

**การทบทวนความเหมาะสมและการดำเนินการปรับปรุงแก้ไข
ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วย การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559**

โดย เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง

.....

มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์สหกรณ์ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 บัญญัติให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ และให้นายทะเบียนสหกรณ์ กำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ นายทะเบียนสหกรณ์จึงมีคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ 14/2558 ลงวันที่ 30 กันยายน 2558 มอบอำนาจให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการและออกระเบียบ คำแนะนำ เพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบกิจการ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 16 (8) และมาตรา 53 ออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 แก้ไขเพิ่มเติม วรยศของมาตรา 53 ดังนี้ “จำนวน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการรับสมัคร และการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด โดยอาจกำหนดให้แตกต่างกันตามขนาด และประเภทของสหกรณ์ก็ได้”

นายทะเบียนสหกรณ์จึงมีคำสั่งที่ 3/2562 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2562 มอบอำนาจให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีอำนาจในการกำหนดจำนวน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการรับสมัคร และการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 รวมถึงให้มีอำนาจในการออกระเบียบ คำแนะนำ คำสั่ง หรือประกาศ เพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบกิจการ ดังนั้น ผู้จัดทำผลงานจึงได้ทำการทบทวนความเหมาะสมของการบังคับใช้ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 โดยพิจารณาจากสภาพแวดล้อมปัจจุบันของการตรวจสอบกิจการ ปัญหาที่เกิดจากการใช้ระเบียบดังกล่าว รวมทั้งปัจจัยอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อกรตรวจสอบกิจการสหกรณ์จากกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใหม่ และได้ดำเนินการยกร่างระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ วิธีการในการตรวจสอบกิจการใหม่ให้สอดคล้องกับมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

การทบทวนความเหมาะสมของการบังคับใช้และดำเนินการปรับปรุงแก้ไขระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ.2559 ให้สอดคล้องกับมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น มีจุดประสงค์เพื่อให้การตรวจสอบกิจการสหกรณ์มีหลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

วิธีการรับสมัคร อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการให้เหมาะสมกับขนาดและประเภทของสหกรณ์ ดังนั้น ในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการใน ร่าง ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. จึงต้องพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่กำหนดให้การให้กู้และให้สินเชื่อการรับฝากเงิน การก่อหนี้ และการสร้างภาระผูกพัน การกู้ยืมเงิน หรือการค้าประกัน การดำรงเงินกองทุน การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การฝากเงินหรือการลงทุน การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรองในสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่งผลให้การตรวจสอบกิจการในสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยเฉพาะในสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่ ไม่สามารถใช้วิธีการตรวจสอบกิจการแบบเดิม ๆ ได้อีกต่อไป จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการตรวจสอบกิจการให้สอดคล้องกับปริมาณงานและลักษณะการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ รวมถึงเกณฑ์กำกับตามกฎหมายกระทรวงที่จะออกตามความในมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

ดังนั้น นอกจากผู้จัดทำผลงานจะต้องทบทวนว่า ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ กำหนดจำนวน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการ วิธีการรับสมัคร การขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการให้เหมาะสมกับขนาดและประเภทของสหกรณ์หรือไม่แล้ว ยังต้องพิจารณาว่า วิธีการที่กำหนดไว้นั้น สอดคล้องกับกฎกระทรวงที่จะออกตามความในมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ โดยต้องพิจารณาทั้งกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบกิจการตั้งแต่ขั้นตอนแรก คือ การกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการที่เหมาะสมกับขนาดและประเภทของสหกรณ์ การกำหนดคุณสมบัติที่จำเป็นและพึงประสงค์ในการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ ลักษณะต้องห้ามที่ไม่พึงประสงค์ในการทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบกิจการ ขั้นตอนวิธีการในการรับสมัครผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามมาสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการ จนถึงขั้นตอนการวินิจฉัยการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ

จากการรวบรวมคำวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 และศึกษาผลกระทบจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2562 พบว่า มีประเด็นที่จะต้องนำไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 ดังนี้

1. เมื่อพิจารณาแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนตามร่าง ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ซึ่งที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการแล้วนั้น เห็นว่า แนวคิดในการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนประสงค์ที่จะควบคุมกำกับดูแลความเสี่ยง 4 ด้าน ได้แก่ (1) ความเสี่ยงด้านเครดิต (2) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง (3) ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ และ (4) ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล เนื่องจากเห็นว่าสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีการดำเนินธุรกรรมทางการเงินที่มีความเสี่ยงและมีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเงินอื่น ๆ มีการลงทุนในหลักทรัพย์เพื่อแสวงหาผลตอบแทน โดยการกู้ยืมระยะสั้นจากภายนอกเพื่อมาปล่อยกู้ระยะยาวให้กับสมาชิก ดังนั้น ในการบริหารงานของสหกรณ์

หากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ไม่ได้มีการบริหารจัดการความเสี่ยง หรือขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดการบริหารความเสี่ยงแล้ว อาจทำให้การดำเนินกิจการของสหกรณ์ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินได้ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเชื่อมั่นของสมาชิก และอาจกระทบต่อระบบสหกรณ์เป็นวงกว้างต่อไปได้

ผู้จัดทำผลงานจึงนำแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและการกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วมาปรับใช้ในการทบทวนจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ โดยเห็นว่าผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีสินทรัพย์ตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ควรต้องเป็นผู้มีความรู้เรื่องการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านเครดิต ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ การวิเคราะห์และตรวจสอบรายงานทางการเงินเป็นอย่างน้อย และเห็นว่าบุคคลเพียงคนเดียวไม่สามารถตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพได้ จึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้บุคคลเพียงคนเดียวทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีสินทรัพย์ตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป แต่ควรกำหนดให้มี “คณะผู้ตรวจสอบกิจการ” ประกอบด้วย บุคคลอย่างน้อยห้าคนหรือหนึ่งนิติบุคคล ร่วมกันทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ทั้งด้านการเงิน การบัญชี และการบริหารจัดการความเสี่ยง

(2) ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 ข้อ 7 (2) กำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องผ่านการอบรมการตรวจสอบกิจการจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับการรับรองหลักสูตรจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหามากที่สุด เนื่องจากมีหนังสือร้องเรียนและร้องขอให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์วินิจฉัยสั่งการในเรื่องนี้เป็นจำนวนมาก รวมถึงมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนระเบียบนี้ โดยอ้างเหตุแห่งการฟ้องคดีเนื่องมาจากข้อกำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องผ่านการอบรมจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับการรับรองจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษายกฟ้องแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากเรื่องนี้เป็นประเด็นปัญหาที่กระทบต่อผู้ตรวจสอบกิจการมากที่สุด จึงยังคงมีข้อโต้แย้งอยู่เสมอว่า การอบรมการตรวจสอบกิจการตามที่กำหนดนั้น ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ผู้ผ่านจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถมากกว่าผู้ที่ไม่เคยผ่านการอบรมมาก่อนก็ตาม แต่จากการศึกษาจากงานวิจัยที่ผ่านมาพบว่า การกำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องผ่านการอบรม ถือเป็นเรื่องที่จำเป็น เนื่องจากผู้ที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการได้นั้น ต้องมีความรู้ความเข้าใจในหลักและวิธีการสหกรณ์ ระบบบัญชี และโครงสร้างการดำเนินงานของสหกรณ์ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และวิธีการในการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ เพื่อจะได้ปฏิบัติงานตรวจสอบกิจการสหกรณ์ได้อย่างครบถ้วน ถูกต้อง น่าเชื่อถือเป็นประโยชน์ต่อสหกรณ์และสมาชิกได้สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงยังคงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้ผู้ที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ต้องผ่านการอบรมการตรวจสอบกิจการมาก่อน

(3) ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจสอบกิจการไว้หลายประการ แต่กรณีที่เป็นประเด็นปัญหามากที่สุด คือ ข้อ 8 (2) ที่กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นผู้ตรวจสอบกิจการต้องพ้นจากการเป็นกรรมการมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีบัญชี จึงได้ทำการรวบรวมเรื่องที่ได้เคยวินิจฉัยปัญหาในประเด็นข้อนี้ และศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองกลางหมายเลขแดงที่ 2092/2561 แล้ว เห็นว่า การกำหนดให้ผู้ตรวจสอบ

กิจการมีลักษณะข้อห้ามตามข้อ 8 (2) นี้ มีจุดประสงค์เพื่อให้การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์มีมาตรฐานสามารถดำเนินการไปได้ด้วยความโปร่งใส และป้องกันเพื่อไม่ให้มีการดำเนินงานที่อาจมีผลประโยชน์ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ของสหกรณ์ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของสหกรณ์สมตามเจตนารมณ์ที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดให้กรรมการที่พ้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการไม่เกิน 2 ปี เป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม

(4) กฎหมายบัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดวิธีการรับสมัครให้เหมาะสมกับขนาดและประเภทของสหกรณ์ก็ได้ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ จึงได้ทำการศึกษาข้อมูลในเรื่องนี้ พบว่า ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 ไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในเรื่องนี้ จึงต้องพิจารณาต่อไปว่า ควรกำหนดวิธีการรับสมัครให้มีความแตกต่างกันตามขนาดและประเภทของสหกรณ์หรือไม่ จากการศึกษาวิธีการรับสมัครผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์พบว่า สามารถทำได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละสหกรณ์ เนื่องจากสหกรณ์แต่ละประเภทมีบริบทที่แตกต่างกัน สหกรณ์ทุกประเภทสามารถกำหนดวิธีการรับสมัครผู้ตรวจสอบกิจการได้หลากหลาย โดยวิธีการที่หลากหลายนั้น ต้องคงไว้ซึ่งหลักการมีส่วนร่วม คือต้องให้สมาชิกทุกคนได้มีโอกาสในการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ และต้องให้ที่ประชุมใหญ่อนุมัติผลการเลือกตั้ง ดังนั้น จึงควรให้สหกรณ์มีอิสระในการกำหนดวิธีการรับสมัครผู้เข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับของสหกรณ์ ไม่ควรกำหนดวิธีปฏิบัติที่อาจจะเป็นการสร้างภาระเกินจำเป็นให้กับสหกรณ์ จึงไม่ควรกำหนดวิธีการรับสมัครวิธีการใดวิธีการหนึ่งไว้ในระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ แต่ต้องกำหนดวิธีปฏิบัติให้สหกรณ์ประกาศขั้นตอนและวิธีการรับสมัครเข้ารับการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและประกาศให้สมาชิกทราบก่อนวันประชุมใหญ่ เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์ทุกคนได้รับทราบโดยทั่วถึง โดยไม่มีการปกปิดข้อมูล

(5) เรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจสอบกิจการ นายทะเบียนสหกรณ์ไม่เคยมีการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของวาระการดำรงตำแหน่ง ทำให้เกิดปัญหาการผูกขาดการดำรงตำแหน่ง จึงเห็นว่า เพื่อความโปร่งใสและหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี ควรที่จะกำหนดการสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจสอบกิจการ เพื่อให้มีการเว้นวรรคในการทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบกิจการอย่างน้อยหนึ่งปีบัญชี เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นได้เข้ามาทำหน้าที่ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง โดยกำหนดให้สหกรณ์เป็นผู้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจสอบกิจการไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ ภายใต้เงื่อนไขว่า วาระการดำรงตำแหน่งนั้น ต้องไม่เกินคราวละ 3 ปี เมื่อครบกำหนดตามวาระแล้ว ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการใหม่ โดยบุคคลผู้นั้นอาจจะได้รับการเลือกตั้งให้เป็นผู้ตรวจสอบกิจการต่อไปได้อีกหนึ่งวาระ แต่หากดำรงตำแหน่งมาแล้วสองวาระติดต่อกัน ไม่สามารถเสนอตัวเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการอีกได้ ต้องเว้นระยะไว้อย่างน้อยหนึ่งปี

(6) เรื่องการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 กำหนดไว้ในหมวด วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ตรวจสอบกิจการ โดยกำหนดเหตุที่ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ตรวจสอบกิจการ นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก ที่ประชุมใหญ่มีมติถอดถอน และนายทะเบียนสหกรณ์วินิจฉัยว่าขาดคุณสมบัติตามข้อ 7 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 8

จากการศึกษาผลกระทบในเรื่องนี้ พบว่าการกำหนดวิธีปฏิบัติเช่นนี้ มีปัญหาในการบังคับใช้ เนื่องจากกำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้วินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม แต่ให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อลดขั้นตอนในการวินิจฉัยปัญหา และลดปัญหาการซ้ำซ้อนของผู้ใช้อำนาจตามระเบียบฯ ในการปรับปรุงแก้ไขระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 จึงควรแก้ไขเพิ่มเติม เรื่องการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการไว้ ด้วยเหตุดังนี้ (1) พ้นจากตำแหน่งตามวาระ (2) ตาย (3) ลาออก (4) ที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ลงมติถอดถอน (5) อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ว่าขาดคุณสมบัติตามข้อ 7 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 8

(7) ตั้งแต่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ขึ้นถือใช้ ไม่เคยกำหนดวิธีการในการปฏิบัติงานตรวจสอบกิจการสหกรณ์ไว้ในระเบียบฯ เพียงแต่กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ไว้กว้าง ๆ โดยกำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องตรวจสอบการดำเนินงานทั้งปวงของสหกรณ์ รวมทั้งตรวจสอบกิจการด้านต่าง ๆ ของสหกรณ์ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ ดังนั้น ในการแก้ไขปรับปรุงแก้ไข ร่าง ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. ให้สอดคล้องกับกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ เห็นว่าควรกำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการไว้ในระเบียบ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้กับผู้ตรวจสอบกิจการได้ โดยกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องตรวจสอบทั้งด้านการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินการบัญชี การปฏิบัติการ ควบคุมภายใน การรักษาความปลอดภัยของข้อมูลสารสนเทศของสหกรณ์ และตรวจสอบการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ กำหนดขอบเขตการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ให้ครอบคลุมถึงการตรวจสอบวิเคราะห์ การประเมินผล ประเมินประสิทธิภาพการควบคุมภายใน และในขณะเดียวกัน เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติเรื่องการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน จึงกำหนดให้คณะผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ตามกฎหมายกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 89/2 (1) ต้องกำหนดขอบเขตและเสนอรายงานผลการตรวจสอบ เพื่อให้ตรวจสอบและเสนอรายงานผลการตรวจสอบในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย (1) การตรวจสอบรายงานทางการเงิน (2) การบริหารความเสี่ยง (3) การบริหารความเสี่ยงด้านสินเชื่อ (4) การบริหารความเสี่ยงด้านการลงทุน (5) ด้านการบริหารความเสี่ยงด้านสินทรัพย์และหนี้สิน

ผู้จัดทำผลงานได้ทำการศึกษา ที่มาของอำนาจหน้าที่ เหตุผลความจำเป็น กรอบแนวคิดที่จะต้องนำมาปรับใช้ในการแก้ไขระเบียบ ทำการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล ศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากใช้ระเบียบเดิม ศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้มีการตรวจสอบกิจการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ได้ทำการพิจารณาเทียบเคียงงานตรวจสอบกิจการสหกรณ์กับงานตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แล้ว พบว่างานตรวจสอบกิจการสหกรณ์เป็นการตรวจสอบที่แตกต่างหากจากงานสอบบัญชีสหกรณ์และมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน และพบว่างานตรวจสอบกิจการมีลักษณะคล้ายคลึงใกล้เคียงกับงานตรวจสอบภายใน จึงได้นำหลักการ วิธีการตรวจสอบภายในมาปรับใช้ในการกำหนดวิธีการตรวจสอบกิจการ

เมื่อได้ข้อมูลประกอบการพิจารณาในการยกร่าง ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. ครบถ้วนทุกประเด็นแล้ว ผู้จัดทำผลงานได้ทำการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559

เรียงตามข้อ จัดทำตารางเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างระเบียบเดิมและร่างระเบียบที่แก้ไขเพิ่มเติม พร้อมให้เหตุผลประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุง หลังจากนั้น ผู้จัดทำผลงานได้นำเสนอร่าง ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วย การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. เพื่อให้คณะกรรมการจัดทำร่างกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้พิจารณาเห็นชอบในหลักการ ที่ประชุมคณะทำงานฯ ได้พิจารณารับหลักการตามร่างระเบียบดังกล่าว และได้มีข้อเสนอแนะ เพื่อให้นำไปปรับปรุงแก้ไข ร่าง ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้จัดทำผลงานได้นำความเห็นของคณะทำงานฯ มาปรับปรุงแก้ไข และนำเสนอที่ประชุมอีกครั้ง จนที่ประชุมเห็นชอบ และมีมติให้นำร่างดังกล่าว ไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียผ่านทางเว็บไซต์กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ต่อไป

ข้อเสนอแนะ

ร่างระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. กำหนดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิด เพื่อให้การตรวจสอบกิจการสหกรณ์มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน สหกรณ์สามารถเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการที่มีความรู้ ความสามารถมาทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการ สหกรณ์และให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การบริหารงานของของสหกรณ์มีความเข้มแข็ง โปร่งใส สร้างความเชื่อมั่นให้กับสมาชิกสหกรณ์ได้ว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นไปตามหลักและวิธีการสหกรณ์ ภายใต้กฎหมาย ระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในข้อบังคับของสหกรณ์ การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีปฏิบัติงานตรวจสอบกิจการสอดคล้องเป็นไปตามบทบัญญัติเรื่องการตรวจสอบกิจการตามมาตรา 53 และหลักเกณฑ์การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนที่กำหนดเป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่แก้ไขเพิ่มเติม

อย่างไรก็ตาม ในการออกระเบียบ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการ อาจจะมีปัญหาในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากข้อจำกัดของการร่างระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง คือไม่สามารถกำหนดวิธีปฏิบัติ ขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นรายละเอียดได้ครบถ้วนทุกกระบวนการงานโดยเฉพาะรายละเอียดขั้นตอนการปฏิบัติงานตรวจสอบ ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการที่มีรายละเอียดมาก ไม่เหมาะที่กำหนดไว้ในระเบียบ ดังนั้น เห็นว่า เพื่อรองรับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในการถือปฏิบัติตาม ร่าง ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วย การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ควรดำเนินการดังนี้

1. กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการตอบปัญหาที่เกิดจากการถือใช้ระเบียบฯ เนื่องจาก เมื่อร่าง ระเบียบฯ มีผลใช้บังคับแล้ว อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะข้อกำหนดบางเรื่องเป็นเรื่องใหม่ ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 จึงเป็นเรื่องใหม่ ที่สหกรณ์ไม่เคยถือปฏิบัติมาก่อน โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนขนาดใหญ่ ดังนั้น ในกรณีที่มีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ในฐานะผู้รักษาการตามระเบียบ ต้องทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นให้ได้ข้อยุติ การกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้โดยชัดเจน เพื่อดูแลรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา อุปสรรคใน

การปฏิบัติงานตามระเบียบ จะทำให้แก้ไขปัญหาลึกเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการยุติลงโดยเร็ว ส่งผลดีต่อสหกรณ์และผู้ตรวจสอบกิจการ ทำให้สามารถถือปฏิบัติตามระเบียบต่อไปได้ โดยไม่มีข้อขัดข้อง ทำให้การตรวจสอบกิจการเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกและสหกรณ์สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2. จัดทำคำแนะนำหรือคู่มือในการปฏิบัติงานเพิ่มเติมให้กับผู้ตรวจสอบกิจการได้ใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงาน เพื่อให้การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์เป็นไปตามระเบียบฯ โดยเฉพาะการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนวิธีการตรวจสอบให้ครอบคลุมถึงเรื่องที่สหกรณ์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนตามมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่เคยมีการกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาก่อน

การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์
ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559

โดย เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง

สหกรณ์เป็นองค์กรที่รวมบุคคลที่มีฐานะอ่อนแอทางเศรษฐกิจ โดยความสมัครใจของตนเอง เพื่อประกอบธุรกิจร่วมกัน ตามหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยถือหลักความเสมอภาค เพื่อกำจัดการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของคนกลางในด้านต่าง ๆ และยกระดับความเป็นอยู่ของตนและสังคมให้ดีขึ้น ในประเทศไทยมีการจัดตั้งสหกรณ์ตั้งแต่เมื่อครั้งยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ด้วยหวังว่าสหกรณ์จะช่วยเหลือราษฎรที่ประสบปัญหาหนี้สิน และไม่มีเงินทุนในการประกอบอาชีพจะได้มีแหล่งเงินทุนเป็นของตนเอง โดยในระยะแรกของการจัดตั้งสหกรณ์ รัฐได้ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนด้านเงินทุนและบุคลากร เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจอันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่สมาชิกได้ และได้ส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์ พัฒนาและส่งเสริมสหกรณ์ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้เรื่อยมา โดยคาดหวังว่า สหกรณ์จะเป็นองค์กรทางเศรษฐกิจที่เป็นแหล่งเงินทุนของประชาชนและมีศักยภาพในการแข่งขันกับธุรกิจอื่น สามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจในเบื้องต้นให้กับเกษตรกรได้ โดยยึดหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

ในระยะแรกของการจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศไทย ภาครัฐจึงให้การส่งเสริม สนับสนุนด้านเงินทุนแก่สหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์จึงกำหนดให้อำนาจนายทะเบียน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกำกับดูแลกิจการของสหกรณ์ เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลเรื่องเงินทุนของสหกรณ์อย่างใกล้ชิด แต่การใช้อำนาจควบคุมกำกับของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องไม่เข้าไปครอบงำหรือแทรกแซงกิจการของสหกรณ์ จนทำให้สหกรณ์ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานของตนเอง ดังนั้น จึงพบว่า โครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์ตั้งแต่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471 เป็นต้นมา จึงบัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลสหกรณ์ ตั้งแต่สหกรณ์เริ่มตั้งจนกระทั่งเลิกสหกรณ์

เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ในกาลต่อมา จึงมีแนวคิดที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐควรจะลดบทบาทในการควบคุม กำกับดูแล ควรให้สหกรณ์เข้มแข็งและพึ่งพาตัวเองได้ ด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของสมาชิก โดยให้สมาชิกได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ เพื่อให้สมาชิกสามารถควบคุมกันเองได้ด้วยระบอบประชาธิปไตย หลักการนี้ปรากฏชัดเจนในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ที่บัญญัติให้สหกรณ์จำกัดอาจมีผู้ตรวจสอบกิจการคนหนึ่งหรือหลายคน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์จำกัดแล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ แต่เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นข้อบังคับที่ต้องให้สหกรณ์จำกัดมีผู้ตรวจสอบกิจการ จึงเป็นเหตุให้ในขณะนั้น สหกรณ์ส่วนใหญ่โดยเฉพาะสหกรณ์ภาคการเกษตรไม่มีผู้ตรวจสอบกิจการ เนื่องจากไม่มีสมาชิกที่มีความรู้ หรือมีความสามารถเพียงพอที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ได้ ต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติเรื่องการตรวจสอบกิจการไว้ในมาตรา 53 กำหนดให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ จำนวนผู้ตรวจสอบกิจการให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

นายทะเบียนสหกรณ์จึงกำหนดระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ พ.ศ. 2543 ขึ้นถือใช้เป็นฉบับแรก ต่อมาได้มอบอำนาจให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มีอำนาจในการออกระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พนักงานเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์จึงได้อออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2554 ขึ้นถือใช้ และได้มีการแก้ไขระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วย การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์เรื่อยมา เพื่อให้การกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบ กิจการเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เมื่อได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการตรวจสอบกิจการตั้งแต่ถือใช้ระเบียบ นายทะเบียนสหกรณ์ พ.ศ. 2544 แล้ว พบว่า การตรวจสอบกิจการสหกรณ์ไม่ประสบความสำเร็จ ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับสมาชิกสหกรณ์ได้เท่าที่ควร เนื่องจาก ผู้ตรวจสอบกิจการยังมีความรู้ความสามารถในการตรวจสอบกิจการไม่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องให้ การศึกษาอบรมเรื่องการตรวจสอบกิจการแก่ผู้ที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการ โดยผู้ตรวจสอบ กิจการจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ เรื่องหลักและวิธีการสหกรณ์ เศรษฐศาสตร์ การเงินการบัญชี กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ จึงจะสามารถตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วย การตรวจสอบกิจการ สหกรณ์ พ.ศ. 2555 จึงกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นผู้ตรวจสอบกิจการต้องผ่านการอบรมจากกรม ตรวจบัญชีสหกรณ์หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับการรับรองหลักสูตรจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องผ่านการอบรมการตรวจสอบกิจการจาก กรมตรวจบัญชีสหกรณ์หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับการรับรองหลักสูตรจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์แล้วนั้น เป็นประเด็นที่สมาชิกสหกรณ์ไม่เห็นด้วย และเห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว เป็นการกระทำเกิน กว่าอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้เนื่องจากมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจเพียงกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการที่สหกรณ์พึงมี เท่านั้น จึงมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนระเบียบ นายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พ.ศ. 2555

คดีนี้ศาลปกครองวินิจฉัยในคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ 558/2556 สรุปความได้ว่า ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วย การตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พ.ศ. 2555 ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใด ขัดขวางความเป็นอิสระ แต่กลับส่งเสริมความโปร่งใส มาตรฐานของผู้ตรวจสอบกิจการ และยังคง หลักการตามนัยมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้คงอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง จึงเห็นว่า การกระทำของนายทะเบียนสหกรณ์ไม่ได้ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย และไม่ได้ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ จึงพิพากษา ยกฟ้อง

ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ประเด็นปัญหาเรื่อง อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ ยุติลง อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์จึงได้ กำหนดนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 เพื่อกำหนดวิธี ปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจสอบกิจการ วิธีการตรวจสอบ และการเสนอรายงานผลการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบกิจการขึ้นถือใช้ ระเบียบนี้มี ผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2559 เป็นต้นไป แต่ปรากฏว่า ก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ สหกรณ์ได้ ทำการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการไปก่อนแล้ว โดยถือปฏิบัติตามคำแนะนำนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง

ผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พ.ศ. 2556 ซึ่งมีได้กำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ต้องผ่านการอบรมการตรวจสอบกิจการจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับการรับรองหลักสูตรจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ไว้ ทำให้ช่วงแรกของการถือใช้ระเบียบฯ เกิดปัญหาในทางปฏิบัติทั้งในกรณีที่สหกรณ์ประกาศรับสมัครผู้ตรวจสอบกิจการแล้ว แต่ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ในประกาศรับสมัครเพื่อเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ทำให้สมาชิกสหกรณ์เลือกตั้งผู้ที่ไม่มีความสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ และสหกรณ์ไม่สามารถจัดหาผู้ที่ผ่านการอบรมการตรวจสอบกิจการมาสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการได้

การแก้ไขปัญหาในกรณีดังกล่าว นายทะเบียนสหกรณ์จึงได้ออกคำแนะนำ เรื่อง แนวปฏิบัติตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 เพื่อวางแนวปฏิบัติในระยะแรกที่สหกรณ์ยังไม่สามารถถือปฏิบัติตามระเบียบได้ โดยเฉพาะประเด็นปัญหาเรื่องคุณสมบัติตามข้อ 7 (2) จึงจัดให้มีการอบรมการตรวจสอบกิจการในทุกสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ และให้บุคคลผู้ที่ได้รับการคัดเลือกหรือเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ แต่ยังไม่ผ่านการอบรมการตรวจสอบกิจการได้เข้ารับการอบรมการตรวจสอบกิจการทุกคน เพื่อให้สมาชิกทุกคนที่ประสงค์จะทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการเป็นผู้มีความสมบัติครบถ้วนตามข้อ 7 ให้แล้วเสร็จ ภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2560 แต่หากบุคคลที่กล่าวมานั้นไม่เข้ารับการอบรมตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ให้ถือว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามข้อ 7 (2) และเพื่อลดปัญหาในการสรรหาผู้ตรวจสอบกิจการในระยะแรกนี้ ได้กำหนดให้ในกรณีที่สหกรณ์เลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการคนเดิม ซึ่งเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามข้อ 7 (2) ให้ผู้ตรวจสอบกิจการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีกหนึ่งปีบัญชี

มาตรการในการผ่อนปรนดังกล่าว กำหนดขึ้นเพื่อให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการที่มีความสมบัติครบถ้วนตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า สหกรณ์และผู้ตรวจสอบกิจการยังมีปัญหาอันเนื่องมาจากการต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว โดยเห็นได้จากหนังสือของสหกรณ์และผู้ตรวจสอบกิจการที่ได้มีการร้องขอให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะผู้รักษาการตามระเบียบนี้ใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการเพื่อแก้ไขปัญหาในการถือใช้ระเบียบนี้ และฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นายทะเบียนสหกรณ์เพิกถอนระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 เป็นคดีหมายเลขดำที่ 3/2560 ในคดีนี้ ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยแล้ว เห็นว่า ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการ พ.ศ. 2559 เป็นกฎที่มีข้อขัดแย้งกำหนดอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและมิได้มีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดหรือส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองไว้ จึงพิพากษายกฟ้องเป็นคดีหมายเลขแดงที่ 2095/2561

การวินิจฉัยปัญหาอันเนื่องมาจากการถือใช้ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าว ผู้จัดทำผลงานจะต้องให้ความเห็นเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการของอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ให้ถูกต้องเป็นไปตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายสหกรณ์ และเป็นไปตามข้อกำหนดในระเบียบ ดังนั้น การปฏิบัติงานก่อนการให้ความเห็น จึงต้องมีการรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และสรุปประเด็นของเรื่องที่เป็นปัญหา เพื่อประกอบการพิจารณา การดำเนินการดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการให้ความเห็นในเบื้องต้น เนื่องจากวิธีปฏิบัติในการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ตรวจสอบกิจการที่มีความสมบัติและ

ไม่มีลักษณะต้องห้าม รวมถึงข้อกำหนดบางประการตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 ถูกกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรก ยังไม่มีแนวทางในการวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้น ทำให้การให้ความเห็นของผู้ปฏิบัติงานในระยะแรกไม่เป็นไปในทางเดียวกัน ผู้จัดทำผลงานจึงได้รวบรวมคำวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 ขึ้น เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้ใช้เป็นแนวทางในการให้ความเห็นเพื่อประกอบการวินิจฉัยปัญหาในการถือใช้ระเบียบนี้ต่อไป

จากการรวบรวมคำวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 พบประเด็นปัญหาที่สำคัญ ดังนี้

(1) ประเด็นปัญหาเรื่องคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบกิจการตามข้อ 7 การวินิจฉัยปัญหาในเรื่องนี้ ต้องแยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีสหกรณ์ดำเนินการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการเสร็จสิ้นแล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ กรณีที่อยู่ในบทบังคับตามบทเฉพาะกาลของระเบียบฯ กล่าวคือ ผู้ตรวจสอบกิจการที่ได้รับการเลือกตั้งแล้ว สามารถปฏิบัติงานต่อไปได้อีกหนึ่งปีทางบัญชีของสหกรณ์ และกรณีที่สหกรณ์ประกาศรับสมัครผู้ตรวจสอบกิจการก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ แต่กำหนดให้มีการเลือกตั้งหลังจากที่ระเบียบนี้ใช้บังคับแล้ว การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบกิจการจึงต้องพิจารณาว่า วันที่ที่ประชุมทำการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการเป็นวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับแล้วหรือไม่ หากเป็นวันหลังจากที่ระเบียบมีผลใช้บังคับแล้ว การพิจารณาคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบกิจการจึงต้องเป็นไปตามข้อ 7 ของระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559

(2) ประเด็นปัญหาเรื่องลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจสอบกิจการตามข้อ 8 การวินิจฉัยประเด็นปัญหาเรื่องนี้ ต้องแยกเป็น 2 กรณีเช่นเดียวกับประเด็นแรก แต่การวินิจฉัยปัญหาเรื่องลักษณะต้องห้าม ต้องพิจารณาอย่างเคร่งครัดไม่มีข้อผ่อนปรนเช่นเดียวกับผู้ที่ขาดคุณสมบัติตามข้อ 7 (2) ซึ่งสามารถผ่อนคลายเงื่อนไขให้เข้ารับการอบรมการตรวจสอบกิจการได้ แต่การเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามไม่สามารถผ่อนปรนได้ ดังนั้น หากสหกรณ์เลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการที่มีลักษณะต้องห้ามหลังจากระเบียบนี้มีผลบังคับใช้แล้ว ต้องถือว่าสหกรณ์ ไม่มีผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการ แต่หากเป็นกรณีที่เลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ ถือว่าผู้นั้นไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า ไม่มีกฎหมายไม่มีโทษ

(3) ประเด็นการวินิจฉัยปัญหาเรื่องอื่น ๆ ทั้งเรื่อง ร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อ 20 และ ข้อ 21 ร้องเรียนประเด็นปัญหาเรื่องการทำสัญญาจ้างระหว่างสหกรณ์และผู้ตรวจสอบกิจการ ร้องขอให้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบกิจการ หรือขอให้ผ่อนปรนให้ผู้ที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ไปพลางก่อน เรื่องการทำหน้าที่ของตัวแทนนิติบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ การวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ ต้องยึดถือตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และวัตถุประสงค์ของการกำหนดกฎเกณฑ์ให้ต้องปฏิบัติตามระเบียบฯ ที่ต้องการให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการที่ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ เป็นไปโดยโปร่งใส และผู้ตรวจสอบกิจการสามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ได้อิสระ ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นประโยชน์สูงสุดต่อสหกรณ์และสมาชิก

(4) ประเด็นการวินิจฉัยปัญหาเรื่องสภาพบังคับ เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้กำหนดบทลงโทษเรื่องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับ

การตรวจสอบกิจการไว้ ทำให้การกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16(8) และมาตรา 53 ไม่สามารถกำหนดสภาพบังคับที่จะให้สหกรณ์ถือปฏิบัติได้ การวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนี้จึงไม่สามารถกำหนดให้สหกรณ์ดำเนินการใด ๆ ที่จะเป็นการสร้างภาระแก่สหกรณ์ได้ เช่น สหกรณ์เลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการที่มีลักษณะต้องห้าม จึงต้องถือว่าสหกรณ์ไม่มีผู้ตรวจสอบกิจการ แต่การวินิจฉัยสั่งการเพื่อให้ปัญหายุติลง ไม่สามารถสั่งการให้สหกรณ์ดำเนินการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการใหม่ให้เป็นไปตามระเบียบฯ ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไม่ได้บัญญัติให้สหกรณ์ต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญเพื่อเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการใหม่ในกรณีนี้ จึงต้องใช้ดุลพินิจสั่งการ เพื่อไม่ให้เป็นการสร้างภาระเกินสมควรแก่สหกรณ์ จึงต้องวินิจฉัยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่จะต้องพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดแก่สหกรณ์

การรวบรวมประเด็นปัญหาที่ได้มีการวินิจฉัยสั่งการแล้ว เป็นรูปประมวลผลการวินิจฉัยและตอบข้อหารือเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการ จึงมีลักษณะเป็นคู่มือสำหรับให้ผู้ปฏิบัติงานที่รับผิดชอบเรื่องการตอบข้อหารือหรือจัดการเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 ได้ใช้เป็นแนวทางในการรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการพิจารณาให้ความเห็นเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานการวินิจฉัยเป็นแนวทางเดียวกัน โดยในประมวลผลการวินิจฉัยดังกล่าวนี้ ได้สรุปย่อข้อหารือ คำวินิจฉัย และเอกสารอ้างอิงประกอบ เพื่อให้ผู้ใช้งานสามารถใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอแนะ

ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 กำหนดขึ้นโดยอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พนักงานเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 16 (8) และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ 14/2558 ลงวันที่ 30 กันยายน 2558 กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการ กำหนดขึ้นภายใต้กรอบแนวคิด เพื่อให้การตรวจสอบกิจการสหกรณ์มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน สหกรณ์สามารถเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการที่มีความรู้ ความสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการสหกรณ์และให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การบริหารงานของสหกรณ์มีความเข้มแข็ง โปร่งใส สร้างความเชื่อมั่นให้กับสมาชิกสหกรณ์ได้ว่า การบริหารงานของคณะกรรมการดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

ตั้งแต่ระเบียบฉบับนี้มีผลใช้บังคับ พบว่า ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากระเบียบนี้มิได้กำหนดวิธีปฏิบัติการสำหรับการตรวจสอบกิจการที่ครอบคลุมในทุก ๆ เรื่อง เช่น กรณีผู้ตรวจสอบกิจการยื่นหนังสือลาออกต่อสหกรณ์แล้ว การลาออกจะมีผลเมื่อใด หรือในกรณีที่ผู้ตรวจสอบกิจการต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ สหกรณ์จะดำเนินการอย่างไร เพื่อให้สหกรณ์มีการตรวจสอบกิจการอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับได้มีการปรับปรุง แก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 แก้ไขเพิ่มเติมวรรคสองของมาตรา 53 ดังนี้ “จำนวน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการรับสมัคร และการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด โดยอาจกำหนดให้แตกต่าง

กันตามขนาดและประเภทของสหกรณ์ก็ได้” เป็นผลให้ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 ไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้การตรวจสอบกิจการสหกรณ์มีวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมกับขนาดและประเภทของสหกรณ์ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ใหม่ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

จากการรวบรวมปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 พบประเด็นปัญหาที่จำเป็นต้องนำไปปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การตรวจสอบกิจการสหกรณ์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นดังนี้

1. การกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบกิจการว่า ต้องผ่านการอบรมจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับการรับรองหลักสูตรจากการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ นั้น พบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่สามารถจัดอบรมการตรวจสอบกิจการให้กับสหกรณ์ได้ตามความต้องการ เนื่องจากปัญหาเรื่องงบประมาณในการดำเนินการ การดำเนินการในเรื่องนี้จึงต้องให้สันนิบาตสหกรณ์ หรือชุมนุมสหกรณ์ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดอบรมและให้ความรู้แก่สมาชิกสหกรณ์อยู่แล้ว ทำหน้าที่ในเรื่องนี้แทน โดยกรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่ต้องกำหนดหลักสูตรการตรวจสอบกิจการให้เหมาะสมกับประเภท ขนาดและปริมาณธุรกิจของสหกรณ์ เช่น สหกรณ์ประเภทออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีสินทรัพย์ตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ต้องให้ความรู้เพิ่มเติมแก่ผู้ตรวจสอบกิจการเกี่ยวกับเกณฑ์กำกับตามกฎหมายกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ต้องมีแนวทางในการพิจารณารับรองหลักสูตรการตรวจสอบกิจการของหน่วยงานอื่น เพื่อให้หลักสูตรการตรวจสอบกิจการให้เหมาะสมกับประเภทและขนาดของสหกรณ์

2. การกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจสอบกิจการ เพื่อต้องการให้การตรวจสอบกิจการมีความโปร่งใส ไม่มีผู้ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนมาทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ แต่สหกรณ์ยังไม่เข้าใจหลักการในข้อนี้ จึงได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง และมีหนังสือขอให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะผู้รักษาการตามระเบียบ พิจารณาอนุญาตผ่อนปรนให้ผู้ซึ่งมีลักษณะต้องห้าม โดยเฉพาะผู้ที่เคยเป็นกรรมการ แต่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วน้อยกว่าสองปีบัญชีของสหกรณ์ ให้สามารถทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบกิจการต่อไปได้อีกหนึ่งปีบัญชี จึงเป็นเรื่องที่ต้องทำความเข้าใจและให้ความรู้กับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ว่า ลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจสอบกิจการตามที่ระเบียบฯ กำหนด คือบุคคลที่เคยทำหน้าที่ในการบริหารสหกรณ์มาแล้ว บุคคลพวกนี้ต้องได้รับการตรวจสอบในการปฏิบัติหน้าที่ หากมาทำหน้าที่ตรวจสอบเสียเอง สหกรณ์ก็จะขาดความโปร่งใส อาจทำให้มีการปกปิดข้อมูลที่ต้องเปิดเผยให้สมาชิกได้รับทราบ ดังนั้น ผู้ที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการจึงต้องเป็นผู้ซึ่งคงไว้ซึ่งความเป็นอิสระ ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องเว้นระยะการดำรงตำแหน่ง เพื่อป้องกันมิให้มีเข้าไปการแทรกแซงหรือมีการก้าวก่ายการดำเนินงานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จนขาดความเป็นอิสระได้

3. ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งให้เป็นไปตามข้อบังคับของสหกรณ์ไม่เกินคราวละสามปี แต่อาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ เป็นเหตุให้ผู้ตรวจสอบกิจการไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง สามารถดำรงต่อไปได้โดยไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุด ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อสหกรณ์ เพราะขัดกับหลักความโปร่งใส หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี จึงเห็นว่า ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบฯ เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนกันทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการ

ไม่ให้มีการผูกขาดการใช้อำนาจ โดยกำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการมีวาระสิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง และให้ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

4. สหกรณ์ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบกิจการเท่าที่ควร ไม่ได้เข้าใจว่าผู้ตรวจสอบกิจการคือตัวแทนของสมาชิกที่เข้ามาตรวจสอบการบริหารงานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ เพื่อให้การบริหารงานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีความโปร่งใส เชื่อถือได้ กลับมองว่าผู้ตรวจสอบกิจการคือผู้ที่มาจับผิดการบริหารงานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ จึงมักมีประเด็นข้อพิพาทระหว่างผู้ตรวจสอบกิจการกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หรือผู้ตรวจสอบกิจการกับฝ่ายจัดการ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์จะต้องให้ความรู้ สร้างความเข้าใจ ให้กับสหกรณ์ถึงความสำคัญของการตรวจสอบกิจการ และในขณะเดียวกัน เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม ต้องปรับปรุงแก้ไขระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบกิจการ โดยกำหนดให้สหกรณ์มีหน้าที่ให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ประจำเดือน ในทุกวาระที่มีการประชุมปรึกษาหารือกัน มิใช่กำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการสามารถเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้เฉพาะวาระนำเสนอรายงานผลการตรวจสอบกิจการเท่านั้น เพราะผู้ตรวจสอบกิจการมีหน้าที่รับผิดชอบต่อสมาชิกที่จะต้องตรวจสอบการดำเนินการกิจการทั้งปวงของสหกรณ์ ไม่สามารถละเว้นไม่ตรวจสอบในเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้

5. การกำหนดให้สหกรณ์สามารถเลือกตั้งนิติบุคคลเป็นผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ได้ โดยให้แต่ละสหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการได้ไม่เกินหนึ่งนิติบุคคล โดยได้กำหนดในคำแนะนำไว้แล้วว่า นิติบุคคลในที่นี้ หมายถึง นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้ระบุผู้แทนนิติบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตรวจสอบกิจการโดยชัดเจน และบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นผู้แทนนิติบุคคลต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามข้อ 7 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 8 ของระเบียบฯ ด้วย แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัติพบปัญหาเรื่องการทำหน้าที่ของผู้แทนนิติบุคคล เนื่องจากมีกรณีที่สหกรณ์ให้บุคคลซึ่งมิใช่ผู้แทนนิติบุคคลตามที่ระบุไว้ ทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการและปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ในฐานะเป็นผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ และมีกรณีหน่วยงานซึ่งมิใช่เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขอเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ดังนั้น กรมตรวจบัญชีสหกรณ์จึงต้องสร้างการรับรู้ และทำความเข้าใจกับสหกรณ์โดยทำเป็นคำแนะนำ เรื่อง การเลือกนิติบุคคลเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ โดยต้องทำแนะนำให้สหกรณ์เข้าใจว่า นิติบุคคลใดบ้างที่จะสามารถทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ได้ และในกรณีที่สหกรณ์เลือกนิติบุคคลเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ บุคคลผู้กระทำการแทนนิติบุคคลได้ต้องเป็นผู้ที่ได้แจ้งชื่อไว้ในที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ว่าจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่แทนนิติบุคคล และผู้นั้นเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามข้อ 7 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 8 ของระเบียบฯ กรณีสหกรณ์ยินยอมให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ตัวแทนของนิติบุคคลที่ประชุมใหญ่ได้เลือกตั้งกระทำการที่ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ หรือกระทำการอื่นใดในนามผู้ตรวจสอบกิจการ การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกยกเลิกเพิกถอนได้ และอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์

6. การกำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องรายงานผลการตรวจสอบต่อที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นประจำทุกเดือนและให้รายงานผลการตรวจสอบประจำปีต่อประชุมใหญ่ของสหกรณ์ โดยมีได้กำหนดรายละเอียดของการรายงานให้เหมาะสมกับประเภทและขนาดของสหกรณ์ ทำให้การรายงานผลการตรวจสอบกิจการไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน ทำให้สมาชิกและสหกรณ์ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากรายงานผลการตรวจสอบกิจการในการตรวจสอบการดำเนินงาน

ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้อย่างครบถ้วน ดังนั้น กรมตรวจบัญชีสหกรณ์จึงต้องปรับปรุงรูปแบบรายงานผลการตรวจสอบกิจการ โดยอาจกำหนดเป็นคำแนะนำในการจัดทำและการเขียนรายงานผลการตรวจสอบกิจการให้เหมาะสมกับขนาดและประเภทของสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์และสมาชิกสามารถใช้ประโยชน์จากรายงานผลการตรวจสอบกิจการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7. การกำหนดจริยธรรมในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบกิจการไว้ เพื่อให้ผู้ตรวจสอบกิจการพึงยึดถือปฏิบัติในการปฏิบัติงาน แต่ไม่ได้กำหนดวิธีพิจารณาในกรณีพบว่า ผู้ตรวจสอบกิจการมีพฤติกรรมหรือกระทำการในลักษณะเป็นการกระทำที่ขัดจริยธรรม หรือไม่ปฏิบัติตามจริยธรรม ทำให้ข้อกำหนดเรื่องจริยธรรมในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบกิจการไม่มีสภาพบังคับ ดังนั้น ในการปรับปรุงแก้ไขระเบียบฯ หรือจัดทำคู่มือคำแนะนำการปฏิบัติงานควรกำหนดวิธีปฏิบัติในเรื่องนี้ให้ชัดเจนว่า ในกรณีที่มีผู้กล่าวหาว่าผู้ตรวจสอบกิจการไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมที่กำหนดให้พึงปฏิบัติ สหกรณ์ต้องดำเนินการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงว่า ข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูลหรือไม่ กรณีมีมูลตามข้อกล่าวหาและการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ต้องนำเสนอผลการสอบสวนต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อให้ที่ประชุมใหญ่จะได้พิจารณาดำเนินการต่อไป คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ไม่มีอำนาจลงโทษผู้ตรวจสอบกิจการ หากไม่ได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่

.....

การพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่

โดย เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ได้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 53 โดยบัญญัติให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ จำนวน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการรับสมัคร และการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการให้เป็นไปตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด โดยอาจกำหนดให้แตกต่างกันตามขนาดและประเภทของสหกรณ์ก็ได้ และในขณะเดียวกันก็แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยให้กำหนดเป็นกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการในการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า เป็นหลักการที่กำหนดขึ้นภายใต้แนวความคิด การปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ที่มีหลักการในลักษณะเดียวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยการนำหลักการ Basel I มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสหกรณ์ในการกำกับดูแลความเสี่ยงทั้ง 4 ด้าน ประกอบด้วย ความเสี่ยงด้านเครดิต ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ และด้านธรรมาภิบาล โดยมีแนวคิดในการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินของสหกรณ์ โดยแบ่งขนาดสหกรณ์ออกเป็น 2 ระดับ คือ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ที่มีสินทรัพย์ตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป และสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดเล็กที่มีสินทรัพย์น้อยกว่า 5,000 ล้านบาท โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์ขนาดใหญ่จะมีความเข้มงวดกว่าขนาดเล็ก เนื่องจากมีการทำธุรกรรมทางการเงินที่ซับซ้อนและมีการเชื่อมโยงกับสถาบันการเงินอื่น ๆ จึงมีความเสี่ยงมากกว่า ส่งผลให้การตรวจสอบกิจการในสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการในการตรวจสอบกิจการให้เหมาะสม สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

เมื่อพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับแล้ว นายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่ง ที่ 3/2562 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2562 มอบอำนาจให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจในการออกระเบียบ คำแนะนำ คำสั่ง หรือประกาศ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 16 (8) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบกิจการ ดังนั้น อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์ จึงต้องพิจารณาทบทวน วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการที่กำหนดไว้ในระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 นั้น มีความเหมาะสมกับขนาดและประเภทของสหกรณ์แล้วหรือไม่ และต้องมีการพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ให้เหมาะสมสอดคล้องกับเกณฑ์การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์

และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่

จากข้อมูลสารสนเทศจำนวนสหกรณ์จำแนกตามประเภทสหกรณ์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พบว่า ในปี 2562 มีสหกรณ์ออมทรัพย์ทั้งสิ้น 1,475 สหกรณ์ มีสหกรณ์เครดิตยูเนียน 624 สหกรณ์ เมื่อจำแนกขนาดของสหกรณ์โดยใช้ขนาดของสินทรัพย์ พบว่า สหกรณ์ที่มีสินทรัพย์ตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป มีเพียงสหกรณ์ออมทรัพย์ จำนวน 143 สหกรณ์ เท่านั้น และจากระบบรายงานทางการเงินของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พบว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีสินทรัพย์ตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ยังคงมีข้อสังเกตจากการตรวจสอบบัญชีตามรายงานผลการตรวจสอบบัญชีของผู้สอบบัญชี อันเนื่องมาจากสหกรณ์ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ประกาศ คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ รวมถึงไม่ปฏิบัติตามระเบียบและข้อบังคับของสหกรณ์ จึงเห็นว่า การพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการที่มีประสิทธิภาพจะสามารถลดข้อบกพร่องทางการเงินการบัญชีของสหกรณ์ และการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับ และระเบียบของสหกรณ์ ดังนั้น จึงเห็นว่า การพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการในสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ให้มีประสิทธิภาพ ต้องดำเนินการดังนี้

1. กำหนดระเบียบ วิธีปฏิบัติให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ผู้จัดทำผลงานได้ทำการศึกษา วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการถือใช้ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 แล้ว เห็นว่า ระเบียบนี้กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวปฏิบัติในการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ทุกประเภทและทุกขนาด จึงไม่เหมาะสมกับการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ต้องอยู่ภายใต้เกณฑ์กำกับ ตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงจำเป็นต้อง ทบทวน เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ในการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้ เหมาะสมกับขนาดและประเภทของสหกรณ์ ดังนี้

1.1 กำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ ให้เหมาะสมกับสหกรณ์ออมทรัพย์และ สหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ ตั้งแต่ถือใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นายทะเบียนสหกรณ์ได้ มีคำสั่งกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ ในกรณีที่สหกรณ์เลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการเป็นบุคคลธรรมดา ให้มีได้ไม่เกิน 5 คน และกรณีเป็นนิติบุคคลให้มีจำนวนไม่เกินหนึ่งนิติบุคคล และหลักเกณฑ์นี้ถือปฏิบัติ เรื่อยมา และไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ แต่ในการพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการสำหรับสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน จำเป็นต้องนำแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและการกำกับดูแล กิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมาปรับใช้ โดยเห็นว่า จำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ที่มีสินทรัพย์ตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ต้องสอดคล้องกับปริมาณการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ บุคคลเพียงคนเดียวไม่สามารถตรวจสอบกิจการ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึงทุกด้านได้อย่างมี ประสิทธิภาพ จึงกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มี ขนาดใหญ่ ให้มีผู้ตรวจสอบกิจการเป็นคณะบุคคล ประกอบด้วยบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถ อย่าง น้อย 5 คน ทำหน้าที่ร่วมกันตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ในนาม “คณะผู้ตรวจสอบกิจการ” เพื่อทำ การตรวจสอบการดำเนินงานกิจการทั้งปวงและการบริหารความเสี่ยงของคณะกรรมการดำเนินการ

สหกรณ์ และรายงานผลการตรวจสอบต่อที่ประชุมใหญ่เฉพาะด้านต่าง ๆ ดังนี้ (1) การตรวจสอบรายงานทางการเงิน (2) การบริหารความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล (3) การบริหารความเสี่ยงด้านสินเชื่อ (4) การบริหารความเสี่ยงด้านการลงทุน (5) การบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

1.2 การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจสอบกิจการให้เหมาะสมกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 กำหนดคุณสมบัติคุณสมบัติผู้ตรวจสอบกิจการต้องผ่านการอบรมการตรวจสอบกิจการจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับการรับรองหลักสูตรจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ แม้คุณสมบัติข้อนี้จะมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีข้อโต้แย้งว่าการผ่านการอบรมหลักสูตรการตรวจสอบกิจการไม่สามารถ ยืนยันได้ว่าบุคคลผู้นั้นจะเป็นผู้ที่มีความรู้สามารถตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม แต่เมื่อได้ศึกษาทบทวนประเด็นปัญหานี้แล้ว พบว่า ผู้ตรวจสอบกิจการยังขาดความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่องระเบียบและคำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังขาดทักษะในเรื่องการตรวจสอบบัญชี การวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน และการใช้คอมพิวเตอร์ การกำหนดคุณสมบัติให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องผ่านการอบรมหลักสูตรการตรวจสอบกิจการ จึงยังคงเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องคงไว้ ประกอบกับในการพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการสำหรับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน จำเป็นต้องนำแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและการกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมาปรับใช้ด้วย จึงเห็นว่า ผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ต้องผ่านการอบรมการตรวจสอบกิจการ เพื่อจะได้มีความรู้เรื่องการบริหารจัดการความเสี่ยง และหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 สามารถนำไปปรับใช้ในการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ได้ตามความเหมาะสมกับขนาดและประเภทของสหกรณ์

1.3 การกำหนดวิธีการรับสมัครผู้ตรวจสอบกิจการ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 ไม่ได้กำหนดเรื่องวิธีการรับสมัคร เข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ไว้ ในทางปฏิบัติพบว่า แต่ละสหกรณ์สามารถกำหนดวิธีปฏิบัติในการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการได้ โดยต้องกำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบังคับของสหกรณ์ จากการศึกษาวิธีการรับสมัครผู้ที่จะเข้ามารับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ พบว่าสามารถกระทำได้หลายวิธีการ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละสหกรณ์ จึงไม่ควรกำหนดวิธีการรับสมัครไว้ในระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ แต่ควรให้สหกรณ์มีอิสระในการกำหนดวิธีการรับสมัครผู้เข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์เอง แต่ต้องกำหนดให้สหกรณ์ประกาศขั้นตอนและวิธีการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและประกาศให้สมาชิกทราบก่อนวันประชุมใหญ่ เพื่อให้สมาชิกได้รับทราบโดยทั่วถึง

1.4 การกำหนดการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 กำหนดเรื่องการพ้นจากตำแหน่งผู้ตรวจสอบกิจการไว้ จากการศึกษาปัญหาในการถือใช้ระเบียบในเรื่องนี้ พบว่า ระเบียบกำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้วินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม แต่ให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น สหกรณ์มีปัญหาในการวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจสอบกิจการ และอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้วินิจฉัยสั่งการ จนปัญหานั้นได้ข้อยุติแล้ว ไม่เป็นผลให้บุคคลผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งในทันที กรณีประสงค์

ให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องพ้นจากตำแหน่ง ต้องขอให้นายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจวินิจฉัย ตามข้อ 16 (4) ของระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 เป็นเหตุให้สหกรณ์และผู้ตรวจสอบกิจการเกิดความสับสนในถือใช้ระเบียบนี้ ดังนั้น การแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้ต้องแก้ไขอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติหรือการมีลักษณะต้องห้ามให้อยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ผู้รักษาการตามระเบียบเพียงผู้เดียว เพื่อลดขั้นตอน และความสับสนในการปฏิบัติในเรื่องนี้

1.5 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วย การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการไว้ 2 ส่วน คือ (1) หน้าที่ในการปฏิบัติงานตรวจสอบกิจการทั้งปวงของสหกรณ์ โดยกำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องตรวจสอบทั้งด้านการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินการบัญชี การปฏิบัติการ และตรวจสอบการดำเนินงานกิจการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ และ (2) หน้าที่ในการรายงานผลการตรวจสอบต่อที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ แต่ไม่ได้กำหนดวิธีการในการปฏิบัติงานและการรายงานผลการตรวจสอบกิจการไว้ จึงเห็นว่า ควรกำหนดวิธีการตรวจสอบกิจการไว้ในระเบียบให้ชัดเจน สอดคล้องกับเกณฑ์กำกับตามกฎหมายกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย โดยกำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องกำหนดขอบเขตการตรวจสอบและเสนอรายงานผลการตรวจสอบให้ครอบคลุมในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย (1) การตรวจสอบรายงานทางการเงิน (2) การบริหารความเสี่ยง (3) การบริหารด้านสินเชื่อ (4) การบริหารความเสี่ยงด้านการลงทุน และ (5) การบริหารความเสี่ยงด้านสินทรัพย์และหนี้สิน

2. การกำหนดหลักสูตรการตรวจสอบกิจการให้เหมาะสมกับผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ จากการศึกษาหลักสูตรการอบรมการตรวจสอบกิจการที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนดและที่ให้การรับรองหลักสูตรแล้ว พบว่า หลักสูตรดังกล่าวเน้นความรู้พื้นฐานที่ผู้ตรวจสอบกิจการพึงมีในการตรวจสอบกิจการทุกประเภทสหกรณ์ จึงยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ซึ่งมุ่งประสงค์ให้การตรวจสอบกิจการสหกรณ์ควรแตกต่างกันตามขนาดและประเภทของสหกรณ์ ประกอบกับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นเหตุให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต้องอยู่ภายใต้เกณฑ์กำกับตามมาตรา 89/2 ฉะนั้น การตรวจสอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ จึงไม่อาจใช้วิธีการตรวจสอบเช่นเดียวกับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ได้อีกต่อไป แต่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิธีการตรวจสอบ เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของสหกรณ์ และหลักเกณฑ์กำกับตามที่กฎหมายกำหนด จึงต้องมีการพัฒนาหลักสูตรการตรวจสอบกิจการสำหรับผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ เพื่อให้ผู้ตรวจสอบกิจการมีความรู้ในเรื่องเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ การบริหารจัดการความเสี่ยง การใช้ประโยชน์จากข้อมูลรายงานทางการเงิน การวิเคราะห์งบการเงิน และการเปิดเผยข้อมูลในรายงานทางการเงิน ดังนั้น เพื่อเพิ่มศักยภาพของผู้ตรวจสอบกิจการ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ต้องปรับปรุงหลักสูตรการตรวจสอบกิจการให้เหมาะสมกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีขนาดใหญ่ โดยกำหนดให้มีการพัฒนาความรู้ของผู้ตรวจสอบกิจการ ในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) กฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบกิจการ (2) กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับ

การตรวจสอบกิจการ และการกำกับดูแลสหกรณ์ (3) ความรู้เกี่ยวกับการเงินการบัญชีของสหกรณ์ (4) เทคนิคและวิธีการ (5) การบริหารความเสี่ยง (6) การวิเคราะห์งบการเงินของสหกรณ์ (7) การลงทุนของสหกรณ์ เป็นต้น

3. การกำหนดวิธีการตรวจสอบกิจการให้เหมาะสมกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วย การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องปฏิบัติงานตามแนวปฏิบัติการตรวจสอบกิจการที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนด แต่ที่ผ่านมากรมตรวจบัญชีสหกรณ์ยังไม่ได้กำหนดแนวปฏิบัติสำหรับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ดังนั้น ในการพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการสำหรับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ ต้องกำหนดวิธีการตรวจสอบกิจการโดยนำแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและการกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมาปรับใช้ในการตรวจสอบกิจการด้วย ผู้จัดทำผลงานจึงได้จัดทำคำแนะนำ เรื่องการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ โดยได้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานตรวจสอบกิจการ ให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องตรวจสอบในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) การตรวจสอบรายงานทางการเงิน เพื่อตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลในงบการเงินของสหกรณ์ว่า สหกรณ์ได้เปิดเผยข้อมูลโดยครบถ้วน ถูกต้อง เชื่อถือได้ การจัดทำบัญชีเป็นไปตามแบบและรายการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด (2) การตรวจสอบตามข้อกำหนด เพื่อตรวจสอบกระบวนการหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานของสหกรณ์ว่า เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ และระเบียบข้อบังคับของสหกรณ์หรือไม่ (3) การตรวจสอบการบริหารความเสี่ยง เพื่อตรวจสอบว่า สหกรณ์ได้กำหนดนโยบายเรื่องการบริหารความเสี่ยงไว้หรือไม่ มีการควบคุม เพื่อให้ระดับความเสี่ยงและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้หรือไม่

ข้อเสนอแนะ

การพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ วัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้การตรวจสอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่มีมาตรฐาน สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 89/2 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สามารถสร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในสหกรณ์ได้ แต่ที่ผ่านมาการพัฒนาการตรวจสอบกิจการมิได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ เนื่องจากการกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติในการตรวจสอบกิจการมีปัญหาข้อกฎหมายว่า มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจในการกำหนดวิธีปฏิบัติอื่น ๆ ที่จะเป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่สหกรณ์และผู้ตรวจสอบกิจการได้ จนกระทั่งปัจจุบันมีการแก้ไข พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 โดยได้ปรับปรุง แก้ไขวรรคสองของมาตรา 53 ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการรับสมัคร การขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการ โดยอาจกำหนดให้แตกต่างกันตามขนาดและประเภทของสหกรณ์ก็ได้ ทำให้ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ในการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ไม่เป็นประเด็นปัญหาอีกแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้เป็นผลให้เรื่องการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ยังคงไม่มีสภาพบังคับ ดังนั้น

แม้จะได้กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการที่เหมาะสมกับขนาดและประเภทของสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์ถือปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว ก็ไม่มีบทกำหนดโทษ ดังนั้น การพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ จึงไม่อาจแก้ไขได้โดยการปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องสร้างการรับรู้ การมีส่วนร่วม เสริมสร้างองค์ความรู้ ความเข้าใจแก่สหกรณ์สมาชิกสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการให้เห็นถึงความสำคัญ และความจำเป็นของการตรวจสอบกิจการ เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกัน ในการร่วมกันพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนี้

1. สหกรณ์

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์จะต้องให้ความรู้ สร้างความเข้าใจกับสหกรณ์ถึงความสำคัญของการตรวจสอบกิจการ และทำความเข้าใจกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ว่า ผู้ตรวจสอบกิจการคือตัวแทนของสมาชิกที่เข้ามาตรวจสอบการบริหารงานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ เพื่อให้การบริหารงานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีความโปร่งใส เชื่อถือได้ ผู้ตรวจสอบกิจการไม่ใช่ผู้ที่มาจับผิดการบริหารงานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ โดยดำเนินการดังนี้

1.1 จัดทำคู่มือ หรือคำแนะนำ เรื่องหน้าที่ของสหกรณ์ต่อการตรวจสอบกิจการ เพื่อให้คำแนะนำและให้ความรู้แก่สหกรณ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการต่อการตรวจสอบกิจการ โดยคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ต้องให้ความร่วมมือ และอำนวยความสะดวกแก่ผู้ตรวจสอบกิจการในการเข้าตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ให้คำแนะนำวิธีการรับสมัครผู้ตรวจกิจการของสหกรณ์ วิธีการในการดำเนินการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเพื่อมาเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ การกำหนดค่าตอบแทนหรือสวัสดิการอื่นที่เหมาะสมและไม่ขัดต่อระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ วิธีปฏิบัติในกรณีมีการร้องขอให้มีการสอบสวนการกระทำของผู้ตรวจสอบกิจการที่ฝ่าฝืนจริยธรรมที่พึงปฏิบัติของผู้ตรวจสอบกิจการ เพื่อให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง ลดข้อขัดแย้งและไม่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบกิจการ

1.2 จัดอบรมให้ความรู้แก่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบของคณะกรรมการที่มีต่อการตรวจสอบกิจการ โดยกำหนดให้เรื่องนี้เป็นหนึ่งในหัวข้อรายวิชาที่อยู่ในหลักสูตรการอบรมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทุกหลักสูตรของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

2. สมาชิก

สมาชิกสหกรณ์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่สุดในระบบสหกรณ์ สหกรณ์จะดำรงอยู่ได้ก็ด้วยสมาชิกที่รู้และเข้าใจหลักและวิธีการสหกรณ์ สมาชิกทุกคนร่วมมือร่วมใจกันบริหารงานสหกรณ์ให้สำเร็จเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ กฎหมายกำหนดให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการโดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้ตรวจสอบกิจการซึ่งถือเป็นตัวแทนของสมาชิกได้ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ แต่ปรากฏว่า สมาชิกไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบกิจการเท่าที่ควร จึงพบว่า มีหลายสหกรณ์ที่ไม่มีสมาชิกสหกรณ์อาสาเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ทำให้ต้องจัดจ้างบุคคลภายนอกมาทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ดังนั้น เพื่อให้สมาชิกทุกคนได้มีโอกาสและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์จะต้องให้ความรู้ สร้างความเข้าใจ ให้กับสมาชิกสหกรณ์ถึงความสำคัญของการ

การตรวจสอบกิจการ และให้ความรู้เรื่องการตรวจสอบกิจการแก่สมาชิกสหกรณ์ เพื่อให้สมาชิกทุกคนได้ผ่านการอบรมการตรวจสอบกิจการ เพื่อจะได้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามระเบียบ สามารถเสนอตัวเพื่อเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ได้ โดยกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ต้องพัฒนาหลักสูตรการอบรมการตรวจสอบกิจการ เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสหกรณ์ที่สนใจเรื่องการตรวจสอบกิจการสามารถเข้ารับการอบรมได้ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ด้วยการกำหนดหลักสูตรให้มีการเรียนการสอนผ่านทางออนไลน์ หรือ E-learning โดยให้สมาชิกผู้สนใจสมัครเข้ารับการอบรมหลักสูตรการตรวจสอบกิจการ ทาง <http://www.cad.go.th> กำหนดหลักสูตรการเรียนทางออนไลน์ เป็นรายวิชาให้มีการทดสอบก่อนเรียน และกำหนดต้องให้ระยะเวลาเรียนแต่ละรายวิชาไม่น้อยกว่า 3 ชั่วโมง จึงจะสามารถทำแบบทดสอบเพื่อประเมินการผ่านแต่ละรายวิชาได้ และต้องได้รับคะแนนแต่ละรายวิชาไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 เมื่อเรียนครบทุกรายวิชาตามหลักสูตรที่กำหนดแล้ว จะได้รับประกาศนียบัตรผ่านการอบรมการตรวจสอบกิจการจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และเป็นผู้มีคุณสมบัติสามารถสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการได้

3. ผู้ตรวจสอบกิจการ

ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องพัฒนาความรู้และทักษะด้านการเงิน การบัญชี กฎหมาย ระเบียบ และการตรวจสอบกิจการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้การตรวจสอบกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ข้อกำหนดดังกล่าว ไม่มีสภาพบังคับ และไม่บังคับกำหนดโทษหากมีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อนี้ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจสอบกิจการต้องมีความรับผิดชอบต่อตนเองในการพัฒนาความรู้ ความสามารถของตนเองให้เหมาะสมกับการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นผู้สนับสนุนในการให้ความรู้แก่ผู้ตรวจสอบกิจการผ่านทางออนไลน์ โดยอาจกำหนดเป็นหัวข้อรายวิชาที่ผู้ตรวจสอบกิจการควรรู้ หรือเรื่องที่เป็นประเด็นปัญหาที่ยังมีการปฏิบัติไม่ถูกต้อง ไว้ในเว็บไซต์กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ <http://www.cad.go.th> เพื่อให้ผู้ตรวจสอบกิจการได้ศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม เป็นการเสริมความรู้ทักษะในการปฏิบัติงานให้กับผู้ตรวจสอบกิจการต่อไป