubank.or.jp/en/ir/annual_report/

Rennert, M. (June, 2013). Regulation and Supervision of German Cooperative Banks. Deutsche Bundesbank

RymAyadi, David T. Llewellyn, Reinhard H. Schmidt, EmrahArbak, and Willem Pieter De Groen, *Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe*, (Centre for European Policy Studies, 2010)

The National Association of ShinkinBank. The Business Operation of Credit Union Retreived from http://www.shinkin.org/shinkin/difference/index.html

World Bank, "Cooperative Financial Institutions : issues in Governance, Regulation, and Supervision"https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7107/368100Cooperat101Official0Use0Only1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Websites

"British co-operative movement," Wikipedia, Retrieved from http://en.wikipedia.org/wiki/British_co-operative_movement

"Credit Unions in the United Kingdom," Wikipedia, Retrieved from https://en.wikipedia.org/wiki/Credit_unions_in_ the_United_Kingdom

"Deposit Protection and Investor Compensation in Germany" Deutsche Bundesbank Monthly Report July 2000, 34.

"Types of Cooperative," Co-operatives UK, Retrieved from http://www.uk.coop/types

Co-operative & Community Finance, "The Co-operative loan fund," Retrieved from http://co-operativeloanfund.coop/

Co-Operative Group, "The Co-Operative Bank," Retrieved from http://www.co-operative.coop/corporate/aboutus/ ourbusinesses/The-Co-operative-Bank/

Financial Services Compensation Scheme, "What we cover", Retrieved from http://www.fscs.org.uk/what-we-cover/products/banks-building-societies/

ICA Committee on Consumer Cooperation for Asia and the Pacific, "Japan," Retrieved from http://jccu.coop/eng/public/pdf/asia_2012_06.pdf

The NorinchukinBank, "Annual Report 2016" Retrieved from https://www.nochubank.or.jp/en/ir/annual_report/pdf/ar_2016.pdf

News

Frances Coppola, "What Lessons Can the UK Learn from Germany's Co-Operative Banking Sector?" Co-operative News 25 February 2015

Legislations

Agricultural Cooperative Society Act

Genossenschaftsgesetz

Gesetz über das Kreditwesen

Norinchukin Bank Act

Shinkin Bank Act

ภาคผนวก

คำถามเกี่ยวกับผู้บริหารของสหกรณ์

1. ท่านคิดว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภทในปัจจุบันเป็นอย่างไร
2. ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น เกิดจากสาเหตุใด เช่น การทุจริต การกำกับดูแล หรือการบริหารจัดการ
3. ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นได้ส่งผลกระทบกับระบบสหกรณ์ของไทยในปัจจุบันอย่างไรบ้าง
4. ท่านคิดว่าควรแยกวิธีการกำกับดูแลระหว่างสหกรณ์โดยทั่วไปกับสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อ หรือไม่ อย่างไร และเพราะเหตุใด (หรือมีความเห็นหรือข้อแนะนำในการกำกับสหกรณ์อย่างไร)
5. ท่านคิดว่ารูปแบบการกำกับดูแลสหกรณ์ของไทยในอนาคตนั้น ควรเป็นอย่างไร
6. ในปัจจุบันมีองค์กรการเงินชุมชนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ แต่มีการช่วยเหลือระหว่างสมาชิกด้วยกันในชุมชน มีการจัดสวัสดิการในด้านต่าง ๆ เช่น การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ และการฌาปนกิจสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือสมาชิกในการจัดการศพ ท่านคิดว่าควรให้องค์กรการเงินชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบสหกรณ์หรือไม่ หรือควรกำกับดูแลองค์กรเหล่านี้อย่างไร

คำถามสำหรับสำหรับสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

1. ท่านคิดว่าปัญหาที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยนในปัจจุบัน เกิดจากอะไร (เช่น การกำกับ การบริหารงาน การทุจริต เป็นต้น)
2. ท่านคิดว่าระบบสหกรณ์ (การดำเนินการของสหกรณ์ หรือระบบการกำกับดูแลสหกรณ์) ในปัจจุบันเป็นอย่างไร
3. ท่านคิดว่าสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยนมีลักษณะการดำเนินงานเหมือ/คล้ายกับสถาบันการเงินหรือไม่
4. ท่านคิดว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมาย และเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ในเรื่องต่าง ๆ ในลักษณะเดียวกันกับสถาบันการเงิน หรือใหม่
5. หากสหกรณ์มีระบบการกำกับดูแลที่รัดกุม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ท่านคิดว่าสมาชิกสหกรณ์ควรได้รับการคุ้มครองเรื่องเงินฝากหรือเงินชำระค่าหุ้นหรือไม่ อย่างไร

คำถามสำหรับสัมภาษณ์สมาชิกสหกรณ์

1. เหตุใดท่านจึงเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหกรณ์
2. ท่านรู้หรือไม่ ว่าสหกรณ์ที่ท่านเป็นสมาชิกนั้น นำเงินชำระค่าหุ้นหรือเงินฝากของท่าน ไปลงทุนอย่างไรบ้าง
3. ท่านคิดว่าอัตราผลตอบแทนดอกเบี้ยเงินฝากที่ต่ำในปัจจุบัน มีส่วนช่วยในการให้ท่าน ตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์หรือไม่
4. หากท่านมีความรู้ทางการเงินที่มากขึ้นและมีสามารถลงทุนในประเภททรัพย์สิน อย่างอื่น เช่น พันธบัตรรัฐบาล หุ้นกู้ ตราสารทุน (หุ้นในตลาดหลักทรัพย์) ซึ่งเป็นทางเลือกในการบริหาร ความเสี่ยงในการลงทุน ซึ่งอาจจะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนดังกล่าวที่สูงกว่า การดำเนินงานของสหกรณ์ ท่านจะลงทุนในตราสารตามที่กล่าวมาหรือไม่ เพราะเหตุใด
5. จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ท่านได้รับผลกระทบหรือไม่ หาก ได้รับผลกระทบมันส่งผลอย่างไรบ้าง (ชีวิตความเป็นอยู่ มุมมองหรือทัศนคติที่มีต่อสหกรณ์ทั้งระบบ)
6. ท่านรู้อำนาจหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์หรือไม่ แล้วท่านเห็นว่าภาครัฐควรเข้ามาช่วยเหลือในเรื่องอะไรบ้าง
7. ท่านรู้หรือไม่ว่าเงินชำระค่าหุ้นและเงินฝากในสหกรณ์ไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากจาก สถาบันคุ้มครองเงินฝาก
8. หากมีการปรับปรุงการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ท่านคิดว่าเงิน ชำระค่าหุ้นและเงินฝากควรได้รับการคุ้มครองจากกรณีการเลิกสหกรณ์หรือไม่ อย่างไร

รายชื่อบุคคลที่คณะผู้วิจัยขอสัมภาษณ์เกี่ยวกับวิจัยสหกรณ์ (ผู้กำกับดูแลและผู้บริหารสหกรณ์ รวมทั้งผู้กำกับดูแลสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และเจ้าหน้าที่ผู้ที่เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์)

1. คุณพิเชษฐ์ วิริยะพาหะ รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
2. คุณผานิต บางน้อย ผู้อำนวยการกลุ่มตรวจการสหกรณ์ สำนักนายทะเบียนและกฎหมาย กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
3. คุณจิรทรัพย์ ปลอดกระโทก รองอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์
4. คุณสุชิน ปลีหะจินดา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
5. คุณจิตเกษม พรประพันธ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย
6. คุณปิยมล ตุงควิจิตรวัฒน์ ธนาคารแห่งประเทศไทย
7. คุณประสูตร สิทธิสรวง อดีตรองประธานกรรมการบริการสหกรณ์กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
8. คุณพิณทิพย์ รุจทิฆัมพร ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย สถาบันคุ้มครองเงินฝาก
9. คุณศรัณย์วุฒิ ตรรกพงศ์ เศรษฐกรปฏิบัติการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

รายชื่อบุคคลที่คณะผู้วิจัยขอสัมภาษณ์เกี่ยวกับวิจัยสหกรณ์ (สมาชิกสหกรณ์)

1. คุณอเนก สืบสายเจริญ อายุ 63 ปี อาชีพ เกษียณอายุงาน สมาชิกสหกรณ์ เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น
2. คุณธนัช นิมิตพงษ์ อายุ 61 ปี อาชีพ เกษียณอายุงาน สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น
3. คุณวรรณา หาญเจริญไพฑูรย์ อายุ 56 ปี อาชีพ เกษียณ สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น
4. คุณกษมน ด่านภูวกุล อายุ 33 ปี สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำกัด
5. คุณนัฏฐา ไชย์สิงห์ อายุ 33 ปีสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำกัด
6. คุณอัญชนา ธนาโอฬาร อายุ 35 ปี สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำกัด

บทสัมภาษณ์ของบุคคลที่คณะผู้วิจัยขอสัมภาษณ์เกี่ยวกับวิจัยสหกรณ์ (ผู้กำกับดูแลและผู้บริหารสหกรณ์ รวมทั้งผู้กำกับดูแลสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และเจ้าหน้าที่ผู้ที่เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์)

1. บทสัมภาษณ์ของคุณพิเชษฐ์ วิริยะพาหะ รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

1.1 ท่านคิดว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภทในปัจจุบันเป็นอย่างไร

กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ในปัจจุบันเน้นเรื่องการส่งเสริมมากกว่า และโดยธรรรมชาติของหน่วยงานการกำกับทั้งกรมตรวจบัญชีสหกรณ์จะเน้นเรื่องการตรวจสอบเพียงงบด้านบัญชีเพียงเท่านั้น และกรมส่งเสริมสหกรณ์หน่วยงานกำกับ เน้นการส่งเสริมมากกว่าการกำกับดูแล อาทิ การแนะนำการทำธุรกิจ การตลาด การเชื่อมโยงเครือข่าย (การปล่อยก็ซึ่งกันและกัน) ซึ่งการดำเนินการของสหกรณ์ที่ไปไม่รอดหรือเกิดวิกฤติเกิดจาก 1. กรรมการดำเนินกิจการไม่สมเหตุสมผล 2. การไม่มีธรรมภิบาลของกรรมการ และ 3. การเล่นพรรคเล่นพวกซึ่งในปัจจุบันพอจะมีการออกเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่เคร่งครัดมากขึ้น ซึ่งกรมส่งแสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน องค์กรกำกับสหกรณ์ทั้งสองดังกล่าวปรับตัวไม่ทันกับเกณฑ์การกำกับที่กำลังจะทำ เพราะเจ้าหน้าที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์จบจากด้านบัญชีและด้านเศรษฐศาสตร์ เมื่อไม่มีการวางเกณฑ์การกำกับดูแลมาตั้งแต่ต้น สิ่งที่ได้เรียนมาไม่ถูกใช้ พอจะมีการออกเกณฑ์การกำกับดูแลก็เลยทำไม่ได้ เลยทำให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) กับธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ต้องมาวางเกณฑ์การกำกับให้แทน เพราะการปรับตัวไม่ทันสำหรับบุคลากรในกรมส่งเสริมสหกรณ์กับกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เอง

โดยปัญหาของกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ในปัจจุบันที่เกี่ยวกับเรื่องของการกำกับดูแล ได้แก่ (1) กรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่เคยมีเกณฑ์การกำกับทางด้านการเงินสำหรับสหกรณ์ออมทรัพย์โดยเฉพาะ เพราะส่วนใหญ่จะออกเป็นเกณฑ์ของนายทะเบียน และใช้บังคับกับสหกรณ์ทุกประเภท เช่น เกณฑ์เรื่องการรับสมาชิกสมทบและเกณฑ์ดังกล่าว เป็นการกำหนดที่ใช้กับสหกรณ์คลอบคลุมทุกประเภท (2) หน่วยงานกำกับไม่เคยถูกฝึกในเรื่องของการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือธุรกิจต่าง ๆ ของสหกรณ์ และสหกรณ์ในปัจจุบันมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เพราะสมัยก่อนสหกรณ์ไม่มีเรื่องของการลงทุน เพราะหากสมาชิกออมเงินเท่าไหร่ ปล่อยกู้เพียงเท่านั้น ดังนั้น การออมกับการกู้จะมีความสมดุลกัน ส่วนที่เหลือก็ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมบ้าง แต่หากมีการออมมากขึ้น สหกรณ์เองจะลดอัตราดอกเบี้ยหรือเงินปันผลลง เพื่อให้การฝากเงินหรือการซื้อหุ้นของสมาชิกมีจำนวนลดลง รวมทั้งอาจจะปรับลดสัดส่วนเงินนำส่งลง ซึ่งแตกต่างจากสมัยปัจจุบันที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารพาณิชย์เป็นขาลง คนจึงเริ่มนำเงินมาฝากหรือซื้อหุ้นในสหกรณ์เพื่อกินส่วนต่างมากยิ่งขึ้น

เมื่อเงินฝากหรือการเข้ามาซื้อหุ้นของสหกรณ์มีมากขึ้น แต่สัดส่วนของจำนวนคนรวมทั้งเพดานการขอกู้ของสมาชิกมีเท่าเดิม ทำให้คณะกรรมการดำเนินงานของสหกรณ์จะต้องเอาส่วนต่างของเงินไปลงทุน โดยแต่ก่อนกรมส่งเสริมสหกรณ์จะจำกัดขอบเขตของการลงทุนเฉพาะพันธบัตรของรัฐบาล และ

ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน แต่ในปัจจุบันขอบเขตการลงทุนขยายมากขึ้นสามารถลงทุนในหุ้นกู้เอกชนในการจัดอันดับเครดิตระดับ A- และให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) แทน ทำให้เป็นช่องทางกระจายการลงทุน นอกจากนี้ กรรมการดำเนินการสหกรณ์กลับหาช่องทางหาเงินอีก โดยกรรมการเอาหุ้นกู้ดังกล่าวไปเป็นหลักประกันเพื่อขอสินเชื่อจากทางธนาคารและเอามาปล่อยให้สหกรณ์รายเล็ก ๆ กู้อีกรอบหนึ่ง จึงสามารถนำเงินมาจ่ายปันผลให้กับสมาชิกได้เป็นจำนวนมาก แต่ Debt to Equity Ratio หรือ D/E Ratio ที่หมายถึง หนี้สินต่อส่วนของผู้ถือหุ้นของสหกรณ์กลับเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่วนหนึ่งมาจากการที่สมาชิกคาดหวังผลตอบแทนที่สูงขึ้นด้วย ทำให้กรรมการจะต้องทำให้สหกรณ์เพื่อทำให้ผลตอบแทนได้รับจำนวนเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งรูปแบบการลงทุนดังกล่าวทำให้หน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์ติดตามพฤติกรรมดังกล่าวของการลงทุนแก่สหกรณ์ไม่ทัน

(3) การไม่กล้าใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ลงโทษสหกรณ์ที่ทำผิดกฎเกณฑ์ของกฎหมาย เนื่องจากมีผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะความสนิทชิดเชื้อความเป็นพี่เป็นน้องที่เคยให้ความช่วยเหลือกันมาก่อน

(4) นายทะเบียนไม่กล้าใช้อำนาจ เช่น การใช้อำนาจตามมาตรา 22 นายทะเบียนมีอำนาจสั่งแก้ไขข้อบกพร่อง แต่เมื่อระบบตรวจสอบไม่ดีพอ ถ้าสั่งกลัวมีการผิดพลาดเพราะเป็นเรื่องทางกฎหมาย หากสั่งผิดพลาดทำให้นายทะเบียนถูกฟ้องศาลปกครอง จึงทำให้นายทะเบียนไม่กล้าใช้อำนาจดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาสะสมจนทำให้เกิดปัญหาการกำกับดูแลของสหกรณ์ในปัจจุบัน จากกรณีดังกล่าวที่เกิดขึ้นทำให้เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2560 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ประกอบด้วย 1) หลักการในการกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ฯ 2) ร่างระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน พ.ศ. .... 3) การปรับปรุงโครงสร้างระบบการกำกับดูแลสหกรณ์ฯ และ 4) การพัฒนาฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศของสหกรณ์ฯ ให้มีความทันสมัย

(5) ธุรกิจของสหกรณ์มีซับซ้อนมากกว่าในอดีต

(6) ธรรมภิบาลของคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ บุคคลที่เข้ามาเป็นกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นบุคคลภายนอก เพราะไม่ใช่สมาชิกของสหกรณ์โดยแท้จริง โดยมีคนที่แอบแฝงเข้ามาเพื่อหาผลประโยชน์มากกว่า โดยการเข้ามาของกรรมการเหล่านี้มาจากที่ประชุมใหญ่ ซึ่งที่ประชุมใหญ่สมาชิกโดยองค์ประกอบมาจากสมาชิกหรือผู้แทนของสหกรณ์ก็ได้ โดยเข้ามามาจากการซื้อเสียงผู้แทนสหกรณ์

1.2 ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น เกิดจากสาเหตุใด เช่น การทุจริต การกำกับดูแลหรือการบริหารจัดการ

เกิดจากการบริหารโดยผูกขาดของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ แล้วคณะกรรมการดังกล่าวพยายามสร้างตัวเองให้มีความน่าเชื่อถือ โดยประธาน คือ คุณศุภชัย ศรีศุภอักษร ทำตัวเหมือน CEO บริษัทเอกชน อีกทั้ง ระบบควบคุมภายในของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นไม่ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ นอกจากนี้ สมาชิกของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นไม่ใช่สมาชิกของบุคคล

ที่อยู่บริเวณพื้นที่คลองจั่นอย่างแท้จริง แต่เป็นนักลงทุนมากกว่าซึ่งเกิดจากการขยายแดนการรับสมาชิกออกนอกพื้นที่ของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จึงเป็นการรับสมาชิกที่ขัดกับหลักการของสหกรณ์ เพราะสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนจะรับสมาชิกได้เฉพาะบุคคลที่อยู่ในชุมชนนั้น ๆ

1.3 ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นได้ส่งผลกระทบกับระบบสหกรณ์ของไทยในปัจจุบันอย่างไรบ้าง

(1) เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์กับกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ไม่มีความรู้เพียงพอ จึงไม่ทันต่อระบบการกำกับดูแลสหกรณ์

(2) ภาพลักษณ์ของประธานกรรมการเครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น (ศุภชัย ศรีศุภอักษร) มีความน่าเชื่อถือ สมาชิกให้ความไว้วางใจ จึงทำให้สมาชิกไม่ตรวจสอบงบรายงานประจำปี และพอใจกับเงินปันผลที่ได้รับร้อยละ 6 – 8 ต่อปี

ดังนั้น เมื่อความเสียหายของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเกิดขึ้น สมาชิกก็ได้รับผลกระทบเพราะไม่ได้รับเงินคืน

1.4 ท่านคิดว่าควรแยกวิธีการกำกับดูแลระหว่างสหกรณ์โดยทั่วไปกับสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อ หรือไม่ อย่างไร และเพราะเหตุใด (หรือมีความเห็นหรือข้อแนะนำในการกำกับสหกรณ์อย่างไร) และรูปแบบการกำกับดูแลสหกรณ์ของไทยในอนาคตนั้น ควรเป็นอย่างไร

ควรมีหน่วยงานกำกับดูแลขึ้นมาโดยเฉพาะ โดยออกเป็นกฎหมายในการจัดตั้งหน่วยงานการกำกับดูแลขึ้นมาโดยเฉพาะ คล้ายกับคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) เพราะกรมตรวจบัญชีสหกรณ์กับกรมส่งเสริมสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ไม่มีความสามารถเพียงพอ โดยแยกเฉพาะในส่วนของการกำกับดูแลเพียงเท่านั้น แต่การการรับจดทะเบียนยังให้เป็นอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ของกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์เช่นเดิม

1.5 ในปัจจุบันมีองค์กรการเงินชุมชนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ แต่มีการช่วยเหลือระหว่างสมาชิกด้วยกันในชุมชน มีการจัดสวัสดิการในด้านต่าง ๆ เช่น การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ และการฌาปนกิจสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือสมาชิกในการจัดการศพ ท่านคิดว่าควรให้องค์กรการเงินชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบสหกรณ์หรือไม่ หรือควรกำกับดูแลองค์กรเหล่านี้อย่างไร

การรวมกลุ่มมวลชนควรทำให้เป็นเอกภาพ ไม่ว่าจะมีภายใต้รูปแบบไหนย่อมเป็นสิ่งที่ดี ปัญหาอยู่ที่หน่วยงานภาครัฐไม่ยอมปล่อยมวลชนของตัวเองทั้ง ๆ ที่คนกลุ่มนี้เป็นคนกลุ่มเดียวกัน เช่น กลุ่มของเกษตรกรปัจจุบัน กรมส่งเสริมสหกรณ์ดูแลกลุ่มคนสหกรณ์ กรมส่งเสริมเกษตรดูแลวิสาหกิจชุมชน กรมพัฒนาชุมชนดูแลกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกองทุนหมู่บ้าน ถึงแม้ว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้คือ

คน ๆ เดียวกัน หรือคนมีความซ้ำซ้อนกัน เพราะหน่วยงานภาครัฐกลัวถูกลดบทบาทลงในการทำงาน เมื่อเสียมวลชนก็จะทำให้หน่วยงานนั้น ๆ ถูกลดอัตรากำลัง เพราะราชการไม่ได้มองเป้าหมายสุดท้าย ในการพัฒนาที่จะให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แต่มีมุมมองที่ต้องการให้ตนเองยังมีบทบาท ในการทำงานอยู่ ดังนั้น หากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตหรือสาถบันการเงินชุมชนต่าง ๆ มีศักยภาพ และมีประสิทธิภาพเพียงพอและเริ่มมีขนาดพอสมควร ก็มีความพร้อมที่จะเป็นนิติบุคคลในลักษณะของ สหกรณ์ได้ และเห็นควรที่จะถูกหน่วยงานภาครัฐเข้ามากำกับดูแล แต่ถ้าขนาดกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต หรือสาถบันการเงินชุมชนยังมีขนาดเล็ก และระบบภายในขององค์กรดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพ ก็เห็นควรที่จะสมาชิกนั้นดูแลกันเอง

2. บทสัมภาษณ์ของคุณผานิต บางน้อย ผู้อำนวยการกลุ่มตรวจการสหกรณ์ สำนักนายทะเบียนและกฎหมาย กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2.1 ท่านคิดว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภทในปัจจุบันเป็นอย่างไร

การกำกับดูแลในปัจจุบันส่วนใหญ่ อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์มีอยู่แล้ว แต่ปัญหาอยู่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจนั้น จะใช้อำนาจดังกล่าวหรือไม่ เพราะถ้าออกคำสั่งไปแล้วจะผูกพันเพราะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงแก้ปัญหาโดยการออกเกณฑ์ ตัวอย่างเช่น กรณีเกิดการทุจริตในสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์จะออกเกณฑ์โดยใช้เป็นการทั่วไปและใช้ทั่วประเทศ ส่วนน้อยของผู้สั่งการในการใช้อำนาจจะไม่กล้าสั่งการ เพราะกลัวว่าสหกรณ์จะดำเนินการไม่ได้ ปัญหาที่เกิดขึ้นอีกส่วนหนึ่งในอดีต ตั้งกลุ่มตรวจการสหกรณ์ขึ้นมา โดยนำบุคคลภายนอกเข้ามาบริหารจัดการภายในสหกรณ์เอง

2.2 ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น เกิดจากสาเหตุใด เช่น การทุจริต การกำกับดูแลหรือการบริหารจัดการ

มีหลายประเด็นที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนของผู้สั่งการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่จะออกคำสั่ง เพราะตอนเข้าไปตรวจสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นเห็นแล้วว่าเกิดปัญหา แต่เจ้าหน้าที่กลับไม่ออกคำสั่งเพราะเห็นว่าสามารถผ่อนปรนปัญหาที่เกิดขึ้นได้ อีกส่วนเกิดจากผู้ตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ เนื่องจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์บุคคลากรไม่เพียงพอ และถ้าสหกรณ์นอกภาคการเกษตรมีทุนดำเนินงานไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท สหกรณ์นั้นสามารถจ้างผู้สอบบัญชีภายนอกได้ ดังนั้น สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นจึงจ้างผู้สอบบัญชีภายนอก แต่บุคคลดังกล่าวต้องขึ้นบัญชีกับกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

2.3 ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นได้ส่งผลกระทบกับระบบสหกรณ์ของไทยในปัจจุบันอย่างไรบ้าง

ถ้ามองปัญหาดังกล่าวก็มีแง่ดี เพราะทุกคน ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความตื่นตัว ทั้งสหกรณ์เอง เจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้เพิ่มความระมัดระวังมากขึ้น มีการออกมาตรการหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์ที่มากขึ้น และยังมีหน่วยงานอื่นเข้ามาช่วย เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง โดยปัญหาดังกล่าว ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกรมส่งเสริมสหกรณ์เอง มีมาตรการที่เข้มขึ้น เช่น นโยบายตรวจสหกรณ์เข้มใน 3 ปี มีการตั้งทีมตรวจสอบระดับจังหวัดและตรวจในหลาย ๆ ประเด็น เพื่อไม่ให้เกิดบทเรียนซ้ำรอยเดิม

2.4 ท่านคิดว่าควรแยกวิธีการกำกับดูแลระหว่างสหกรณ์โดยทั่วไปกับสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อ หรือไม่ อย่างไร และเพราะเหตุใด (หรือมีความเห็นหรือข้อแนะนำในการกำกับสหกรณ์อย่างไร) และรูปแบบการกำกับดูแลสหกรณ์ของไทยในอนาคตนั้น ควรเป็นอย่างไร

กรมส่งเสริมสหกรณ์ก็ได้ออกเกณฑ์กำกับเพิ่มเติมแต่ยังเป็นร่างกฎหมายอยู่ และอยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นจากสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง เกณฑ์ค่อนข้างเข้มโดยมีเกณฑ์เกี่ยวกับดูแล เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์ยูเนี่ยนควรเป็นเกณฑ์เข้มระดับหนึ่ง

2.5 ในปัจจุบันมีองค์กรการเงินชุมชนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ แต่มีการช่วยเหลือระหว่างสมาชิกด้วยกันในชุมชน มีการจัดสวัสดิการในด้านต่าง ๆ เช่น การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ และการฌาปนกิจสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือสมาชิกในการจัดการศพ ท่านคิดว่าควรให้องค์กรการเงินชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบสหกรณ์หรือไม่ หรือควรกำกับดูแลองค์กรเหล่านี้อย่างไร

สมาชิกบางที่ก็ซ้ำกับสมาชิกสหกรณ์ แต่เกณฑ์ของกรมพัฒนาชุมชนไม่เข้มเท่ากับสหกรณ์ เพราะถ้าเป็นสหกรณ์เวลาการรับจ่ายเงินจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

3. บทสัมภาษณ์ของคุณจิรทรัพย์ ปลอดกระโทก รองอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

3.1 ท่านคิดว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภทในปัจจุบันเป็นอย่างไร

การกำกับดูแล แทบไม่มีเลย จึงต้องย้อนกลับไปดูพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งจะเน้นการส่งเสริมเป็นหลัก โดยไม่มีกฎหมายเรื่องการกำกับดูแลสักเท่าไหร่ แต่การตั้งใจกำกับก็มีอยู่ คือมีนายทะเบียนสหกรณ์ (ขณะนั้นเป็นปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) เป็นผู้กำกับดูแล กล่าวคือ ทุกอย่างต้องได้รับความยินยอมจากนายทะเบียนเสียก่อน เช่น การแต่งตั้งผู้สอบบัญชี จะเห็นว่ากฎหมายมิได้ให้สิทธิแก่สหกรณ์ในการตั้งผู้สอบบัญชีเช่นเดียวกับบริษัทในรูปของเอกชน

ทั้งนี้ มีกรมส่งเสริมสหกรณ์คอยเป็นผู้ส่งเสริม และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีให้กับสหกรณ์ โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย ดังนั้น เจตนาในการตรวจสอบดังกล่าวก็เป็นการส่งเสริมสหกรณ์นั่นเอง เป็นเหมือน Third party ที่เป็นผู้ชี้ว่าขาว เทา หรือดำอย่างไร (Verify) แต่บางคนอาจมองว่าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกำกับดูแล

ต่อมากรมตรวจบัญชีสหกรณ์ไม่มีบัญชีให้ตรวจ เพราะสหกรณ์ทำบัญชีไม่เป็น จึงมีหน้าที่เพิ่มขึ้นอีกหน้าที่ คือ การสอนแนะในการทำบัญชี พอสหกรณ์เริ่มทำบัญชีเป็น ทางกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จึงเข้าไปทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชี ในปี พ.ศ. 2525 ได้มีการตั้งสำนักงานตามแต่ละจังหวัด ต่อมามีนโยบายรัฐบายในการจำกัดอัตรากำลังของข้าราชการ จึงทำให้บุคลากรดังกล่าว ทำหน้าที่ทั้งการส่งเสริมและการตรวจสอบบัญชี โดยปัจจุบันมีสำนักงานครบทุกจังหวัด และต่อมาในปี พ.ศ. 2548 เริ่มมีหน้าที่สอนเกษตรกรทำบัญชีครัวเรือน

ต่อมาได้เปลี่ยนให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ จะเห็นว่าคนที่โตมากับการส่งเสริมทั้งชีวิต ต้องมากำกับดูแล อีกทั้งตัวพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ไม่ได้เปิดช่องให้นายทะเบียนการกำกับดูแลเท่าที่ควร สรุปแล้วคือ ไม่เห็นภาพในการกำกับดูแลตั้งแต่พระราชบัญญัติจนถึงการกระทำ (Action) เพราะเจ้าหน้าที่ถูกปลูกฝังว่าสหกรณ์เป็นลูก เราต้องช่วยเขา และสหกรณ์เป็นกลไกที่เพิ่มเศรษฐกิจฐานรากสหกรณ์ออมทรัพย์ เริ่มทำธุรกรรมทางการเงินในปี พ.ศ. 2535 มีนโยบายการกระจายงานให้เอกชน จึงกระจายงานให้ส่วนภาคเอกชน จากให้ข้าราชการตรวจบัญชี จึงเปิดโอกาสให้เอกชนมาสอบเพื่อไปเป็นผู้สอบบัญชี โดยสหกรณ์เลือกคนผ่านที่ประชุมใหญ่ จึงทำให้กรมตรวจบัญชีทำหน้าที่เป็นธุรการส่วนใหญ่ (คนที่สหกรณ์เสนอมาต้องอยู่ในระบบของเรา) ทำให้มีภาระเพิ่มเติม คือ ต้องกำกับดูแลเอกชนที่เป็นผู้สอบบัญชี ซึ่งเป็นไปค่อนข้างลำบาก

ดังนั้น หน้าที่ของกรมตรวจบัญชี คือมีงานสอบบัญชีเป็นหลัก และมีหน้าที่ในการส่งเสริมในการสอนบัญชี เพื่อให้สหกรณ์ทำบัญชีได้ และยังต้องสอนให้เกษตรกรทำบัญชีครัวเรือนได้อีกด้วย จึงทำให้บุคลากรคนหนึ่งต้องทำหน้าที่ทั้งสามอย่าง ซึ่งไม่ได้มีหน้าที่เฉพาะในการสอบบัญชีอีกต่อไป มีอยู่ช่วงเวลาหนึ่ง ที่กรมตรวจบัญชีมีอำนาจอยู่นิดหนึ่ง คือ อำนาจจากนายทะเบียนโดยมีอำนาจสั่งการได้ ซึ่งข้าพเจ้าไม่เห็นด้วย เพราะขัดกับหลักวิชาชีพของนักบัญชีที่ต้องไม่มีอำนาจสั่งการใด ๆ เพราะจะทำให้ขาดความเป็นกลาง โดยปัจจุบันได้มีการแก้ไขผู้สอบบัญชีที่เป็นเอกชน ใช้กับสหกรณ์นอกภาคการเกษตร

คือ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน และสหกรณ์ร้านค้า ส่วนสหกรณ์ภาคเกษตร ผู้สอบบัญชียังเป็นข้าราชการของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์อยู่

3.2 ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น เกิดจากสาเหตุใด เช่น การทุจริต การกำกับดูแล หรือการบริหารจัดการ

(1) ปัญหาการกำกับ ภาพการกำกับไม่ชัด อะไรคือการกำกับ อีกทั้งการกำกับสถาบันการเงินเราไม่คุ้นเลย โดยกระบวนการกำกับไม่มีการวางโครงสร้างไว้เลย แต่ข้าพเจ้าเห็นว่าการกำกับไม่ต้องถึงขั้นธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น ปัญหาคือ มีแต่ตัวอักษรที่ว่าให้มีการกำกับ แต่ไม่มีภาพที่ชัดเจนอันได้แก่โครงสร้างในการกำกับออกมาเลย

(2) ปัญหาผู้บริหาร ในยุคสังคมปัจจุบันที่ขาดเจตนารมณ์และจิตรารมณ์ของระบบสหกรณ์ประกอบกับ

(3) ปัญหาบุคลากร กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ไม่มีพละกำลังที่จะเข้าไปตรวจสอบ และการปล่อยให้ภาคเอกชน (ผู้สอบบัญชีรับอนุญาต) และอดีตข้าราชการกรมตรวจบัญชีเป็นผู้สอบบัญชีได้ ซึ่งกรณีเครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น เป็นกรณีผู้ชำนาญการ (เป็นความพลาดของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ที่ไปเชื่อมั่นว่าเขาน่าจะเป็นจุดแข็ง) แต่พวกเขาเหล่านั้นไม่ทันกับธุรกิจของสหกรณ์ อยู่คนละยุค ไม่ทันกัน

3.3 ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นได้ส่งผลกระทบกับระบบสหกรณ์ของไทยในปัจจุบันอย่างไรบ้าง

ข้าพเจ้ามองว่าเป็นจุดดี คือ พลิกวิกฤติเป็นโอกาส กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ไม่สามารถที่จะออกแบบโครงสร้างในการกำกับดูแลสหกรณ์ในระดับนี้ได้ อีกทั้ง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่มีเวลาพอที่จะสนใจสหกรณ์ และเป็นความผิดพลาดของรัฐบาลหรือเปล่าที่วางสองกรมนี้ไว้ในกระทรวงเกษตร ถ้าหากวางอยู่ควรจัดหาผู้เชี่ยวชาญมาช่วยในการกำกับดูแล

พอผู้ชำนาญการเข้าไปตรวจ ได้มีการทำรายงานส่งไปยังนายทะเบียน (อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์) แต่ไม่ได้มีการ Take Action จึงได้ตั้งคณะตรวจการร่วมกันระหว่างสองกรมขึ้นมา และผู้บริหารเครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นมีบทบาทมากสามารถติดป้ายว่าเขตปลอดเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งต่างจากเจ้าหน้าที่แม้มีอำนาจแต่ก็ไม่มีเสียงในสังคม กล่าวคือ ไม่เป็นที่รับฟังของตัวสมาชิก (สมาชิกเชื่อคุณศุภชัยมากกว่าเชื่อเรา)

3.4 ท่านคิดว่าควรแยกวิธีการกำกับดูแลระหว่างสหกรณ์โดยทั่วไปกับสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อ หรือไม่ อย่างไร และเพราะเหตุใด (หรือมีความเห็นหรือข้อแนะนำในการกำกับสหกรณ์อย่างไร)

เห็นด้วย เพราะระบบสหกรณ์บางสหกรณ์ ไม่ควรต้องส่งเสริมแล้ว เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ ข้าพเจ้าเห็นว่าสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นเป็นสภาพเดียวกันกับออมทรัพย์ แต่สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน

บางแห่งไม่ได้เลวร้ายเหมือนสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น ดังนั้น การกำกับดูแลเรื่องธุรกรรมทางการเงินแก่เครดิตยูเนี่ยนทั้งหมดเป็นการไม่เหมาะ ข้าพเจ้าจึงเห็นควรกำกับเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์ อีกทั้งควรเก็บภาษีเงินได้ของสหกรณ์ เพราะปัจจุบันมีบางคนใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการหลีกเลี่ยงภาษี

สำหรับหน่วยงานในการกำกับ ควรจะมีโครงสร้างหนึ่งที่ตั้งขึ้นมาใหม่ในการกำกับ ที่ไม่ใช่กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ โดยมีเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรง และไม่ควรอยู่ในระบบราชการ กล่าวคือ ต้องมีการสร้างเครื่องมือให้ระบบกำกับดูแลสหกรณ์

3.5 ท่านคิดว่ารูปแบบการกำกับดูแลสหกรณ์ของไทยในอนาคตนั้น ควรเป็นอย่างไร

อยากให้เกิดการกำกับดูแล เพราะข้าพเจ้าถือว่าในขณะนี้ยังไม่มี แต่ไม่ต้องถึงขนาดการกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเอาระบบการกำกับทั่วไปของธนาคารแห่งประเทศไทยมาปรับใช้กับระบบของสหกรณ์ จะเห็นได้จากปัญหาเครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นที่เกิดจากการที่ไม่มีระบบการกำกับที่ชัดเจนและแข็งแรง

3.6 ในปัจจุบันมีองค์กรการเงินชุมชนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ แต่มีการช่วยเหลือระหว่างสมาชิกด้วยกันในชุมชน มีการจัดสวัสดิการในด้านต่างๆ เช่น การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ และการฌาปนกิจสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือสมาชิกในการจัดการศพ ท่านคิดว่าควรให้องค์กรการเงินชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบสหกรณ์หรือไม่ หรือควรกำกับดูแลองค์กรเหล่านี้อย่างไร

ควรมีการกำกับดูแล เช่น กลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ วิสาหกิจชุมชน เป็นต้น เพราะเดิมคิดว่าเป็นกลุ่มธรรมชาติไม่ต้องมีการกำกับ แต่ปัจจุบันเริ่มมีปัญหา จึงอยากให้มีการกำกับ กล่าวคือ ต้องมีข้อกำหนดเรื่องการตรวจสอบ

ข้าพเจ้าเคยถามกลุ่มพวกนี้ พวกเขาบอกว่าจดทะเบียนเป็นสหกรณ์จะมีคนมายุ่งกับเขาเยอะ เพราะเขาเอาความสะดวกเข้าว่า เพราะในยุคสมัยนี้ คนเราถูกสภาพแวดล้อมดึงไปเสียหมด อีกทั้งเม็ดเงินที่ลงไปช่วยส่งเสริมเป็นจำนวนมาก อาจไม่ต้องแข็งแรงเท่าสหกรณ์แต่ก็ควรมีหลักเกณฑ์ไปกำกับบ้าง โดยเฉพาะธุรกรรมทางการเงิน

3.7 ผู้บริหารที่เป็นผู้จัดการมีโอกาสดำรงตำแหน่งอีกครั้งหรือไม่

มีโอกาสซ้ำ เพราะในรูปแบบสหกรณ์ ผู้บริหารมีชื่อเสียงทางสังคม มีอำนาจ (Power) และยังได้รับค่าตอบแทน เช่น เบี้ยประชุม เป็นอนุกรรมการต่าง ๆ หลากหลายที่มา จะเห็นว่าปลายปีที่แล้ว ประกาศคุณสมบัติผู้ตรวจสอบกิจการ ถ้าเคยเป็นกรรมการต้องเว้นมาแล้วสองปี ก็มีคนออกมาต่อต้าน เพราะขัดผลประโยชน์เขา เนื่องจากผู้ตรวจสอบกิจการเขาจะไม่ตรวจสอบกิจการที่เป็นผลการดำเนินการในขณะที่เขาเคยเป็นกรรมการของสหกรณ์ ทำให้ปัจจุบันมีถึงขั้นซื้อเสียง

ในรูปแบบพัฒนาชุมชน ผู้นำชุมชนก็จะเป็นผู้บริหาร บางทีก็มีการทับซ้อนกับสหกรณ์ เพราะสหกรณ์นั้นอยู่ในพื้นที่เช่นกัน ดังนั้น คน ๆ หนึ่งก็จะเป็นสมาชิกหลากหลายกลุ่มทับซ้อนกันหมด เช่น ไปกู้จากพัฒนาชุมชน และยังไปกู้กับสหกรณ์อีก เป็นต้น

ควรส่งเสริมให้สหกรณ์ ให้เป็นกลไกในการบริหารจัดการการเงินของประเทศได้ ไม่ใช่เป็นผู้ที่เป็นตัวกลางในการส่งเงินระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เช่น เกาหลี ใช้สหกรณ์ในการดูแลประชาชน รัฐบาลเป็นเพียงกรรมการร่วม จนสหกรณ์ของประเทศเขาเข้มแข็งในปัจจุบัน

4. บทสัมภาษณ์ของคุณสุชิน ปลีหะจินดา คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

4.1 ท่านคิดว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภทในปัจจุบันเป็นอย่างไร

สหกรณ์ในประเทศไทยสามารถแบ่งออกเป็นสองกลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่

(1) กลุ่มผู้ผลิตกับผู้โภค

(2) ภาคเกษตร

โดยสหกรณ์ทั้งสองประเภทได้มีความแตกต่างโดยธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการประกอบอาชีพ หรือลักษณะสินค้าและผลิตภัณฑ์ของสหกรณ์ ดังนั้น การกำหนดให้สิ่งที่มีความแตกต่างกันอยู่ภายใต้การกำกับดูแลแบบเดียวกันจึงไม่เหมาะสม

ดังนั้น จึงควรให้มีการกำกับดูแลที่แยกกันและมีความแตกต่างตามกลุ่มประเภทของสหกรณ์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องควรมีเนื้อหาที่แตกต่างกัน เพื่อให้สอดคล้องกับธรรมชาติของสหกรณ์แต่ละประเภท ในประการต่อมา สหกรณ์ทั้งเจ็ดประเภทนั้น มีระดับการพัฒนาที่มีความแตกต่างกัน จึงควรกำหนดให้ชัดเจนว่าสหกรณ์ในระดับไหนควรมีการกำกับดูแลอย่างไร โดยที่เกณฑ์ในการแบ่งลำดับของสหกรณ์นั้นต้องถูกต้องและมีความเหมาะสมเพื่อให้เกิดการส่งเสริมที่มีประสิทธิภาพและส่งผลดีต่อสหกรณ์ทั้งหมดโดยรวม

4.2 ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น เกิดจากสาเหตุใด เช่น การทุจริต การกำกับดูแล หรือการบริหารจัดการ

เห็นว่าเกิดจากทุกส่วนประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นระบบการควบคุมภายในสหกรณ์ที่ยังขาดธรรมาภิบาล ดังเช่น การยืมเงินทดรองในจำนวนมากโดยไม่มีการนำมาใช้คืน หรือในบางกรณีได้มีการทำทุจริตด้วยการวางแผนระยะยาว การสร้างชื่อเสียงให้มีความน่าเชื่อถือภายใน

ส่วนในเรื่องการกำกับดูแลจากภายนอกนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลซึ่งมีหน้าที่ได้แก่กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ แต่ปัญหาในปัจจุบันได้เกิดขึ้นเนื่องจากการตรวจสอบ กำกับดูแลไม่ประสบผล เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวได้ละเลยและไม่ได้ทำหน้าที่อย่างเต็มประสิทธิภาพ และในมุมของกฎหมายก็ยังคงไม่มีความชัดเจน โดยคนที่มีหน้าที่กำกับดูแลตามกฎหมายไม่ได้ทำหน้าที่อย่างจริงจัง อาจเรียกได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่เช่นเดียวกัน

4.3 ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นได้ส่งผลกระทบกับระบบสหกรณ์ของไทยในปัจจุบันอย่างไรบ้าง

ผลกระทบดังกล่าวอาจแบ่งได้เป็นสองมุมมอง ประการแรก ซึ่งเป็นผลดีกับสหกรณ์ เนื่องจากผลดังกล่าวทำให้เห็นถึงวิธีการในการบริหารจัดการสหกรณ์ที่ได้รับการส่งเสริมอยู่ และเรื่องที่ให้การกำกับดูแลนั้นยังมีช่องโหว่และข้อบกพร่องอยู่ ส่วนประการที่สอง ที่เป็นผลเสียซึ่งทำให้เกิดผลกระทบระยะยาว เนื่องจากผู้ฝากเงินมีทั้งสถาบันและสมาชิก และผลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายเกิดอย่างมาก

ทำให้จะต้องใช้เวลาในการแก้ไขซึ่งเป็นเรื่องที่ยากพอสมควร โดยจะต้องอาศัยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง งบประมาณ และระยะเวลาตามแผนการฟื้นฟูซึ่งเกิน 20 ปี

4.4 ท่านคิดว่าควรแยกวิธีการกำกับดูแลระหว่างสหกรณ์โดยทั่วไปกับสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อ หรือไม่ อย่างไร และเพราะเหตุใด

เนื่องจากประเภทของสหกรณ์ในประเทศไทยยังไม่ได้มีการแบ่งออกจากกันอย่างชัดเจน และสหกรณ์ทุกประเภทได้มีกิจกรรมในการให้สินเชื่อ และรับฝากเงิน ในประการเดียวกันหมด ซึ่งอาจแตกต่างกับสหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งมีวัตถุประสงค์ทำธุรกรรมทางการเงินอย่างเดียว โดยหากมีการแบ่งการกำกับดูแลตามคำถามดังกล่าวนั้น จะเห็นได้ว่าสหกรณ์ทุกประเภทมีความเกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมทางการเงินทั้งหมด แต่อาจเป็นไปได้ว่าหากเป็นกรณีของสหกรณ์ในเมืองหรือสหกรณ์นอกภาคเกษตร อาจมีการกำกับดูแลอีกรูปแบบที่เพิ่มเติมเข้าไป เช่น ในปัจจุบันมีการนำหลักเกณฑ์โดยฉพาะในการกำกับเครดิตยูเนี่ยนซึ่งเป็นสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทำธุรกรรมทางการเงินเป็นหลัก ถือเป็นการนำหลักเกณฑ์ที่มีความแตกต่างมากำกับดูแลมากขึ้น

4.5 ท่านคิดว่ารูปแบบการกำกับดูแลสหกรณ์ของไทยในอนาคตนั้น ควรเป็นอย่างไร

เห็นว่าควรมีการแบ่งลำดับชั้นของสหกรณ์ให้ชัดเจน เพื่อทำให้การกำกับดูแลสหกรณ์ในมีประสิทธิภาพ อยู่บนความเหมาะสม และจะต้องต้องมีการพัฒนาในรูปแบบที่หลากหลาย โดยจะต้องมองว่าสหกรณ์เป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะพิเศษ ไม่มองสหกรณ์แต่ละประเภทในลักษณะเหมือนกัน ดังนั้น สิ่งที่เป็นนโยบายเชิงมหภาค (ภาพใหญ่) ควรเป็นหน้าที่ของภาครัฐในการกำหนด และส่วนสิ่งที่เป็นนโยบายเชิงจุลภาค (ภาพเล็ก) จะต้องกำหนดให้ชัดว่าจะพัฒนาสหกรณ์เป็นรายสหกรณ์ได้อย่างไร หรือหากแบ่งเป็นรายสหกรณ์ไม่ได้ก็ควรต้องมีการแบ่งเป็นลำดับหรือแบ่งกลุ่มของสหกรณ์ในลำดับหรือรูปแบบเดียวกันให้ชัดเจน

ในบางกรณีภาครัฐก็ไม่ควรเข้าไปจัดการและกำหนดหลักเกณฑ์มากเกินไป เช่น ในกรณีที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากนั้น เห็นว่าอาจไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากต้นทุนของแต่ละสหกรณ์นั้นมีความต่างกัน และหากจะกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าวควรจะกำกับอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม ให้มีเพดานสูงเท่าไหร่เพื่อให้ไม่มีการเอาเปรียบสมาชิกผู้กู้

4.6 องค์กรการเงินชุมชนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ ท่านคิดว่าควรให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบสหกรณ์ หรือควรกำกับดูแลหรือไม่

เราอาจแบ่งองค์กรการเงินชุมชนออกเป็นสองส่วน คือส่วนแรกได้แก่ส่วนที่มีแนวคิดแบบสหกรณ์ และส่วนที่ไม่มีแนวคิดแบบสหกรณ์ ถ้าเป็นแนวคิดแบบสหกรณ์นั้นควรให้มีกฎหมายหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่พัฒนาสหกรณ์เข้าไปจัดการดูแล แต่หากเป็นส่วนที่ไม่ได้มีแนวคิดแบบสหกรณ์นั้นไม่ควรถูกกำกับในลักษณะดังกล่าวเนื่องจากมีรูปแบบและการดำเนินงานนั้นมีความแตกต่างออกไป

4.7 ทำไมผู้บริหารสหกรณ์อยากจะดำรงตำแหน่งผู้บริหารหลายวาระ

ประการแรกแรกนั้นเพราะว่าผลประโยชน์ที่ได้รับสูง ไม่ว่าจะเป็นเงินตอบแทนซึ่งอาจได้รับในลักษณะต่าง ๆ หลายรูปแบบ และต้องยอมรับว่าข้อบังคับ หรือระเบียบของสหกรณ์นั้นมีความแตกต่างและหลากหลาย ทำให้ผู้บริหารเหล่านั้นนำช่องว่างของหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนต่าง ๆ เช่นค่าเบี้ยประชุม ค่าเบี้ยเลี้ยงพาหนะ ค่าตอบแทนรายเดือน รวมถึงโบนัสตามกฎหมายซึ่งกำหนดไว้สูงมากในเพดานไม่เกินร้อยละ 10 ซึ่งอาจจะเรียกได้ว่าเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

ประการที่สองคือ ได้แก่อำนาจ ซึ่งผู้บริหารดังกล่าวอาจพัฒนาตำแหน่งไปเป็นกรรมการ หรือดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น เช่นชุมนุมสหกรณ์ต่าง ๆ หรือกรรมาธิการต่าง ๆ

4.8 กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้อธิบายว่าทางกรมส่งเสริมฯ ได้มุ่งเน้นในการส่งเสริมมากกว่าการกำกับดูแล ท่านมีความคิดเห็นว่าอย่างไร

การกำกับดูแลนั้นมีอยู่แล้ว กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ แต่ในปัจจุบันนั้นการส่งเสริมแทบจะไม่ได้กระทำ เนื่องจากการส่งเสริมจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อเข้าใจบริบทของพัฒนาการของสหกรณ์นั้น ๆ เช่น การบริหารจัดการสหกรณ์ จึงต้องถามว่าศักยภาพของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์นั้นมีเพียงพอหรือไม่ในการส่งเสริมธุรกิจของสหกรณ์ เนื่องจากหากมีศักยภาพไม่เพียงพอก็ไม่อาจทำการส่งเสริมใด ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นการส่งเสริมเรื่องการผลิต การตลาดหรือการบริหารการเงินนั้น จะต้องพิจารณาว่า องค์ความรู้มีเพียงพอในการส่งเสริมหรือไม่

ประการที่สองในเรื่องการกำกับดูแลนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ข้อบังคับสหกรณ์และระเบียบสหกรณ์ นั้นเป็นตัวกำกับดูแลสหกรณ์อยู่แล้ว ซึ่งในฐานะของเจ้าหนี้ของรัฐจะต้องมีการเข้าใจและตีความในตัวกฎหมายให้ชัดเจนและถูกต้อง ซึ่งอาจารย์มองว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์นั้นควรจะต้องทำการกำกับดูแลมากกว่าการส่งเสริม แต่ที่ไม่ได้มีการกำกับดูแลที่เพียงพอเนื่องจากความไม่เข้าใจในตัวกฎหมายหรือการตีความโดยไม่ชัดเจน และเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ในบางกรณีต้องมีการพบเจอกับบุคคลผู้มีวุฒิภาวะสูงกว่า เช่นการไปทำการส่งเสริมในสถาบันการศึกษาซึ่งจะต้องมีการเข้าพบอธิการบดีหรือคณะบดี ซึ่งอาจไม่มีการปฏิบัติตามหากไม่มีความเข้าใจและชัดเจนจากเจ้าหน้าที่

4.9 ท่านคิดสหกรณ์ควรต้องเสียภาษีเงินได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาถึงสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ นั้น หากมีการแบ่งลำดับของสหกรณ์ จะเห็นว่าปัจจุบันสหกรณ์ขนาดเล็กที่ยังคงมีอยู่ที่ให้การช่วยเหลือบุคคลยากไร้นั้นไม่ควรจะถูกเก็บภาษี แต่ในขณะที่สหกรณ์ออมทรัพย์หลายแห่งซึ่งมีการทำธุรกรรมกับบุคคลภายนอกอันเป็นสิ่งที่ผิดหลักการของสหกรณ์ เช่นการนำเงินไปลงทุน โดยที่ไม่ใช่เงินที่เหลือจากการบริหารสมาชิกก็เป็นสิ่งที่อาจทำได้ โดยมีเจตนาในการเพื่อการนำเงินไปหาประโยชน์ ซึ่งกรณีดังกล่าวนั้นไม่ต่างจากการลงทุนของภาพเอกชนจึงควรจะต้อง

มีการเก็บภาษี โดยปัญหาที่เกิดขึ้นคือบุคคลผู้เข้าไปกำกับดูแลไม่อาจจำแนกเจตนาของสหกรณ์นั้น ๆ ว่ามีเจตนาเช่นใด เพราะปัจจุบันสหกรณ์หลายแห่งมีการดำเนินการในลักษณะของการหากำไรมาแบ่งปันกัน เช่นในรูปของปันผล หรือการแบ่งปันในรูปแบบของสวัสดิการ ซึ่งมิใช่แนวคิดของสหกรณ์

4.10 จากข้อมูลที่ได้รับจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่ในการสอบบัญชี ให้ความรู้ในเชิงส่งเสริม และการให้ความรู้ในเชิงครัวเรือนของภาคเกษตร โดยเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินงานในสามลักษณะทำให้ประสิทธิในภาพในการดำเนินงานลดหลั่นลง จึงเสนอให้มีการริเริ่มให้มีหน่วยงานหรือองค์กรในการตรวจสอบบัญชีโดยเฉพาะ

กรณีดังกล่าวนั้น รัฐบาลได้นำงานที่ไม่ใช่หน้าที่ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เพื่อดำเนินงาน ซึ่งโดยหลักหน้าที่ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มีสองประการ ได้แก่ การตรวจบัญชี และการให้ความรู้เรื่องการเงิน การบริหารการเงินการบัญชี ซึ่งแยกต่างหากออกจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ ดังนั้น การแก้ไขจึงต้องเกิดจากการตกลงหรือเจรจากับทางรัฐบาล เพื่อให้ลดการดำเนินงานบางเรื่องอันไม่ใช่หน้าที่ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกระทำ เช่นการสอบบัญชีครัวเรือน ควรให้หน่วยงานอื่นที่มิใช่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ดำเนินงานแทน

4.11 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มีหน้าที่เพียงแค่รายงานการตรวจสอบบัญชี และทำการส่งต่อให้นายทะเบียนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อให้มีการสั่งการต่าง ๆ จึงมองว่าเจ้าหน้าที่ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ไม่ได้มีอำนาจโดยตรงในการกำกับดูแลสหกรณ์

การมอง ในลักษณะดังกล่าวไม่ได้ถูกทั้งหมด เนื่องจากแม้อำนาจโดยแท้จริงนั้นยังคงเป็นของกรมส่งเสริมสหกรณ์ แต่หากกรมตรวจบัญชีได้ให้ข้อมูลไปก็จะมีการดำเนินการต่อ หากมีการชี้มูลความผิดแล้ว กรมส่งเสริมสหกรณ์ก็ไม่อาจละเว้นหน้าที่ จึงไม่น่าเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

4.12 การให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ รวมกันไว้ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้นมีความเหมาะสมหรือไม่

เดิมกรมส่งเสริมสหกรณ์ นั้นให้การส่งเสริมในภาคเกษตร แต่ต่อมาได้มีภาคการเงินซึ่งมิใช่สิ่งที่เกี่ยวกับการเกษตร และหากพิจารณาถึงผลงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ จะเห็นได้ว่าเป็นการพัฒนาคนในทางเกษตร จึงจะต้องพิจารณาว่าเหมาะสมหรือไม่ที่จะอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งปัจจุบันนั้นชิ้นงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีทั้งที่อยู่ในภาคเกษตร และไม่อยู่ในภาคเกษตร อันเป็นเหตุให้จะต้องมีการนำประเด็นดังกล่าวหยิบยกมาพิจารณาอย่างชัดเจนต่อไป

5. บทสัมภาษณ์ของคุณจิตเกษม พรประพันธ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย และคุณปิยมล ตุงควิจิตรวัฒน์ ธนาคารแห่งประเทศไทย

5.1 ท่านคิดว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภทในปัจจุบันเป็นอย่างไร

หลักการจัดตั้งสหกรณ์เป็นสิ่งที่ดี เป็นการรวมตัวกันของสมาชิกเพื่อพึ่งพาช่วยเหลือกันและกัน ทั้งด้านการผลิต การตลาด และด้านการเงิน เพื่อให้มีอำนาจในการต่อรอง ดังนั้น กฎหมายของสหกรณ์จึงเป็นเรื่องของการส่งเสริม พัฒนาระบบสหกรณ์ ให้สมาชิกดูแลระหว่างกันเอง ต่อมาสหกรณ์เริ่มทำสิ่งที่บิดเบือนไปจากหลักการหรือวัตถุประสงค์เดิมเพื่อแสวงหากำไรแต่ก็รับความเสี่ยงเข้ามาที่สหกรณ์ด้วย เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ขณะที่กฎหมายและผู้กำกับดูแลไม่มีการพัฒนาตามให้ทันกับสิ่งที่สหกรณ์ดำเนินการ จึงทำให้เกิดปัญหาเกิดขึ้น

5.2 ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น เกิดจากสาเหตุอะไร เช่น การทุจริต การกำกับดูแล หรือการบริหารจัดการ

สิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นเกิดจากหลายสาเหตุประกอบกัน ได้แก่

(1) กฎหมายพัฒนาตามธุรกิจไม่ทัน

(2) การกำกับดูแล ซึ่งสัมพันธ์กับกฎหมาย ที่ไม่ได้ให้อำนาจผู้กำกับบังคับใช้ / ไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถสั่งการแก้ไขได้ทันที อีกทั้งกระบวนการกำกับดูแลมีการละเลยในหลาย ๆ เรื่อง เช่น มุ่งส่งเสริมแต่ขาดการกำกับดูแล

(3) ผู้บริหาร และกรรมการ ไม่มีธรรมาภิบาล ทุจริต

(4) ระบบงานขาดการควบคุมภายใน ไม่มี check and balance รวมถึง สมาชิกเองก็ไว้ใจฝ่ายบริหาร พอใจกับเงินปันผล หรืออัตราดอกเบี้ยเงินฝากที่สูง

5.3 ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นได้ส่งผลกระทบกับระบบสหกรณ์ของไทยในปัจจุบันอย่างไรบ้าง

(1) ทำให้สังคมเกิดความตระหนักว่า ระบบสหกรณ์ก็มีความเสี่ยง ดังนั้น ก็จะเป็นโอกาสดีที่ผู้เกี่ยวข้องจะได้เรียนรู้และปรับแก้ไขไปพร้อมกัน เช่น

(1.1) สมาชิก ต้องคอยติดตามดูแลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร และต้องเลือกผู้บริหารที่ดี ไม่ควรมีการเลือกกรรมการที่ให้ผลตอบแทนสูงเพียงอย่างเดียว

(1.2) กรรมการและผู้บริหารจะต้องมีธรรมาภิบาล มีความรู้ ความสามารถด้านการบริหาร

(1.3) ผู้กำกับดูแล จะต้องพัฒนาทั้งด้านระบบงานที่ใช้ในการกำกับติดตามสหกรณ์ ออกเกณฑ์ที่ใช้ในการกำกับสหกรณ์ พัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ติดตามธุรกรรมและความเสี่ยงของสหกรณ์

(1.4) สหกรณ์อื่น ๆ มีระบบในการประเมิน วิเคราะห์ การทำธุรกรรมระหว่างสหกรณ์

(2) Financial literacy (ความรู้ทางการเงิน) ของคนไทยค่อนข้างต่ำ ในกรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น มีข้าราชการบำนาญหลายรายอยากได้ดอกเบี้ยสูง นำเงินไปฝากที่สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น แม้จะไม่ได้เป็นสมาชิก ไม่ได้อยู่ในเขตคลองจั่น ไม่ได้สนใจว่าสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นบริหารงานกันอย่างไร กรมส่งเสริมสหกรณ์ก็ได้เรียนรู้ เพราะถูกสมาชิกฟ้อง ต้องกำกับดูแลสหกรณ์ให้ดี เมื่อสหกรณ์มีปัญหา ทำผิดกฎหมายก็ต้องสั่งการแก้ไข ส่วนสหกรณ์อื่น ๆ ที่ฝากเงินไว้ที่สหกรณ์เครดิตคลองจั่น ในวันนี้ก็คงต้องบันทึกบัญชีว่าเป็น NPL แล้ว แต่ไม่แน่ใจว่าสหกรณ์เหล่านั้นได้ตั้งสำรองรองรับความเสียหายครบถ้วนแล้วหรือยัง นอกจากนี้ สังคมไทยคงต้องเรียนรู้ว่า สหกรณ์เป็นหน่วยงานที่ทำธุรกิจแล้วไม่ได้เสียภาษี เมื่อเกิดปัญหาแล้วเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือซึ่งเงินช่วยเหลือก็เป็นเงินภาษีของประชาชน

5.4 ท่านคิดว่าควรแยกวิธีการกำกับดูแลระหว่างสหกรณ์ทั่วไปกับสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อหรือไม่ อย่างไร และเพราะเหตุใด (หรือมีความเห็น หรือข้อแนะนำในการกำกับสหกรณ์อย่างไร)

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเป็นสหกรณ์ที่ทำธุรกรรมทางการเงินเหมือนกับสถาบันการเงินควรแยกการกำกับออกมา เนื่องจาก มีขนาดของสินทรัพย์ที่โตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ถึงแม้ว่าสหกรณ์ทุกแห่งมีการให้สินเชื่อและรับฝากเงินจากสมาชิกเหมือนกัน แต่สหกรณ์อื่นจะมีการรวมกันทางอาชีพ จึงมีการรวมกันด้านการผลิต การจำหน่าย ซึ่งสหกรณ์อื่น ๆ ยังไม่ทำธุรกรรมนอกกรอบ และมีเรื่องการส่งเสริมภาคเกษตร

5.4.1 สำหรับบทความของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ความเสี่ยงของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์กับแนวทางการปฏิรูปการกำกับดูแลนั้น (FAQ Issue 114 May 9,2017) เนื้อหาเป็นอย่างไร

ปัจจุบันสหกรณ์เน้นลงทุนในเชิงตราสารทุนมากขึ้น ซึ่งมีการขยายขนาดอยู่ที่ร้อยละ 20 ต่อปี โดยสหกรณ์นำไปลงทุนทั้งตราสารหนี้ (หุ้นกู้) และตราสารทุน (หุ้น) ซึ่งตามหลักเกณฑ์สหกรณ์จะลงทุนในตราสารหนี้ได้หากมี rating ระดับ A ขึ้นไป ส่วนตราสารทุนจะลงทุนได้เฉพาะรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินที่ให้ความช่วยเหลือแก่สหกรณ์ ซึ่งคำว่าให้ความช่วยเหลือสหกรณ์นั้น ถูกขยายความไปถึงการลงทุนในธนาคารพาณิชย์ อีกส่วนหนึ่งที่ขยายไปจนเกินกรอบของกฎหมาย คือ การลงทุนในกองทุนรวม เพราะกองทุนรวมมีทั้งส่วนที่ขายโดยทั่วไป กับกองทุนส่วนบุคคลที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ให้ลงทุนหุ้นอย่างไรก็ได้ ซึ่งสหกรณ์ใช้ลงทุนผ่านช่องทางกองทุนส่วนบุคคลไปลงทุนนอกกรอบที่กรมส่งเสริมสหกรณ์กำหนด ซึ่งสหกรณ์ที่นำเงินไปลงทุนนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือจากการให้บริการกับสมาชิกแล้ว นอกจากนี้ หากจะเปรียบเทียบกับธนาคารพาณิชย์จะให้สินเชื่อร้อยละ 85 ของสินทรัพย์ ลงทุนเพียงร้อยละ 15 ขณะที่สหกรณ์จะเป็นการให้สินเชื่อกับสมาชิกเพียงร้อยละ 75 และลงทุนสูงถึงร้อยละ 25 ซึ่งเป็นการลงทุนที่ต้องใช้ความรู้และความเชี่ยวชาญทางการเงิน ในขณะที่สหกรณ์มีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวน้อยกว่าธนาคารพาณิชย์

5.5 ท่านคิดว่ารูปแบบการกำกับดูแลสหกรณ์ของไทยในอนาคตควรเป็นอย่างไร

ควรมีการปฏิรูปเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ได้แก่

(1) กฎหมายต้องให้อำนาจหรือเอื้อให้ผู้กำกับได้จริง ควรมีครบตั้งแต่การจัดตั้ง การทำธุรกิจ การกำกับดูแลเมื่อมีปัญหา จนปิด มีบทลงโทษเมื่อสหกรณ์ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และการบังคับใช้ก็ต้องมีความยืดหยุ่น เช่น มีคณะกรรมการเปรียบเทียบ

(2) ผู้กำกับดูแล จะมีองค์กรใหม่หรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์หรือกรมตรวจบัญชีมีความพร้อมหรือไม่ สำหรับแนวคิดว่าควรจะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำกับนั้น ไม่เหมาะสม เนื่องจาก สหกรณ์ไม่เหมือนกับธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด สหกรณ์ยังมีบริบทของสังคม สมาชิก ไม่ใช่หน่วยธุรกิจที่แสวงหากำไรที่เดียวนัก

(3) บุคลากรต้องมีความรู้ด้านการเงิน และระบบ MIS ของหน่วยงานกำกับ ต้องอำนวยในการกำกับดูแล การติดตาม ตรวจสอบ และวิเคราะห์สหกรณ์

5.5.1 เรื่อง closed loop ในบทความของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ความเสี่ยงของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์กับแนวทางการปฏิรูปการกำกับดูแลนั้น (FAQ Issue 114 May 9,2017) มีความหมายว่าอย่างไร

เราพิจารณาว่าสหกรณ์มีความสำคัญกับระบบและจะกระทบกับเสถียรภาพของระบบหรือไม่ โดยสหกรณ์มีขนาดสินทรัพย์ประมาณ 2.5 ล้านล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 5 ของระบบการเงินขนาดใหญ่เป็นอันดับ 3 ของระบบ โดยมีธนาคารพาณิชย์ใหญ่สุดประมาณร้อยละ 30 และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFI) ร้อยละ 25 ถึงแม้ว่าจะมีสินทรัพย์อยู่ที่ร้อยละ 5 แต่ถ้ามองด้านสังคมกลับมีผลกระทบมาก มีสมาชิกมากถึง 11 -12 ล้านคน หากมีปัญหาก็จะกระทบกับสังคมมาก

เมื่อเรามาวิเคราะห์ข้อมูลสหกรณ์ทั้งระบบแล้ว เราเห็นว่าระบบสหกรณ์มีสภาพคล่องที่สามารถจุนเจือกันในระบบได้ และด้วยหลักการหรือปรัชญาเป็นเรื่องของสมาชิกช่วยเหลือกันและกัน และสหกรณ์ช่วยเหลือกันและกัน จึงเห็นว่าสหกรณ์ควรจะอยู่ในระบบของตนเอง เพื่อไม่ให้นำความเสี่ยงออกมาสู่ระบบการเงิน หรือนำความเสี่ยงจากระบบการเงินเข้าไปกระทบกับระบบสหกรณ์

5.6 ในปัจจุบันมีองค์กรชุมชนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ มีการช่วยเหลือระหว่างสมาชิกด้วยกันในชุมชน มีการจัดสวัสดิการในด้านต่าง ๆ เช่น การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ และการฌาปนกิจสงเคราะห์ เพื่อช่วยเหลือสมาชิกในการจัดทำงานศพ ท่านคิดว่าควรให้องค์กรการเงินชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบสหกรณ์หรือไม่ หรือควรกำกับดูแลองค์กรเหล่านี้อย่างไร

เห็นว่าควรปล่อยให้องค์กรการเงินชุมชนคงอยู่อย่างเดิม ยังไม่ควรเข้าไปกำกับ ให้เกิด โต และตายไปตามธรรมชาติ เป็นไปตามทฤษฎีหนึ่งที่เรียกว่า industrial organization ซึ่งเป็นเรื่องรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และภาคธุรกิจ ซึ่งอธิบายลักษณะของการเกิด การขยาย การเลิกไปขององค์กร ได้แก่ การเกิดนั้นเกิดเพราะมีปัจจัยการผลิต เงินทุน ผู้ประกอบการ แรงงาน ต่อมาโตขึ้นขยายจนได้ economy of scale

และเก่งด้านการตลาด ก็จะอยู่ได้ แต่ถ้าอยู่ไม่ได้ก็ต้องเลิก อย่าไป formalize แต่ถ้าจะส่งเสริมควรให้ความรู้ในทำนองเดียวกับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ที่ไปสอนการบัญชี การจัดการ ความรู้ต่าง ๆ ถ้าไปกำกับ หน่วยงานภาครัฐเองก็ไม่มีกำลังที่จะไปกำกับ ควรทำในลักษณะ self-regulated

ส่วนเรื่องการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Financial Inclusion) จากการสำรวจก็เห็นว่าเพียงพอ คนไทยเข้าถึงบริการทางการเงินสูงถึงร้อยละ 80 มีทั้งการให้บริการที่เป็น ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารของรัฐ และผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non – Bank) อยู่แล้ว หนี้ครัวเรือนก็สูงถึงร้อยละ 85 ของ GDP สิ่งที่น่ากังวลว่าประชาชนมีวินัยในการใช้เงินหรือไม่ ส่วนเรื่องการเข้าถึงควรดูเรื่องที่เร่งด่วนมากขึ้น เช่น โรงพยาบาลมีกองทุนให้ชาวบ้านที่เจ็บป่วย เป็นต้น

6. บทสัมภาษณ์ของคุณประสูตร สิทธิสรวง อดีตรองประธานกรรมการบริการสหกรณ์กรมวิชาการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

6.1 ท่านคิดว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภทในปัจจุบันเป็นอย่างไร

ต้องมองแยกกันเป็นประเภท ๆ ในส่วนของสหกรณ์ออมทรัพย์มองว่าดีอยู่แล้ว มีกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์คอยกำกับดูแล โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์ของหน่วยงานราชการ การกำกับภายในก็จะมีผู้บังคับบัญชาสูงสุด เช่น อธิบดีกรมวิชาการเกษตรก็จะเป็นประธานโดยตำแหน่ง และรองธิบดีหรือผู้สมัครอื่นเป็นรองประธาน อีกทั้ง มีกรรมการดำเนินการร่วม ซึ่งมติของคณะกรรมการนี้ก็จะมีผลบังคับใช้ได้ แต่ละสหกรณ์ก็มีแบ่งเป็นฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายจัดการ ฝ่ายบัญชี ฝ่ายสินเชื่อ เป็นการยึดโยงหลายชั้น แต่เครดิตยูเนี่ยนคือคนในละแวกเดียวกันมารวมตัวกันเป็นสหกรณ์ ถ้าไม่ติดตามผลการดำเนินงานอย่างเคร่งครัดมันก็จะเกิดเหตุการณ์เหมือนสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นที่กรรมการและผู้บริหารก็โกงได้

สหกรณ์การเกษตรโดยมากกรรมการก็จะเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือผู้ทำการค้าขายในส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น ๆ เท่าที่ทราบสหกรณ์การเกษตรก็มีการให้กู้ยืมเงิน พวกสหกรณ์ร้านค้าจะไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ ระเบียบหละหลวมไม่เหมือนกับสหกรณ์ออมทรัพย์ของหน่วยงานของรัฐที่มีกฎเกณฑ์เข้มงวด

สมัยวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งปี 2540 สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันการเงินประเภทเดียวที่มีผลกำไร ธนาคารต่าง ๆ ขาดทุนกันหมด

6.2 ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น เกิดจากสาเหตุใด เช่น การทุจริต การกำกับดูแลหรือการบริหารจัดการ

เกิดขึ้นจากทั้งการที่ทุจริตง่าย เนื่องจากการกำกับดูแลไม่ชัดเจน ไม่เคร่งครัด และไม่เข้มแข็ง พอคนตั้งใจจะมาโกงจึงทำได้ง่าย ไม่แน่ใจว่าเครดิตยูเนี่ยนนั้นกำกับดูแลกันอย่างไร แต่กล่าวได้ง่าย ๆ คือคนร้อยพ่อพันแม่มาเป็นสมาชิก ประธานกรรมการก็เป็นพ่อค้า ที่ไม่ใช่นักธุรกิจระดับบรรษัทหรือบริษัทที่จะมีความซื่อสัตย์ ซึ่งถูกเลือกจากผู้ที่มีฐานเสียงมาก เจ้าหน้าที่ก็มาเข้ากับประธานกรรมการ ทำให้นำเงินออกไปได้ง่าย แต่หากเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีหน่วยงานกำกับดูแล มันยึดโยงกันหลายชัด มีการจำกัดว่าประธานกรรมการหรือกรรมการมีสิทธิอนุมัติวงเงินเท่าไหร่ อีกทั้ง กรรมการมีตำแหน่งในหน่วยงานค้ำคอจึงไม่กล้าทุจริตเหมือนกรณีสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น

6.3 ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นได้ส่งผลกระทบกับระบบสหกรณ์ของไทยในปัจจุบันอย่างไรบ้าง

มีผลกระทบอย่างมาก คือ ผู้คนขาดความมั่นใจ แม้จะเป็นสหกรณ์ที่ไม่มีปัญหา อย่างเช่นสหกรณ์การเกษตรที่กรมตรวจสหกรณ์สั่งให้ปิดไปแล้วออกข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ ผู้คนก็จะตื่นตระหนกไปกันหมด พากันถอนเงินจากสหกรณ์ไปฝากเงินกับธนาคารแทน

6.4 ท่านคิดว่าควรแยกวิธีการกำกับดูแลระหว่างสหกรณ์โดยทั่วไปกับสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อ หรือไม่ อย่างไร และเพราะเหตุใด (หรือมีความเห็นหรือข้อแนะนำในการกำกับสหกรณ์อย่างไร)

ไม่แน่ใจว่าสหกรณ์ประเภทใดบ้างที่ให้กู้ยืมเงิน ที่แน่นอนคือสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน อาจจะมีสหกรณ์การเกษตรบางแห่ง หรือสหกรณ์แท็กซี่ เห็นว่า อย่างพวกเครดิตยูเนี่ยนที่ให้คนที่อยู่ละแวกเดียวกันมาเป็นสมาชิกได้เช่นเครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น ควรแยกออกมากำกับดูแลเป็นพิเศษให้แตกต่างจากสหกรณ์ออมทรัพย์อื่น ๆ ที่มีหน่วยงานกำกับดูแลอยู่แล้ว ที่หละหลวมอาจมีสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ซึ่งก็ได้รับการลงโทษไปแล้ว

การทำธุรกิจขายลอตเตอร์รี่ของพวกสหกรณ์ครูหรือสหกรณ์ตำรวจเป็นการทำการค้า ซึ่งกฎหมายห้ามสหกรณ์ทำการค้าอยู่แล้ว การลงทุนก็มีข้อบังคับทำอะไรได้บ้าง เช่นการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ได้ แต่จะซื้อขายหุ้นแบบกระดานหุ้นไม่ได้ ซื้อหุ้นกู้แบบนี้ได้ เป็นต้น แต่ว่าสหกรณ์ที่มีปัญหาเหล่านี้ไม่แน่ใจว่าหลุดไปได้อย่างไร เพราะจริง ๆ แล้ว ไม่สามารถทำการค้าได้

6.5 ท่านคิดว่ารูปแบบการกำกับดูแลสหกรณ์ของไทยในอนาคตนั้น ควรเป็นอย่างไร

ถ้ากระทรวงการคลังจะกำกับดูแล ก็ไม่ควรเคร่งครัดนัก เช่น ที่ไปร่างกฎหมายให้เงินปันผลไม่เกินร้อยละ 6 ควรจะกำหนดให้เงินปันผลไม่เกินร้อยละเท่าไหร่ของกำไรสุทธิมากกว่า เพราะสหกรณ์บางแห่งอาจจะมีศักยภาพที่จะให้เงินปันผลมากกว่าร้อยละ 6 ปกติสหกรณ์แต่ละแห่งกรรมการจะต้องขออนุมัติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีก่อนว่าจะกำหนดเงินปันผลเป็นร้อยละเท่าไหร่

6.6 ในปัจจุบันมีองค์กรการเงินชุมชนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ แต่มีการช่วยเหลือระหว่างสมาชิกด้วยกันในชุมชน มีการจัดสวัสดิการในด้านต่าง ๆ เช่น การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ และการฌาปนกิจสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือสมาชิกในการจัดการศพ ท่านคิดว่าควรให้องค์กรการเงินชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบสหกรณ์หรือไม่ หรือควรกำกับดูแลองค์กรเหล่านี้อย่างไร

ต้องดูก่อนว่า นอกจากให้กู้มีการทำธุรกรรมอย่างไรบ้าง เท่าที่ทราบมีพวกกลุ่มสัจจะ คือ ต้องส่งเงินทุกเดือน มีสัจจะต่อกันว่าต้องส่งเงินทุกเดือนให้ครบ พวกนี้น่าจะอยู่ในการกำกับของกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือหน่วยงานท้องถิ่น แต่ไม่ให้สิทธิผู้กำกับดูแลแตะต้องเงิน เพราะอาจเกิดการทุจริตได้ ให้กำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบ ที่กลุ่มต้องร่างขึ้นมากำกับตนเอง ซึ่งพวกนี้ไปถึงระดับโรงเรียน ให้ครูใหญ่กำกับดูแล

6.7 ท่านคิดว่าทำไมผู้บริหารสหกรณ์จึงอยากดำรงตำแหน่งหลายวาระ

กฎหมายที่ร่างมาใหม่ให้ดำรงตำแหน่ง 2 ปี และเลือกตั้งใหม่ ครบ 4 ปีให้เว้นวรรค 1 ปี ที่อยากดำรงตำแหน่งคงเป็นเพราะเงินโบนัส หรือเบี้ยประชุม ฐานะในสังคมกลุ่มสมาชิกสหกรณ์ก็พอมี แต่ก็ช่วยเหลือสมาชิกไม่ได้มาก เพราะมีกฎเกณฑ์บังคับอยู่ เช่นการกู้ต้องมีเงินเดือนเหลืออย่างน้อยร้อยละ 15 เป็นต้น

8. บทสัมภาษณ์ของคุณพิณทิพย์ รุจทิฆัมพร ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย สถาบันคุ้มครองเงินฝาก

8.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยนในปัจจุบันเกิดจากอะไร

เกิดจากองค์ประกอบหลายอย่าง หนึ่งในสิ่งสำคัญ คือ การทุจริตของบุคคลหรือกรรมการที่ไม่มีธรรมภิบาล ไม่มีการกำกับดูแลที่ดี ทำให้การตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ และเกิดปัญหาที่ลุกลามขึ้นในท้ายที่สุด โดยสาเหตุหลักมาจากการทุจริต ดังเห็นได้จากสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นที่การกำกับดูแลไม่มีเกณฑ์ชัดเจน และสมาชิกไม่ได้ให้ความสนใจ

8.2 ระบบสหกรณ์เกี่ยวกับการดำเนินการและการกำกับดูแลในปัจจุบันเป็นอย่างไร

ในลำดับแรกต้องเข้าใจระบบของสหกรณ์ โดยอดีตสหกรณ์จะเป็นระบบปิดที่ให้ความสำคัญเฉพาะสมาชิกในวงแคบซึ่งจะสามารถกำกับดูแลได้ง่าย แต่ต่อมาระบบสหกรณ์มีการพัฒนาและขยายขนาดขึ้นทำให้การตรวจสอบและกำกับดูแลเป็นไปได้ยาก ไม่ทั่วถึง ระบบไม่พัฒนาตาม และสหกรณ์ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่ามีหลายระดับตั้งแต่จนมากจนถึงรวยมาก การกำกับดูแลจึงไม่อาจใช้ได้กับสหกรณ์ทุกแห่งที่มีความแตกต่างกันมาก ดังนั้นจึงต้องมีการพัฒนาระบบการกำกับดูแลให้เป็นไปตามการพัฒนาของสหกรณ์ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น

8.3 สหกรณ์มีความเหมือนและคล้ายกับสถาบันการเงินอย่างไร

มีความคล้ายกันมาก เนื่องจากสถาบันการเงินหมายถึงตัวกลางในการให้การบริการทางการเงินเช่นเดียวกับสหกรณ์ที่มีรูปแบบในลักษณะเดียวกัน แต่สิ่งที่ไม่เหมือนคือสหกรณ์มีการจำกัดเฉพาะสมาชิกทำให้เกิดปัญหาเนื่องจากสหกรณ์บางแห่งไม่สามารถอยู่ได้ด้วยตัวสมาชิกของสหกรณ์เอง จึงต้องมีการไปกู้เงินจากสหกรณ์อื่นหรือสถาบันการเงินอื่น ๆ จึงเห็นได้ว่าสหกรณ์มีความเหมือนกับสถาบันการเงินเพียงครึ่งหนึ่งเท่านั้น ในส่วนของสหกรณ์ที่ไม่มีคนกู้ ก็จะนำเงินไปลงทุนในสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องต่าง ๆ เพื่อนำผลประโยชน์มาตอบแทนแก่สมาชิก แต่ก็ทำให้เกิดความเสี่ยงมากขึ้นต่อตัวสหกรณ์ ซึ่งกรณีดังกล่าวก็มีความเหมือนกันสถาบันการเงินเช่นกัน

8.4 เกณฑ์ในการกำกับสหกรณ์ควรจะเข้มงวดขึ้นหรือไม่

ควรจะมีความเข้มงวดในลักษณะใกล้เคียงกับสถาบันการเงิน ต้องมีการกำกับดูแลมากขึ้นเนื่องจากสหกรณ์เองก็มีความต้องการในการดำเนินกิจการมากขึ้น แต่ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องเข้มงวดในระดับเดียวกับสถาบันการเงินเนื่องจากสหกรณ์ยังไม่มีความเข้าใจในระบบของสถาบันการเงินอย่างเต็มที่ ถ้ากำกับมากก็จะทำให้สหกรณ์ไปต่อไม่ได้และไม่เกิดการพัฒนา

8.5 สหกรณ์ควรมีการคุ้มครองเงินฝากหรือไม่

ระบบคุ้มครองเงินฝากมีวัตถุประสงค์ในการป้องกัน systemic crisis ที่อาจเกิดกับสถาบันการเงิน หากมีวิกฤติเศรษฐกิจและประชาชนต้องการถอนเงินออกอย่างมากอาจทำให้สถาบันการเงินล้มหรือเลิกกิจการ แต่ในกรณีสหกรณ์นั้นไม่ได้มีลักษณะดังกล่าวเนื่องจากสหกรณ์ยังเป็นระบบที่ปิด และยังไม่ถึงขั้นก่อให้เกิด systemic crisis ทำให้ถ้ามองจากมุมดังกล่าวจึงยังไม่มีความจำเป็นต้องมีการคุ้มครองเงินฝาก และในอีกมุมหนึ่งการคุ้มครองเงินฝากก็ก่อให้เกิด moral hazard เนื่องจากทำให้ผู้ฝากเกิดความไม่สนใจในการเงินฝากหรือการลงทุนเนื่องจากมาการคุ้มครองเงินฝากอยู่แล้ว จึงเป็นที่มาของรูปแบบของการคุ้มครองเงินฝากที่มีลักษณะเป็นขั้นบันได จึงมีความเห็นว่าการคุ้มครองเงินฝากไม่ใช่การแก้ปัญหาของสหกรณ์ที่ถูกต้อง แต่ควรเป็นการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีการให้ความรู้ประชาชนมากยิ่งขึ้น จึงจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ถูกจุด

9. บทสัมภาษณ์ของคุณศรัณย์วุฒิ ตรรกพงศ์ เศรษฐกรปฏิบัติการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

9.1 ท่านคิดว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภทในปัจจุบันเป็นอย่างไร

ทุกวันนี้มีการกำกับไม่เหมือนกัน เวลาออกประกาศสามารถออกเป็นประเภท ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีสหกรณ์ในภาคการเกษตรและนอกภาคการเกษตรอย่างสหกรณ์ออมทรัพย์/เครดิตยูเนี่ยน ที่ทำธุรกรรมทางการเงิน แต่ไม่ได้มีการกำหนดไว้ว่าแต่ละสหกรณ์ทำอะไรได้ต่างกันบ้าง และสหกรณ์ที่ไม่ได้อยู่ในภาคการเงินที่ก็มีการรับฝากเงินและให้เงินกู้เช่นกัน ดังนี้เป็นคำถามว่าควรจะกำกับตามธุรกรรมที่สหกรณ์ทำ หรือกำกับเป็นประเภทของสหกรณ์ เคยคุยกันว่าให้จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ตามประเภทที่เขาทำก็ได้ โดยให้นิยามความหมายจากลักษณะของสมาชิก เช่น ถ้าเป็นเกษตรกรก็เป็นสหกรณ์การเกษตร หรือถ้าเป็นชาวประมงก็เป็นสหกรณ์ประมง เป็นต้น แต่ถ้าเกิดอยากทำธุรกรรมทางการเงินต้องขอใบอนุญาตเพิ่มเติมต่างหาก โดย comply กับเกณฑ์ที่กำกับมา ทุกวันนี้ยึดประเภทสหกรณ์เป็นหลัก แต่ไม่มีการกำหนดว่าสหกรณ์แต่ละประเภททำอะไรได้บ้าง การกำกับดูแลจึงมีความลักลั่นกันอยู่ แต่อย่างไรก็ดี การกำกับปัจจุบันในปัจจุบันหลังจากมีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560 ทั้งกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ก็มีความตื่นตัวและรู้ตัวว่าตัวเองขาดและต้องเพิ่มอะไร แต่ก็มีเพียงแค่เจ้าหน้าที่ส่วนกลางและผู้บริหารระดับสูงเท่านั้นที่รู้ตัว

9.2 ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น เกิดจากสาเหตุใด เช่น การทุจริต การกำกับดูแลหรือการบริหารจัดการ

มันเกิดขึ้นเพราะการทุจริต แต่การทุจริตนั้นจะเกิดขึ้นได้ง่ายหรือยากก็ขึ้นอยู่กับการกำกับดูแล โดยส่วนตัวมองว่ามันเป็นเรื่องที่เกี่ยวเนื่องกัน ถ้าเป็นเรื่องการกำกับทางการเงินที่ดูเรื่องความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ (operational risk) ส่วนใหญ่จะเน้นใน 2 เรื่อง ได้แก่ human error เช่น การลงข้อมูลผิด และการทุจริต (corruption) ซึ่งอยู่คาบเกี่ยวกันทั้งเรื่องความเสี่ยงด้านปฏิบัติการและเกณฑ์กำกับดูแลในเรื่องธรรมาภิบาล เช่น ถ้าใครเป็นประธานสหกรณ์ก็ไม่ควรเป็นผู้บริหารสหกรณ์ เพราะต้องมีการ check and balance และผู้ตรวจกิจการสหกรณ์เองที่เป็นโครงสร้างการกำกับดูแล แม้ว่าจะบอกว่าเป็นการเลือกตั้งตรงจากสมาชิก ซึ่งไม่เกี่ยวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการ แต่ในทางความเป็นจริงแล้วมันก็เป็นไปได้ที่ทีมคณะกรรมการมาลงสมัครเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ ดังนั้น การกำกับดูแลที่หละหลวม จึงเป็นสาเหตุหลักเช่นกัน เนื่องจากปัญหามันไม่ได้เกิดเพราะมีเกณฑ์กำกับดูแลที่เข้มงวดอยู่แล้ว แต่คนที่โกงหาวิธีโกงที่สุดยอด นี่เป็นการโกงง่าย ๆ ปกติ ถ้าการโกงนี้เกิดขึ้นในสถาบันการเงินปกติ มันก็คงป้องกันได้ตั้งแต่ก่อนเกิดความเสียหาย

นอกจากนี้ การเลือกตั้งในกลุ่มคนจำนวนเล็ก ๆ อย่างสหกรณ์อาจทำให้เกิดความครอบงำได้ง่าย เช่น กรณีของ อาจารย์สวัสดิ์ อดีตประธานสหกรณ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งปัจจุบันไม่ได้เป็นประธานสหกรณ์แล้ว แต่ถามว่าอาจารย์ยังมีอิทธิพลกับคณะกรรมการหรือเหรัญญิกของสหกรณ์หรือไม่ คำตอบก็คือมี เราเขียนเกณฑ์เท่าที่เราเขียนได้ เช่นให้คณะกรรมการดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ แต่มันก็จะยากตรงที่สหกรณ์ไม่เหมือนธนาคารพาณิชย์ที่มีขนาดใหญ่ ๆ แต่สหกรณ์มีหลายขนาดตั้งแต่เล็กจนใหญ่ สหกรณ์ขนาดเล็กก็จะมีปัญหาว่าถ้าต้องเปลี่ยนคณะกรรมการทุก 2 วาระจะหาคนมาเป็นไม่ได้ ทั้งนี้ ก็ต้องขึ้นอยู่กับคนออกเกณฑ์กำกับดูแล

9.3 ท่านคิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นได้ส่งผลกระทบกับระบบสหกรณ์ของไทยในปัจจุบันอย่างไรบ้าง

ถ้าพูดถึงผลกระทบที่มีต่อระบบสหกรณ์และระบบการเงินในประเทศ ตอนนี้อาจจะยังไม่เห็นความชัดเจนมากนั้น เนื่องจากสหกรณ์มีขนาดแค่ 2.5 ล้านล้านบาท ขนาดเท่ากับธนาคารใหญ่ 1 ธนาคาร แต่ความเสียหายมันกระจายกับคนจำนวนมาก ถ้ามองความเสี่ยงทางระบบเงินทั้งประเทศจึงไม่ชัด แต่ถ้ามองดูแค่ในระบบสหกรณ์กันเองแล้ว ก็อาจจะมีบ้างในเรื่องความเชื่อมั่นในสหกรณ์หรือผู้ดูแลสหกรณ์ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังมองว่าไม่กระทบนัก เพราะเมื่อก่อนเราต้องการสนับสนุนสหกรณ์ โดยการยกเว้นภาษี ฯลฯ ทำให้สหกรณ์ได้เปรียบสถาบันการเงินอื่น ๆ แม้จะมีเหตุการคลองจั่น แต่สหกรณ์ยังคงให้เงินปันผลสูงว่าแหล่งเงินทุนอื่น ๆ คนก็ยังเข้าหาสหกรณ์อยู่ดี นอกเสียจากว่ามีเหตุการณ์ที่ใหญ่มาก ๆ ยิ่งกว่าเครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น คนอาจจะกลัวกันมากกว่านี้

9.4 ท่านคิดว่าควรแยกวิธีการกำกับดูแลระหว่างสหกรณ์โดยทั่วไปกับสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อ หรือไม่ อย่างไร และเพราะเหตุใด (หรือมีความเห็นหรือข้อแนะนำในการกำกับสหกรณ์อย่างไร)

มันควรจะแยก ให้กรมส่งเสริมสหกรณ์รับจดทะเบียน ส่งเสริมสนับสนุน และตรวจสอบอย่างอื่น เช่นตรวจสอบว่าคนที่มาจดเป็นสหกรณ์จริงหรือไม่ เป็นต้น ได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องการเงินควรจะต้องแยกออกมา ให้ไปขอใบอนุญาตแยกต่างหาก ซึ่งคนที่ให้ใบอนุญาตทางการเงินนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์

9.5 ท่านคิดว่ารูปแบบการกำกับดูแลสหกรณ์ของไทยในอนาคตนั้น ควรเป็นอย่างไร

คิดว่าควรคุมจาก function สหกรณ์อาจจดเป็นประเภท ๆ ได้ อย่างที่บอกข้างต้นว่าหากจะทำธุรกรรมทางการเงินต้องมาขอใบอนุญาตเพิ่ม และจะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์การกำกับทางการเงินที่คล้ายคลึงกับธนาคาร เพราะถ้าดูจากประเทศอื่นที่กำกับสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยนนั้นเขามีการกำกับทางการเงินหมด แต่ไม่เหมือนธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่น เพราะด้วยตัวโครงสร้างก็ไม่เหมือนมากนัก แต่ก็ต้องมีการกำกับทางการเงินอยู่ดี อันนี้ยืนยัน

ส่วนเรื่องหน่วยงานที่เข้ามาดูแลเรื่องใบอนุญาตนั้น อาจไม่ใช่ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่แม้จะมีความเชี่ยวชาญด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงิน แต่สหกรณ์แม้จะทำธุรกรรมคล้ายสถาบันการเงิน แต่มันก็ไม่ใช่สถาบันการเงินเสียทีเดียว การตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงอาจมีความเข้มงวดเกินไป เนื่องจากสหกรณ์มี element ของการพัฒนาสมาชิก อาจจะเป็นองค์กรใหม่ ซึ่งไม่สำคัญว่าจะอยู่กับกระทรวงเกษตรหรือกระทรวงการคลัง ซึ่งเมื่อถอยออกมาก้าวหนึ่งแล้ว ทุกวันนี้ นอกจากสหกรณ์ ก็ยังมีสถาบันการเงินทางเลือกที่เป็นการรวมตัวของคนในชุมชุนที่เป็นสถาบันการเงิน ที่ไม่ได้อยู่ในกระทรวงเกษตร แต่ function เขาก็มีการรับฝากเงินและให้สินเชื่อเหมือนสหกรณ์ ดังนั้น เมื่อมีการดำเนินการที่คล้ายกัน ก็ควรมีการกำกับดูแลที่เหมือนกัน ดังนั้น เมื่อมีองค์กรใหม่ขึ้นมา เขาก็จะมี economy of scale ไม่จำกัดให้ดูแลแค่สหกรณ์

9.6 ในปัจจุบันมีองค์กรการเงินชุมชนที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ แต่มีการช่วยเหลือระหว่างสมาชิกด้วยกันในชุมชน มีการจัดสวัสดิการในด้านต่างๆ เช่น การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ และการฌาปนกิจสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือสมาชิกในการจัดการศพ ท่านคิดว่าควรให้องค์กรการเงินชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบสหกรณ์หรือไม่ หรือควรกำกับดูแลองค์กรเหล่านี้อย่างไร

ไม่แน่ใจว่ากฎหมายที่ออกใหม่ให้วิสาหกิจชุมชุนเป็นนิติบุคคลหรือไม่ อยากให้ขีดเส้นว่า ถ้าเป็นการรวมกลุ่มของคนในหมู่บ้าน เชื่อใจกันและใช้ระบบ social sanction โดยไม่มี mismatches มาก กล่าวคือ ไม่มีเงินฝากล้นจนผู้นำต้องนำเงินไปลงทุนอย่างอื่น หรือ เงินฝากขาดต้องไปกู้ธนาคารแล้วเอามาปล่อย พวกนี้อยู่กันเองได้ก็ให้อยู่กันไป แต่เมื่อใดที่มีการทำธุรกรรมกับคนนอกกลุ่มอาจจะต้องขีดเส้น เพราะการธุรกรรมกับคนนอกกลุ่มโดยไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจะต้องทำผ่านตัวบุคคลที่เป็นหัวหน้ากลุ่ม ซึ่งเสี่ยงมาก ถ้าเป็นนิติบุคคลแล้วก็ต้องมาพิจารณาโครงสร้างเป็นราย ๆ ไป เนื่องจากรายละเอียดปลีกย่อย อาจมีความแตกต่างจากสหกรณ์ได้ สรุปได้คือถ้ามีการทำธุรกรรมกับคนนอกควรจะต้องให้เป็นนิติบุคคล แต่จะให้เป็นส่วนหนึ่งของสหกรณ์หรือไม่นั้นให้ดูเป็นรายๆ และลำดับความเข้มข้นของการกำกับก็ให้ลดหลั่นกันไปตามสภาพขององค์กรนั้น ๆ

บุคคลที่คณะผู้วิจัยขอสัมภาษณ์เกี่ยวกับวิจัยสหกรณ์ (สมาชิกสหกรณ์)

1. บทสัมภาษณ์ของคุณอเนก สืบสายเจริญ อายุ 63 ปี อาชีพ เกษียณอายุงาน สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น

1.1 เหตุใดท่านจึงเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหกรณ์

เรื่องผลตอบแทน สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน เมื่อเราเป็นสมาชิก เงินฝากในสหกรณ์จะให้อัตราดอกเบี้ยที่สูง โดยจะเน้นเรื่องการฝากเงินสหกรณ์เป็นหลัก หุ้นซื้อของสหกรณ์เป็นบางส่วน

1.2 ท่านรู้หรือไม่ ว่าสหกรณ์ที่ท่านเป็นสมาชิกนั้น นำเงินชำระค่าหุ้นหรือเงินฝากของท่านไปลงทุนอย่างไรบ้าง

ไม่รู้ถึงรายละเอียดเพราะในงบการเงินของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นไม่แสดงรายละเอียดให้เห็น ลูกหนี้เงินกู้ยืมเข้าใจว่าเป็นสมาชิกสหกรณ์ด้วยกันเอง ไม่รู้ว่ามีลูกหนี้รายใหญ่ขอสินเชื่อ

1.3 ท่านคิดว่าอัตราผลตอบแทนดอกเบี้ยเงินฝากที่ต่ำในปัจจุบัน มีส่วนช่วยในการให้ท่านตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์หรือไม่

มีส่วน

1.4 หากท่านมีความรู้ทางการเงินที่มากขึ้นและมีสามารถลงทุนในประเภททรัพย์สินอย่างอื่น เช่น พันธบัตรรัฐบาล หุ้นกู้ ตราสารทุน (หุ้นในตลาดหลักทรัพย์) ซึ่งเป็นทางเลือกในการบริหารความเสี่ยงในการลงทุน ซึ่งอาจจะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนดังกล่าวที่สูงกว่าการดำเนินงานของสหกรณ์ ท่านจะลงทุนในตราสารตามที่กล่าวมาหรือไม่ เพราะเหตุใด

ปัจจุบันมีการกระจายความเสี่ยงในการลงทุนอยู่แล้ว มีความรู้พอสมควร แต่พอเกษียณจากงานจึงได้เงินส่วนหนึ่ง ไม่อยากนำเงินดังกล่าวเป็นซื้อหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ จึงนำเงินดังกล่าวมาลงทุนในสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นแทน

1.5 จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ท่านได้รับผลกระทบหรือไม่ หากได้รับผลกระทบมันส่งผลอย่างไรบ้าง (ชีวิตความเป็นอยู่ มุมมองหรือทัศนคติที่มีต่อสหกรณ์ทั้งระบบ)

ระบบสหกรณ์เท่าที่ศึกษามามีความมั่นคงในระดับพอสมควร เพราะมีการตรวจสอบจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ และมีการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีที่ได้รับการแต่งตั้งจากสมาชิกเข้ามาเป็นผู้ตรวจสอบ ถ้าระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เหตุการณ์ทุจริต ใช้ผู้ตรวจสอบอิสระใช้ มีการสร้างลูกหนี้ขึ้นมา ทำมันผู้ตรวจบัญชีไม่รู้กับส่งนี้ที่เกิดขึ้น 1. ลูกหนี้เงินยืม 2. ลูกหนี้รายใหญ่

2 เรื่องที่เราไม่เห็น ก่อนเข้า ไม่รู้ว่าลูกหนี้รายใหญ่ถูกสร้างขึ้นมาเป็นลูกหนี้ค้างรับเพื่อตั้งเป็นดอกเบี้ยค้างรับ เพราะผู้ตรวจบัญชีไม่ได้ทำในวิชาชีพอย่างสมบูรณ์ ตรงนี้คือจุดอ่อนของสหกรณ์

1.6 ท่านรู้อำนาจหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์หรือไม่ แล้วท่านเห็นว่าภาครัฐควรเข้ามาช่วยเหลือในเรื่องอะไรบ้าง

ภาครัฐมีอำนาจดูแล เมื่อเห็นปัญหาแล้ว เจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมพอมีอะไรผิดปกติ แล้วแจ้งไปยังสหกรณ์

1.7 ท่านรู้หรือไม่ว่าเงินชำระค่าหุ้นและเงินฝากในสหกรณ์ไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ทราบ

1.8 หากมีการปรับปรุงการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ท่านคิดว่าเงินชำระค่าหุ้นและเงินฝากควรได้รับการคุ้มครองจากกรณีการเลิกสหกรณ์หรือไม่ อย่างไร

ถ้าคุ้มครองก็ดี แต่จะทำให้ต้นทุนในการดำเนินงานของสหกรณ์สูงขึ้น ถ้าสหกรณ์มีระบบการควบคุมที่ดี เหตุการณ์ทุจริตก็คงไม่เกิด เพราะปัจจุบันสหกรณ์มีการระดมเงินมากจนเกินไป จนมีสภาพคล่องที่ล้นเกินความจำเป็นที่จะนำเงินดังกล่าวปล่อยให้แก่สมาชิกในการกู้ยืมเงิน และถ้าคุ้มครอง ถ้าผลตอบแทนสูง ควรมีมาตรการควบคุมสมาชิกสมทบ เพราะมีการปล่อยกู้ที่ไม่มีความระมัดระวังควบคุมการรับสมาชิกสมทบ ควบคุมไม่ให้มีสภาพคล่องเยอะมากจนเกินไป ควบคุมเรื่องการซื้อหุ้น การรับฝากเงินเพื่อไม่ให้สภาพคล่องล้นในสหกรณ์ ที่สหกรณ์มีสภาพคล่องส่วนเกินเยอะนั้น เพราะผลตอบแทนจากธนาคารพาณิชย์ค่อนข้างต่ำ ดังนั้น เมื่อสหกรณ์มีขนาดของสินทรัพย์มากในระดับนึงควรมีเกณฑ์การกำกับดูแลที่กำหนดให้ให้สมาชิกหยุดส่งเงินในการซื้อหุ้นของสหกรณ์ รวมทั้งฝากเงินในสหกรณ์ และควบคุมในเรื่องอื่นที่เป็นเรื่องการกำกับดูแลโดยทั่วไปด้วยก็จะทำให้การดำเนินงานของสหกรณ์มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. บทสัมภาษณ์ของคุณธนัช นิมิตพงษ์ อายุ 61 ปี อาชีพ เกษียณอายุงาน สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น

2.1 เหตุใดท่านจึงเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหกรณ์

เคยเป็นกรรมการที่สหกรณ์ที่โอสถสภามาก่อนและรู้ว่าสหกรณ์มีระบบที่มั่นคง อีกทั้งเกษียณอายุงานและสิ้นสภาพจากการเป็นสมาชิกของสหกรณ์โอสถสภา จึงได้รับเงินมาจากการเกษียณทั้งในส่วนของสหกรณ์เดิมและเงินได้จากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ อีกทั้ง ญาติชวนให้ซื้อหุ้นของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นเพราะให้เงินปันผลแก่สมาชิกไม่ต่ำกว่าร้อยละ 10 ต่อปี และเปิดดำเนินการมานาน จึงเอาเงินดังกล่าวมาซื้อหุ้นตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2556

2.2 ท่านรู้หรือไม่ ว่าสหกรณ์ที่ท่านเป็นสมาชิกนั้น นำเงินชำระค่าหุ้นหรือเงินฝากของท่านไปลงทุนอย่างไรบ้าง

ในช่วงปี 2556 คณะกรรมการเครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นแจ้งว่าทำเงินไปลงทุนในพันธบัตรรัฐบาล แต่เมื่อหลังเกิดปัญหาแล้วในปี 2557 แต่ภายหลังเหตุการณ์ความเสียผู้ตรวจสอบว่าทำไมมีหนี้สงสัยจะสูญจำนวน 20,000 ล้านบาท

2.3 ท่านคิดว่าอัตราผลตอบแทนดอกเบี้ยเงินฝากที่ต่ำในปัจจุบัน มีส่วนช่วยในการให้ท่านตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์หรือไม่

มีส่วน

2.4 หากท่านมีความรู้ทางการเงินที่มากขึ้นและมีสามารถลงทุนในประเภททรัพย์สินอย่างอื่น เช่น พันธบัตรรัฐบาล หุ้นกู้ ตราสารทุน (หุ้นในตลาดหลักทรัพย์) ซึ่งเป็นทางเลือกในการบริหารความเสี่ยงในการลงทุน ซึ่งอาจจะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนดังกล่าวที่สูงกว่าการดำเนินงานของสหกรณ์ ท่านจะลงทุนในตราสารตามที่กล่าวมาหรือไม่ เพราะเหตุใด

น่าจะลงทุน

2.5 จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ท่านได้รับผลกระทบหรือไม่ หากได้รับผลกระทบมันส่งผลอย่างไรบ้าง (ชีวิตความเป็นอยู่ มุมมองหรือทัศนคติที่มีต่อสหกรณ์ทั้งระบบ)

เสียความเชื่อมั่นกับระบบสหกรณ์ เพราะเคยเป็นกรรมการสหกรณ์ของโอสถสภามาก่อน

2.6 ท่านรู้อำนาจหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์หรือไม่ แล้วท่านเห็นว่าภาครัฐควรเข้ามาช่วยเหลือในเรื่องอะไรบ้าง

ภาครัฐควรเข้าไปกำกับดูแลกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ให้มีประสิทธิที่มากขึ้น และไม่ควรให้

ผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอกเข้ามาดำเนินงานแทนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เพราะหากตรวจไม่ดีไม่เห็นความผิดปกติในการกระทำความผิดในสหกรณ์ หากสหกรณ์ล้มขึ้นมา จะส่งผลต่อเงินลงหุ้นและเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์ อีกทั้ง ผู้ตรวจสอบภายนอกไม่มีความผิดใด ๆ มีเพียงแค่การถอนใบอนุญาตเพียงเท่านั้น

2.7 ท่านรู้หรือไม่ว่าเงินชำระค่าหุ้นและเงินฝากในสหกรณ์ไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ทราบ

2.8 หากมีการปรับปรุงการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ท่านคิดว่าเงินชำระค่าหุ้นและเงินฝากควรได้รับการคุ้มครองจากกรณีการเลิกสหกรณ์หรือไม่ อย่างไร

ควรจะมี โดยอัตราเงินที่ได้รับการคุ้มครองอย่างนั้นควรอยู่ที่ร้อยละ 80 ของเงินฝากกับสหกรณ์นั้น ๆ

3. บทสัมภาษณ์ของคุณวรรณา หาญเจริญไพฑูรย์ อาชีพ เกษียณ อายุ 56 ปี สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น

3.1 เหตุใดท่านจึงเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหกรณ์

เคยทำงานที่โอสถสภา และเป็นสมาชิกของสหกรณ์ของโอสถสภา โดยสหกรณ์โอสถสภาจ่ายเงินปันผลให้ร้อยละ 6 ต่อปี และกำจัดการซื้อหุ้นได้ไม่เกิน 10,000 บาทต่อเดือน ซึ่งทำให้เป็นข้อจำกัดในการซื้อหุ้นของสหกรณ์ อีกทั้ง มีสมาชิกเครดิตยูเนี่ยนมาเชิญชวนให้ไปเป็นสมาชิกด้วย ซึ่งสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นจ่ายเงินปันผลให้ร้อยละ 10 ต่อปี และไม่มีข้อจำกัดจำนวนเงินนำส่งเพื่อซื้อหุ้นหรือฝากเงิน อีกทั้ง มีการจัดสวัสดิการให้กับสมาชิก เช่น มีการทำประกันสุขภาพ หากมีการเจ็บป่วยสามารถมาเบิกค่าใช้จ่ายได้ และมีการนำส่งเงินเพื่อเป็นสวัสดิการคล้ายกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หากมีอายุครบ 60 ปี จะได้รับเงินทุกเดือนเดือนละ 600 บาท

3.2 ท่านรู้หรือไม่ ว่าสหกรณ์ที่ท่านเป็นสมาชิกนั้น นำเงินชำระค่าหุ้นหรือเงินฝากของท่านไปลงทุนอย่างไรบ้าง

ไม่ค่อยรู้เรื่อง จะรู้ตอนประชุมประจำปี ซึ่งคณะกรรมการชี้แจงว่านำเงินไปให้สินเชื่อกับสมาชิกเพื่อซื้อคอนโดหรือเพื่อซื้อบ้านเอื้ออาทร

3.3 ท่านคิดว่าอัตราผลตอบแทนดอกเบี้ยเงินฝากที่ต่ำในปัจจุบัน มีส่วนช่วยในการให้ท่านตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์หรือไม่

มีส่วน

3.4 หากท่านมีความรู้ทางการเงินที่มากขึ้นและมีสามารถลงทุนในประเภททรัพย์สินอย่างอื่น เช่น พันธบัตรรัฐบาล หุ้นกู้ ตราสารทุน (หุ้นในตลาดหลักทรัพย์) ซึ่งเป็นทางเลือกในการบริหารความเสี่ยงในการลงทุน ซึ่งอาจจะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนดังกล่าวที่สูงกว่าการดำเนินงานของสหกรณ์ ท่านจะลงทุนในตราสารตามที่กล่าวมาหรือไม่ เพราะเหตุใด

สมัยเด็กครอบครัวเคยนำเงินไปลงทุนในทรัสต์ ซึ่งครอบครัวไม่มีความรู้เพียงพอ เมื่อทรัสต์ปิดกิจการเพราะเกิดการทุจริต กว่าจะได้เงินคืนใช้เวลานาน กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นดังกล่าวก็เลยรู้สึกกลัว อีกทั้งไม่มีความรู้การลงทุนในสินทรัพย์อื่น ขณะที่เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นเปิดมานาน และมีเงินทุนและทรัพย์สินเพิ่มขึ้นทุกปี จึงเป็นทางเลือกในการเงินไปลงทุน และนำเงินบางส่วนไปลงทุนโดยการผ่อนเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์และไปปล่อยเช่าแทน

3.5 จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ท่านได้รับผลกระทบหรือไม่ หากได้รับผลกระทบมันส่งผลอย่างไรบ้าง (ชีวิตความเป็นอยู่ มุมมองหรือทัศนคติที่มีต่อสหกรณ์ทั้งระบบ)

ทำไมระบบการตรวจสอบทำไมถึงมองไม่เห็นความผิดปกติที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น เพราะนอกจากสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นจะมีปัญหาแล้ว ยังมีสหกรณ์อื่น ๆ ที่ต้องปิดเพราะการทุจริตหรือการดำเนินงานที่ผิดวัตถุประสงค์

3.6 ท่านรู้อำนาจหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์หรือไม่ แล้วท่านเห็นว่าภาครัฐควรเข้ามาช่วยเหลือในเรื่องอะไรบ้าง

รู้ว่ามีกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการกับดูแลสหกรณ์ เพราะมองว่าสหกรณ์ไม่ได้อะไรแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ เหตุใดธนาคารพาณิชย์จึงไม่มีการปิดกิจการ และธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังควรเข้ามาดูระบบสหกรณ์ด้วย เพราะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของภาคการเงิน

3.7 ท่านรู้หรือไม่ว่าเงินชำระค่าหุ้นและเงินฝากในสหกรณ์ไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ไม่รู้ เข้าใจว่ากองทุนพัฒนาสหกรณ์มีเพื่อคุ้มครองสมาชิกของสหกรณ์

3.8 หากมีการปรับปรุงการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ท่านคิดว่าเงินชำระค่าหุ้นและเงินฝากควรได้รับการคุ้มครองจากกรณีการเลิกสหกรณ์หรือไม่ อย่างไร

ควรได้รับการคุ้มครอง

4. บทสัมภาษณ์ของคุณกษมน ด่านภูวกุล สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำกัด

4.1 เหตุใดท่านจึงเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหกรณ์

ทำงานที่สำนักงานจัดการทรัพย์สินจุฬาลงกรณ์และมีโอกาสสมัครสหกรณ์ออมทรัพย์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำกัด เพราะถือว่าเป็นการฝากเงิน ปันผลให้เยอะกว่าที่อื่น ถ้าขอกู้ก็จะเสียดอกเบี้ยแต่มีวิธีการหักจะได้ปันผลเงินคืน เลยทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้คิดออกมาแล้วนั้นน้อยกว่าดอกเบี้ยเงินกู้ธนาคารพาณิชย์และก็ไม่ได้เงินปันผลคืน ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์กับสมาชิกและดีกว่ากู้ซื้อบ้านกับธนาคารพาณิชย์ และสหกรณ์มีต้นทุนการดำเนินงานที่น้อยกว่า

4.2 ท่านรู้หรือไม่ ว่าสหกรณ์ที่ท่านเป็นสมาชิกนั้น นำเงินชำระค่าหุ้นหรือเงินฝากของท่านไปลงทุนอย่างไรบ้าง

ให้สหกรณ์อื่น หรือสถาบันการเงินอื่นกู้

4.3 ท่านคิดว่าอัตราผลตอบแทนดอกเบี้ยเงินฝากที่ต่ำในปัจจุบัน มีส่วนช่วยในการให้ท่านตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์หรือไม่

มีส่วน

4.4 หากท่านมีความรู้ทางการเงินที่มากขึ้นและมีสามารถลงทุนในประเภททรัพย์สินอย่างอื่น เช่น พันธบัตรรัฐบาล หุ้นกู้ ตราสารทุน (หุ้นในตลาดหลักทรัพย์) ซึ่งเป็นทางเลือกในการบริหารความเสี่ยงในการลงทุน ซึ่งอาจจะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนดังกล่าวที่สูงกว่าการดำเนินงานของสหกรณ์ ท่านจะลงทุนในตราสารตามที่กล่าวมาหรือไม่ เพราะเหตุใด

ถ้ามีความรู้อาจจะมีการแบ่งส่วนเงินเก็บไปลงทุนที่อื่นด้วย

4.5 จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ท่านได้รับผลกระทบหรือไม่ หากได้รับผลกระทบมันส่งผลอย่างไรบ้าง (ชีวิตความเป็นอยู่ มุมมองหรือทัศนคติที่มีต่อสหกรณ์ทั้งระบบ)

วันนี้ (ประมาณเดือนพฤษภาคม 2560) ยังไม่มีผลกระทบ และสหกรณ์ออมทรัพย์จุฬาลงกรณ์ จำกัด ยังออกแถลงการณ์แก่สมาชิกของสหกรณ์ว่าการดำเนินงานของสหกรณ์ยังเป็นปกติ และบอกถึงสถานะทางการเงินว่าในปัจจุบันสหกรณมีเงินฝากอยู่จำนวนเท่าไหร่ ไปลงทุนในอะไรบ้าง แต่ถ้าเป็นอาจารย์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ถูกประธานสหกรณ์คนเก่า (รศ.ดร.สวัสดิ์) หลอกลวงให้ไปลงทุนด้วยนั้น ก็คงได้รับผลกระทบพอสมควร ดังนั้น จึงเห็นว่าสมาชิกของสหกรณ์ที่นำเงินมาซื้อหุ้นของสหกรณ์และขอก็กับสหกรณ์ในเวลาเดียวกันด้วยนั้นได้รับประโยชน์และไม่ได้ผลกระทบจากสหกรณ์ด้วย

4.6 ท่านรู้อำนาจหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์หรือไม่ แล้วท่านเห็นว่าภาครัฐควรเข้ามาช่วยเหลือในเรื่องอะไรบ้าง

ไม่รู้ รู้เพียงว่าการดำเนินงานของสหกรณ์นั้น เป็นอิสระเพราะมีการเลือกตั้งภายในกันเองสหกรณ์ การเป็นกรรมการดำเนินงานของสหกรณ์อยู่ด้วยความพอใจ เพราะสมาชิกสหกรณ์เป็นคนเลือก ซึ่งสมาชิกของสหกรณ์ส่วนใหญ่สนใจแค่เพียงผลตอบแทนที่จะได้รับจากสหกรณ์ แต่ไม่ได้ให้ความสนใจในเรื่องของขั้นตอนหรือการกำกับดูแลสหกรณ์เท่าไหร่นัก หากสมาชิกเห็นว่าคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์สามารถสร้างผลตอบแทนได้เป็นที่น่าพอใจ สมาชิกส่วนใหญ่ก็พอใจ ซึ่งก็จะเลือกคณะกรรมการชุดนั้นเข้ามาบริหารงานอีกครั้ง

4.7 ท่านรู้หรือไม่ว่าเงินชำระค่าหุ้นและเงินฝากในสหกรณ์ไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ไม่รู้

4.8 หากมีการปรับปรุงการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ท่านคิดว่าเงินชำระค่าหุ้นและเงินฝากควรได้รับการคุ้มครองจากกรณีการเลิกสหกรณ์หรือไม่ อย่างไร

ควรได้รับการคุ้มครอง เพราะปัจจุบันสหกรณ์เริ่มมีปัญหาเกิดขึ้น ซึ่งสมาชิกเริ่มมีความเสี่ยงที่มากขึ้น อีกทั้งข่าวของอดีตประธานสหกรณ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยคนเดิมที่มีการทุจริต ก็ทำให้เกิดปัญหาเรื่องความเชื่อมั่นของสมาชิกของสหกรณ์ที่จุฬาด้วย

5. บทสัมภาษณ์ของคุณนัฏฐา ไชย์สิงห์ สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำกัด

5.1 เหตุใดท่านจึงเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหกรณ์

ในช่วงแรกที่ได้เข้าทำงานที่ได้มีการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานจัดการทรัพย์สินจุฬาลงกรณ์ จะต้องสมัครเป็นสมาชิกของสหกรณ์ แต่ถ้าหากไม่มีการกำหนดในลักษณะบังคับดังกล่าว ก็มีความสนใจที่จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์อยู่แล้ว เนื่องจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกก็ไม่มีมีผลเสียหายอะไร เพราะว่าก็มีผลประโยชน์ที่ได้รับ เช่นการได้รับหุ้นจากการนำเงินเข้าไปฝาก และได้สิทธิในการกู้เงินจากสหกรณ์ จึงเห็นได้ว่าสมัครเป็นสมาชิกไว้ก็ไม่มีผลเสีย

5.2 ท่านทราบหรือไม่ว่าสหกรณ์ที่ท่านเป็นสมาชิกนั้น นำเงินชำระค่าหุ้นหรือเงินฝากของท่านไปลงทุนอย่างไร

พอจะทราบคร่าว ๆ แต่จะไม่ทราบโดยละเอียดว่าสหกรณ์ได้ทำเงินไปลงทุนในส่วนใดโดยเฉพาะ ทราบเพียงว่ามีการนำเงินไปทำการให้กู้ยืม รวมถึงการนำเงินไปให้สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นยืมโดยไม่ได้รับคืน

5.3 ท่านคิดว่าอัตราผลตอบแทนดอกเบี้ยเงินฝากที่ต่ำในปัจจุบัน มีส่วนช่วยตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์หรือไม่

มีผลอย่างมาก เพราะว่าในมุมของดอกเบี้ยเงินฝากนั้น ผลตอบแทนที่ได้รับจากสหกรณ์มีสูงกว่า ดังเช่นการฝากเงินในลักษณะที่ได้หุ้น ก็จะได้รับผลตอบแทนสูงกว่าการฝากเงินธรรมดา รวมถึงกรณีของการกู้ยืมเงินจากธนาคารจะมีดอกเบี้ยที่สูงกว่าการกู้ยืมเงินจากสหกรณ์ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกของสหกรณ์

5.4 หากท่านมีความรู้ทางการเงินมากขึ้นและสามารถลงทุนในประเภททรัพย์สินอย่างอื่น เช่น พันธบัตรรัฐบาล หุ้นกู้ ตราสารทุน ซึ่งเป็นทางเลือกในการบริหารความเสี่ยงในการลงทุน ซึ่งอาจจะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนดังกล่าวที่สูงกว่าการดำเนินงานของสหกรณ์ ท่านจะลงทุนในตราสารดังกล่าวหรือไม่ เพราะเหตุใด

คิดว่ายังไม่มีความมั่นใจที่จะลงทุนในตราสารประเภทต่าง ๆ ดังกล่าว เนื่องจากเข้าใจว่าจะต้องมีความรู้ และต้องทำการศึกษา ติดตามข่าวสารพอสมควร ประกอบกับมีความมั่นใจในลักษณะการดำเนินงานของสหกรณ์ที่มีความเสี่ยงน้อยกว่า จึงยังไม่มีความต้องการในการลงทุนกับทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ

5.5 จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ท่านได้รับผลกระทบหรือไม่ หากได้รับ ผลกระทบนั้นส่งผลอย่างไร

จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เราในฐานะสมาชิกสหกรณ์ก็มีความตระหนักบ้าง แต่ไม่ถึงกับมาก เนื่องจากได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหกรณ์มาเป็นระยะเวลานานพอสมควร และยังไม่รู้สึกว่าได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น หรืออาจมีผลกระทบแต่ตัวเราอาจจะไม่ทราบเพราะไม่ได้ถูกกระทบโดยตรง ส่วนในมุมมองต่อสหกรณ์ที่มีก็ยังคงมีความมั่นใจในระบบของสหกรณ์ระดับหนึ่ง เพราะคิดว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมิได้มีผลกระทบต่อระบบของสหกรณ์และตนเองอย่างเห็นได้ชัด

5.6 ท่านทราบถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์หรือไม่ และท่านเห็นว่าภาครัฐควรเข้ามาช่วยเหลือในเรื่องใดบ้าง

ไม่ทราบว่าหน่วยงานภาครัฐมีอำนาจหน้าที่อย่างใดเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์ แต่เห็นว่าภาครัฐควรเข้ามาให้ความช่วยเหลือเรื่องการตรวจสอบการทำงานของสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ และป้องกันไม่ได้เกิดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการตรวจสอบที่ไม่เพียงพอ

5.7 ท่านทราบหรือไม่ว่าเงินชำระค่าหุ้นและเงินฝากในสหกรณ์ไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ไม่ทราบว่าเงินชำระค่าหุ้นและเงินฝากของเราในสหกรณ์นั้น ไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากแต่อย่างใด

5.8 หากมีการปรับปรุงการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ท่านคิดว่าเงินชำระค่าหุ้นและเงินฝากควรได้รับการคุ้มครองจากกรณีการเลิกสหกรณ์หรือไม่ อย่างไร

คิดว่าควรมีการได้รับการคุ้มครองเงินฝากของบุคคลในฐานะสมาชิกของสหกรณ์หากมีกรณีการเลิกสหกรณ์ เพื่อให้สมาชิกมีความมั่นใจว่าเงินที่นำไปฝากจะได้รับความคุ้มครองในระดับหนึ่ง

6. บทสัมภาษณ์ของคุณอัญชนา ธนาโอฬาร สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำกัด

6.1 เหตุใดท่านจึงเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหกรณ์

เนื่องจากผลตอบแทนและสิทธิประโยชน์ทางด้านเงินกู้ยืม เงินรางวัลได้ที่รับจากสหกรณ์

6.2 ท่านทราบหรือไม่ว่าสหกรณ์ที่ท่านเป็นสมาชิกนั้น นำเงินชำระค่าหุ้นหรือเงินฝากของท่านไปลงทุนอย่างไร

พอทราบว่าสหกรณ์ได้นำเงินไปลงทุนโดยการปล่อยเงินกู้ให้กับทางสมาชิกสหกรณ์ และนำเงินไปลงทุนกับสหกรณ์อื่น ๆ

6.3 ท่านคิดว่าอัตราผลตอบแทนดอกเบี้ยเงินฝากที่ต่ำในปัจจุบัน มีส่วนช่วยตัดสินใจเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์หรือไม่

ไม่มี เนื่องจากไม่ได้มุ่งเน้นในการได้รับผลตอบแทนที่ได้รับจากเงินฝาก แต่มุ่งเน้นที่จะได้รับเงินปันผลมากกว่า

6.4 หากท่านมีความรู้ทางการเงินมากขึ้นและสามารถลงทุนในประเภททรัพย์สินอย่างอื่น เช่น พันธบัตรรัฐบาล หุ้นกู้ ตราสารทุน ซึ่งเป็นทางเลือกในการบริหารความเสี่ยงในการลงทุน ซึ่งอาจจะได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนดังกล่าวที่สูงกว่าการดำเนินงานของสหกรณ์ ท่านจะลงทุนในตราสารดังกล่าวหรือไม่ เพราะเหตุใด

น่าจะลงทุนกับทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ โดยมุ่งเน้นในการกระจายความเสี่ยงมากกว่า กล่าวคือ ยังคงร่วมเป็นสมาชิกสหกรณ์ ประกอบกับการลงทุนในรูปแบบอื่น ๆ

6.5 จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ท่านได้รับผลกระทบหรือไม่ หากได้รับ ผลกระทบนั้นส่งผลอย่างไร

ในปัจจุบันยังไม่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวแต่อย่างใด ในส่วนของทัศนคติที่มีต่อสหกรณ์นั้น ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางแย่ลงเล็กน้อย โดยเห็นว่าควรปรับปรุงการกำกับดูแลสหกรณ์ โดยเฉพาะในเรื่องของการลงทุน

6.6 ท่านทราบถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์หรือไม่ และท่านเห็นว่าภาครัฐควรเข้ามาช่วยเหลือในเรื่องใดบ้าง

พอทราบในเบื้องต้นว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ดูแลผลประกอบการของสหกรณ์ แต่ในเรื่องอื่น ๆ เช่น งบของสหกรณ์หรือการตรวจบัญชี ไม่ทราบว่าหน่วยงานภาครัฐใดเป็นผู้ดูแล

6.7 ท่านทราบหรือไม่ว่าเงินชำระค่าหุ้นและเงินฝากในสหกรณ์ไม่ได้รับการคุ้มครองเงินฝากจากสถาบันคุ้มครองเงินฝาก

ทราบว่าเงินชำระค่าหุ้นและเงินฝากในสหกรณ์ไม่ได้รับการคุ้มครองในกรณีดังกล่าว

6.8 หากมีการปรับปรุงการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ท่านคิดว่าเงินชำระค่าหุ้นและเงินฝากควรได้รับการคุ้มครองจากกรณีการเลิกสหกรณ์หรือไม่ อย่างไร

เห็นว่าสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องมีการคุ้มครองดังกล่าว โดยปัจจุบันที่ไม่มีการคุ้มครองเงินฝาก หากเป็นในมุมของสหกรณ์ออมทรัพย์จุฬาฯ ค่อนข้างจะมีความมั่นคง และลักษณะการให้เงินกู้ไม่ได้ทำได้โดยง่าย ดังเช่นจะต้องมีการวางหลักประกัน ทำให้เกิดความไว้วางใจในกรณีผิดนัด หรือหากเกิดปัญหาทางการเงิน ก็อาจนำหลักประกันไปทดแทนได้ รวมถึงมีคณะกรรมการในการพิจารณาให้เงินกู้ และประเมินราคาหลักทรัพย์ ส่วนกรณีของผลตอบแทนจากสหกรณ์จุฬาจะมีสองส่วน ได้แก่ผลตอบแทนจากเงินฝากออมทรัพย์ตามอัตราธนาคาร และผลตอบแทนของค่าหุ้นสามัญที่มีอัตราส่วนที่สูง แต่จะต้องรอการพิจารณาของที่ประชุมใหญ่

รายงานข้อวิพากษ์จากการประชุมสัมมนาโครงการวิจัย
เรื่อง การศึกษาหลักเกณฑ์สากลและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์
เพื่อการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ของไทย
เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2560 เวลา 09.00 – 11.30 น.
ณ ห้องประชุมป๋วย อึ๊งภากรณ์ ชั้น 7 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

<u>ผู้มาเข้าร่วมสัมมนา</u>

1. นาย นายวโรทัย โกศลพิศิษฐ์กุล ตำแหน่ง รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
2. นาย อรรถพล อรรถวรเดช ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย (ที่ปรึกษาโครงการวิจัย)
3. นาย ปรนาคินทร์ กตัญญุตานนท์ ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการพิเศษ (หัวหน้าโครงการวิจัย)
4. นางสาว รินทร์ธิยา เธียรธิติกุล ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ (นักวิจัย)
5. นาย ธีวรา สุมาวงศ์ ตำแหน่ง นิติกรปฏิบัติการ (นักวิจัย)
6. นางสาว ศศิวิมล ถาวรพงศ์สถิตย์ ตำแหน่ง นิติกรปฏิบัติการ (นักวิจัย)
7. นาย พีระพัฒน์ เหรียญประยูร ตำแหน่ง นักวิจัยภายนอก
8. นางสาว วรปรานี สิทธิสรวง ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการพิเศษ
9. นาง ปิยะนาถ พงศ์โชติวัฒน์ ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ
10. นาง สุมาพร มานะสันต์ ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ
11. นาย พุฒิพงศ์ นิลสุ่ม ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ
12. นางสาว นิธินาภ ผากา ตำแหน่ง นักวิชาการตรวจสอบภายในชำนาญการพิเศษ
13. นาย กมลพงศ์ วิศิษฐวาณิชย์ ตำแหน่ง เศรษฐกรชำนาญการ
14. นางสาว พรรณวดี ทุมโฆสิต ตำแหน่ง เศรษฐกรชำนาญการ
15. นางสาว กฤติกา โพธิไทรย์ ตำแหน่ง เศรษฐกรชำนาญการพิเศษ
16. นางสาว ธาริกา อินคำปัน ตำแหน่ง เศรษฐกรปฏิบัติการ
17. นางสาว เสาวรส อนุพงษ์กุลกิจ ตำแหน่ง เศรษฐกรปฏิบัติการ
18. นางสาว ศุกรียา ยศนุ้ย ตำแหน่ง บรรณารักษ์
19. ดร. อภิญญา บัณฑิตวุฒิสกุล ตำแหน่ง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
20. นาย เนติศักดิ์ พาพเสวต ตำแหน่ง นิติกร ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
21. ผศ. ช.ชยินทร์ เพ็ชญไพศิษฎ์ ตำแหน่ง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
22. นาย อรรถพล ดิสเสถียร ตำแหน่ง นิติกร 5 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
23. นาย คัมภีร์ นับแสง ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการพิเศษ กรมส่งเสริมสหกรณ์
24. นาย อนันต์ แจ้งจอน ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์
25. นางสาว กัญญาพัชร มีแก้วน้อย ตำแหน่ง นักศึกษาฝึกงาน

26. นางสาว กนกพร กลิ่นโลกัย ตำแหน่ง พนักงานธุรการ
27. นางนพพร คล้ายพุก ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ธุรการ
28. นางสาว วิริธา อัทธายุวรรธน์ ตำแหน่ง เศรษฐกร
29. นางสาว สุณิสา โตใหญ่ช ตำแหน่ง เศรษฐกร
30. นางสาว ณปภัช เรียวแหลม ตำแหน่ง เศรษฐกรปฏิบัติการ
31. นางสาว รวินันท์ ภู่วัฒนกุล ตำแหน่ง นิติกร
32. นาย กันต์ คงทวีศักดิ์ ตำแหน่ง เศรษฐกร
33. นางสาว ปิยวัลย์ ศรีขำ ตำแหน่ง เศรษฐกรชำนาญการ
34. นาง ศรัณย์วุฒิ ศรกการ ตำแหน่ง เศรษฐกรปฏิบัติการ
35. นาย พรพรรษ เพ็ชรตระกูล ตำแหน่ง เศรษฐกรชำนาญการพิเศษ
36. นางสาว นลินทิพย์ วณิชศรี ตำแหน่ง เศรษฐกรชำนาญการพิเศษ
37. นาย ภาณุพงศ์ เพชรบูรณ์ ตำแหน่ง นิติกร
38. นาย นนท์ มงคลธรรมากุล ตำแหน่ง นิติกร
39. นาย มานินพันธุ์ เทียมเมฆ ตำแหน่ง นักจัดการงานทั่วไป
40. นาง ปิยมล รุงถวิจิตรภิรมย์ ตำแหน่ง รองผู้อำนวยการ ธนาคารแห่งประเทศไทย
41. นางสาว กิ่งกาญจน์ เกษศิริ ตำแหน่ง ผู้ตรวจสอบอาวุโส ธนาคารแห่งประเทศไทย
42. นางสาว ศิริวรรณ อัศวงศ์เสถียร ตำแหน่ง ผู้วิเคราะห์อาวุโส ธนาคารแห่งประเทศไทย
43. นางสาว พทารัตย์ พรายาราม ตำแหน่ง เศรษฐกรชำนาญการ ธนาคารแห่งประเทศไทย
44. นางสาว ญาดา เอื้อสุขตระกูล ตำแหน่ง นักศึกษาฝึกงาน
45. นางสาว จินต์จุฑา วงศาโรจน์ ตำแหน่ง นักศึกษาฝึกงาน
46. นาย ปฏิภาน พงศ์พิพัฒนา ตำแหน่ง นิสิตฝึกงาน
47. นางสาว นาถณดา เฮงสุวรรณ ตำแหน่ง นิสิตฝึกงาน
48. นางสาว อภิชญา คูณทวีทรัพย์ ตำแหน่ง นิสิตฝึกงาน
49. นาย วีรภัทร สง่าจิตร ตำแหน่ง นิสิตฝึกงาน
50. นางสาว กาณจนา ศรพัฒน์
51. นาย ณัฐวัฒน์ วรอุไร

<u>ผู้วิพากษ์เข้าร่วมให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลงานวิจัย</u>

1. ดร. ปิยศักดิ์ มานะสันต์ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการอาวุโสฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ธนาคารเกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน)
2. ดร. วีณา อนุสรณ์เสนา ตำแหน่ง อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

<u>ผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมให้ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับผลงานวิจัย</u>

1. ดร. จิตเกษม พรประพันธ์ ตำแหน่ง ผู้อำนวยการฝ่ายตรวจสอบ 3 ธนาคารแห่งประเทศไทย

เริ่มการประชุมสัมมนา เวลา 09.00 น.

1. สรุปเนื้อหาจากการบรรยาย (พร้อมแนบเอกสารการนำเสนอประกอบการบรรยายประกอบ)

สหกรณ์ทุกประเภทในประเทศไทยนั้นถูกกำกับดูแลจากหน่วยงาน 2 หน่วยงาน คือ 1. กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีฐานะเป็นนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ทำหน้าที่รับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายและเป็นไปตามหลักอุดมการณ์ของสหกรณ์ เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์และให้สหกรณ์นั้นดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่ได้จะตั้งขึ้น และ 2. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์นั้นมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบทางบัญชีของสหกรณ์จากตัวเลขทางบัญชีของสหกรณ์แต่ละประเภทและปัจจุบันสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภทอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แต่ทั้งนี้ การกำกับดูแลสหกรณ์ของประเทศไทยยังคงไม่มีความชัดเจนและเข้มงวดเพียงพอ โดยเฉพาะการกำกับดูแลสหกรณ์ที่มีการดำเนินการให้บริการทางการเงินในลักษณะเดียวกับสถาบันการเงินนั้น ไม่ว่าจะเป็นในมุมของผู้กำกับดูแล โครงสร้างในการกำกับดูแล เกณฑ์ในการกำกับดูแล และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยผู้วิจัยได้เห็นว่าเป็นต้นเหตุสำคัญของปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในอดีต จึงเป็นที่มาของการนำเสนอวิจัยฉบับนี้ โดยจะมีการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่มีการพัฒนาระบบการกำกับดูแลสหกรณ์มาเป็นระยะเวลายาวนานเพื่อนำมาวิเคราะห์และนำมาพัฒนาระบบสหกรณ์ของไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

หลักเกณฑ์การกำกับดูแลของกฎหมายต่างประเทศที่คณะผู้วิจัยได้ศึกษาประกอบด้วย 3 ประเทศ คือ สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. สหกรณ์ในสหราชอาณาจักรแต่ละประเภทจะอยู่ภายใต้กฎหมายที่กำกับดูแลแตกต่างกันตามลักษณะการดำเนินการและธุรกิจ โดยสหกรณ์ส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้กฎหมาย Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 ขณะที่เครดิตยูเนี่ยนจะอยู่ภายใต้กฎหมาย Credit Unions Act 1979 และ The CREDS Sourcebook และ Co – operative Bank จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมาย Financial Service Act 2012 โดยทั้งนี้สหกรณ์ทั้งหมดจะอยู่ภายใต้ 2 หน่วยงานหลัก ได้แก่ The Prudential Regulation Authority และ Financial Conduct Authority ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางของอังกฤษ

2. สหกรณ์ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจะอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะ คือ Cooperative Societies Act ซึ่งได้กำหนดลักษณะเฉพาะในการตรวจสอบภายในตัวสหกรณ์ และกฎหมายทั่วไปหากไม่มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะโดยสหกรณ์ทุกประเภทจะอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของ DeutscherGenossens chafts und Raiffeisenverband e. V. (DGRV) ซึ่งมีองค์กรควบคุมกำกับเป็นของตนเอง ทั้งนี้ในส่วนของธนาคารสหกรณ์จะตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับธุรกิจธนาคาร

3. ประเทศญี่ปุ่นมีการแบ่งสหกรณ์เป็นหลายประเภท โดยลักษณะสำคัญคือสหกรณ์แต่ละประเภทจะอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะแตกต่างกันไปตามลักษณะและรูปแบบของการดำเนินกิจการ โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลก็จะแตกต่างกันไปเช่นเดียวกัน

จากการศึกษาดังกล่าวนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่อง

(1) องค์กรกำกับดูแล โดยสมควรมีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อกำกับดูแลสหกรณ์ที่มีการดำเนินงานทางด้านการเงินในรูปแบบเหมือนองค์กรทางด้านการเงินโดยเฉพาะ

(2) โครงสร้างการกำกับดูแล ควรมีการแยกโครงสร้างการกำกับดูแลระหว่างสหกรณ์ที่มีลักษณะการดำเนินงานแบบสถาบันการเงินกับสหกรณ์ที่ดำเนินงานด้านอื่นออกจากกันโดยสหกรณ์ที่มีลักษณะการดำเนินงานแบบสถาบันการเงินจะอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่

(3) เกณฑ์ในการกำกับดูแล ควรปรับปรุงกฎหมายเพื่อปรับบทบาทและโครงสร้างการกำกับสหกรณ์โดยแยกหน้าที่การกำกับดูแลสหกรณ์ที่ดำเนินงานด้านการเงินและสหกรณ์ที่ดำเนินงานด้านอื่น กำหนดแยกบทบาทหน้าที่เรื่องการกำกับดูแลและการส่งเสริมช่วยเหลือสหกรณ์ให้ชัดเจน และกำหนดอำนาจขององค์กรที่กำกับดูแลสหกรณ์ และกำหนดอำนาจหน้าที่ในการออกเกณฑ์การกำกับสหกรณ์ในเรื่องต่าง ๆ ให้ชัดเจน รวมถึงกำหนดเรื่องการพัฒนาฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศของสหกรณ์ ให้มีความทันสมัย โดยให้คำนึงถึงหลักการพื้นฐานของสหกรณ์

(4) ระบบการตรวจสอบ ควรมีการปรับปรุงระบบการตรวจสอบของหน่วยงานการกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และท้ายที่สุดผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการให้ความรู้ความเข้าใจทางการเงินกับประชาชนทั้งในฐานะผู้ฝากเงินและผู้ถือหุ้นของสหกรณ์ เพื่อให้เข้าใจผลิตภัณฑ์และธุรกรรมที่เกี่ยวข้องทางการเงินมากเพียงพอ

2. ประเด็นข้อเสนอแนะผู้วิพากษ์ (ดร. ปิยศักดิ์ มานะสันต์)

2.1 ประเด็นของกฎหมายสหกรณ์ไทยในเชิงปฏิบัติ

ผู้วิพากษ์ได้นำเสนอเรื่องธรรมาภิบาลของกรรมการในสหกรณ์ซึ่งอาจเป็นหนึ่งสาเหตุของปัญหาการทุจริตโดยเฉพาะในตัวของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน จึงควรมีการตรวจสอบคุณสมบัติของกรรมการให้ชัดเจนมากขึ้น รวมถึงวิธีการเพิ่มเติมอันอาจนำมาใช้ได้ เช่น การตรวจสอบเครดิตบูโรและการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน และผู้วิพากษ์ได้เสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมเนื้อหาในส่วนของหน่วยงานฉพาะที่ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีเพื่อกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศไทยเพื่อให้เห็นภาพและเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากปัจจุบันอยู่ระหว่างขั้นตอนการร่างกฎหมายสหกรณ์ของไทย ผู้วิพากษ์จึงเห็นว่าควรมีการกล่าวถึงร่างกฎหมายที่กำลังอยู่ในขั้นตอนของการนำเสนอเพื่อทำการเปรียบเทียบหรือเชื่อมโยงกับงานวิจัยฉบับนี้

ทั้งนี้ ผู้วิพากษ์ได้ให้ความเห็นว่างานวิจัยฉบับนี้ยังไม่ได้มีการชั่งน้ำหนักของผลดีและผลเสียของข้อเสนอแนะอย่างเพียงพอ และการกำกับดูแลที่เข้มงวดเกินไปอาจก่อให้เกิดผลเสียในกรณีที่ประชาชนที่เป็นสมาชิกถูกผลักดันให้ไปใช้การเงินนอกระบบ ดังนั้น เห็นว่าควรมีการพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสีย และการแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

<u>คำตอบของคณะผู้วิจัย</u> :

คณะผู้วิจัยได้นำข้อเสนอแนะดังกล่าวมาปรับปรุงเนื้อหาในส่วนของการวิเคราะห์ในบทที่ 5 และบทสรุปและข้อเสนอแนะในบทที่ 6 ต่อไป

2.2 ประเด็นความเสี่ยงด้านเครดิต ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และการคุ้มครองเงินฝาก

ตามที่ผู้วิจัยได้นำเสนอเรื่องการนำเกณฑ์การกำกับดูแลที่ใกล้เคียงกับสถาบันการเงินมาปรับใช้นั้น ผู้วิพากษ์เห็นด้วยกับผู้วิจัยที่นำเสนอให้มีการกำกับดูแลที่เข้มงวดมากยิ่งขึ้น แต่จะต้องดำเนินการอย่างไม่รวบรัดจนเกินไป เนื่องจากแนวทางดังกล่าวอาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อสหกรณ์ และอาจส่งผลต่อระบบสหกรณ์ของไทย โดยการประกันเงินฝากที่มีหลักเกณฑ์เข้มงวดมากขึ้นอาจเพิ่มต้นทุนการกำกับดูแลให้สูงขึ้น และอาจเพิ่มความเสี่ยงหน่วยงานที่กำกับดูแล จึงต้องมีการวิเคราะห์ผลดีและผลเสียของประเด็นดังกล่าวให้ครบถ้วนก่อนทำการให้ข้อเสนอแนะ โดยผู้วิพากษ์ยังได้ชี้ให้เห็นว่าสถาบันการเงินแต่ละประเภทมีการกำกับดูแลที่แตกต่างกันไปตามลำดับ ซึ่งเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยจะต้องนำไปพิจารณาถึงข้อเสนอแนะในงานวิจัยเช่นเดียวกัน

<u>คำตอบของคณะผู้วิจัย</u> :

คณะผู้วิจัยได้นำข้อเสนอแนะดังกล่าวมาปรับปรุงเนื้อหาในส่วนของการวิเคราะห์ในบทที่ 5 และบทสรุปและข้อเสนอแนะในบทที่ 6 ต่อไป

3. ประเด็นข้อเสนอแนะผู้วิพากษ์ (ดร. วีณา อนุสรณ์เสนา)

3.1 ประเด็นการศึกษากฎหมายต่างประเทศเพื่อนำมาแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายไทย

ผู้วิพากษ์ได้เสนอให้มีการศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับสหกรณ์ของต่างประเทศ อันได้แก่ กฎหมายของสหภาพยุโรป (Directive) ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ในด้านต่าง ๆ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ถูกกำหนดขึ้นภายหลังจากการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์ในประเทศสมาชิก จึงเป็นแนวทางที่ดีที่อาจนำมาศึกษาโดยละเอียดเพื่อเป็นแบบอย่างในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสหกรณ์ของไทยต่อไป

<u>คำตอบของคณะผู้วิจัย</u> :

คณะผู้วิจัยได้นำข้อเสนอแนะดังกล่าวมาปรับปรุงเนื้อหาในส่วนของการวิเคราะห์ในบทที่ 5 และบทสรุปและข้อเสนอแนะในบทที่ 6 ต่อไป

4. ข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยจากประเด็นต่างๆ ในการสัมมนา (จากความเห็นและข้อเสนอแนะของผู้วิพากษ์ต่างๆ ตลอดจนผู้เข้าร่วมการสัมมนาโครงการวิจัยฯ คณะผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะอย่างไร และเห็นควรดำเนินการปรับปรุงตามข้อสังเกตในผลงานวิจัยอย่างไร)

คณะผู้วิจัยเห็นควรศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นที่ผู้วิพากษ์ได้ให้ความเห็นและเสนอแนะ โดยเฉพาะในส่วนของบทสรุปและข้อเสนอแนะในงานวิจัยเห็นควรศึกษาเพิ่มเติมในเรื่องพัฒนาการของ

กฎหมายและการกำกับดูแลของสหกรณ์ในประเทศไทยและในต่างประเทศ เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบของปัญหาที่เกิด และการพัฒนากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาซึ่งอาจนำมาเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ของไทย รวมถึงควรเพิ่มเติมเรื่องการวิเคราะห์ถึงผลดีและผลเสียของข้อเสนอแนะของงานวิจัยให้เพียงพอเพื่อให้การนำเสนอข้อเสนอแนะของงานวิจัยเป็นไปอย่างถูกต้องที่สุด

ประมวลภาพการจัดสัมมนาโครงการ
เรื่อง การศึกษาหลักเกณฑ์สากลและกฎหมายต่างประเทศ
ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์เพื่อการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ของไทย
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้จัดงานสัมมนาโครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาหลักเกณฑ์สากลและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์เพื่อการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ของไทย ซึ่งเป็นโครงการ วิจัยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยไปสู่บุคลากรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนประชาชนที่สนใจทั่วไป ณ ห้องประชุมป๋วย อึ๊งภากรณ์ ชั้น 7 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำหรับการจัดสัมมนาโครงการวิจัยดังกล่าวนั้น ได้รับเกียรติจาก นายวโรทัย โกศลพิศิษฐ์กุล รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นประธานในการกล่าวเปิดงานสัมมนาโครงการวิจัย เรื่อง การศึกษาหลักเกณฑ์สากลและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์เพื่อพัฒนากฎหมายสหกรณ์ของไทย ซึ่งมีผู้เข้าร่วมการสัมมนาทั้งสิ้น 51 คน

โดยคณะผู้วิจัยได้รับเกียรติจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้วิพากษ์ที่มีความเชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน ได้แก่ ดร. ปิยศักดิ์ มานะสันต์ ผู้อำนวยการอาวุโสฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมธนาคารเกียรตินาคิน จำกัด (มหาชน) ดร. วีณา อนุสรณ์เสนา อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย และ ดร. จิตเกษม พรประพันธ์ ผู้อำนวยการฝ่ายตรวจสอบ 3 ธนาคารแห่งประเทศไทย มาเข้าร่วมการสัมมนาและวิพากษ์ผลงานวิจัยพร้อมทั้งให้ความคิดเห็นข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่คณะผู้วิจัย รวมถึงเจ้าหน้าที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนชนทั่วไปที่สนใจ ทั้งนี้ เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงผลงานวิจัยให้ดียิ่งขึ้น

สหกรณ์ คือ คณะบุคคลที่ร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีวัตถุประสงค์ร่วมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก ตลอดจนจัดให้มีสวัสดิการต่าง ๆ ตามความเหมาะสม เพื่อช่วยเหลือและอำนวยประโยชน์ให้กับสมาชิก ซึ่งส่งผลให้สมาชิกมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น มีความกินดีอยู่ดี สมาชิกช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามหลักอุดมการณ์สหกรณ์

ลิขสิทธิ์สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ 0-2273-9020 โทรสาร 0-2273-5602
www.fpo.go.th
www.fpo.go.th/e_research/