



การทำกับดูละ สหกรณ์



กลุ่มตรวจการสหกรณ์
สำนักนายทะเบียนและกฎหมาย

กรมส่งเสริมสหกรณ์



การกำกับดูแลสหกรณ์

กลุ่มตรวจการสหกรณ์
สำนักนายทะเบียนและกฎหมาย
กรมส่งเสริมสหกรณ์

คำนำ

การปฏิบัติงานด้านการกำกับดูแลสหกรณ์ สิ่งสำคัญที่สุด คือ การทำความเข้าใจในข้อกำหนดสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง นับแต่ลักษณะ การดำเนินกิจการของสหกรณ์ การใช้อำนาจในการตรวจสอบกำกับดูแล สหกรณ์ การสั่งการของนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ และผู้ตรวจการสหกรณ์ รวมถึงบทกำหนดโทษ

สำนักนายทะเบียนและกฎหมาย จึงได้จัดทำคู่มือการกำกับดูแล สหกรณ์ขึ้น โดยได้รับความอนุเคราะห์จากท่านสุพจน์ หนูเกลี้ยง นักวิชาการ ด้านกฎหมายสหกรณ์ ในการอธิบายข้อกำหนดสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับ การกำกับดูแลสหกรณ์ ให้เป็นภาษาที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ พร้อมยก ตัวอย่างประกอบ ซึ่งจะทำให้ผู้ปฏิบัติงานด้านกำกับดูแลสหกรณ์โดยเฉพาะ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ตลอดจนบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับงานสหกรณ์ ได้ใช้เป็น คู่มือในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

กลุ่มตรวจการสหกรณ์
สำนักนายทะเบียนและกฎหมาย
กรมส่งเสริมสหกรณ์
กุมภาพันธ์ 2561

คำปรารภ

ด้วยผู้เขียนได้รับเชิญให้เป็นวิทยากรบรรยายหลักสูตร ผู้ตรวจการ สหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์หลายครั้ง ผู้เขียนจึงได้รวบรวมเอาสาระและ ประเด็นต่างๆ เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์มากแล้วไว้ในหนังสือเล่มนี้ นอกจากนี้ ยังได้นำเอาประสบการณ์ในการแก้ปัญหาทางกฎหมายให้แก่ สหกรณ์ตั้งแต่ พ.ศ.2539 ถึง พ.ศ.2543 เมื่อครั้งที่ผู้เขียนรับราชการ ในตำแหน่งนิติกร สำนักงานเลขานุการกรม กรมส่งเสริมสหกรณ์ ในช่วงที่มี พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 บังคับใช้อยู่ จนกระทั่งมีการตราพระราช บัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2542 เป็นต้นมา

ในฐานะที่เคยเป็นนิติกร กรมส่งเสริมสหกรณ์ รวมทั้งได้ทำหน้าที่ วิทยากรในการรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะ ความเห็นต่างๆ ในทางวิชาการ ด้านกฎหมายสหกรณ์มาเป็นระยะเวลายาวนานกว่า 20 ปี ผู้เขียนจึงมีความเห็น สำหรับหลักการในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ว่าพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ได้วางหลักในการสร้างความมั่นคงให้กับสหกรณ์ไว้อย่างดีเยี่ยม แต่ไม่มี กฎหมายฉบับใดในโลกนี้ที่มีความสมบูรณ์ 100 เปอร์เซ็นต์ อยู่ในตัวของ กฎหมายนั้น เมื่อวันเวลาเปลี่ยนแปลงไปก็จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันของแต่ละช่วงเวลา สำหรับเหตุผล ที่ผู้เขียนให้ความเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ ได้วางหลักเกี่ยวกับการบริหารและ การกำกับดูแลสหกรณ์เอาไว้เป็นอย่างดีนั้น เพราะเหตุว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แบ่งภารกิจของผู้ที่รับผิดชอบในสหกรณ์ไว้ทั้งหมด 4 ด้าน หากเปรียบเป็นสี่อ ตัวหนึ่งก็จะมีขาทั้งหมด 4 ข้าง ดังนั้น จึงขอเปรียบเทียบว่าสหกรณ์จะดำรงอยู่ ด้วยความมั่นคงได้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ก็ด้วยขา 4 ข้างนี้

เป็นสำคัญ ขา 2 ข้างที่อยู่ด้านหน้านั้น ขาที่ 1 เป็นขาข้างขวา หมายถึง คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งรวมถึงฝ่ายจัดการด้วย โดยกำหนดให้ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มาจากการเลือกตั้งโดยสมาชิก และที่สำคัญ ประธานกรรมการสหกรณ์ก็มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากสมาชิกเช่นกัน ดังนั้น คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จึงเป็นตัวแทนของสมาชิกและเป็น ผู้แทนของสหกรณ์ลักษณะเช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่นที่มีผู้มีอำนาจทำการแทน นิติบุคคล การดำเนินกิจการทั้งหมดจึงต้องอาศัยคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์แต่ละชุดที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ว่า มีความตั้งใจ มีความรับผิดชอบ และมีความสามารถ รวมถึงความปรารถนาดีต่อสหกรณ์หรือไม่ หากขาข้างนี้ รู้จักบทบาทหน้าที่ของตนเองและทำหน้าที่ได้ดีเยี่ยม เสือตัวนี้ก็จะมิขาที่มั่นคง แข็งแรง

ขาด้านหน้าข้างซ้ายซึ่งเป็นขาที่ 2 ผู้เขียน หมายถึง ผู้ตรวจสอบกิจการ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 53 กล่าวคือ ให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคล ภายนอก หน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการนั้นสำคัญมาก กล่าวคือ มีหน้าที่ในการ ตรวจสอบกิจการทั้งหมดของสหกรณ์ ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจกันเองใน ภาคส่วนของสหกรณ์ โดยผู้ตรวจสอบกิจการนี้ถือเป็นขาข้างหนึ่งที่มีความ สำคัญในการถ่วงดุลอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของขาข้างที่ 1 ซึ่งเป็น คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ โดยมีหน้าที่ตรวจสอบด้วยว่าคณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ได้ดำเนินกิจการไปถูกต้องครบถ้วนตามกฎหมายและ วัตถุประสงค์ของสหกรณ์หรือไม่ หากขา 2 ข้างด้านหน้านี้มีความสมบูรณ์ มั่นคงก็จะทำให้สหกรณ์เดินไปข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับขาอีก 2 ข้างซึ่งอยู่ด้านหลัง เหตุที่ผู้เขียนเห็นว่าต้องอยู่ด้านหลัง เนื่องจากว่าสหกรณ์นั้นเป็นนิติบุคคล คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์รวมถึง ฝ่ายจัดการ หรือผู้ตรวจสอบกิจการก็ดี สมควรที่จะอยู่ด้านหลัง ส่วนภาครัฐนั้น

ควรอยู่ด้านหลังเพื่อกำกับดูแลว่าบรรดาองค์ประกอบต่างๆ ของสหกรณ์นั้น ได้ทำหน้าที่ของตนอยู่ในกรอบหรือเส้นทางเดินที่เป็นไปตามกฎหมายหรือ ข้อบังคับและระเบียบต่างๆ หรือไม่ ขาหลังข้างขวาหมายถึง เจ้าหน้าที่ ฝ่ายส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมให้สหกรณ์มีความเจริญก้าวหน้าในการดำเนินธุรกิจในด้านต่างๆ ตั้งแต่การให้ความรู้ การให้เงินทุน และให้หลักการต่างๆ ประคับประคองกันไป จะเห็นได้ว่าการส่งเสริมดังกล่าวมีสหกรณ์หลายแห่งที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินกิจการได้ในปัจจุบันนี้ นับว่าเป็นขาที่สำคัญเช่นกัน ขาข้างสุดท้ายเป็นขาข้างที่ 4 ซึ่งเป็นขาหลังด้านซ้าย หมายถึง ผู้ตรวจการสหกรณ์ ซึ่งเป็นบุคลากรที่กำกับดูแลสหกรณ์ โดยให้มีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 เป็นต้น เป็นงานการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้งหลาย รวมทั้งการเสนอข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อให้นายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20, 21 และ 22 เป็นต้น ขาข้างนี้จึงมีความสำคัญและมีภาระหนัก เพราะต้องแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ให้ถูกต้องและเป็นธรรมตามหลักกฎหมายต่างๆ ที่ต้องปฏิบัติ

เมื่อมองภาพรวมดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า หากสหกรณ์มีขา 4 ข้างดังกล่าวที่มั่นคงแข็งแรงแล้ว ก็เปรียบเสมือนเสือดาวหนึ่งที่มีพลังมากมาย สามารถดำรงอยู่ได้อย่างเสื่อไม่อาจมีศัตรูที่เหนกลัวมารบกวนเหมือนสหกรณ์ที่มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ ฝ่ายส่งเสริมสหกรณ์และผู้ตรวจการสหกรณ์ที่ดีและทำหน้าที่ได้สมบทบาท โอกาสที่สหกรณ์จะเกิดปัญหาหายน่มิน้อยและหมายถึงสหกรณ์สามารถเดินไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคงนั่นเอง

ในโอกาสที่นายพิเชษฐ วิริยะพาหะ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ตั้งแต่ปลายปี 2560 ผู้เขียนขอแสดงความยินดีต่อพี่น้องชาวกกรมส่งเสริมสหกรณ์

และสหกรณ์ทุกแห่งเป็นอย่างยิ่ง ที่มีผู้กำหนดนโยบายและมีอำนาจสูงสุด ในการกำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งเป็นคนดีมีความสามารถ เนื่องจากเคยได้ร่วมงานกัน เมื่อครั้งที่ผู้เขียนปฏิบัติหน้าที่ราชการในกรมส่งเสริมสหกรณ์ และนับว่าอธิบดี ท่านนี้เป็นบุคลากรที่มีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างดียเยี่ยม ท่านให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลสหกรณ์รวมถึงต้องการที่จะแก้ปัญหา ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ให้ลุล่วงอย่างถูกต้องและเป็นธรรม ผู้เขียน จึงขอมอบหนังสือเล่มนี้ ให้เป็นกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของท่านในฐานะ นายทะเบียนสหกรณ์มา ณ โอกาสนี้

หนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนจัดทำขึ้นเพื่อเป็นกำลังใจให้แก่ข้าราชการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ หากมีส่วนหนึ่งส่วนใดบกพร่อง ก็ขออภัยมา ณ ที่นี้ แต่หากมีส่วนดีบ้างก็ขอยกเอาความดีนั้นให้แก่ บิดา มารดา และครูอาจารย์ ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาแก่ผู้เขียน

สุพจน์ หนูเกลี้ยง
นักวิชาการด้านกฎหมายสหกรณ์

สารบัญ

หน้า

คำนำ

คำปรารภ

การกำกับดูแลสหกรณ์

1

มาตรา 6

1

มาตรา 16

2

มาตรา 17

5

มาตรา 18

8

มาตรา 19

10

มาตรา 20

12

มาตรา 21

13

มาตรา 22

16

มาตรา 24

22

มาตรา 33

25

มาตรา 37 วรรคสอง

27

มาตรา 43

27

มาตรา 44

34

มาตรา 45

35

มาตรา 46

35

มาตรา 53

38

มาตรา 65

40

มาตรา 130

42

มาตรา 131

42

มาตรา 133

43

การกำกับดูแลสหกรณ์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ได้ประกาศบังคับใช้เพื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารจัดการสหกรณ์ทั้งภาคราชการและภาคสหกรณ์ให้ดีขึ้น สำหรับส่วนราชการได้จัดแบ่งภารกิจออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ ส่วนที่หนึ่งเป็นการส่งเสริมการดำเนินกิจการของสหกรณ์ทั้งหลาย ซึ่งเป็นภารกิจหลักของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ส่วนที่สองเป็นการกำกับดูแลให้สหกรณ์ทั้งหลายดำเนินกิจการไปได้ตามหลักการสหกรณ์ โดยได้บัญญัติไว้เป็นกฎหมายในพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ ซึ่งมีสาระสำคัญมากกว่าที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511

มาตรา 6 ถ้าสหกรณ์เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนสำหรับการได้มา การจำหน่าย การยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ หรือการยึดหน่วง ซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การจดทะเบียนเช่นนั้นให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

สหกรณ์เป็นนิติบุคคลประเภทหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์โดยการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ เพียงแต่สหกรณ์มีความแตกต่างจากนิติบุคคลประเภทอื่นซึ่งจดทะเบียนต่อหน่วยงานในกระทรวงพาณิชย์ จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 6 ได้กำหนดให้สหกรณ์ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมต่างๆ ในการจดทะเบียนสำหรับการได้มา การจำหน่าย การยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ หรือการยึดหน่วงซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เช่น การจดทะเบียนจำนองอสังหาริมทรัพย์เพื่อเป็นหลักประกันการขอสินเชื่อ เป็นต้น กรณีนี้ นิติบุคคลประเภทอื่นไม่ได้รับการยกเว้น

ดังนั้น จึงต้องทำความเข้าใจกันเสียก่อนในเบื้องต้นว่า การดำเนินกิจการในสหกรณ์แม้จะเป็นนิติบุคคลต่างหากซึ่งเกิดขึ้นจากการจดทะเบียนและคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีอำนาจในการดำเนินกิจการได้โดยอิสระมิได้อยู่ภายใต้อำนาจการบริหารจัดการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ก็ตาม แต่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ก็ต้องดำเนินกิจการภายใต้หลักการสหกรณ์และกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะสหกรณ์ รวมถึงข้อบังคับของสหกรณ์และระเบียบต่างๆ ที่กำหนดไว้ในแต่ละสหกรณ์เท่านั้น เพราะถือว่าสหกรณ์มีสิทธิพิเศษมากกว่านิติบุคคลอื่นทั่วไป และกฎหมายได้กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการกำกับดูแลดังจะกล่าวต่อไป

มาตรา 16 ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) รับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น
- (2) กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชี ตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่างๆ ที่สหกรณ์ ต้องยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ รวมทั้งแบบพิมพ์อื่นๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชี
- (4) ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบ หรือไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือฐานะการเงินของสหกรณ์
- (5) สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วนของสหกรณ์ หรือให้เลิกสหกรณ์ ถ้าเห็นว่าสหกรณ์กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ อันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก
- (6) ถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์
- (7) จัดทำรายงานประจำปีแยกตามประเภทสหกรณ์เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

(8) ออกระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์

บรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนสหกรณ์อาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้

พระราชบัญญัติสหกรณ์ ได้กำหนดให้มีบุคคลซึ่งเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบและมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ต่อสหกรณ์ทั้งหลายมากที่สุดคือ นายทะเบียนสหกรณ์ ปัจจุบันนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ปฏิบัติหน้าที่นายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งแตกต่างจากเดิมที่กำหนดให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ โดยได้ระบุอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 16 ดังกล่าว เป็นต้นว่า นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการรับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้สหกรณ์ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น โดยเฉพาะเนื้อความในแต่ละข้อของมาตรา 16 ก็จะเห็นได้แล้วว่านายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อสมาชิก จึงเป็นการยืนยันได้อย่างชัดเจนว่า การดำเนินกิจการทั้งหมดในสหกรณ์นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ สหกรณ์จึงมิได้เป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจดำเนินกิจการได้แก่คนเดียวกับบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดทั่วไปที่มีวัตถุประสงค์เพื่อผลกำไรของบริษัท เท่านั้น นอกจากนี้ ในมาตรา 16 ยังได้กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการกำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชี ตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่างๆ ที่สหกรณ์จะต้องยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์

หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 16 ดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่านายทะเบียนสหกรณ์มีภาระในการที่จะต้องใช้อำนาจและเป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการต่างๆ ให้สหกรณ์สามารถดำเนินกิจการไปได้ตามหลักการสหกรณ์โดยกำหนดไว้เป็นข้อๆ ซึ่งในแต่ละข้อมีภารกิจมากกว่าหนึ่งอย่าง เริ่มต้นตั้งแต่รับจดทะเบียนไปจนถึงมีอำนาจในการกำหนดระบบบัญชี แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือฐานะการเงินของสหกรณ์ สั่งให้ระงับการดำเนินการเมื่อเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์นั้นจะมีปัญหาสร้างความเสียหายแก่สหกรณ์ ตลอดจนการถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์ กรณีดังกล่าวเป็นที่เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มอบอำนาจหน้าที่ ที่สำคัญที่สุดในภาคราชการในระบบสหกรณ์ไว้กับนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้เขียนจึงมีความเห็นโดยส่วนตัวว่า การดำเนินการใดๆ ทั้งหลายตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงต้องให้นายทะเบียนสหกรณ์ได้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อปกป้องไม่ให้เกิดความเสียหายในระบบสหกรณ์ดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีตซึ่งแต่ละครั้งจะมีความเสียหายเป็นจำนวนมาก ดังนั้น สหกรณ์จึงเป็นนิติบุคคลที่แตกต่างไปจากนิติบุคคลอื่นโดยทั่วไปที่กรรมการผู้จัดการหรือผู้มีอำนาจของนิติบุคคลนั้นสามารถดำเนินการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของแต่ละนิติบุคคลได้โดยเสรีไม่ขึ้นอยู่กับกำกวมของภาคส่วนราชการดังเช่นสหกรณ์ ส่วนสหกรณ์นั้นแม้จะเป็นนิติบุคคลประเภทหนึ่ง แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ ทั้งนี้ เป็นเพียงเพื่อให้สหกรณ์เหล่านั้นได้ดำเนินกิจการต่างๆ ให้อยู่ในกรอบวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อประโยชน์ของสมาชิกนั่นเอง

อนึ่ง ในการตรากฎหมายไม่อาจจะบรรยายละเอียดที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้ครบถ้วนได้ จึงได้บัญญัติไว้ในมาตรา 16 (8) ให้นายทะเบียนสหกรณ์

มีอำนาจออกระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ระเบียบหรือคำสั่งนั้น ต้องเป็นประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ คำว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์” อาจมีหลายฝ่ายเห็นไม่ตรงกันว่า หมายถึงอย่างไร เช่น ออกระเบียบห้ามมิให้สหกรณ์ให้สินเชื่อที่มีเงื่อนไขเป็นความเสี่ยงต่อความมั่นคงทางการเงินของสหกรณ์มากเกินไป ประเภทสินเชื่อที่ไม่มีหลักประกัน หรือสินเชื่อที่มีระยะเวลาในการชำระหนี้คือนานเกินความเหมาะสมของสินเชื่อแต่ละประเภท เป็นต้น กรณีนี้ถือว่าออกระเบียบได้ แม้ว่าจะระเบียบนี้จะทำให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะต้องมีความเข้มงวดมากขึ้นในการให้สินเชื่อ และอาจมีสมาชิกบางคนไม่เห็นด้วยก็ไม่สามารถโต้แย้งได้ เนื่องจากระเบียบนี้นายทะเบียนสหกรณ์ออกมากตามกฎหมายและเป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงทางการเงินของสหกรณ์

มาตรา 17 นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ หรือเชิญสมาชิกของสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ได้

หลังจากมีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นแล้ว กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการส่งเสริมให้สหกรณ์ดำเนินกิจการต่อไป ในการดำเนินกิจการดังกล่าวพบว่า มีสหกรณ์จำนวนหนึ่งที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มักจะฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับ รวมทั้งการดำเนินกิจการต่างๆ นอกเหนือจากที่กฎหมายข้อบังคับ หรือระเบียบกำหนดไว้ โดยมักจะอ้างว่าในเมื่อกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบมิได้ห้ามไว้ สหกรณ์ก็สามารถดำเนินกิจการใดๆ ก็ได้ ซึ่งเป็นความ

เข้าใจที่คลาดเคลื่อนจากข้อกำหนดเป็นอย่างมาก กล่าวคือ การดำเนินกิจการของสหกรณ์นั้น เปรียบเทียบได้กับนิติบุคคลประเภทอื่นอย่างเช่น บริษัท เป็นต้น เมื่อบริษัทเป็นนิติบุคคล การดำเนินกิจการของบริษัทต่างๆ ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในหนังสือรับรอง ซึ่งบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลสามารถตรวจสอบได้ก่อนที่จะเข้าทำนิติกรรมต่างๆ กับนิติบุคคลแห่งนั้น ขณะเดียวกันสหกรณ์ซึ่งเป็นนิติบุคคลประเภทหนึ่งโดยมีข้อจำกัดมากยิ่งขึ้นกว่า กล่าวคือ ต้องดำเนินกิจการภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์และข้อบังคับของสหกรณ์ ซึ่งในข้อบังคับนั้นจำเป็นที่จะต้องระบุวัตถุประสงค์ของสหกรณ์เอาไว้ ดังนั้น ความเข้าใจที่ถูกต้องจะต้องเข้าใจว่า สหกรณ์ทุกแห่งจะดำเนินกิจการต่างๆ ได้ ก็เฉพาะเท่าที่ระบุไว้ในข้อบังคับเท่านั้น จะอ้างว่าสามารถดำเนินกิจการต่างๆ ได้ หากไม่ระบุไว้ในข้อบังคับนั้น เป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง และถ้าเป็นเช่นนั้นจะไม่มีบุคคลภายนอกเข้ามาติดต่อขอทำนิติกรรมหรือสัญญาใดๆ กับสหกรณ์ เนื่องจากไม่มีความแน่นอนในการดำเนินกิจการ

ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์นั้น สหกรณ์จะต้องยึดถือกฎหมายและข้อบังคับรวมทั้งระเบียบต่างๆ ของสหกรณ์โดยเคร่งครัด หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายข้อบังคับหรือระเบียบต่างๆ โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเกิดความเสียหายแก่สหกรณ์โดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะกฎหมายได้กำหนดให้ออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อป้องกันความเสียหายในสหกรณ์ หากมีกรณีดังกล่าวนี้ไม่ว่านายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ รวมถึงผู้สอบบัญชีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ขออย่าว่าจำเป็นที่จะต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือโดยให้มีหนังสือถึงคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ หรือเชิญสมาชิกของสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงาน

การประชุมของสหกรณ์ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ รวมถึงผู้สอบบัญชีเหล่านั้นสามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลเพื่อประโยชน์ของสหกรณ์นั้นๆ ได้อย่างเต็มที่ ยกตัวอย่าง เช่น มีสมาชิกมาร้องเรียนว่าสหกรณ์แห่งนั้นมีการทุจริต สินค้าขาดบัญชี มีการทำนิติกรรมใดๆ โดยมีชอบ หากนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือผู้ตรวจการสหกรณ์ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว ก็สามารถที่จะใช้อำนาจตามมาตรา 17 นี้ ในการที่จะออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ตลอดจนผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารต่อนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ และผู้ตรวจการสหกรณ์ได้ตามกฎหมาย

ในความเป็นจริงแล้วนายทะเบียนสหกรณ์ก็ดี รองนายทะเบียนสหกรณ์ รวมถึงผู้ตรวจการสหกรณ์ก็ดี มักจะมีหนังสือไปถึงคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เท่านั้น มักจะไม่ค่อยมีหนังสือไปถึงผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ซึ่งเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจไม่ครบถ้วน ดังนั้น ในความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนจึงเห็นว่าต้องมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ตามมาตรา 53 ให้รายงานข้อเท็จจริงให้ทราบอีกทางหนึ่งด้วย อันจะเป็นการตรวจสอบการทำงานของผู้ตรวจสอบกิจการไปด้วย และเป็นการผลักดันให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องรับรู้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสหกรณ์นั้นๆ ด้วย

อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ตามมาตรา 17 นี้ หากมีผู้ใดฝ่าฝืน กล่าวคือ ไม่ปฏิบัติตามหนังสือของนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ถือว่าบุคคลนั้นมีความผิดตามมาตรา 130 มีโทษทางอาญา และหากนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์เห็นว่าเป็นการจงใจฝ่าฝืนไม่ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารการดำเนินงานต่างๆ

ให้ทราบจนเป็นปัญหาทำให้ไม่สามารถตรวจสอบการดำเนินงานกิจการต่างๆ ที่เป็นปัญหาในสหกรณ์ได้ นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ และผู้ตรวจการสหกรณ์ ก็จะต้องร้องทุกข์ให้เจ้าพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) ดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืนดังกล่าว เพราะถือว่าผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิดตามกฎหมาย และเป็นความผิดอาญาแผ่นดินมิอาจยกอ้อมความได้

ปัญหาที่ผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 17 นี้ เช่น เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ได้รับทราบปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในสหกรณ์ จากการปฏิบัติหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ในสหกรณ์ที่รับผิดชอบว่า มีการลงบัญชีในสหกรณ์ไม่ถูกต้องและน่าเชื่อว่ามี การทุจริต เจ้าหน้าที่ฝ่ายส่งเสริมสหกรณ์ก็จะต้องรายงานให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ (สหกรณ์จังหวัด) ทราบ เพื่อจะได้มอบหมายให้ฝ่ายตรวจการสหกรณ์ในจังหวัดนั้นไปตรวจสอบในเบื้องต้น ฝ่ายตรวจการสหกรณ์ จึงต้องใช้อำนาจตามมาตรา 17 นี้ เพื่อให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ตลอดจนสมาชิกที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวได้ หากฝ่าฝืนไม่มาชี้แจงถือว่าเป็นการฝ่าฝืนมาตรานี้ และมีความผิดตามมาตรา 130 มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

มาตรา 18 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสหกรณ์ในระหว่างเวลาทำงานของสหกรณ์ได้ และให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือให้คำชี้แจงแก่ผู้ปฏิบัติการตามสมควร

ตามเนื้อความในมาตรา 18 นี้ เป็นกรณีการใช้อำนาจในการตรวจสอบ กำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์

และผู้ตรวจการสหกรณ์ รวมถึงผู้สอบบัญชีมีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบ ในสำนักงานของสหกรณ์ในระหว่างเวลาทำการของสหกรณ์ได้ ไม่ว่าเวลาใด หรือวันใด หากสหกรณ์แห่งนั้นเปิดทำการปกติก็สามารถเข้าไปได้ เพราะมีได้ บัญญัติว่าระหว่างเวลากลางวันเหมือนกรณีอื่นตามกฎหมาย ดังนั้น บุคคลซึ่ง เกี่ยวข้องจะต้องอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือให้คำชี้แจงในการปฏิบัติการ ดังกล่าวตามสมควร วิธีปฏิบัติในมาตรานี้อาจเป็นวิธีปฏิบัติต่อเนื่องจาก มาตรา 17 กล่าวคือ หากในการทำหน้าที่ให้คำชี้แจงข้อเท็จจริงรวมถึง การส่งเอกสารแล้วไม่สามารถเข้าถึงรายละเอียดต่างๆ ของปัญหาที่เกิดขึ้น ในสหกรณ์ได้และไม่สามารถใช้อำนาจได้ นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียน สหกรณ์ และผู้ตรวจการสหกรณ์ สามารถที่จะเข้าไปในสำนักงาน ของสหกรณ์ได้เพื่อตรวจสอบกรณีดังกล่าว ทั้งนี้ หากมีกรณีการฝ่าฝืน ขัดขวาง ไม่อำนวยความสะดวก หรือไม่ให้ความช่วยเหลือในการให้คำชี้แจง นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ และผู้ตรวจการสหกรณ์ สามารถที่จะร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวได้ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 131 เพราะถือว่าผู้ฝ่าฝืนกระทำความผิด ในทางอาญา

สำหรับการใช้อำนาจตามมาตรานี้ ผู้เขียนมีความเห็นส่วนตัวว่า ผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการปฏิบัติหน้าที่ โดยคำนึงถึงความสะดวกปลอดภัยของผู้ปฏิบัติด้วย หากเห็นว่าจะมีการขัดขวาง ก็สมควรไปแจ้งเหตุและลงบันทึกประจำวันที่สถานีตำรวจท้องที่ใกล้เคียงกับ สหกรณ์แห่งนั้น และอาจขอกำลังเจ้าพนักงานตำรวจไปด้วย แต่ก็มีให้เห็นว่า เมื่อการเข้าไปตรวจสอบไม่สะดวกจะไม่ไปตรวจสอบนั้นมิได้ เพราะเป็นหน้าที่ ซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน และหากไม่ตรวจสอบก็อาจจะปรากฏความ เสียหายในสหกรณ์เกินที่จะเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และกรณีที่มีการขัดขวาง ผู้ขัดขวางก็จะต้องมีความผิดตามมาตรา 131 มีโทษทางอาญาปรับไม่เกิน

10,000 บาท ผู้ตรวจการสหกรณ์จะต้องร้องทุกข์ให้เจ้าพนักงานตำรวจดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวด้วย

มาตรา 19 ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด เมื่อตรวจสอบแล้วให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์

ตามเนื้อความในมาตรา 19 นี้ เป็นการยืนยันได้อย่างชัดเจนว่า กฎหมายต้องการให้ภาคส่วนราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งเจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ซึ่งในประเด็นนี้ ทราบว่า นายทะเบียนสหกรณ์ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ในการตรวจสอบกิจการและฐานะทางการเงินของสหกรณ์ไว้แล้ว ดังนั้นข้าราชการในกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจการสหกรณ์จึงมีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบกิจการและฐานะทางการเงินของสหกรณ์ได้ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด และเมื่อตรวจสอบเสร็จแล้วให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์

คำว่า “กิจการ” ย่อมหมายถึง การดำเนินการทั้งหมดของสหกรณ์ ส่วนฐานะทางการเงินของสหกรณ์ก็เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าหมายถึง บัญชีรายรับ รายจ่าย การฝาก การถอนเงิน เงินสำรองรักษาสภาพคล่อง รวมถึงเงินทุนที่สหกรณ์ใช้ในการดำเนินกิจการทั้งหลายว่า สถานะในปัจจุบันนั้นเป็นไปตามหลักการเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ สถานะทางการเงินของสหกรณ์เป็นอย่างไร มีสภาพคล่องมากน้อยเพียงใด มีหนี้เสียหรือไม่ มากน้อยเพียงใดตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ 8/2559 เหตุที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้เพื่อต้องการให้การดำเนินการของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

ในการบริหารจัดการสหกรณ์ต้องดำเนินการอยู่ภายใต้กฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบต่างๆ ที่กำหนดขึ้น การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์ซึ่งเป็นการตรวจสอบว่า คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้ดำเนินการไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบหรือไม่ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อสมาชิก

ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์ในบางครั้งอาจเป็นที่ไม่พึงพอใจของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หรือผู้เกี่ยวข้อง เนื่องจากการตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และฝ่ายจัดการ แต่กรณีดังกล่าวเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจาก ตามกฎหมายนั้น เมื่อมีการระบุให้เจ้าพนักงานต้องปฏิบัติหน้าที่ หากไม่ปฏิบัติหน้าที่ก็จะต้องมีความรับผิดชอบต่อกรณีปัญหาและความเสียหายที่เกิดขึ้นในภายหลัง ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อมีกรณีเกิดการทุจริตมีความเสียหายเป็นจำนวนมาก นอกจากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หรือบุคคลที่ทำการทุจริตหรือดำเนินการใดๆ โดยมีชอบ จะถูกดำเนินคดีแล้ว ข้าราชการในกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้กำกับดูแลสหกรณ์แห่งนั้นก็จะถูกดำเนินคดีด้วย ทั้งอาจถูกดำเนินการทางวินัยในภายหลังได้ กรณีดังกล่าวผู้เขียนจึงเห็นว่าเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาแทรกแซงการดำเนินกิจการของสหกรณ์เมื่อสหกรณ์แห่งนั้นมีข้อบกพร่องได้ภายใต้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ข้าราชการก็ไม่อาจทำตามอำเภอใจได้ แต่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดขึ้นเท่านั้น และเป็นที่ยืนยันได้ทุกครั้งว่าหากมีกรณีเกิดความเสียหายขึ้นในสหกรณ์ ความบกพร่องอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้น คือ การที่ผู้ตรวจการสหกรณ์ไม่ได้เข้าไปตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์นั้นตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดไว้ อาจจะเป็นเพราะเหตุปัจจัยต่างๆ ที่ประสบอยู่ในขณะนั้น ซึ่งเห็นว่าฝ่ายที่เกี่ยวข้องน่าจะเข้าใจดี แต่หากทุกฝ่ายดำเนินกิจการด้วยความโปร่งใสชอบด้วยกฎหมายและตรวจสอบได้แล้วก็น่าจะไม่มีปัญหานี้

มาตรา 20 ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์
ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือ
คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียน
สหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้

ในการประชุมใหญ่หรือการประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์นั้น
โดยส่วนใหญ่แล้วเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ในสำนักงานสหกรณ์จังหวัดหรือ
ในพื้นที่รับผิดชอบจะได้รับแจ้งให้เข้าร่วมประชุมด้วย ดังนั้น ในการประชุม
แต่ละครั้ง หากมีการลงมติในที่ประชุมไม่ว่าจะเป็นที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุม
คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์อันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ข้อบังคับ และ
ระเบียบของสหกรณ์หรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว ให้นายทะเบียน
สหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้
ทั้งนี้ ตามขั้นตอนดังกล่าวน่าจะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ผู้ซึ่งเข้า
ร่วมประชุมได้รายงานการประชุมดังกล่าวที่เป็นการฝ่าฝืนให้นายทะเบียน
สหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ทราบ ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า
มติที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ รวมถึงระเบียบต่างๆ ของสหกรณ์นั้น
หากจะมีคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์และรองนายทะเบียนสหกรณ์ให้ยับยั้ง
หรือเพิกถอนนั้น ควรจะมีรายละเอียดในคำสั่งดังกล่าวให้ชัดเจนว่ามตินั้นเป็นการ
ฝ่าฝืนกฎหมายมาตราใด ข้อบังคับข้อใด หรือระเบียบเรื่องใด และการฝ่าฝืน
ดังกล่าวจะเกิดปัญหาอย่างไรตามมาหรือไม่ เช่น เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์
หรือสมาชิกอย่างใดอย่างหนึ่ง เป็นต้น เมื่อในคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์
หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ให้ยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้น มีการระบุข้อเท็จจริง
และรายละเอียดต่างๆ ที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบ
ของสหกรณ์ไว้อย่างชัดเจนแล้ว หากต่อมาภายหลังมีกรณีโต้แย้งคำสั่งหรือ
มีการนำคำสั่งดังกล่าวไปฟ้องร้องที่ศาลปกครอง การชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าว
หรือการต่อสู้คดีก็สามารถที่จะดำเนินการได้โดยง่าย

ในการเสนอให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ออกคำสั่ง ยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมดังกล่าว สิ่งที่จะเป็นปัญหาคือ การรวบรวมข้อเท็จจริงและรายละเอียดของมตินั้นๆ ว่าเป็นมติเมื่อใดอย่างไร เสนอเป็นวาระไหน ผู้เสนอให้ลงมติคือใคร มีเหตุผลใดในการขอมติดังกล่าว ซึ่งสมควรที่ผู้ตรวจการสหกรณ์จะต้องรวบรวมข้อเท็จจริงในการมีมติดังกล่าว ให้ถูกต้องครบถ้วนและเป็นความจริง เพื่อนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์จะได้ใช้อำนาจในการยับยั้งหรือเพิกถอนได้ตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้น และจะได้ไม่ถูกโต้แย้งในภายหลัง หรือหากมีการโต้แย้งคำสั่งนั้นๆ ก็จะไม่ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือไม่มีผลกระทบต่อผู้ออกคำสั่ง

มาตรา 21 ในกรณีที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ และให้พนักงานอัยการรับว่าต่างให้สหกรณ์ โดยให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ฟ้องคดีหรือการว่าต่างแก่นายทะเบียนสหกรณ์รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี

ตามเนื้อความในมาตรา 21 ที่บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ในกรณีที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ปัญหาสำคัญที่จะต้องพิจารณาในลำดับแรกคือ ความเสียหายที่สหกรณ์ได้รับจากการกระทำของกรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์นั้น เป็นความเสียหายเนื่องจากเหตุใด เมื่อไหร่ อย่างไร มีความเสียหายมากน้อยเพียงใด ควรจะมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้ละเอียดถี่ถ้วน นอกจากนี้ ลำดับถัดไปจะต้องพิจารณาให้ได้

ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีเอาผิดกับกรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์นั้นเมื่อใด อย่างไร สำหรับผู้เขียนมีความเห็น ในกรณีนี้ว่า ผู้ตรวจการสหกรณ์ที่ตรวจพบความเสียหายดังกล่าวควรจะ มีหนังสือไปยังคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เพื่อให้ดำเนินคดีกับบุคคล ที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวภายในกำหนด ซึ่งอาจจะเป็น 1 เดือนก็ได้ และเมื่อครบกำหนดในหนังสือดังกล่าว ก็ควรที่จะมีหนังสือทวงถามว่า ได้ดำเนินการไปแล้วหรือไม่อย่างไร และควรระบุในหนังสือฉบับที่ 2 นี้ ด้วยว่า หากไม่ได้ดำเนินการดังกล่าวถือว่าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือดำเนินคดีภายใน กำหนด มีความจำเป็นที่นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ จะต้องร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ตามมาตรา 21 ต่อไป

การร้องทุกข์หรือฟ้องคดีตามกฎหมายจะต้องเป็นการใช้สิทธิของผู้ที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำของผู้อื่นโดยตรง ตามที่บัญญัติไว้ในประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากเป็นความเสียหายในทางอาญาก็เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา หากเป็นความเสียหายในทางแพ่งก็เป็นไปตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง แต่ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์นี้ถือว่าเป็น บทบัญญัติพิเศษที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินคดีแทน เอกชนได้

ความเสียหายในทางอาญาในที่นี้ หมายถึง เฉพาะกรณีที่กรรมการ ผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์เท่านั้น ที่ทำความเสียหายให้กับสหกรณ์ เพราะหากเป็นบุคคลภายนอกก็เป็นเรื่องที่สหกรณ์เท่านั้นจะต้องดำเนิน คดีเอง หากไม่ดำเนินคดีเป็นเหตุให้สหกรณ์เสียหายหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ นายทะเบียนสหกรณ์จะต้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 22 ดำเนินการกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ตามลำดับ

กรณีที่จะถือว่าเป็นความเสียหายทางอาญาอันเกิดขึ้นกับสหกรณ์ ในกรณีกรรมการ ผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์ทำให้เสียหาย เช่น มีการทุจริตยกยอกเงินสหกรณ์ มีการปลอมเอกสาร มีการนำเงินของสหกรณ์ ไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ในข้อบังคับและระเบียบจนเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่า ร่วมกันกระทำการโดยทุจริตเอาเงินสหกรณ์ไป หรือตัวอย่างในเรื่องตัวปุย ที่ร่วมกันกระทำการในทำนองว่าสหกรณ์จะต้องสั่งซื้อปุยล่วงหน้า ทั้งที่ไม่ปรากฏเหตุผลและความจำเป็นว่า สหกรณ์หรือสมาชิกมีความจำเป็น ใดๆที่จะต้องสั่งซื้อปุยล่วงหน้า ยิ่งกว่านั้นมีการเบิกจ่ายเงินของสหกรณ์ ออกไปโดยยังไม่มีคำสั่งมอบปุยให้สหกรณ์ ซึ่งเป็นพฤติการณ์ชัดเจนว่า คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และผู้เกี่ยวข้องกระทำไปโดยทุจริตตั้งแต่ต้น เพราะตามปกติแล้วการชำระราคาสินค้าจะต้องได้รับสินค้าเสียก่อน ซึ่งอาจ เป็นความผิดฐานฉ้อโกง กรณีนี้เป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่า คณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ ผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์จะไม่ฟ้องร้องหรือดำเนินคดีกับตัวเอง กฎหมายจึงกำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มี อำนาจดำเนินคดีแทนสหกรณ์

กรณีที่จะถือว่าเป็นความเสียหายในทางแพ่งที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือ เจ้าหน้าที่สหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหาย โดยทั่วไปจะมี 2 ลักษณะ คือ ความเสียหายจากการผิดสัญญา และความเสียหายอันเกิดจากการทำละเมิด ความเสียหายจากการผิดสัญญา เช่น ผู้จัดการหรือพนักงานสหกรณ์ ผิดสัญญาจ้าง แรงงานต่อสหกรณ์แต่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ไม่ฟ้องร้อง นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ก็ฟ้องร้องแทนได้ ส่วน ความเสียหายที่เกิดจากการทำละเมิด เช่น คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์ ทุจริตเอาเงินหรือทรัพย์สินหรือทำผิดทาง อาญา และมีความเสียหายในทางแพ่งด้วย กรณีนี้หากสหกรณ์ไม่ดำเนินคดี

นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจตามมาตรา 21 นี้
ฟ้องร้องแทนได้

มาตรา 22 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการ หรือ
งดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์
ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี
หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงาน
การตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ
ให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตาม
วิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติ
บางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์
หรือสมาชิก

(3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่
เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายใน
ระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่ง
ทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ กรณีออกคำสั่งเป็นหนังสือ
ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการในการ
ปฏิบัติหน้าที่ของตน ตามมาตรา 22 นี้ ขึ้นตอนแรกและผู้เขียนเห็นว่าต้อง
ดำเนินการ คือ ผู้ตรวจการสหกรณ์จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงที่คณะ
กรรมการดำเนินการสหกรณ์งดเว้นกระทำการหรือกระทำการใดๆ จนทำให้
เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับ

การเงิน การบัญชี หรือกิจการ หรือฐานะการเงินอย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องปรากฏอยู่ในรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบของผู้ตรวจการสหกรณ์ โดยเนื้อความในมาตรานี้ได้ระบุขั้นตอนไว้ 4 ขั้นตอนที่ นายทะเบียนสหกรณ์จะดำเนินการได้ ขั้นตอนแรกสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์ กำหนด กรณีนี้ถือว่าเป็นการออกคำสั่งที่เบาที่สุดมักจะใช้ในกรณีตรวจพบ ความบกพร่องที่อาจแก้ไขได้ในเบื้องต้น

ผู้เขียนเห็นว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทุกหน่วยงานในการ ออกคำสั่งใดๆ ก็ตาม ซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคลอื่น ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งทาง ปกครอง ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเป็นวิธีการในการออกคำสั่งทางปกครองโดย ไม่สร้างปัญหาให้กับผู้ออกคำสั่งตามมาในภายหลัง กล่าวคือ

1. ผู้ออกคำสั่งจะต้องออกคำสั่งให้ตรงกับอำนาจหน้าที่ ที่ระบุไว้ใน ตั๋วบทกฎหมายโดยเคร่งครัด
2. จะต้องออกคำสั่งให้เป็นไปตามขั้นตอนจากเบาไปหาหนัก
3. จะต้องมิใช่ข้อเท็จจริงและรายละเอียดเพียงพอตามเนื้อความใน กฎหมายอันเป็นเหตุให้สามารถออกคำสั่งดังกล่าวได้

กรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์จะออกคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์ กำหนดได้นั้น จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงถึงความบกพร่องของคณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ในการดำเนินกิจการว่าบกพร่องอย่างไร อันเป็นการฝ่าฝืน กฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบใดหรือไม่ และในคำสั่งจะต้องระบุให้ชัดเจน ว่าให้แก้ไขอย่างไร นายทะเบียนสหกรณ์จึงจะออกคำสั่งดังกล่าวนี้ได้ นายทะเบียนสหกรณ์ย่อมที่จะต้องทราบข้อเท็จจริงในปัญหาของความ บกพร่องในการบริหารกิจการของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ชุดนั้นๆ ก่อนแล้ว แต่คำสั่งตาม (1) ของมาตรา 22 นี้ เป็นกรณีที่ตรวจพบการบกพร่อง

ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ในระยะเริ่มต้น ซึ่งอาจจะยังมีความเสียหายต่อสหกรณ์น้อยหรือยังไม่ปรากฏความเสียหายก็สามารถที่จะดำเนินการได้ และหากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฝ่าฝืนไม่แก้ไขข้อบกพร่องตามที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 22 (1) นี้ ถือว่าคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำผิดกฎหมายในทางอาญาตามที่ระบุไว้ในมาตรา 133 กล่าวคือต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท และนายทะเบียนสหกรณ์สามารถที่จะร้องทุกข์ดำเนินคดีกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ชุดดังกล่าวที่ฝ่าฝืนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ได้

กรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์ ออกคำสั่งตามมาตรา 22 (1) นี้ ประเด็นพิพาทถึงศาลยุติธรรมแล้ว เมื่อปลายปี 2560 ซึ่งคดีนั้นศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องคดีที่นายทะเบียนสหกรณ์ดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นจำเลย คดีดังกล่าว ศาลเห็นว่าคดีอาญาขาดอายุความเนื่องจากอัตราโทษตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 133 ปรับไม่เกิน 10,000 บาท มีอายุความตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 95 (5) เพียง 1 ปี นับแต่วันที่ความผิดเกิดขึ้น คดีนี้นายทะเบียนสหกรณ์ร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีภายในอายุความและพนักงานสอบสวนก็ส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีภายในอายุความเช่นกัน แต่ขณะที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลนั้น ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าเกิน 1 ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฝ่าฝืนคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์อันถือว่าเป็นวันที่ความผิดเกิดขึ้น คดีดังกล่าวปัจจุบันอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลชั้นอุทธรณ์ ซึ่งคงต้องรอความชัดเจนกันต่อไป แต่ในส่วน of นายทะเบียนสหกรณ์จะต้องหยิบยกกรณีปัญหาดังกล่าวนี้ไปเป็นตัวอย่างในการดำเนินคดีกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ฝ่าฝืนคำสั่งนี้ในครั้งต่อไป เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกันนี้อีก

กรณีการออกคำสั่งตามมาตรา 22 (2) เป็นกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์เข้าไปแก้ปัญหที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ อาจจะต่อเนื่องจาก (1) หรือออก

คำสั่งเมื่อตรวจพบว่าการดำเนินการของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์นั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสมาชิกหรือสหกรณ์แล้ว กรณีนี้นายทะเบียนสหกรณ์สามารถสั่งให้ระงับการปฏิบัติงานบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกตามแต่กรณีได้ และหากคำสั่งระงับการปฏิบัติงานในบางส่วนของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ยังไม่เป็นเหตุให้ระงับยับยั้งความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตของสหกรณ์ได้อีก นายทะเบียนสหกรณ์ก็สามารถออกคำสั่งตาม (3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นไปแล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 22 (3) นี้ ถือว่าเป็นอำนาจที่จะต้องใช้ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ก่อนหน้านี้และยังดำเนินการต่อไป และกิจการที่ดำเนินการต่อไปนั้นยิ่งจะเพิ่มความเสื่อมเสียผลประโยชน์แก่สหกรณ์และสมาชิกมากยิ่งขึ้น นายทะเบียนสหกรณ์จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจตามมาตรา 22 (3) สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวให้เสร็จสิ้นเสียก่อน และเมื่อแก้ไขข้อบกพร่องเสร็จสิ้นแล้วก็สามารถที่จะมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่นั้น อันเป็นเหตุให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ชุดนั้นสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ตัวอย่าง กรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์ต้องใช้อำนาจตามมาตรานี้ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ดำเนินการในสหกรณ์เพื่อแสวงหากำไรจากกิจกรรม อันมิใช่วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ตามที่เคยปรากฏ เช่น การดำเนินธุรกิจจัดหาสลากกินแบ่งรัฐบาลมาจำหน่ายแก่สมาชิกหรือบุคคลภายนอก เป็นการดำเนินการที่ผิดวัตถุประสงค์ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะไม่เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับ หรือระเบียบของสหกรณ์ ในที่สุดก็เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์เป็นจำนวนมากจนนายทะเบียนสหกรณ์ต้องเข้าไปแก้ปัญหา และออกหนังสือ

ลงวันที่ 22 กันยายน 2553 ดังที่ทราบกันทั่วไป ดังนั้น กรณีดังกล่าวนี้ สิ่งที่ต้องทำ คือ ต้องป้องกันไม่ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ดำเนินกิจการในลักษณะดังกล่าวได้ตั้งแต่ต้น โดยใช้อำนาจตามมาตรา 22 (2) เสียก่อน ด้วยหลักการที่ว่า ต้องป้องกันปัญหาดีกว่าแก้ปัญหาตนเอง

การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 22 (4) นี้ เป็นมาตรการหนักที่สุดที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ใช้กำกับดูแลสหกรณ์ โดยให้มีอำนาจออกคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ มาตรการนี้นายทะเบียนสหกรณ์จะใช้ได้ก็ต่อเมื่อไม่สามารถแก้ไขปัญหาในสหกรณ์โดยวิธีอื่นใดได้แล้ว เริ่มตั้งแต่ออกคำสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องตาม (1) แต่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์จึงได้สั่งระงับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์บางส่วนตาม (2) แต่ก็ยังก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นกับสหกรณ์ต่อเนื่องมาอีกจนนายทะเบียนสหกรณ์ได้ใช้คำสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว เมื่อในที่สุดยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสหกรณ์จากกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำไว้ได้สุดท้ายแล้วนายทะเบียนสหกรณ์ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้อำนาจตามมาตรา 22 (4) เพื่อรักษาความมั่นคงของสหกรณ์ ซึ่งเป็นที่เห็นได้ว่าในปัจจุบันนี้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หลายแห่งฝ่าฝืนข้อบังคับจนเป็นเหตุให้สหกรณ์เสียหายมีมูลค่าหลายล้านบาท นายทะเบียนสหกรณ์จึงจำต้องใช้อำนาจตามมาตรา 22 (4) นี้บ่อยครั้ง แต่ก็มิชอบได้แย้งตามมาเช่นกัน

ความเห็นของผู้เขียนเห็นว่าการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ ปัจจัยสำคัญที่จะต้องมี ดังกล่าวแล้วในเบื้องต้น คือ จะต้องมิเหตุอันเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องตรวจสอบโดยละเอียดและมีพยานหลักฐานอย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้ดำเนินกิจการโดยฝ่าฝืนกฎหมายข้อบังคับ และระเบียบจนเป็นเหตุให้สหกรณ์ได้รับความเสียหาย

ในผลประโยชน์ต่างๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสมาชิกจำนวนมาก ทั้งนี้ การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์นอกจากจะมีข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนแล้วว่าเกิดความบกพร่องขึ้นในสหกรณ์แห่งนั้นๆ จากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ดังกล่าวแล้ว นายทะเบียนสหกรณ์จะต้องใช้อำนาจออกคำสั่งจากเขาไปหาหนักตามลำดับไป และหากนายทะเบียนสหกรณ์ได้ใช้อำนาจนี้โดยชอบด้วยกฎหมาย ประกอบด้วยข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนรอบด้านแล้ว นายทะเบียนสหกรณ์ก็จะต้องไม่ต้องรับผิดชอบต่อคำสั่งดังกล่าวเป็นการส่วนตัว และไม่ว่าผู้รับคำสั่งจะโต้แย้งหรือนำคดีไปฟ้องร้องที่ศาลใดก็จะไม่ปรากฏข้อผิดพลาดของนายทะเบียนสหกรณ์

สำหรับในสถานการณ์ปัจจุบันอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ที่จะใช้ในการกำกับดูแลสหกรณ์นั้น ผู้เขียนเห็นว่าอาจจะมีอำนาจน้อยไปกว่าภาระความรับผิดชอบที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากเห็นว่าเมื่อเกิดกรณีความเสียหายในสหกรณ์ขนาดใหญ่ และมีผลกระทบต่อสมาชิกจำนวนมากนับหมื่นๆ คน รวมทั้งมูลค่าความเสียหายนับหมื่นล้านบาท ดังที่เคยปรากฏเมื่อไม่นานมานี้ นายทะเบียนสหกรณ์ก็จะตกอยู่ในฐานะที่ลำบาก ทั้งที่นายทะเบียนสหกรณ์ได้พยายามใช้กฎหมายทุกส่วนเท่าที่มีเข้าไปดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว แต่ยังไม่สามารถทำให้สหกรณ์ที่ได้รับความเสียหายหรือสมาชิกที่ได้รับความเดือดร้อน ได้รับการชดเชยเยียวยาให้กลับคืนสู่ความปกติเหมือนก่อนที่จะมีปัญหาได้มากนัก เนื่องจากกลุ่มบุคคลที่เข้ามาดำเนินกิจการในสหกรณ์บางแห่งมักจะผูกขาดอำนาจอยู่ในกรอบของการเลือกตั้ง ดำรงตำแหน่งอยู่นานเกินไปที่เห็นได้ในปัจจุบันถึงขนาดสืบทอดอำนาจต่อๆ กันมา แน่แน่นอนว่าการอยู่ในอำนาจที่นานเกินไปนั้น จะมีผลทั้งข้อดีและไม่ดี หากมีผลด้านไม่ดีก็จะเกิดปัญหามากยิ่งกว่า กลุ่มคนเหล่านั้นเมื่ออยู่ในอำนาจนานก็จะพยายามแทรกแซงอำนาจรัฐ พยายามที่จะตัดทอนอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ให้น้อยลงเพื่อจะได้มีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับผู้บริหารในองค์กร

เอกชนอื่นซึ่งมีที่มาต่างกับกับสหกรณ์ ขณะเดียวกันก็พยายามเพิ่มอำนาจให้ผู้ดำเนินกิจการซึ่งในที่สุดก็ตกเป็นอำนาจของคนกลุ่มนี้นั่นเอง ที่กล่าวเช่นนี้มีได้หมายถึงบุคคลใดเป็นการเฉพาะ เพราะส่วนใหญ่แล้วคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ก็เป็นคนดีมีความรับผิดชอบต่อบทบาทหน้าที่ดีแล้ว แต่ต้องยอมรับความจริงว่าบุคคลที่มีปัญหาดังกล่าวมาข้างต้นก็มีอยู่จริง ดังนั้นจึงต้องมีกฎหมายถ่วงดุลอำนาจกันแบบพอดีระหว่างนายทะเบียนสหกรณ์กับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์รวมถึงผู้ตรวจสอบกิจการและฝ่ายตรวจการสหกรณ์

มาตรา 24 ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ตั้งคณะกรรมการชั่วคราว มีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง

ก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่งให้คณะกรรมการชั่วคราวจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งคณะตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ

ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ กฎหมายได้กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชั่วคราวและให้คณะกรรมการชั่วคราวนี้มีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์นั้น ด้วยเหตุว่าสหกรณ์เป็นนิติบุคคลซึ่งจะต้องมีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แสดงเจตนาและกระทำการแทนในการดำเนินกิจการตลอดเวลา จึงไม่สามารถขาดผู้ทำการแทนในเวลาใดเวลาหนึ่งได้ มิเช่นนั้นจะเกิดความเสียหายต่อสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม การตั้งคณะกรรมการชั่วคราวนั้น แม้ตามกฎหมาย มาตรา 24 จะให้คณะกรรมการชั่วคราวที่นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ก็ตาม แต่การ

ตั้งคณะกรรมการชั่วคราวของนายทะเบียนสหกรณ์นั้น เป็นการตั้งหลังจากสหกรณ์ดังกล่าวมีปัญหาเกิดขึ้นและนายทะเบียนสหกรณ์ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 22 เป็นลำดับ จนในที่สุดได้ใช้อำนาจตามมาตรา 22 (4) คือ สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะแล้ว จึงเป็นที่ชัดเจนว่าคณะกรรมการชั่วคราวที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์นั้น ต้องเข้ามาเพื่อทำหน้าที่หลัก คือ การแก้ปัญหาของสหกรณ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้นให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ทั้งนี้ ตามกฎหมายได้ระบุให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกิน 180 วัน ระยะเวลาเพียง 180 วันนั้น คณะกรรมการชั่วคราวที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ไม่สามารถที่จะไปดำเนินการกิจการของสหกรณ์ตามนโยบายต่างๆ เช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกตามมาตรา 50 ได้ทัน อีกทั้งไม่ชอบด้วยหลักการสหกรณ์ ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มาจากการเลือกตั้งของสมาชิก

กรณีดังกล่าวอาจมีคำถามตามมาว่า คณะกรรมการชั่วคราวที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์นั้นจะต้องทำอะไรบ้างในการดำเนินการกิจการของสหกรณ์ที่เกิดปัญหาขึ้น ผู้เขียนเห็นว่า สิ่งแรกที่จะต้องทำคือ จะต้องสำรวจตรวจสอบบรรดาความเสียหายทั้งหลายที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์ว่าสหกรณ์มีสถานะเป็นเจ้าหนี้ เป็นลูกหนี้ เป็นผู้มีสิทธิ์ที่จะดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญากับบุคคลใดบ้างหรือไม่ อย่างไรก็ตามในการดำเนินการทั้งหลายเหล่านั้น ได้มีการดำเนินการไปแล้วบ้างมาน้อยเพียงใด ประเด็นสำคัญอาจจะต้องปรึกษารื้อกับฝ่ายกฎหมายของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในการที่จะให้คำแนะนำถึงวิธีการดำเนินการต่างๆ รวมถึงการดำเนินคดีอาญาที่อาจจะต้องพิจารณาถึงอายุความว่า หากสหกรณ์มีสิทธิ์ดำเนินคดีกับบุคคลต่างๆ ที่ทำให้เกิดความเสียหายกับสหกรณ์ในทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความผิดต่อส่วนตัวแล้วนั้น สหกรณ์ยังสามารถที่จะดำเนินคดีได้มาน้อยเพียงใด หากอายุความ

ในคดีอาญาล่วงเลยกำหนดแล้ว ในทางแพ่งจะสามารถดำเนินการได้อย่างไร หรือไม่เหล่านี้เป็นต้น

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการชั่วคราวที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งจะต้องทำ บันทึกระบุถึงรายละเอียดต่างๆ เริ่มต้นตั้งแต่การประชุมคณะกรรมการ การดำเนินการ สิ่งที่ต้องทำเป็นการเร่งด่วนในระยะแรก ระยะกลาง และระยะ สดท้าย ว่าจะต้องทำอะไรก่อนหลังอย่างไรให้ชัดเจน มิเช่นนั้นแล้วอาจจะเกิด ปัญหาตามมาเหมือนหลายครั้งที่คณะกรรมการชั่วคราวไม่สามารถปฏิบัติ หน้าที่ได้ถูกต้องครบถ้วน และไม่สามารถบรรเทาความเสียหายต่างๆ ที่เกิดขึ้น กับสหกรณ์ได้ อีกทั้งยังมีปัญหาตามมาว่า ผู้ที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งกล่าว จากนายทะเบียนสหกรณ์ หากเป็นข้าราชการในกรมส่งเสริมสหกรณ์ถือว่าเป็น หน้าที่ในทางราชการหรือไม่ และจะมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ตามมา อย่างไร ในความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการชั่วคราวมีอำนาจ หน้าที่ตามที่กฎหมายระบุไว้ว่า เป็นอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ ดังนั้น จึงไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งทางราชการ อย่างไรก็ตามเนื้อความในมาตรา 24 นี้ เป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่านิติบุคคล ประเภทสหกรณ์นั้นยังให้อำนาจรัฐเข้ามากำกับดูแลและเข้าไปดำเนินการได้ ในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นในสหกรณ์ จึงเป็นข้อพิจารณาที่ยืนยันในหลักการ ตรงกันว่า กฎหมายสหกรณ์ต้องการที่จะปกป้องคุ้มครองสหกรณ์ให้มีความ มั่นคงและดำเนินกิจการต่อไปได้เป็นสำคัญ หากได้บัญญัติไว้เพื่อให้ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ดำเนินกิจการไปได้เช่นเดียวกับกรรมการ ผู้จัดการของนิติบุคคลอื่นหรือบริษัทจำกัดไม่

เนื้อความตามมาตรา 24 วรรคที่สอง เป็นการกำหนดหน้าที่ของ คณะกรรมการชั่วคราวว่าจะต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้ง คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ขึ้นใหม่ทั้งคณะ ตามวิธีที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้เข้าใจว่าคณะกรรมการชั่วคราวที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้ง

จากนายทะเบียนสหกรณ์นั้นสามารถที่จะดำเนินการได้ตามหลักการและวิธีการที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เคยดำเนินการมาในการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ชุดต่างๆ ที่ผ่านมา และคงจะเคยเข้าร่วมการประชุมดังกล่าวรวมทั้งมีประสบการณ์จากการเข้าร่วมในการจัดประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ของแต่ละสหกรณ์มาแล้ว ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อนหน้านี้ เข้าใจว่าไม่น่าจะมีปัญหามากมายนัก อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ขึ้นใหม่ตามมาตรา 24 วรรคสอง นี้ จะต้องจัดให้มีขึ้นภายใน 180 วัน ก่อนที่คณะกรรมการชั่วคราวจะพ้นจากตำแหน่ง มิเช่นนั้นถือว่ามิได้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อันอาจจะเป็นประเด็นทางกฎหมายตามมาอีก

มาตรา 33 สหกรณ์จะตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้อง

- 1) มีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน
- 2) มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ
- 3) มีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่าๆ กัน และสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้นแต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด
- 4) มีสมาชิกที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับภายใต้บทบัญญัติมาตรา 43 (7)

เนื้อความในมาตรา 33 เป็นการยืนยันหลักการสหกรณ์ว่าสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นโดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ จะต้อง มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และบังคับว่าจะต้อง

มีกิจกรรมร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน เช่น ทำการเกษตร ทำงานในหน่วยงานเดียวกัน มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ มีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่าๆ กัน และสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้น อย่างน้อยหนึ่งหุ้นแต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด และมีสมาชิก ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับ ซึ่งหลักการสหกรณ์ตามที่กล่าว ข้างต้นนี้เป็นที่ยืนยันได้ว่าสหกรณ์ต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นแล้วนั้น เป็นเรื่องของการ รวมกลุ่มบุคคลที่จะเข้ามารวมกันเป็นสหกรณ์ได้จะต้องมีคุณสมบัติถูกต้องตรงกัน ตามหลักการและข้อบังคับดังกล่าว ที่ผู้เขียนจำต้องกล่าวเช่นนั้น เนื่องจาก ที่ผ่านมายังมีหลายฝ่ายที่ไม่มีความเข้าใจเรื่องบทบาทหน้าที่ของสหกรณ์และ ยังเข้าใจว่าสหกรณ์เป็นองค์กรสาธารณะที่จะต้องดำเนินการต่างๆ เพื่อสังคม ส่วนรวม ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ในความเป็นจริงแล้วสหกรณ์นั้น จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ของสมาชิกของสหกรณ์เท่านั้น บุคคลใดจะได้รับสิทธิ ประโยชน์ต่างๆ ในสหกรณ์ บุคคลนั้นจะต้องเข้ามาเป็นสมาชิกของสหกรณ์ เสียก่อน

จากประสบการณ์ของผู้เขียนที่ได้เข้าไปเกี่ยวข้องในสหกรณ์ต่างๆ เมื่อมีปัญหาและได้ปฏิบัติหน้าที่ในกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะฝ่ายกฎหมาย รวมทั้งได้เดินทางไปบรรยายกฎหมายและเป็นกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการในกรมส่งเสริมสหกรณ์ รวมถึงภาคส่วนสหกรณ์ที่ผ่านมาตลอดระยะเวลา กว่า 20 ปี เป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าสหกรณ์มีปัญหาหลายประการ ที่ยังไม่สามารถพัฒนาไปได้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ปัญหาประการแรก เรื่องปริมาณสมาชิกกับจำนวนประชากร ประชากรของประเทศไทยที่มี มากกว่า 60 ล้านคน แต่ประชากรที่เข้ามาเป็นสมาชิกสหกรณ์เป็นเพียง ส่วนน้อย ประมาณ 11 ล้านคน ซึ่งยังไม่ถึง 1 ใน 4 ของประชากรทั้งหมด การขับเคลื่อนต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาลผ่านภาคส่วนสหกรณ์จึงยังไม่อาจ ดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ปัญหาประการที่สอง สมาชิกไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ บรรดาบุคคลที่เป็นสมาชิกอยู่แล้วนั้นยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ในฐานะสมาชิกสหกรณ์

และยังไม่ใส่ใจต่อหน้าที่ของตนเอง และยังไม่ได้คิดว่าสหกรณ์เป็นของสมาชิก จึงมักจะไม่ได้ติดตามการดำเนินงานต่างๆ ของคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ที่เลือกตั้งไปแล้ว คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ได้รับการเลือกตั้งจึงมักจะอ้างว่าได้รับฉันทานุมัติจากสมาชิกแล้ว สามารถที่จะดำเนินการต่างๆ ในสหกรณ์ได้โดยอิสระ ปัญหาที่มีลักษณะเช่นเดียวกับปัญหาของประเทศที่กำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน และปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ประชาชนโดยทั่วไปไม่รู้จักสหกรณ์อย่างแท้จริง ไม่รู้ว่าประโยชน์จากการเข้ามาเป็นสมาชิก สหกรณ์จะได้รับประโยชน์อย่างไรหรือไม่ และสิ่งที่ประชาชนโดยทั่วไปรับรู้ ข้อมูลข่าวสารนั้น มักจะเป็นข้อมูลในแง่ลบที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ จึงนำมาสู่ปัญหาว่ากรมส่งเสริมสหกรณ์จะต้องดำเนินการอย่างไรกับปัญหาดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น ในจังหวัดหนึ่งมีสหกรณ์ 100 แห่ง ดำเนินกิจการ ด้วยดี 90 แห่ง มีปัญหาเพียง 10 แห่ง และใน 10 แห่ง นั้นมี 1 แห่ง ที่มีปัญหารุนแรงมีความเสียหายนับร้อยล้านพันล้านและเป็นข่าวแพร่หลายไปทั่ว กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายและเสื่อมศรัทธาต่อสหกรณ์จากบุคคลภายนอก อันเป็นเหตุให้บุคคลทั่วไปไม่คิดที่จะเข้ามาร่วมเป็นสมาชิก ในสหกรณ์ต่างๆ ซึ่งมีผลกระทบตลอดมา

มาตรา 37 **วรรคสอง** ให้สหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา 43 ข้อบังคับของสหกรณ์อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- 1) ชื่อสหกรณ์ ซึ่งต้องมีคำว่า “จำกัด” อยู่ท้ายชื่อ
- 2) ประเภทของสหกรณ์
- 3) วัตถุประสงค์
- 4) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่และที่ตั้งสำนักงานสาขา
- 5) ทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าของหุ้น การชำระค่าหุ้นด้วยเงิน

หรือทรัพย์สินอื่น การขายและการโอนหุ้น ตลอดจนการจ่ายคืนค่าหุ้น

- 6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชี และการเงินของสหกรณ์
- 7) คุณสมบัติของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของสมาชิก
- 8) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่
- 9) การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและการประชุมของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์
- 10) การแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้จัดการ

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 37 วรรคสอง ได้กำหนดให้สหกรณ์ที่นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล และในมาตรา 43 ได้บัญญัติเรื่องข้อบังคับของสหกรณ์ไว้ว่า อย่างน้อยสหกรณ์จะต้องมีรายการในข้อบังคับ คือ ชื่อสหกรณ์ และต้องมีคำว่าจำกัดอยู่ท้ายชื่อข้อความตามที่กล่าวในข้างต้นเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่าสหกรณ์เป็นนิติบุคคลประเภทหนึ่งต่างหาก ซึ่งมีสถานะเช่นเดียวกับนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด เป็นต้น สถานะเช่นเดียวกับบริษัทและห้างหุ้นส่วนจำกัดดังกล่าวข้างต้นนั้นหมายความว่าสหกรณ์จะต้องมีผู้ดำเนินการแทนสหกรณ์เช่นเดียวกับบริษัทที่มีกรรมการผู้จัดการทำการแทน และห้างหุ้นส่วนที่มีหุ้นส่วนผู้จัดการทำการแทนในกิจการต่างๆ ของห้างหุ้นส่วนนั้น

สิ่งสำคัญที่สุดของนิติบุคคลไม่ว่าจะเป็นบริษัท ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือสหกรณ์ก็ตาม จะต้องมีการระบุวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้นๆ ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้บุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบได้ว่านิติบุคคลประเภทนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งใดและทำกิจการใดได้บ้าง อันจะเป็นผลต่อการทำนิติกรรมต่างๆ ตามมา ยกตัวอย่างเช่น กรณีบริษัทรับเหมาก่อสร้าง ก็จะต้องมีวัตถุประสงค์ในการรับเหมาก่อสร้าง บริษัทที่มีวัตถุประสงค์ในการค้าขายอสังหาริมทรัพย์

ก็จะต้องระบุเอาไว้ในหนังสือรับรองของบริษัทดังกล่าว สหกรณ์ก็เช่นเดียวกัน เหตุที่จะต้องมีการขออนุญาตและมีวัตถุประสงค์ซึ่งระบุไว้ในข้อบังคับก็เพื่อที่จะให้บุคคลภายนอกซึ่งจะติดต่อทำกิจกรรมหรือนิติกรรมสัญญาต่างๆ กับสหกรณ์ สามารถที่จะตรวจสอบได้ว่า สหกรณ์นั้นมีวัตถุประสงค์ตรงกับกิจการที่จะติดต่อหรือทำสัญญาต่อกันหรือไม่

ปัญหาที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามากกว่า 20 ปี ผู้เขียนเห็นว่าผู้ดำเนินกิจการสหกรณ์ยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่า สหกรณ์นั้นสามารถดำเนินกิจการต่างๆ ทุกอย่างได้โดยอิสระเสรีหากไม่มีการระบุห้ามไว้ในข้อบังคับหรือในกฎหมาย ซึ่งเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนอย่างยิ่ง เนื่องจากไม่ว่านิติบุคคลประเภทใดการระบุวัตถุประสงค์ต่างๆ ไว้ในหนังสือรับรองก็ดี หรือในข้อบังคับของสหกรณ์ก็ดี รายละเอียดต่างๆ ที่ระบุไว้นั้นเป็นการระบุว่าทำอะไรได้บ้างหรือไม่อย่างไร ดังนั้น ข้อบังคับก็ดี หนังสือรับรองของนิติบุคคลทั่วไปก็ดี “มิใช่ข้อห้าม” แต่เป็นข้อที่ต้องปฏิบัติ และเป็นการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตในการปฏิบัติไว้เท่านั้น ผู้ที่มีความเห็นว่าหากไม่ระบุห้ามไว้ในข้อบังคับแล้วสามารถทำได้ในทุกกรณี นั้นจึงเป็นความเข้าใจที่ผิดอย่างมหันต์ และได้สร้างปัญหาให้เกิดขึ้นในระบบสหกรณ์มาแล้วอย่างยาวนาน ดังนั้นจึงเห็นว่า ก่อนการขับเคลื่อนในการดำเนินกิจการในสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และสมาชิกทุกคนจะต้องเข้าใจเสียก่อนว่าข้อบังคับของสหกรณ์นั้นเป็นการระบุรายละเอียดต่างๆ รวมถึงวัตถุประสงค์และสิ่งที่สหกรณ์สามารถดำเนินกิจการหรือกระทำได้เท่านั้น หาได้แปลว่าสิ่งใดที่ไม่เขียนห้ามเอาไว้ในข้อบังคับก็สามารถทำได้ ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิดเนื่องจากข้อบังคับนั้นมีได้หมายถึงข้อห้าม

ในการออกไปบรรยายให้ความรู้ทางกฎหมายกับสมาชิกสหกรณ์และผู้ดำเนินกิจการสหกรณ์หลายครั้ง มีคำถามว่าสหกรณ์จะสร้างหมู่บ้านจัดสรรขายให้แก่ประชาชนทั่วไปได้หรือไม่ ซึ่งขณะนั้นผู้เขียนได้ตอบคำถามดังกล่าวว่า ก่อนที่จะดำเนินการจะต้องตรวจสอบดูข้อบังคับเสียก่อนว่ามีวัตถุประสงค์

ในการสร้างหมู่บ้านจัดสรรขายให้กับประชาชนทั่วไปหรือไม่ หากไม่มี ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ จึงมีคำถามตามมาว่า ถ้าอย่างนั้นจะเพิ่มเติมข้อบังคับ ให้มีวัตถุประสงค์ว่าสามารถสร้างหมู่บ้านจัดสรรเพื่อขายให้บุคคลทั่วไปในข้อ บังคับจะทำได้หรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้เป็นอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ที่จะต้อง ตรวจสอบว่าจะอนุญาตให้เพิ่มเติมข้อบังคับในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่ ในส่วน ความเห็นของผู้เขียนก็มีความเห็นว่า ไม่ว่าจะดำเนินกิจการใดในสหกรณ์ สิ่งแรกที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะต้องคำนึงถึง คือ กฎหมาย และข้อบังคับ ว่ามีกฎหมายและข้อบังคับระบุไว้หรือไม่ หากไม่ระบุไว้ ก็ไม่สามารถทำได้ ส่วนประเด็นที่จะเพิ่มเติมข้อบังคับให้มีวัตถุประสงค์ตามที่ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์อยากจะดำเนินการดังกล่าวนั้น จะต้อง พิจารณาเสียก่อนว่าหากดำเนินการไปแล้วจะมีผลกระทบอย่างไรบ้าง ผลดี จะมียังไรบ้าง ผลเสียและความเสี่ยงต่างๆ มีอย่างไรบ้าง

กรณีตัวอย่างการที่สหกรณ์จะสร้างหมู่บ้านจัดสรร สหกรณ์จะต้อง คำนึงถึงประการแรกว่าจะเกิดประโยชน์โดยตรงต่อสมาชิกหรือไม่อย่างไร ซึ่งหากมองโดยภาพรวมก็ไม่เห็นว่าจะเกิดประโยชน์โดยตรงต่อสมาชิกแต่อย่างใด ยิ่งไปกว่านั้นสิ่งที่จะตามมาเป็นปัญหามากที่สุดนั้นก็คือ เป็นความเสี่ยง ในการสร้างหมู่บ้านจัดสรร สิ่งแรกที่ผู้ดำเนินกิจการประเภทนี้จะต้องมี คือการตลาด จะต้องมีการตลาดว่าจะสร้างหมู่บ้านจัดสรรจำนวนกี่ยูนิต ราคา ประมาณเท่าใด และลูกค้าในบริเวณนั้นจะมีมากน้อยเพียงใด เมื่อได้ข้อมูล การตลาดเป็นที่พอใจแล้ว จะต้องมีทุนตั้งแต่ที่ดิน จัดหาซื้อมาได้ อย่างไร ในราคาคุ้มทุนมากน้อยแค่ไหน นอกจากนี้ ยังต้องมีศักยภาพในการดำเนิน กิจการหาผู้รับเหมาในการก่อสร้าง และปัญหาที่สำคัญประการสุดท้าย คือธุรกิจหมู่บ้านจัดสรร ต้องยอมรับว่ามีการแข่งขันกันค่อนข้างสูง ผู้ดำเนินกิจการ มีอาชีพที่ดำเนินกิจการประเภทนี้อยู่ก่อนเป็นอุปสรรคสำคัญ ดังนั้น หากสหกรณ์ได้นำเงินจำนวนมากไปลงทุนสร้างหมู่บ้านจัดสรรแล้วมีปัญหา ตามมา เช่น ผู้รับเหมาผิดสัญญาสร้างบ้านไม่ตรงตามที่ตกลงกันก็ดี

สร้างบ้านเสร็จแล้วไม่สามารถขายให้กับลูกค้าได้ ต้องทิ้งร้างไว้อันเป็นปัญหา เป็นความเสี่ยง และเป็นหนี้สินที่จะต้องเกิดขึ้นกับสหกรณ์ในภายหลัง โดยส่วนตัวจึงไม่เห็นด้วยกับกรณีที่สหกรณ์จะสร้างหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว

มีคำถามตามมาว่า ถ้าเช่นนั้นแปลว่าสหกรณ์ไม่สามารถดำเนินกิจการเกี่ยวกับการสร้างที่อยู่อาศัยได้เลยใช่หรือไม่ ผู้เขียนก็ตอบว่าไม่ใช่ สหกรณ์สามารถดำเนินกิจการเกี่ยวกับการสร้างที่อยู่อาศัยได้ แต่ที่อยู่อาศัยนั้นจะต้องสร้างขึ้นเพื่อสมาชิก เช่น มีสมาชิกสหกรณ์นับ 100 ครัวเรือน ที่ไม่มีที่อยู่อาศัย เป็นของตนเอง สหกรณ์ก็สามารถที่จะดำเนินกิจการโดยการสร้างที่อยู่อาศัย เพื่อขายให้แก่สมาชิกได้ อย่างนี้ถือว่าสมาชิกสหกรณ์ได้รับประโยชน์โดยตรง แต่สหกรณ์จะต้องมีทุน เช่น มีที่ดินว่างเปล่าซึ่งเป็นของสหกรณ์หรือได้มาจากการชำระหนี้ก็ตาม และไม่มีวัตถุประสงค์อื่นที่สามารถสร้างมูลค่าของทรัพย์สินเพิ่มขึ้นให้กับสหกรณ์มากไปกว่านี้ สหกรณ์จึงสามารถที่จะดำเนินการได้ในกรณีที่สร้างที่อยู่อาศัยเพื่อขายให้แก่สมาชิกนั้น สหกรณ์ไม่มีความจำเป็นต้องมีการตลาดเพราะความต้องการของสมาชิก คือคำตอบของการตลาดอยู่แล้วในตัว แต่สิ่งที่ต้องระมัดระวังนั้นคือ ผู้รับจ้างก่อสร้างหรือผู้รับเหมาในการทำสัญญา และความน่าเชื่อถือของผู้รับจ้าง จะต้องหาบริษัทที่เป็นที่น่าเชื่อถือ และมีผลงานเป็นที่ยอมรับ ที่สำคัญต้องไม่มีประวัติละทิ้งงานและเกิดปัญหากับผู้ว่าจ้าง ดังนั้นจึงตอบว่าสามารถดำเนินกิจการในการสร้างที่อยู่อาศัยให้สมาชิกได้ตามข้อเท็จจริงดังกล่าว

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 43 (7) ที่กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกรวมถึงการขาดจากสมาชิกภาพตลอดจนสิทธิหน้าที่ของสมาชิกนั้น ผู้เขียนขอกล่าวถึงคุณสมบัติกับการขาดจากสมาชิกภาพไว้เป็นการทั่วไปในเบื้องต้นว่า ทุกครั้งที่มมีปัญหาเกี่ยวกับสมาชิกภาพ หลายฝ่ายมักจะนำมารวมกันทั้งคุณสมบัติและสมาชิกภาพ และมักจะย้อนกลับไปพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติเมื่อมีปัญหาเรื่องสมาชิกภาพซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง สมควรแยกเรื่องคุณสมบัตินั้นออกจากการขาดสมาชิกภาพ ด้วยเหตุว่าการพิจารณาว่าบุคคลใด

จะมีคุณสมบัติเข้ามาเป็นสมาชิกสหกรณ์ได้หรือไม่ ต้องพิจารณาเฉพาะคุณสมบัติในขณะที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกเท่านั้น เมื่อเป็นสมาชิกแล้วต่อมาหากมีกรณีต้องพิจารณาว่าบุคคลดังกล่าวขาดจากสมาชิกภาพหรือไม่ ต้องไปพิจารณาเฉพาะข้อบังคับว่าด้วยการขาดสมาชิกภาพของสมาชิกเท่านั้น เปรียบเทียบให้เข้าใจง่ายเป็นภาษาพูดว่า ต้องดูตอนเข้ามาว่าเข้ามาได้หรือไม่ คุณสมบัติครบหรือไม่ พิจารณาแต่เพียงว่าเข้ามาถูกต้องหรือไม่ ส่วนกรณีจะขาดจากการเป็นสมาชิกก็พิจารณาแต่เพียงว่าจะขาดจากสมาชิกภาพข้อไหน อย่างไร กรณีปัญหานี้เกิดขึ้นในหลายองค์กร และเกิดขึ้นกับการพิจารณาคุณสมบัติของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มาหลายครั้งแล้ว แต่เห็นว่าปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการใช้ข้อพิจารณาที่สับสนระหว่างคุณสมบัติกับการขาดสมาชิกภาพเท่านั้น และได้ให้ความเห็นไปในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้ว

ตามมาตรา 43 (10) เกี่ยวกับการแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้จัดการ เนื่องจากที่ผ่านมา พบว่ามีปัญหาหลายสหกรณ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการสหกรณ์ ก่อนอื่นต้องขออภัยผู้จัดการสหกรณ์ทั่วไปที่ไม่มีปัญหาดังกล่าว แต่ต้องยอมรับว่าหลายสหกรณ์ที่มีปัญหานี้ ปัญหาในส่วนของผู้จัดการสหกรณ์ประการแรกก่อนที่จะได้รับตำแหน่งเป็นผู้จัดการ มักจะปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอื่นก่อนหน้านั้น เช่น เป็นพนักงานธุรการ พนักงานสินเชื่อ หรือพนักงานการเงิน เป็นต้น กรณีนี้จำเป็นต้องพิจารณาในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการเกี่ยวกับหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าวางตำแหน่งผู้จัดการนั้นเป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่จะต้องรับผิดชอบ รวมทั้งทรัพย์สินอื่นๆ ของสหกรณ์ด้วย จึงมีข้อเสนอแนะสหกรณ์ทั่วไปว่าจะต้องเรียกหลักประกันในการทำงานไว้ให้ ไปตามกฎหมายแรงงานและประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเรียกหรือรับหลักประกันการทำงาน หรือหลักประกันความเสียหายในการทำงานของลูกจ้าง พ.ศ.2551 ด้วย ประการที่สอง ปัญหาที่เกิดขึ้นในการทำหน้าที่ของผู้จัดการ เป็นที่ทราบกันดีว่าผู้จัดการ คือ บุคคลที่เป็น

พนักงานของสหกรณ์และทำหน้าที่มาเป็นระยะเวลาต่อเนื่องยาวนานไม่มีการเปลี่ยนแปลง การปฏิบัติหน้าที่เป็นระยะเวลานานดังกล่าว ย่อมเป็นที่รู้จักเชื่อถือของสมาชิกโดยทั่วไป และย่อมรับรู้รายละเอียดปัญหาอุปสรรคข้อดีข้อเสียต่างๆ ของสหกรณ์ได้เป็นอย่างดี สำหรับผู้จัดการสหกรณ์ที่มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรักในสหกรณ์อย่างแท้จริงก็จะไม่พบปัญหา แต่หากไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตและไม่รักสหกรณ์อย่างแท้จริงแล้ว ผู้จัดการคนดังกล่าวก็จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของตนเอง เกิดการทุจริต เกิดการดำเนินการต่างๆ ในสหกรณ์ในทางที่ไม่ถูกต้องได้ง่าย เนื่องจากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์การเกษตรซึ่งกรรมการแต่ละคนอาจจะ เป็นชาวสวน ชาวไร่ หรือชาวนา รวมทั้งมีความรู้ทางการศึกษาในระบบ หรือ มีคุณวุฒิน้อยกว่าผู้จัดการ และอยู่ในวาระเป็นครั้งคราวอาจจะไม่ทราบรายละเอียดต่างๆ ในสหกรณ์ได้ดีเท่ากับผู้จัดการ ดังนั้น ผู้จัดการบางคนจึงสามารถครอบงำกรรมการส่วนใหญ่ได้ ถ้าเป็นเช่นนั้นการดำเนินกิจการของสหกรณ์ก็ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของผู้จัดการเอกชนผู้จัดการเป็นตัวแทนของสหกรณ์โดยปริยาย

ผู้เขียนมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ในเมื่อข้อบังคับของสหกรณ์จะต้องระบุถึงการแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่งของผู้จัดการไว้ด้วย ดังนั้นควรระบุการแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่งของผู้จัดการ ในสหกรณ์ที่มีทรัพย์สินหรือเงินหมุนเวียนเป็นจำนวนมาก รวมถึงสหกรณ์ที่มีปัญหาในการบริหาร การจัดการ ควรให้ผู้จัดการอยู่ในตำแหน่งได้เป็นวาระ อาจจะ 2 ปี ถึง 4 ปี แล้วแต่ความเหมาะสม และจะต้องมีการประเมินการปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการทุก 1 ปี โดยคณะกรรมการประกอบด้วยคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ข้าราชการในกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ด้วย เมื่อเป็นเช่นนั้นจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้จัดการไม่เกิดปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น และถือว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อสหกรณ์

มาตรา 44 การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ จะกระทำได้ก็แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่ และต้องนำข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์ได้จดทะเบียนแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสหกรณ์ สามารถกระทำได้ ซึ่งมาตรา 44 ระบุว่าจะต้องมีมติของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกสหกรณ์หรือตัวแทนสมาชิกแล้วแต่กำหนดไว้ในข้อบังคับ และจะต้องนำข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่และมีการลงมติ อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะมีผลบังคับได้ก็ต่อเมื่อนายทะเบียนสหกรณ์ได้จดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมให้แล้ว กรณีดังกล่าวอาจมีความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ในหลายสหกรณ์ที่ผ่านมา เนื่องจากมีสหกรณ์บางแห่ง คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับเพื่อให้การดำเนินกิจการนั้นเป็นไปโดยสะดวก และเป็นไปตามความต้องการของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จึงได้ให้ข้อมูลเพียงด้านเดียวต่อสมาชิกในการประชุมใหญ่ และเมื่อมีการประชุมใหญ่ สมาชิกก็จะมีความเห็นไปตามที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้ชี้แจงไว้ เมื่อสมาชิกลงมติ ก็ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับดังกล่าวผ่านมติของที่ประชุมใหญ่ และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ยังเข้าใจว่าเมื่อเป็นมติของที่ประชุมใหญ่แล้ว ข้อบังคับที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น นายทะเบียนสหกรณ์จะต้องจดทะเบียนให้เท่านั้น ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นส่วนตัวว่าไม่น่าจะถูกต้อง เพราะเหตุว่านายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจและความรับผิดชอบต่อสหกรณ์ทั้งหลายเป็นอย่างมาก โดยมีกฎหมายพระราชบัญญัติสหกรณ์รวมถึงหลักการสหกรณ์รองรับไว้แล้ว ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับหากไม่เป็นไปโดยชอบและไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสมาชิกโดยรวมและไม่สอดคล้องกับกฎหมายสหกรณ์แล้ว นายทะเบียนสหกรณ์ก็สามารถที่จะไม่รับจดทะเบียนให้ได้

และไม่ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับดังกล่าวมีผลสมบูรณ์และไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้ ดังนั้น จึงเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับจะกระทำก็ได้ เพื่อให้การดำเนินกิจการนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสมาชิกส่วนใหญ่เป็นสำคัญ

มาตรา 45 ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความในข้อบังคับ ให้สหกรณ์ขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสหกรณ์ และให้สหกรณ์ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

ในกรณีที่มีปัญหาให้จำเป็นต้องตีความในข้อบังคับของสหกรณ์ทุกแห่ง และทุกประเภท ให้สหกรณ์ขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสหกรณ์ และให้สหกรณ์ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น เนื้อความตามมาตรา 45 ดังกล่าวนี้นี้เป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ได้มอบอำนาจหน้าที่สำคัญนี้ให้กับนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติตามข้อบังคับ ด้วยเหตุว่าข้อบังคับของสหกรณ์ทุกแห่งอยู่ในอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ที่จะต้องรับจดทะเบียนและต้องตรวจสอบความถูกต้อง ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์จะต้องเห็นว่าเป็นผลดีต่อสหกรณ์เสียก่อนจึงจะจดทะเบียนให้ ดังนั้น เมื่อมีกรณีโต้แย้งหรือมีความเห็นแตกต่างกันในการตีความข้อบังคับดังกล่าว อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าข้อบังคับแต่ละข้อนั้นจะมีความหมายเช่นใดอย่างไร จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ที่จะมีคำวินิจฉัยได้ และสหกรณ์จะต้องถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

มาตรา 46 เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ของสมาชิก
- (2) ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว

(3) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก

(4) ขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงาน
ของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด

(5) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิก
หรือสหกรณ์อื่นหรือสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งมีสมาชิกของสมาคมนั้น
ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน ทั้งนี้ ตามระเบียบของ
สหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(6) ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนองหรือรับ
จำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก

(7) จัดให้ได้มา ซื้อ ถูกรวมสิทธิ์หรือทรัพย์สินสิทธิ ครอบครอง กู้ ยืม
เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือจำนำ ขายหรือ
จำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน

(8) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความ
เห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

ความในมาตรา 46 เป็นเรื่องของวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ โดยระบุ
เอาไว้ในกฎหมายและส่วนใหญ่จะนำเนื้อความในมาตรา 46 นี้ ไปกำหนดไว้
ในข้อบังคับของสหกรณ์ เนื้อความในมาตรา 46 (1) สหกรณ์มีอำนาจในการ
ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของ
สมาชิก เป็นเรื่องการค้าเพื่อกิจการในการผลิต การค้า การให้บริการ และ
อุตสาหกรรม เน้นหลักต้องเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกเท่านั้น เช่น ให้กู้ยืมเงิน
ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสมาชิกไม่สามารถให้บุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็น
สมาชิกสหกรณ์กู้ยืมเงินได้ การค้าขายหรือการค้าเพื่อบริการใดๆ ก็ตาม
จะต้องดำเนินการให้แก่สมาชิกหรือเพื่อประโยชน์ของสมาชิกเท่านั้น
แต่รายละเอียดของแต่ละสหกรณ์ในการดำเนินธุรกิจการผลิต การค้า
การบริการนั้น หมายถึง การดำเนินการเรื่องใดๆ ได้บ้างนั้น ขึ้นอยู่กับบรรดา

สมาชิกทั้งหลายของสหกรณ์นั้นๆ ว่ามีกิจการ มีการผลิตอะไรบ้าง เช่น สหกรณ์การเกษตรที่สมาชิกส่วนใหญ่มีอาชีพทำนา ก็จะมีการดำเนินธุรกิจต่างๆ ของสหกรณ์ เพื่อผลผลิตของสมาชิก เช่น การรวบรวมข้าวเปลือกที่สมาชิกเก็บเกี่ยวได้นำออกจำหน่ายโดยไม่ต้องพึ่งพ่อค้าคนกลาง รวมถึงการจำหน่ายข้าวล่องหน้าในลักษณะสหกรณ์เป็นตัวแทนของสมาชิก เป็นต้น

สำหรับมาตรา 46 นี้ ถือว่าเป็นวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ แต่จะขอนำมากล่าวตามมาตรา 46 (2) กรณีที่สหกรณ์ต้องให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว สำหรับการให้สวัสดิการแก่สมาชิกนั้น เป็นหน้าที่ของสหกรณ์อยู่แล้วในการที่ดำเนินกิจการต่างๆ และไม่ว่าสหกรณ์จะมีกำไรมากน้อยเพียงใดสหกรณ์ก็จำเป็นต้องให้สวัสดิการแก่สมาชิก นอกจากนี้ สหกรณ์ยังจะต้องให้การสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว ซึ่งที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้แต่ละสหกรณ์จะตั้งเป็นสมาคม ฅาปนกิจสงเคราะห์ ซึ่งแต่เดิมไม่สามารถดำเนินการได้ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ แต่ปัจจุบันอนุโลมให้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติฅาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ.2545 ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกได้รับสวัสดิการในกรณีดังกล่าวจากสหกรณ์ และยังระบุให้สหกรณ์สามารถรับฝากเงินจากสมาคมดังกล่าวที่จัดตั้งขึ้นได้ และมีข้อจำกัดเพียงว่าสมาคมฅาปนกิจสงเคราะห์ที่ว่านั้นจะต้องมีสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงินเป็นสมาชิกของสมาคมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด

ตามมาตรา 46 (5) กรณีรับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น กรณีนี้เป็นประเด็นปัญหาเมื่อครั้งกรณีระดมเงินเข้าฝากในสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งหนึ่ง ซึ่งมีการชักชวนแนะนำให้สหกรณ์ต่างๆ นำเงินเข้าฝากที่สหกรณ์แห่งนั้นโดยชวนเชื่อว่าจะให้ดอกเบี้ยในอัตราที่สูงกว่าสถาบันการเงินอื่น สุดท้ายสหกรณ์แห่งนั้นก็มีการทุจริตโดยประธานกรรมการสหกรณ์จนไม่สามารถคืนเงินให้กับผู้ฝากเงินในสหกรณ์

ต่างๆ ได้ และเป็นความเสียหายในระบบสหกรณ์อยู่รอบเท่าปัจจุบัน ดังนั้น
ในความเห็นของผู้เขียนสำหรับมาตรา 46 (5) กรณีรับฝากเงินจากสหกรณ์อื่นนั้น
สหกรณ์ที่นำเงินมาฝากก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องตรวจสอบถึงรายละเอียดต่างๆ
รวมทั้งสถานะทางการเงินของสหกรณ์ที่จะรับฝากเงินด้วย

ตามมาตรา 46 (8) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน กรณีนี้นายทะเบียน
สหกรณ์สามารถให้ความเห็นชอบให้สหกรณ์กำหนดเป็นระเบียบว่าด้วยการ
ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการของสหกรณ์ที่จะต้อง
ให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เนื่องจากมีสหกรณ์เพิ่มมากขึ้นและมีลักษณะ
การดำเนินกิจการคล้ายๆ กัน หลายแห่ง การให้การกู้ยืมเงินกัน หากเป็นไปได้
โดยชอบและอยู่ในหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมก็สามารถดำเนินการได้ ตามปรัชญา
ของสหกรณ์ที่จะต้องช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

มาตรา 53 ให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้ง
จากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์
แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่

ให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก
หรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ แล้วทำ
รายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เนื้อความตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ข้างต้นนี้
เมื่อนำมาบังคับใช้ก็เกิดปัญหาขึ้นในสหกรณ์เกือบทุกแห่ง กล่าวคือ
ผู้ตรวจสอบกิจการซึ่งมาจากที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งนั้น ส่วนใหญ่จะถูกนำเสนอ
โดยคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และเมื่อได้รับการเลือกตั้งเข้ามาแล้ว
บางส่วน มักจะไม่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกิจการในสหกรณ์ตามบทบาท
หน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการ และซ้ำร้ายมีหลายแห่งที่ผู้ตรวจสอบกิจการ
ซึ่งเข้ามาตามข้อเสนอของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มักจะทำงานไป

ในทางร่วมมือกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์โดยไม่ได้ทำหน้าที่ถ่วงดุล ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์แต่อย่างใด นอกจากนี้ ในมาตรา 53 ยังไม่ได้ กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในภาคราชการที่จะต้อง กำกับดูแลให้สหกรณ์ดำเนินกิจการไปในทิศทางที่กฎหมายบัญญัติไว้ รวมถึงให้เป็นไปตามหลักการสหกรณ์ โดยให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ แต่เพียงกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการได้เท่านั้น

การที่พระราชบัญญัติสหกรณ์กำหนดให้มีผู้ตรวจสอบกิจการนั้นก็เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการดำเนินกิจการในสหกรณ์ได้สมบูรณ์ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายระบุ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการกำหนดรูปแบบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการและต้องทำรายงานการตรวจสอบกิจการเสนอต่อ นายทะเบียนสหกรณ์ทุกระยะเวลา 6 เดือน หรือ 1 ปี นอกจากนี้ นายทะเบียน สหกรณ์ควรมีอำนาจมากกว่ากำหนดจำนวนของผู้ตรวจสอบกิจการเท่านั้น หากแต่ต้องกำหนดคุณสมบัติรวมถึงรายละเอียดต่างๆ ในการทำหน้าที่รวมถึง การได้รับคำตอบแทนจากสหกรณ์ด้วย เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบ กิจการตามมาตรา 53 นี้ จะมีอำนาจหน้าที่ค่อนข้างกว้างขวางโดยสามารถ รายงานการตรวจสอบกิจการได้ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในกรม ส่งเสริมสหกรณ์ รวมถึงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และพนักงานของสหกรณ์ได้ด้วย ดังนั้น หากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการสามารถดำเนินการไปได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ก็จะลดลง และจะสอดคล้องกับการปฏิบัติ หน้าที่ที่กำกับดูแลสหกรณ์โดยถูกต้องชอบธรรม ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ในมาตรา 53 ให้นายทะเบียน สหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบ กิจการของสหกรณ์ด้วย

สำหรับปัญหาในเรื่องผู้ตรวจสอบกิจการ เท่าที่ทราบกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้เสนอให้นายทะเบียนสหกรณ์ออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 16 (8) ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกระเบียบ หรือ คำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อประโยชน์ในการ ดำเนินกิจการของสหกรณ์ แต่ระเบียบ คำสั่ง ดังกล่าวยังไม่มีรายละเอียด เกี่ยวกับการทำรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการที่จะต้อง รายงานให้นายทะเบียนสหกรณ์ทราบ และไม่ได้ระบุความรับผิดชอบต่อปัญหา ที่จะเกิดขึ้นในสหกรณ์ กรณีที่ผู้ตรวจสอบกิจการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่และ ในความเป็นจริง ผู้ตรวจสอบกิจการส่วนหนึ่งไม่ได้ทำหน้าที่ให้สมกับบทบาท

มาตรา 65 ให้สหกรณ์จัดให้มีการทำบัญชีตามแบบและรายการที่ นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และเก็บรักษาบัญชี และเอกสารประกอบการลงบัญชีไว้ที่สำนักงานสหกรณ์ภายในระยะเวลา ที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

เมื่อมีเหตุต้องบันทึกรายการในบัญชีเกี่ยวกับกระแสเงินสดของ สหกรณ์ให้บันทึกรายการในวันที่เกิดเหตุ นั้น สำหรับเหตุอื่นที่ไม่เกี่ยวกับ กระแสเงินสด ให้บันทึกรายการในสมุดบัญชีภายในสามวันนับแต่วันที่เหตุ อันจะต้องบันทึกการานั้น

การลงรายการบัญชีต้องมีเอกสารประกอบการลงบัญชีที่สมบูรณ์โดย ครบถ้วน

มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 นับว่าเป็น หัวใจสำคัญของหลักการสหกรณ์ เนื่องจากมาตราดังกล่าวกำหนดให้สหกรณ์ จัดทำบัญชีตามแบบรายงานที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้ถูกต้อง ตามความเป็นจริง การจัดทำบัญชีนั้นเป็นศาสตร์อย่างหนึ่งที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ได้ทรงมีพระราชดำรัสไว้ในวโรกาสต่างๆ

เพื่อให้ประชาชนคนไทยได้ยึดถือปฏิบัติ โดยให้จัดทำบัญชีครัวเรือน ระบุรายรับรายจ่าย ทั้งนี้ ทำให้บุคคลที่จัดทำบัญชีตรงตามหลักความเป็นจริงจะได้ทราบถึงรายรับรายจ่าย และจะมีหลักในการดำเนินชีวิตที่ถูกต้อง ไม่ใช่จ่ายจนมากเกินตัวหรือมากกว่ารายรับที่หามาได้ สหกรณ์ก็เช่นเดียวกัน ยิ่งเป็นแหล่งรวมเงินทุนจากสมาชิกจำนวนมากรวมถึงเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ดังนั้น การนำเงินดังกล่าวมาบริหารจัดการจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องจัดทำบัญชีให้เรียบร้อยถูกต้อง และหลักการทำบัญชีนี้หากสหกรณ์ยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด สหกรณ์แห่งนั้นก็จะไม่ประสบกับปัญหาต่างๆ เหมือนที่เคยเป็นอยู่ในอดีต

ในการบันทึกบัญชีนั้น กรณีที่มีความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับกระแสเงินสดไม่ว่าเป็นรายรับหรือรายจ่าย สหกรณ์จะต้องบันทึกทันทีในวันที่มีความเคลื่อนไหวไมให้บันทึกข้ามวัน แปลว่าหากสหกรณ์มีรายรับเงินสดก็ดีหรือรายจ่ายเงินสดก็ดี พนักงานของสหกรณ์จะต้องบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับการรับและการจ่ายเงินสดเหล่านั้นในวันดังกล่าวและต้องมีเอกสารประกอบการลงบัญชีด้วย นอกจากนี้ ทรัพย์สินอื่นที่ไม่เกี่ยวกับเงินสดจะต้องบันทึกในบัญชีรายการทรัพย์สินของสหกรณ์อย่างช้าทุก 3 วัน จึงเห็นได้ว่าหากสหกรณ์ดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามหลักการบัญชีในมาตรา 65 นี้ การทุจริตหรือการดำเนินการโดยไม่ถูกต้องประการอื่นก็สามารถตรวจสอบได้ในทันทีที่ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์แต่ละแห่ง และผู้ที่คิดจะกระทำโดยไม่ถูกต้องก็ไม่สามารถกระทำได้หรือหากกระทำได้ก็จะมีหลักฐานเอาผิดได้

ในฐานะผู้ตรวจการสหกรณ์ที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจการสหกรณ์ สิ่งจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบในการดำเนินกิจการของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ในแต่ละสหกรณ์ก็คือ สมุดบัญชีเกี่ยวกับกระแสเงินสดหรือทรัพย์สินต่างๆ ของสหกรณ์ เมื่อผู้ตรวจการสหกรณ์ตรวจสอบแล้วพบว่าได้ลงบัญชีโดยไม่ถูกต้อง ก็จะต้องให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

ชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าว และหากตรวจสอบต่อไปพบว่าเงินสดขาดบัญชี หรือทรัพย์สินรายการต่างๆ ลงบัญชีไว้ไม่ถูกต้อง ก็จะต้องรีบดำเนินการ ตามกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นอีก และกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วก็ต้องดำเนินการเพื่อให้สหกรณ์ได้รับความเสียหาย น้อยที่สุด ในการลงบัญชีดังกล่าวจะมีตัวเลขลอยๆ ไม่ได้ จำเป็นที่จะต้องมี เอกสารประกอบการลงบัญชีที่สมบูรณ์ครบถ้วนถูกต้องประกอบการลงบัญชี ไว้ตามมาตรา 65 วรรคสาม ดังนั้น ผู้ตรวจการสหกรณ์ก็จะตรวจสอบ ได้ว่าในการลงบัญชีนั้นมีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับรายการต่างๆ ถูกต้องหรือไม่ ซึ่งหากสหกรณ์ทุกแห่งปฏิบัติตามมาตรา 65 นี้ สหกรณ์แห่งนั้นก็จะไม่มีปัญหา เกี่ยวกับบัญชีของสหกรณ์ ดังนั้น ผู้ตรวจการสหกรณ์จำต้องเข้าใจตรงกันว่า มาตรานี้ คือ หัวใจของสหกรณ์ และจะต้องตรวจสอบให้สหกรณ์ปฏิบัติ ให้ถูกต้องอยู่เสมอ

มาตรา 130 ผู้ใดไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์หรือชุมนุมสหกรณ์ตามคำสั่งของ นายทะเบียนสหกรณ์ ร้องนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย ซึ่งสั่งการตามมาตรา 17 หรือไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของกลุ่มเกษตรกรตามคำสั่งของ นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียน กลุ่มเกษตรกรมอบหมายตามมาตรา 128 แล้วแต่กรณี ต้องระวางโทษปรับ ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 131 ผู้ใดขัดขวาง หรือไม่ให้คำชี้แจงแก่นายทะเบียนสหกรณ์ ร้องนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายตามมาตรา 18 หรือขัดขวาง

หรือไม่ให้คำชี้แจงแก่นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรมอบหมายตามมาตรา 124 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 133 ผู้ใดฝ่าฝืนไม่แก้ไขข้อบกพร่องตามที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการ ตามมาตรา 22 (1) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

บทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 เป็นการ กำหนดโทษไว้สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งการกำหนดโทษ ดังกล่าวไว้มีทั้งโทษจำคุกหรือโทษปรับ ซึ่งเป็นโทษทางอาญา ดังนั้น ในพระราช บัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ จึงถือว่าบางส่วนเป็นกฎหมายอาญา เพราะกฎหมาย อาญานั้นเป็นกฎหมายที่ระบุนความผิดและระบุโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้

การฝ่าฝืนที่เป็นประเด็นให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องพิจารณาในประเด็นแรก คือ กรณีผู้ที่ไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์หรือ ของผู้ตรวจการสหกรณ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17 โดยกำหนดโทษไว้ว่า ผู้ที่ฝ่าฝืนกรณีดังกล่าวจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท นอกจากนี้ ยังเป็นกรณีที่ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ให้คำชี้แจงแก่นายทะเบียนสหกรณ์รวมถึง ผู้ตรวจการสหกรณ์ โดยได้กำหนดโทษไว้ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท และที่เป็นประเด็นปัญหามากที่สุดจนกระทั่งปัจจุบันมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้น คือ กรณีผู้ใดฝ่าฝืนไม่แก้ไขข้อบกพร่องตามที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการ โดยใช้อำนาจตามมาตรา 22 (1) ซึ่งระบุนอัตราโทษปรับไว้ไม่เกิน 10,000 บาท คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ที่ได้รับคำสั่งจากนายทะเบียนสหกรณ์ ให้แก้ไขข้อบกพร่องแต่ไม่แก้ไขตามคำสั่งดังกล่าวของนายทะเบียนสหกรณ์ โดยนายทะเบียนสหกรณ์ได้ดำเนินคดีกับผู้ฝ่าฝืน แต่ในคดีดังกล่าวนั้น ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้องเนื่องจากขาดอายุความ ซึ่งเข้าใจว่าคดีดังกล่าว

อยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลชั้นอุทธรณ์ ข้อเท็จจริงเท่าที่ได้ความจากการสอบถามเห็นว่าเมื่อมีการฝ่าฝืนคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว จะมีขั้นตอนในการที่นายทะเบียนสหกรณ์จะต้องร้องทุกข์หรือมอบอำนาจให้มีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน หลังจากนั้นพนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานและส่งสำนวนให้กับพนักงานอัยการ แต่ระยะเวลาทั้งที่พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการพิจารณาก่อนส่งฟ้องต่อศาลนั้น ล่วงเลยระยะเวลา 1 ปี นับตั้งแต่วันเกิดเหตุ ตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 (5) ซึ่งมีอายุความเพียง 1 ปี สำหรับคดีที่ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 เดือนลงมา หรือโทษอย่างอื่น ซึ่งคดีดังกล่าวจำต้องรอคำพิพากษาที่ถึงที่สุดศาลสูงต่อไป

แต่ปัญหาดังกล่าวในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ตรวจการสหกรณ์จะต้องนำมาศึกษาและแก้ไขป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นอีกสำหรับปัญหาประการหนึ่ง คือ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์ออกคำสั่งตามมาตรา นี้แล้ว คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว ผู้มีส่วนได้เสีย มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 26 ซึ่งมาตราดังกล่าว ระบุว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด ดังนั้น ระยะเวลา นับจากนายทะเบียนสหกรณ์ออกคำสั่งและครบกำหนดแล้วคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งถือว่าความผิดเกิดขึ้นแล้ว หากนับอายุความตั้งแต่นั้น การอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ จึงไม่เป็นเหตุให้ไม่ต้องนับอายุความ เพราะในขณะนั้นถือว่าความผิดเกิดขึ้นแล้วทันทีที่ครบกำหนดตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติ แต่กรณีดังกล่าวทราบว่าพนักงานอัยการมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวน สอบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในการอุทธรณ์ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติด้วย

ในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยส่วนใหญ่แล้วจะใช้ระบบกล่าวหา ดังนั้น ผู้กล่าวหาจะต้องมีภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือไม่ และจะต้องรับผิดชอบการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอายุความตามแต่ละลักษณะคดี และถือว่าเรื่องอายุความในคดีอาญาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย ดังนั้น ในทุกกรณีที่เกิดปัญหาและจะต้องดำเนินคดีในทางอาญา นายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ตรวจการสหกรณ์จะต้องได้รับคำแนะนำหรือปรึกษาหารือกับฝ่ายกฎหมายของกรมส่งเสริมสหกรณ์โดยเร่งด่วน ในส่วนของผู้เขียนได้เขียนหนังสือเรื่อง การแก้ปัญหของสหกรณ์ในทางกฎหมาย ซึ่งจัดพิมพ์มาแล้ว 3 ครั้ง แต่ภายหลังมีการแก้ไขกฎหมายหลายครั้ง จึงต้องปรับปรุงแก้ไข คาดว่าเร็วๆ นี้ จะจัดพิมพ์ได้แล้วเสร็จ

พิมพ์ที่

ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด สาขา 4

145, 147 ถ.เลี้ยวเมืองนนทบุรี ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

โทร. 0 2525 4807-9, 0 2525 4853-4 โทรสาร 0 2525 4855

E-mail : art.acft@gmail.com www.co-opthai.com



www.cpd.go.th

