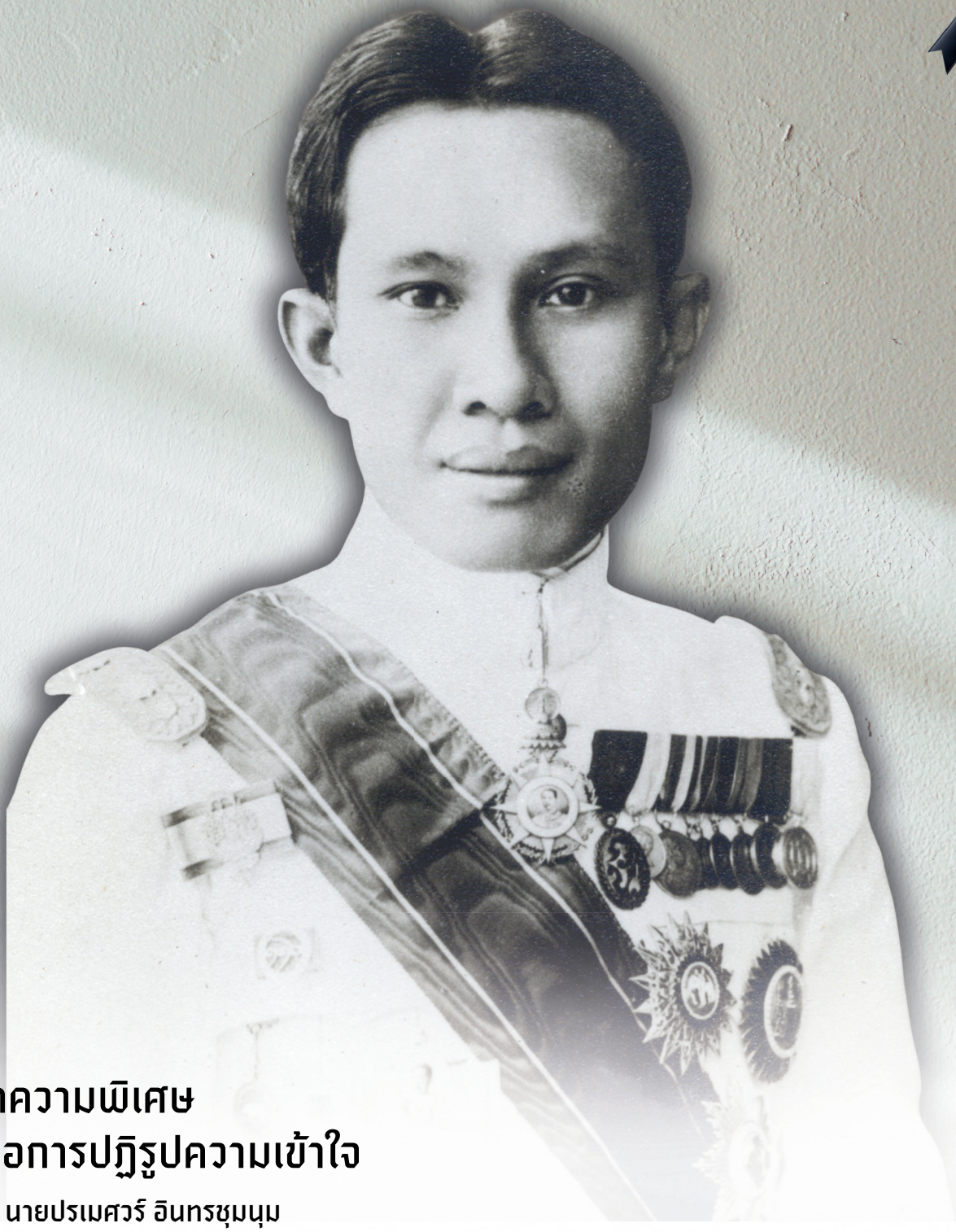
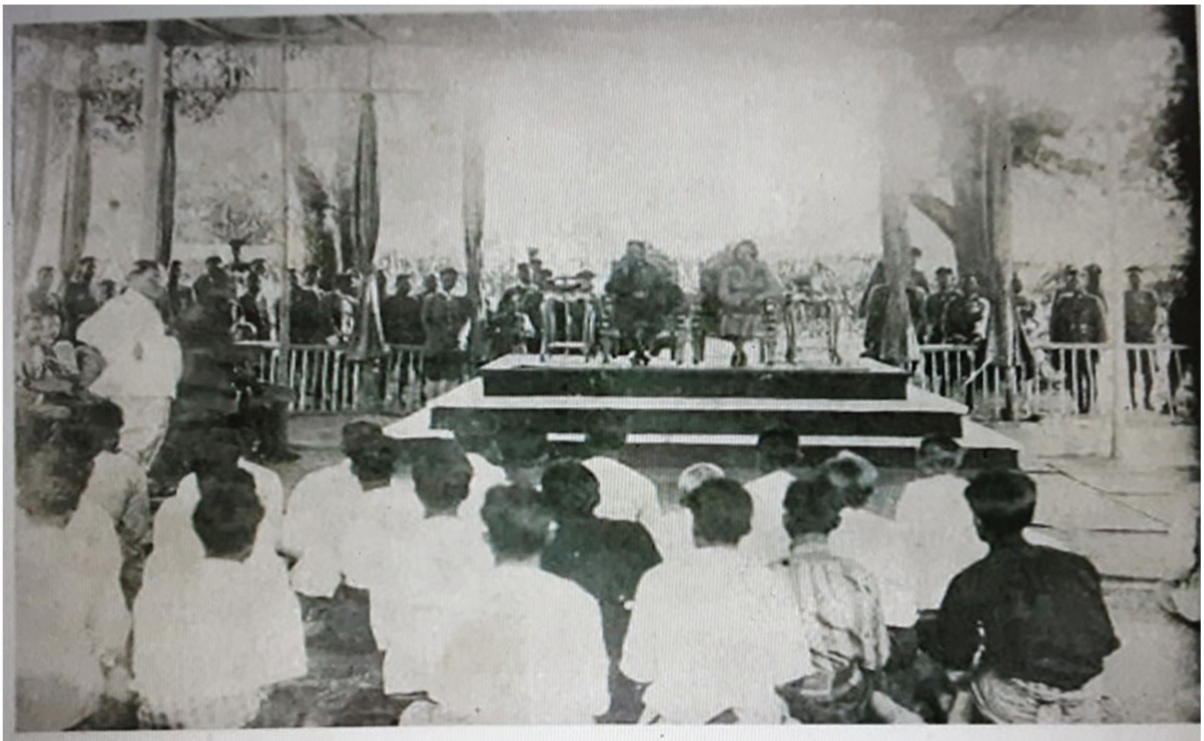


บทความพิเศษ
เพื่อการปฏิรูปความเข้าใจ

โดย นายปรเมศวร์ อินทรชุมนุม
ประธานฯ สันนิบาตสหกรณ์ฯ

CO-OPERATIVE LEAGUE OF THAILAND
สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

จุลสาร
สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย
ปีที่ 8 ฉบับที่ 32 ประจำเดือนมกราคม - มีนาคม 2569



ทอดพระเนตร์การประชุมสหกรณ์ พิษณุโลก

ข้าพเจ้าได้มาเห็นการประชุมสหกรณ์ที่ดอนในวันนี้ เป็นครั้งแรก ทำให้แลเห็นประโยชน์ของการสหกรณ์ที่ยิ่งขึ้น การสหกรณ์นี้ นอกจากเป็นการช่วยเหลืออย่างสำคัญในการทำมาหากินของราษฎร์ ยังเป็นประโยชน์ในทางศึกษาอย่างอื่น เพราะทำให้คนรู้จักใช้ความคิดในทางทำมาหากิน ทำให้รู้สึกรักความซื่อตรงต่อหมู่คณะ ทำการงานคิดการงานสำหรับประโยชน์ของคณะ ดังนี้ นับว่าสหกรณ์จะเป็นเครื่องทำความเจริญมั่นคงแก่ประเทศสยามเป็นแน่นอน และเพิ่มให้ราษฎรมีความมั่งคั่งสมบูรณ์ และรู้จักรักหมู่คณะ และทำเพิ่มขึ้นยิ่งขึ้น. การสหกรณ์เป็นการสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่รัฐบาลได้จัดขึ้น

ในการประชุมวันนี้ รู้สึกต่อราษฎรชาวดอนมีความเชื่อใจในการสหกรณ์ และมีความคิดในทางทำมาหากินดีมาก เห็นใจหลักทางเสรีภาพดีทีเดียว.

ปิยะจอ ป. ป.

หนังสือพิมพ์ สหกรณ์

ปีที่ ๔๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม–มีนาคม ๒๕๒๕ หนังสือพิมพ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์

สหกรณ์ของกู

คำชี้แจงเรื่องสหกรณ์ *

พระราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ

ทรงแสดงแก่สมาชิกสหกรณ์ประเภทหาทุน ในจังหวัดลพบุรี

เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๔๖๖

คนที่มารวมกันเข้าเป็นสหกรณ์ (ประเภทหาทุน) นี้โดยมากความมุ่งหมายในขั้นแรกมีอยู่ คือ จะกู้เงินดอกเบี้ยต่ำมาใช้หนี้เก่าซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยสูง และเมื่อเหลือใช้หนี้แล้ว ก็เอาไว้เป็นทุนทำนาต่อไปบ้าง

การที่ร่วมกันเข้าเช่นนี้ เป็นการเพาะพืชหาผลข้างหน้ากว้างขวาง สมาชิกเหล่านี้ได้รับคำชี้แจงจากเจ้าพนักงานในเรื่องระเบียบและวิธีการของสหกรณ์บ้างแล้ว ควรต้องเอาใจใส่จดจำข้อความเหล่านั้นไว้ หรือถ้าจำยังไม่ได้ ก็ต้องอุตส่าห์ไต่ถามหรืออ่าน และสดับตรับฟังให้เข้าใจแม่นยำตนเองและสหกรณ์จึงจะมีความจำเริญมั่นคงต่อไปข้างหน้า ถ้าหากตั้งสหกรณ์ขึ้นไว้แต่ชื่อไม่เข้าใจและไม่ทำตามระเบียบที่วางไว้ก็จะไม่ได้ประโยชน์ยืนยาวไปนาน

หลักและวิธีการของสหกรณ์นั้น เป็นของคนมีความรู้ตรึกตรองถี่ถ้วน แล้วจึงวางไว้เป็นแบบ ไม่ใช่แต่ในเมืองไทยเรา ถึงในประเทศอื่น ๆ ก็ใช้คล้าย ๆ กันโดยมาก ผู้เข้าเป็น

---

* คัดจากหนังสืองานพระราชทานเพลิงพระศพ พระราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ ณ วัดเทพศิรินทราวาส วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๔๖๑

สมาชิกสหกรณ์ใหม่ ๆ อาจแลไม่เห็นว่าตั้งแบบไว้อย่างนั้นเพื่อประโยชน์อะไร แต่ต่อไปเมื่อเข้าใจกิจการดีแล้ว ก็คงจะแลเห็น นาน ๆ ไปข้างหน้าสมาชิกสหกรณ์อาจเกิดปัญญามีความคิดของตัวเองว่า ทำอย่างไรความจำเริญจึงจะเกิดยิ่งขึ้น ความคิดอาจจะแล่นไปจนถึงขอเปลี่ยนแปลงข้อบังคับบางข้อก็เป็นได้ เมื่อถึงเวลาที่สหกรณ์มีความคิดคิดการของตัวเองได้ ก็นับว่าเจริญขึ้นมาก เจ้าพนักงานมีความยินดีที่จะช่วยคิดอ่านและชี้แจงทางได้ทางเสียของความคิดที่คิดขึ้นเองนั้น แต่ในเวลานี้พวกเหล่านี้คงจะยังไม่มีความคิดของตัวเองเป็นแน่ เพราะฉะนั้นจึงต้องใช้ความคิดของผู้รู้ซึ่งทำไว้เป็นแบบนั้นไปก่อน

ในที่นี้จะชี้แจงข้อใหญ่ใจความของสหกรณ์ให้พึงย่อ ๆ ข้อความที่เจ้าพนักงานสั่งสอนแนะนำมาแล้วนั้น เป็นวิธีการว่าสหกรณ์ต้องทำอย่างไรบ้าง ในที่นี้จะชี้หลักว่าทำไมจึงต้องทำอย่างนั้น ข้อบังคับของสหกรณ์ ซึ่งทำขึ้นไว้แล้วนั้น ย่อมอยู่ภายในหลักเหล่านี้ทั้งนั้น

หลักที่ ๑ ผู้จะเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ ต้องเข้าโดยความเต็มใจของตนเอง

ผู้ที่เข้าสหกรณ์โดยมิได้สมัครเข้ามาโดยน้ำใสใจจริงนั้น คงจะไม่ได้ประโยชน์จากสหกรณ์ หรือเป็นประโยชน์แก่สหกรณ์จริงจังเลย เหตุดังนี้ข้อบังคับจึงกล่าวไว้ว่า สมาชิกสหกรณ์ต้องสมัคร

หลักที่ ๒ สมาชิกทุกคน ไม่ว่ามั่งมีหรือจน เมื่อเข้ามาในสหกรณ์แล้วเสมอหน้ากันหมด

หลักการปกครองของสหกรณ์นั้น คือ สมาชิกทุกคนมีเสียงคนละเสียงเสมอกันในที่ประชุมใหญ่ กิจการทั้งปวงสำเร็จด้วยความเห็นคนข้างมาก แต่สมาชิกทุกคนจะมาพร้อมกันเป็นที่ประชุมใหญ่ทำการงานของสหกรณ์เสมอไป ก็มากคนด้วยกันนัก จะทำให้การงานติดขัดเพราะพร้อมกันบ้าง ไม่พร้อมกันบ้าง จึงต้องเลือกพวกตัวเอง ๖ คนเป็นกรรมการ กรรมการนั้นเป็นผู้แทนของคนทั้งหมดจะทำอันใดให้ผิดไปจากความประสงค์ของคนทั้งหมดไม่ได้ ในการแสดงความประสงค์ก็ดี ในการเลือกกรรมการก็ดี สมาชิกทุก ๆ คนออกเสียงได้เสมอกัน ไม่มีใครเป็นคนต่ำหรือสูงกว่ากันเลย เหตุดังนั้น จึงกล่าวว่าสมาชิกสหกรณ์เสมอหน้ากันหมด

หลักที่ ๓ สหกรณ์ทำการเพื่อประโยชน์แก่ตนเองเท่านั้น ไม่เผื่อแผ่ไปถึงคนนอกสหกรณ์เป็นอันขาด เป็นต้นว่าเงินของสหกรณ์จะเอาไปให้คนอื่นที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกู้ไม่ได้ แต่

สหกรณ์ก็เปิดโอกาสรับบุคคลภายนอกเข้าเป็นสมาชิกอยู่เสมอ ถ้าผู้สมัครมีลักษณะถูกต้องตามข้อบังคับสหกรณ์

นอกจากหลักทั้ง ๓ นี้ ยังมีหลักสำคัญอีกข้อ ๑ คือสมาชิกทุกคนต้องซื่อต้องเป็นคนดี ถ้าใครไม่ซื่อ ตัวเองก็จะไม่ได้รับประโยชน์จากสหกรณ์ยืนยาวไป และจะให้โทษแก่สหกรณ์เป็นอันมาก

ตัวอย่างที่จะยกให้เห็นได้มีในเมืองไทยเรานี้เอง คือ สหกรณ์ ๆ หนึ่ง รับคนเกเรเข้ามาเป็นสมาชิก เพราะเห็นเป็นคนคล่องแคล่ว เขียนหนังสือได้ พูดจาดีฉลาดเกินเพื่อน อยู่มาอีกหน่อยสหกรณ์ก็เข้าเนื้อมากเข้าไป ๆ หนี้สินของคนนั้นรุงรังปลดไม่หลุด จึงตกลงต้องให้ออกจากสหกรณ์ ทำให้สมาชิกที่เป็นผู้ค้ำประกันขาดทุนไปด้วย

นี่แหละ แม้สมาชิกคนนั้นได้เข้ามาในสหกรณ์ และได้ประโยชน์บ้างก็จริงแต่ในที่สุดต้องถูกออก และสิ้นเนื้อประดาตัว ซ้ำทำให้คนอื่นพลอยเข้าเนื้อไปด้วย

สหกรณ์ต้องระวังรับคนเข้าเป็นสมาชิกแต่จำเพาะที่เป็นคนซื่อ จึงได้กล่าวไว้ในข้อบังคับหลายแห่ง เพื่อจะป้องกันไม่ให้คนไม่ซื่อเข้ามาในสหกรณ์

นี้เป็นหลักสำคัญของสหกรณ์ ยังมีหลักแยกกิ่งแยกก้านออกไปจากนี้อีก แต่จะไม่นำมากล่าวละเอียดในที่นี้ จะกล่าวถึงความมุ่งหมายของสหกรณ์ต่อไป

ความมุ่งหมายของการจัดสหกรณ์ที่เป็นแก่นแท้ ๆ ควรเรียกได้ว่าหัวใจสหกรณ์นั้นมีอยู่ ๒ ข้อ คือ

(๑) ออมทรัพย์

(๒) ช่วยกันช่วยตัวเอง

จะอธิบายแก่นความหรือหัวใจสหกรณ์ ๒ ข้อนี้พอให้เห็นเป็นเลา ๆ

ข้อ ๑. การออมทรัพย์ นั้น คือการเขม็ดแขม่เข้าของเงินทองของตนใช้แต่ที่ควรใช้และจำเป็นต้องใช้ ถ้าหากจะเปลืองไปก็เปลืองไปโดยได้ประโยชน์แลกเปลี่ยนเป็นกำไรยิ่งขึ้น ส่วนทรัพย์ที่จะหาได้ก็ให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย

การใช้เงินสุรุ่ยสุร่าย กินเหล้า เล่นเบี้ยเหล่านี้ ย่อมเห็นกันอยู่เองว่า เป็นการไม่ออมทรัพย์ ไม่จำเป็นจะยกมากล่าวให้มาก แต่จะชี้แจงตัวอย่างว่า ถ้าหากมีทางจะกู้เงินเสียดอกเบี้ย

เดือนหนึ่ง บาทละ ๑ สตางค์ แต่ไพล่ไปกู้เสียบาทละ ๓ สตางค์ เช่นนี้ ก็เป็นการเปลืองดอกเบี้ยไปเปล่า ๆ ไม่เป็นการออมทรัพย์

ถ้าทำนาได้ข้าวควรจะเกี่ยวไปขายเองได้เกวียนละ ๔๐ บาท แต่เอาข้าวไปยกให้เจ้าหนี้คิดราคาแต่เพียงเกวียนละ ๒๕ บาท เช่นนี้ ก็เป็นการเปลืองข้าวไปโดยไม่ได้เงินเต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่เป็นการออมทรัพย์

ถ้าทำข้าวได้เก็บไว้ขายในฤดูที่ขายได้ราคาสูง ก็ได้เงินเต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่ถ้าต้องไปรีบขายเสียแต่เมื่อราคาข้าวยังต่ำ เพราะเจ้าหนี้เร่งเงินหรือเพราะไม่มีจะกิน หรือเพราะอะไรก็ตาม เช่นนี้ ก็เป็นการเปลืองข้าวไปโดยไม่ได้ราคาเต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่เป็นการออมทรัพย์

ถ้าเรามีที่นาแล้วรักษาไว้ไม่ได้ ต้องเอาไปโอนให้เจ้าหนี้เสียเช่นนี้ก็ไม่เป็นออมทรัพย์เลย

ตัวอย่างที่กล่าวมาข้างบนนี้ เป็นแต่กล่าวย่อ ๆ ยังจะมีที่นำมากล่าวได้อีกมาก แต่เมื่อกล่าวเท่านี้ ก็พอเข้าใจกันได้แล้วว่า การออมทรัพย์นั้นคืออย่างไร

ประเทศบ้านเมืองทั้งหลายในโลกนี้ ที่จำเริญรุ่งเรืองแล้วนั้น จำเริญเพราะพลเมืองออมทรัพย์ไว้ได้ตั้งแต่ปู่ย่าตายายสืบต่อมาตลอดถึงลูกหลานเหลน เมื่อทำดังนั้นหลายชั่วคน ความจำเริญก็ยิ่งมาก ๆ ขึ้น ประเทศไหนพลเมืองยังไม่ได้ช่วยกันออมทรัพย์ไว้มาก ๆ ประเทศนั้นถึงหากจะดูเหมือนจำเริญ ก็ยังไม่จำเริญแน่นหนา ที่กล่าวนี้อาจอ้างตัวอย่างได้ในเมืองต่างประเทศว่า ประเทศไหนรุ่งเรืองมาก ประเทศนั้นมีพลเมืองมั่งมีมาก ที่เป็นเช่นนั้น ไม่ใช่พลเมืองมั่งมีเพราะประเทศรุ่งเรือง ที่จริงประเทศรุ่งเรืองเพราะพลเมืองมั่งมี

เหตุดังนี้ จึงเป็นหน้าที่ของราษฎรชาวเราทุกคน ผู้รักบ้านเมืองของเราที่จะต้องออมทรัพย์ไว้ให้เกิดความจำเริญแต่ตัวเอง เมื่อความจำเริญเกิดแก่ตัวเองแล้ว ก็เป็นประโยชน์ติดต่อไปถึงความจำเริญของหมู่ของคณะและของบ้านเมืองด้วย

การที่บุคคลคนหนึ่งคนใดจะออมทรัพย์ไว้ได้มากหรือน้อยนั้น ก็ย่อมจะต่างกันตามกำลังทรัพย์ กำลังกาย หรือกำลังปัญญาของตน แต่ทุก ๆ คนต้องเข้าใจว่าถึงจะออมทรัพย์ไว้ได้ทีละเล็กละน้อย ก็เป็นประโยชน์แก่ตนแลบ้านเมืองทั้งนั้น

สหกรณ์เป็นเครื่องบำรุงการออมทรัพย์ และการออมทรัพย์เป็นหัวใจของการสหกรณ์ สมาชิกทุกคนต้องรู้ความข้อนี้สำหรับตนเอง และสำหรับสหกรณ์ด้วย

แก่นความซึ่งเป็นหัวใจสหกรณ์ข้อ ๒ นั้น คือ การช่วยกันช่วยตัวเอง เป็นวิธีที่ใช้เพื่อจะออมทรัพย์นั่นเอง

คนเราโดยมากถ้าจะมัวแต่คอยให้ผู้อื่นช่วยอยู่แล้ว ก็ไม่อาจจะจำเริญรุ่งเรืองไปได้ เพราะไม่มีใครจะมาคอยช่วยให้มั่งมี เมื่อไม่มีใครคอยช่วยก็ต้องช่วยตัวเอง เปรียบเหมือนคนหกล้ม จะไปมัวนอนคอยให้คนมาช่วยให้ลุก ก็อาจจะต้องนอนอยู่นานหนักหนา ถ้าลุกขึ้นเองได้ก็ต้องลุกขึ้นเอง ถ้าลำพังขาจะลุกไม่ได้ก็ต้องเอาแขนช่วยยึดหรือจุนให้ลุกจนได้

ถ้าเราไปเจอะช้างดุ เราคงจะวิ่งหนี หรือขึ้นต้นไม้ หรือหลีกเลี่ยงอย่างอื่นให้พ้นมันไปเสีย นั่นคืออะไร คือเราช่วยตัวเราเองไม่ให้มันทำอันตรายเราได้ ถ้าเราไม่ช่วยตัวเราเองจะคอยให้คนอื่นมาหามเราหนีช้าง ก็เห็นจะเอาตัวไม่รอดทุกที

ตามธรรมดามนุษย์ คนทุกคนต้องการจะช่วยตัวเองอยู่เสมอแล้ว แต่การช่วยตัวเองในการทรัพย์สินเงินทองนั้น ย่อมมีเล่ห์เหลี่ยมมาก ดูไม่เห็นง่าย ๆ เหมือนเมื่อหกล้มหรือหนีช้างดุ แต่ใจความก็อย่างเดียวกัน

การช่วยตัวเองในการทรัพย์สินเงินทองนั้น ลำพังคน ๆ เดียวมักจะช่วยไม่ค่อยไหว เพราะมีกำลังกาย กำลังทรัพย์ และกำลังปัญญาน้อย จึงต้องรวมกำลังกันหลาย ๆ คน ร่วมใจกันเป็นอันหนึ่งอันเดียว ต่างคนต่างช่วยกันให้สำเร็จ เมื่อช่วยกันสำเร็จธุระไปทั้งหมู่แล้ว ธุระของตัวเองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งอยู่ในหมู่ ก็พลอยสำเร็จด้วย

การจัดสหกรณ์เป็นการช่วยกันอย่างที่ว่านี้ จึงเรียกว่าช่วยกันช่วยตัวเอง

จะยกตัวอย่างจริง ๆ มากล่าวให้เห็น คือนายเภา บัวสกุล บ้านอยู่ตำบลบางคู้ ลพบุรี ต้องการจะกู้เงินเสียดอกเบี้ยต่ำกว่าที่อาจกู้ได้จากผู้ให้กู้เงินธรรมดา ไม่มีใครจะช่วยให้นายเภากู้ได้ตามต้องการ นายเภาจะต้องช่วยตัวเอง แต่เจ้าของเงินที่จะให้กู้เรียกดอกเบี้ยต่ำนั้น ไม่รู้จักนายเภา ไม่ยอมให้กู้ มีคนอื่นอีก ๑๕ คนอยู่ในตำบลเดียวกัน มีความต้องการอย่างเดียวกับนายเภา จึงมาช่วยกันตั้งสหกรณ์ขึ้น การที่คน ๑๖ คนช่วยกันนั้น ทำให้ตั้งสหกรณ์สำเร็จ และเมื่อความต้องการของสหกรณ์สำเร็จแล้ว ความต้องการของนายเภา และของคนอีก ๑๕ คน ก็สำเร็จทุก ๆ คน เหตุดังนี้ การที่ช่วยกันตั้งสหกรณ์นั้น ก็คือ ช่วยกันช่วยตัวเอง

การช่วยกันช่วยตัวเองที่กล่าวมานี้ คืออะไร คือสามัคคีนั่นเอง ผู้ที่ฝักใฝ่ในการฟังเทศน์คงจะเคยฟังพระสงฆ์ท่านแสดงคุณประโยชน์ของสามัคคี และบางคนอาจได้เคยฟังนิทานชาดกเรื่องพระยานกกระจาบมาแล้วก็เป็นได้

นิทานชาดกเรื่องนั้นเล่าเรื่อง พระโพธิสัตว์เกิดเป็นพระยานกกระจาบ วันหนึ่งพระยานกกับฝูงนกทั้งหลายพากันไปหากิน แล้วติดข่ายซึ่งพรานนกดักไว้ จะเป็นอันตรายลงด้วยกันทั้งหมด พระยานกกระจาบจึงออกปัญญาว่า ให้นกทั้งฝูงช่วยกันบินขึ้นพร้อมกันทั้งหมด นกทั้งหลายเชื่อฟังคำพระยานก ก็บินขึ้นพร้อมกัน พาเอาข่ายลอยไปด้วย ครั้นบินไปถึงกอไผ่ก็เอาข่ายครอบลงบนต้นไผ่ นกต่างตัวก็ลอดลงข้างล่างพ้นอันตรายไปได้ทั้งหมด

นิทานชาดกเรื่องนี้ เปรียบกับสหกรณ์ได้ดี สหกรณ์เป็นชุมนุมของผู้อ่อนกำลัง ไม่ว่ากำลังทรัพย์ กำลังกาย หรือกำลังปัญญาก็ได้ทั้งนั้น นกกระจาบตัวหนึ่งก็เปรียบเหมือนคนอ่อนกำลัง ไม่ว่านกหรือคน ก็ต้องหากินด้วยกันทั้งนั้น แต่ในการหากินนั้น อาจจะติดข่ายได้ทั้งนกและคน คือนกติดข่าย ซึ่งพรานนกดักไว้ คนติดข่ายแห่งความรู้มากหรืออุบายของผู้ให้กู้เงินเป็นต้น ข่ายแห่งความรู้มากนั้น อาจดักคนอ่อนกำลังให้ติดได้เหมือนข่ายถักด้วยเชือกดักฝูงนกกระจาบ เมื่อติดข่ายแล้ว นกกระจาบตัวเดียวหรือคน ๆ เดียวไม่อาจรอดพ้นภัยไปได้ แต่เมื่อนกรวมกำลังกันเข้าทั้งฝูงหรือคนรวมกำลังกันเข้าทั้งหมู่ ก็อาจปลดตนให้รอดอันตรายไปได้ ดังนิทานชาดกที่เล่ามานั้นแสดงให้เห็นเป็นตัวอย่าง

ฝูงนกกระจาบในเรื่องชาดกนั้น มีพระโพธิสัตว์เป็นผู้ออกความคิดกล่าวคือ ในฝูงนกนั้น มีนกตัวหนึ่งซึ่งมีกำลังปัญญา จึงช่วยตัวเองและพวกพ้องให้ปลดเปลื้องอันตรายไปได้ แต่ในสมัยนี้ไม่มีพระโพธิสัตว์มาเสวยชาติเป็นชาวนาอยู่ในจังหวัดนี้ เพราะฉะนั้นปัญญาที่จะช่วยให้หลีกเลี่ยงอันตรายนั้น ต้องมาจากคนนอกหมู่ คือมาจากรัฐบาล โดยนโยบายที่ให้จัดการสหกรณ์นี้ขึ้น ปัญญาของพระโพธิสัตว์ในเรื่องนกกระจาบนั้น ก็คือให้นกทั้งฝูง ช่วยกันช่วยตัวเอง และปัญญาในการจัดสหกรณ์ก็อย่างเดียวกัน คือสมาชิกทุกคนต้องกลมเกลียวกัน ช่วยกันช่วยตัวเอง จึงจะจัดการให้เป็นไปได้โดยทางที่มุ่งหมาย

หัวใจสหกรณ์ ๒ ข้อ คือ ออมทรัพย์ ๑ ช่วยกันช่วยตัวเอง ๒ นี้ เป็นความมุ่งหมายซึ่งเป็นหลักเป็นประธาน สหกรณ์ของเราเวลานี้มีชนิดเดียว ต่อไปอาจมีหลายชนิด

มีความประสงค์ต่าง ๆ กันตามข้อบังคับ แต่ความประสงค์นั้น ๆ คงจะรวมอยู่ในหัวใจสหกรณ์ ๒ ข้อนี้ทั้งนั้น

ในขั้นต้นนี้สหกรณ์เหล่านี้ยังเป็นแต่เพียงบุคคลช่วยกันให้สหกรณ์สำเร็จ ต่อไปข้างหน้าอาจจะมีกิจการใหญ่โตขึ้น จนสหกรณ์ ๆ เดียวทำไม่สำเร็จสหกรณ์ต้องช่วยกันหลายสหกรณ์รวมกันเป็นสหกรณ์ใหญ่ขึ้นไปอีกขั้นหนึ่งเมื่อรูปการใหญ่ขึ้นไปอีก สหกรณ์ใหญ่หลายสหกรณ์ก็ต้องรวมกันเป็นสหกรณ์ใหญ่ขึ้นไปอีกดังนี้ เป็นขั้น ๆ ขึ้นไป จนมีความจำเริญยิ่งขึ้น ๆ

สมาชิกสหกรณ์ คือ ผู้ที่ขจัดแล้ว ซึ่งความเห็นแก่ตัว และความไม่ซื่อ

ความมุ่งหมายของสหกรณ์

นายปรเมศวร์ อินทรชุมนุม
ประธานกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

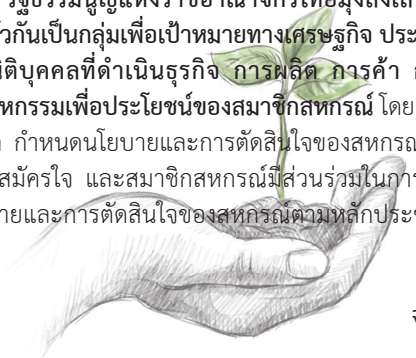
สืบเนื่องจากกรณีที่ศาลปกครองกลาง ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ 548/2566 คดีหมายเลขแดงที่ 2438/2567 คดี ระหว่างสหกรณ์การเกษตรสามโคก จำกัด ผู้ฟ้องคดี อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2567 วินิจฉัยว่า **"ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการกำหนดข้อบังคับการพ้นจากตำแหน่งของผู้จัดการสหกรณ์ พ.ศ. 2565 จึงมีลักษณะเป็นการกำหนดเกี่ยวกับอายุของผู้จัดการสหกรณ์ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542"** และพิพากษาว่า **"ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของผู้จัดการสหกรณ์ พ.ศ. 2565 จึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย** เมื่อวินิจฉัยแล้วว่าระเบียบพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ข้ออ้างอื่นจึงไม่จำต้องวินิจฉัยเพราะไม่ทำให้ผลแห่งคดีเปลี่ยนแปลงไป" อันเป็นผลให้คดีต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกันที่สหกรณ์หลายสหกรณ์ได้ยื่นฟ้องในศาลปกครองชั้นต้นทุกศาลเป็นอันสิ้นสุดไปด้วยเพราะได้มีคำพิพากษาว่าเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นในขณะนี้ที่ทำได้ก็คงเพียงรอคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีที่มีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด การแก้ไขข้อบังคับตามที่ระเบียบของนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน เนื่องจากสหกรณ์ถูกบังคับให้กระทำโดยไม่เต็มใจ

ในบทความนี้ต้องการแสดงให้เห็นถึงแนวทางในการวินิจฉัยของศาลปกครองกลางซึ่งมีความน่าสนใจมาก เนื่องจากตุลาการศาลปกครองกลางได้หยิบยกเอา**หลักการและความมุ่งหมายของการสหกรณ์มาเป็นหลักในการวินิจฉัย**ได้อย่างชัดแจ้งที่สุดเท่าที่เคยมีในคำพิพากษาใด ๆ เช่น คำวินิจฉัยที่ว่า "กรณีมีปัญหาต้องพิจารณาต่อไปว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของผู้จัดการสหกรณ์ 2565 เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้หรือไม่ เห็นว่า**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 42** วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น วรรคสอง **การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้** เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด **มาตรา 75 วรรคสาม บัญญัติว่ารัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ** และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2546 มาตรา 46 บัญญัติว่า เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก ... .จากบทบัญญัติข้างต้นเห็นได้ว่า **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมุ่งส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ประกอบกับสหกรณ์เป็นนิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการและอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิกสหกรณ์** โดยเป็นการรวมกลุ่มบุคคล กำหนดนโยบายและการตัดสินใจของสหกรณ์อย่างอิสระด้วยความสมัครใจ และสมาชิกสหกรณ์มีส่วนร่วมในการควบคุมกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของสหกรณ์ตามหลักประชาธิปไตยโดย**รัฐมีหน้าที่เพียงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ เท่านั้น"** จึงเป็นความชัดเจนว่ากฎหมายสูงสุดของประเทศบัญญัติให้รัฐทำหน้าที่เพียงใดต่อกิจการสหกรณ์ตามที่สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยหยิบยกมาเป็นข้ออ้างเพื่อการเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐตลอดมา ระบบสหกรณ์เป็นระบบเศรษฐกิจฐานรากที่สำคัญของประเทศที่จะทำให้ประชาชนมีกินมีใช้มีเกียรติมีศักดิ์ศรีด้วยความมั่นคงยั่งยืน ซึ่งมีการบัญญัติรองรับไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 71 ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องเศรษฐศาสตร์สหกรณ์

นอกจากนั้น คำพิพากษาดังกล่าวยังชี้ให้เห็นถึง**ขอบเขตแห่งอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์**ไว้อย่างชัดเจน ดังความที่ว่า "ดังนั้นแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจตามมาตรา 16 (8) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในการออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ดังที่ได้วินิจฉัยไว้ในข้างต้นก็ตาม แต่**การออกระเบียบดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักการและความเป็นอิสระของสหกรณ์ การมีส่วนร่วมของสมาชิกในการควบคุมกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของสหกรณ์ด้วย** อีกทั้งตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการรับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ผู้ถูกฟ้องคดี**จึงมีอำนาจเพียงกำกับดูแลสหกรณ์และต้องใช้เท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยต้องเป็นไปเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือเพื่อประโยชน์ดำเนินกิจการสหกรณ์เท่านั้น"** ดังนั้นการออกคำสั่งใด ๆ ของรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ผ่านมาน่าจะมีข้อผิดพลาดอยู่ไม่น้อย เช่น ห้ามปันผลในกรณีที่มีข้อสังเกตจากผู้สอบบัญชี แม้สหกรณ์จะมีกำไรสุทธิ เป็นต้น

ในประเด็นสุดท้าย การกำหนดข้อบังคับของสหกรณ์นั้นเป็นเรื่องของที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์**สมาชิกเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจ**



นายทะเบียนสหกรณ์หามีอำนาจสั่งให้สหกรณ์แก้ไขหรือเพิ่มข้อบังคับใด ๆ ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์ต้องการ เพราะเป็นการขัดต่อหลักการสหกรณ์ข้อที่ 4 ความเป็นอิสระและการปกครองตนเอง ดังคำวินิจฉัยที่ว่า "สำหรับกรณีตำแหน่งผู้จัดการสหกรณ์นั้น พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเป็นผู้จัดการสหกรณ์ไว้ในมาตรา 52 โดย พระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการสหกรณ์ไว้แต่อย่างใดเมื่อมาตรา 43 (10) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ข้อบังคับสหกรณ์ต้องกำหนดการแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการไว้ **ประกอบกับมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับจะกระทำได้แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่** และต้องนำข้อบังคับที่แก้ไขเพิ่มเติมไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ด้วย จึงเห็นได้ว่า **พระราชบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกของสหกรณ์สามารถกำหนดคุณสมบัติของผู้จัดการสหกรณ์ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์** เมื่อผู้ฟ้องคดีได้กำหนดกรณีการพ้นจากตำแหน่งของผู้จัดการสหกรณ์ไว้ในข้อ 85 วรรคหนึ่ง (4) ของข้อบังคับสหกรณ์การเกษตรสามโคก จำกัด พ.ศ.2562.....การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่า ด้วยการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของผู้จัดการสหกรณ์พ.ศ. 2565 กำหนดให้ผู้จัดการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งด้วยครบกำหนดตามสัญญาจ้างหรือเหตุอายุตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแต่ต้องไม่เกิน 65 ปีบริบูรณ์ สุดแต่เงื่อนไขใดจะถึงกำหนดก่อน และให้พ้นจากตำแหน่งในวันสิ้นปีทางบัญชีโดยเป็นเหตุหนึ่งใน ข้อบังคับของสหกรณ์และให้สหกรณ์กำหนดเหตุดังกล่าวไว้ในระเบียบของสหกรณ์ที่เกี่ยวกับการพ้นตำแหน่งของผู้จัดการสหกรณ์**นอกจากนี้ยังกำหนดให้สหกรณ์ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรายการพ้นจากตำแหน่งของ ผู้จัดการสหกรณ์ให้เป็นไปตามระเบียบนี้ในคราวการประชุมใหญ่ครั้งถัดไปตามข้อ 4 และข้อ 5 ของระเบียบ นายทะเบียนสหกรณ์** ว่าด้วยการกำหนดข้อบังคับการพ้นจากตำแหน่งของผู้จัดการสหกรณ์พ.ศ. 2565 จึงมีลักษณะเป็นการกำหนดเกี่ยวกับอายุของผู้จัดการสหกรณ์**ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของ พระราชบัญญัติสหกรณ์พ.ศ. 2542"**

จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นที่อุดมไปด้วยหลักการและวิธีการสหกรณ์อย่างชัดแจ้ง ผู้เขียนเห็น ว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นเหมือนแสงสว่างแห่งปลายอุโมงค์ที่ขบวนการสหกรณ์ทุกภาคส่วนต้องกลับมาทบทวน ระเบียบ คำสั่ง รวมถึงข้อบังคับของสหกรณ์กันใหม่เพื่อ "สหกรณ์" เป็นสถาบันพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่วนใหญ่ของประเทศอย่างแท้จริง และเชื่อว่าศาลปกครองสูงสุดน่าจะวินิจฉัยไปในแนวทางนี้เช่นกัน

อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกระเบียบ

นายปรเมศวร์ อินทรชุมนุม
ประธานกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

โดยที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์มีหน้าที่ในการรับจดทะเบียน ส่งเสริมช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์และกฎหมายอื่น และมีอำนาจต่าง ๆ เป็นภาพรวมไว้ในมาตรา 16 แต่การที่นายทะเบียนสหกรณ์จะดำเนินการตามหน้าที่อย่างไร หรือจะใช้อำนาจได้อย่างไรนั้น ต้องไปดูในรายละเอียดเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ของเรื่องนั้น ๆ อีกรอบหนึ่ง หาใช่การจะออกคำสั่งหรือสั่งการตามมาตรา 16 ไม่ มาตรา 16 เป็นเพียงบทบัญญัติหน้าที่และอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์เท่านั้น เช่น ความในมาตรา 16 (1) ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีหน้าที่รับจดทะเบียนสหกรณ์ ส่วนวิธีการรับจดทะเบียนสหกรณ์นั้น ผู้ขอจัดตั้งสหกรณ์ต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามความในมาตรา 33-39 หรือการส่งเสริมช่วยเหลือสหกรณ์ ก็ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 23-25 หรือการกำกับดูแลสหกรณ์ให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมาตรา 51/1 ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจกำกับตามมาตรา 20 หรือการออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบตามมาตรา 16 (4) นายทะเบียนสหกรณ์ต้องดำเนินการตามมาตรา 19 ผู้ตรวจการสหกรณ์จึงมีอำนาจเข้าตรวจสอบตามมาตรา 17, 18 หรือหากจะสั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วนของสหกรณ์ และการเลิกสหกรณ์ตามมาตรา 16 (5) นายทะเบียนสหกรณ์จะมีอำนาจก็ต่อเมื่อได้รับผลการตรวจสอบจากผู้ตรวจการสหกรณ์ตามมาตรา 19 เสียก่อน และได้มีการดำเนินการครบถ้วนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แล้ว หากปรากฏว่าสหกรณ์กระทำการเข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมาตรา 22, 49/3 นายทะเบียนสหกรณ์จึงมีอำนาจออกคำสั่งดังที่กำหนดไว้ในบทนั้น ๆ หรือต้องเป็นไปตามเงื่อนไขตามความในหมวดที่ 5 ว่าด้วยการเลิกสหกรณ์ มาตรา 70-72 ตามลำดับ เป็นต้น

ส่วนการที่นายทะเบียนสหกรณ์จะดำเนินการตามความในมาตรา 16 (8) อันได้แก่ ***"ออกระเบียบหรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ นั้นต้องเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์"*** เท่านั้น ที่ผ่านมาระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์หลายฉบับ เป็นการออกโดยหลงผิด เช่น การออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ห้ามจ่ายเงินปันผลหากผู้สอบบัญชีมีข้อสังเกตบางประการ ถือได้ว่านายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดอันเป็นการปฏิบัติโดยมิชอบ ทั้งที่สหกรณ์มีผลประกอบการมีกำไรซึ่งขัดมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ที่บัญญัติให้สหกรณ์ต้องจ่ายเงินปันผลเมื่อสหกรณ์มีกำไร เป็นต้น

เงื่อนไขหลักที่นายทะเบียนสหกรณ์จะออกระเบียบเพื่อบังคับใช้แก่สหกรณ์ มีดังนี้

เงื่อนไขที่ 1 "ระเบียบหรือคำสั่ง" ต้องเป็นระเบียบหรือคำสั่งที่พระราชบัญญัติสหกรณ์กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีหน้าที่ออก เช่น ระเบียบการช่วยเหลือการดำเนินกิจการของสหกรณ์ตามมาตรา 23, ระเบียบการรับฝากเงินของสหกรณ์ตามมาตรา 46 (5), ระเบียบบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามในการทำหน้าที่เป็นกรรมการหรือผู้จัดการตามมาตรา 52 (7), ระเบียนผู้ตรวจสอบกิจการตามมาตรา 53, ระเบียบ

การจัดทำบัญชีตามมาตรา 65, 66 วรรคสาม หรือ ระเบียบการตรวจสอบบัญชีตามมาตรา 69 เป็นต้น หาใช่จะออกระเบียบอะไรก็ได้ตามใจนายทะเบียนสหกรณ์

เงื่อนไขที่ 2 ต้อง "เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์" เท่านั้น ดังนั้นแม้นายทะเบียนสหกรณ์จะมีอำนาจในการออกระเบียบหรือคำสั่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ตาม แต่ระเบียบหรือคำสั่งนั้นต้องเป็นประโยชน์ในการดำเนินกิจการจริงๆ ทั้งนี้การออกระเบียบหรือคำสั่งที่ออกเป็นการทั่วไปให้สหกรณ์ต้องปฏิบัติ นายทะเบียนสหกรณ์ต้องคำนึงถึงองค์ประกอบกฎหมายดังต่อไปนี้

1) ***พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546*** มาตรา 8 (4) ซึ่งบัญญัติกำหนดว่า ***"การบริหารราชการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ประโยชน์สุขประชาชน*** เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับสนองตอบความต้องการตามความในมาตรา รวมทั้งในกรณีที่เกิดปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินการ ***ให้ส่วนราชการดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยเร็ว***

2) ***พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562*** ซึ่งบัญญัติกำหนดว่า ***หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน*** และหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย ทั้งนี้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมาย ทุกขั้นตอน และในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่จำเป็นและพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายให้ชัดเจนตามความในมาตรา 5 ซึ่งในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 5 วรรคสี่ (2) บัญญัติความหมายของคำว่า "กฎ" หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ***ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ดังนั้นจึงหมายความว่า หากนายทะเบียนสหกรณ์จะออกระเบียบใดตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ต้องดำเนินการให้ครบถ้วนทุกขั้นตอนตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย ฯ*** รวมทั้งนายทะเบียนสหกรณ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมาย หรือกฎหรือระเบียบที่มีผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องอย่างน้อยทุกห้าปีด้วย

3) ***รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560*** มาตรา 75 วรรคสาม ***"รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครองและสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชนในการพัฒนาประเทศ"*** ซึ่งหากมีการตรากฎหมาย หรือออกกฎกระทรวง ระเบียบใดที่ขัดกับหลักการหรือสิทธิของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย กฎกระทรวงหรือระเบียบเหล่านั้นไม่อาจใช้บังคับได้

4) สุดท้ายต้องมีการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาตาม***พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540*** มาตรา 7 ซึ่งบัญญัติว่า *"หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (1)....**(4) มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบแบบแผน นโยบาย หรือการตีความทั้งนี้ เฉพาะที่จดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง"*** หากข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ตามมาตรา 7 (4) ***ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้*** เว้นแต่ผู้นั้นจะได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควรตามความในมาตรา 8

สำหรับข้อห่วงใยวิตกกังวลกรณีร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 ที่มีการส่งคืนไปแล้วนั้น ว่าอาจมีการใช้ วิธีการในการออกประกาศ หรือคำแนะนำ หรือออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์แทนการออกกฎกระทรวง เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 กำหนดให้ออกเป็นกฎกระทรวงตามความในมาตรา 89/2 ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หาใช่อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ไม่ หากนายทะเบียนสหกรณ์ไปดำเนินการดังกล่าวก็เท่ากับเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เกินความที่กฎหมายกำหนด อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบ ซึ่งผู้เขียนเชื่อว่านายทะเบียนสหกรณ์จะไม่กระทำ

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากระบวนการออกกฎหมาย กฎกระทรวง หรือระเบียบใด ๆ ที่จะใช้บังคับแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปได้มีการพัฒนาไปตามระบอบประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนต้องมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นหลักตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่ง ***"คนสหกรณ์"*** ทุกภาคส่วนต้องเข้าใจให้มาก เพื่อร่วมกันช่วยให้***สหกรณ์เป็นระบบเศรษฐกิจที่ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรมและพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ***ต่อไป

อำนาจที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์

นายปรเมศวร์ อินทรชุมนุม
ประธานกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

วันที่สำคัญที่สุดของมวลสมาชิกสหกรณ์คือ **วันประชุมใหญ่สามัญประจำปี** เนื่องจากเป็นวันที่สมาชิกทุกคนจะได้ร่วมแสดงความเป็นเจ้าของสหกรณ์อย่างแท้จริง ส่วนวันอื่น ๆ นั้น สมาชิกจะอยู่ในฐานะผู้มีสิทธิในการทำธุรกรรมกับสหกรณ์โดยเฉพาะการกู้ยืมฝากถอนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 46 (5) (6) ซึ่งผู้ที่มิได้เป็นสมาชิกสหกรณ์ไม่อาจดำเนินการได้เลย

การประชุมใหญ่สามัญประจำปีนั้น เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะต้องเรียกประชุมใหญ่สามัญปีละหนึ่งครั้งภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสหกรณ์นั้น[1] ซึ่งในการประชุมนั้นจะมีการเรื่องสำคัญ ๆ ที่สมาชิกสหกรณ์ต้องรับทราบ และร่วมตัดสินใจด้วยกันในฐานะเจ้าของสหกรณ์ เช่น **รับทราบ**รายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานของสหกรณ์[2] **อนุมัติ**งบการเงินประจำปี[3] วินิจฉัยชี้ขาดแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ การควบสหกรณ์ การแยกสหกรณ์ และการเลิกสหกรณ์[4] **จัดสรรกำไรสุทธิ**ประจำปีของสหกรณ์[5] เลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์[6] **เลือกตั้ง**ผู้ตรวจสอบกิจการและ**รับทราบ**รายงานการตรวจสอบกิจการของผู้ตรวจสอบกิจการ[7] และ**ตั้ง**ผู้ชำระบัญชีในกรณีที่จะเลิกสหกรณ์[8]

แต่สำหรับการประชุมใหญ่ของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน นอกจากเรื่องแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่ทราบ อนุมัติ วินิจฉัย และเลือกตั้งดังกล่าวข้างต้นเป็นปกติแล้ว ที่ประชุมใหญ่ต้อง**รับทราบ**ในเรื่องผลประโยชน์และค่าตอบแทนที่กรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการ และที่ปรึกษาของสหกรณ์ได้รับจากสหกรณ์นั้นในรอบปีบัญชีที่ผ่านมาเป็นรายบุคคลในรายงานประจำปี, ข้อมูลการถูกร้องทุกข์กล่าวโทษ การถูกดำเนินคดี การถูกร้องเรียน และถูกลงโทษของสหกรณ์ในรอบปีบัญชีที่ผ่านมา พร้อมทั้งแผนหรือแนวทางการป้องกันไม่ให้ถูกร้องทุกข์กล่าวโทษ ถูกดำเนินคดี ถูกร้องเรียน และถูกลงโทษในเรื่องดังกล่าวอีก, รายการอื่นที่คณะกรรมการหรือที่ประชุมใหญ่มีมติให้เปิดเผยแก่สมาชิก และรายการอื่นตามที่นายทะเบียนสหกรณ์ประกาศกำหนด[9] **พิจารณาอนุมัติ**นโยบาย ทิศทาง และเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ในภาพรวมของสหกรณ์[10] **รับทราบ**การจัดให้มีนโยบายและกระบวนการบริหารความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ของสหกรณ์ โดยอย่างน้อย จะต้องครอบคลุมถึงความเสี่ยงด้านสินเชื่อการลงทุน สภาพคล่อง และปฏิบัติการ รวมทั้งจัดให้มีการทบทวนนโยบายและกระบวนการบริหารความเสี่ยงอย่างสม่ำเสมอ พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินการดังกล่าว[11] **พิจารณาอนุมัติ**นโยบายและแผนเกี่ยวกับการฝาก การลงทุน การกู้ยืมจากสหกรณ์อื่นและสถาบันการเงิน และการค้ำประกันของสหกรณ์[12] **พิจารณาอนุมัติ**นโยบายและแผนการลงทุนสำหรับสหกรณ์ที่มีสัดส่วนการลงทุนมากกว่าร้อยละยี่สิบของทุนเรือนหุ้นและทุนสำรองหรือเงินลงทุนมากกว่าหนึ่งพันล้านบาท[13] **ให้ความเห็นชอบ**ในการขาย ให้ หรือให้เช่าทรัพย์สินใด ๆ แก่กรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีอำนาจในการจัดการที่ปรึกษาของสหกรณ์ หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว และการรับซื้อ หรือเช่าทรัพย์สินใด ๆ จากบุคคลดังกล่าวหรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว[14] และ**รับทราบ**การแก้ไขปัญหาและการเยียวยาหรือชดเชยแก่สมาชิก ซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของสหกรณ์[15]

ในประเด็นการประชุมใหญ่มีเรื่องที่น่าสนใจอยู่หลายกรณี แต่ในบทความนี้ขอเสนอข้อคิดอยู่เพียง เรื่องเดียว ดังนี้กล่าวคือ เราน่าจะต้องทำความเข้าใจกับหลักการสหกรณ์ในหลักการข้อที่ 5 คือ **"ความเป็นอิสระและปกครองตนเอง"** (Autonomy and Independence) เนื่องจากหลักการข้อนี้มีความสำคัญมาก เมื่อไหร่เรามีอิสระและปกครองตนเองอย่างแท้จริง ตลอดระยะเวลานานมานับสิบ ๆ ปี สหกรณ์ไม่มีโอกาสได้คิดเองเท่าใดนัก เพราะนายทะเบียนแต่ละยุคแต่ละสมัยมักจะคิดเกือบทุกเรื่องให้สหกรณ์ปฏิบัติจนสหกรณ์ค่อย ๆ ล้มหายตายจาก จากหนึ่งหมื่นสหกรณ์ในปี 2509 เหลือแปดพันสี่ร้อยสหกรณ์ในปี 2560 และเหลือดำเนินการในปี 2567 เพียงหกพันกว่าสหกรณ์ ราวกับกรรมการสหกรณ์ไม่ประสีประสากับธุรกิจสหกรณ์เสียเลย ในทางตรงกันข้ามภาคราชการที่ส่งเสริมสหกรณ์ได้รับรางวัลการบริหารดีเด่นยอดเยี่ยมมากมาย รางวัลเหล่านี้ก็น่าจะเหมือนกับรางวัลความสุจริตของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในปี 2568 กระมัง

ที่กล่าวถึงความเป็นอิสระและปกครองตนเองนั้น หมายความว่าสหกรณ์และสมาชิกต้องเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งจะทำได้มากที่สุดก็คือในวันประชุมใหญ่ ซึ่งสมาชิกมีสิทธิที่จะเสนอแนะ อภิปราย และตัดสินใจในเรื่องของสหกรณ์และสมาชิกได้เองภายในกรอบของกฎหมายและข้อบังคับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กล่าวคือ มาตรา 51/1 กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ และผู้จัดการ ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิก โดยต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับ และมติที่ประชุมใหญ่ เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และหากเกิดความเสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่หรือดำเนินกิจการนอกขอบเขต จะต้องรับผิดร่วมกันตามมาตรา 51/2 การที่เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปแทรกแซงแจ้งให้ที่ประชุมใหญ่สมาชิกต้องปฏิบัติอย่างนั้นอย่างนี้ ต้องมีมติอย่างนี้ หรือมีมติอย่างนั้นไม่ได้ ล้วนแต่เป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสิ้นแม้จะมีบทบัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือจะมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจที่จะแนะนำสหกรณ์ตามความในมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หรือการตอบข้อหารือในที่ประชุมใหญ่ก็ตาม แต่ต้องไม่ลืมว่าระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตอบข้อหารือนั้น ผู้หารือต้องหารือเป็นหนังสือตามข้อ 11 และ 12 และให้สหกรณ์จังหวัดแจ้งผล

---

[1] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 54

[2] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 67

[3] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 66

[4] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 59

[5] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 60

[6] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 50

[7] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 53

[8] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 75

[9] กฎกระทรวง การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน พ.ศ. 2564 ข้อ 14

[10] กฎกระทรวง การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน พ.ศ. 2564 ข้อ 5(1)

[11] กฎกระทรวง การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน พ.ศ 2564 ข้อ 5(3)

[12] กฎกระทรวง การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน พ.ศ 2564 ข้อ 5(7)

[13] กฎกระทรวง การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน พ.ศ 2564 ข้อ 7

[14] กฎกระทรวง การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน พ.ศ 2564 ข้อ 18

[15] กฎกระทรวง การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน พ.ศ 2564 ข้อ 20

พิจารณาข้อหารือเป็นหนังสือภายในกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับข้อหารือตามข้อ 16[16] เมื่อมีคำแนะนำอย่างนี้ ถ้าประธานที่ประชุมใหญ่ไม่ขอหารือหรือขอคำแนะนำด้วยวาจาได้ และเจ้าหน้าที่รัฐก็ไม่อาจตอบข้อหารือหรือเสนอความเห็นใด ๆ ได้เลยเช่นกัน เหตุผลอีกประการหนึ่งเจ้าหน้าที่มิใช่สมาชิกสหกรณ์จึงไม่เป็นองค์ประชุมที่จะมีอำนาจซักถาม ตั้งกระทู้ถามหรืออภิปรายในประเด็นการตัดสินใจของที่ประชุมใหญ่ได้เลย เพราะการประชุมใหญ่ของสมาชิกสหกรณ์ต้องเป็นไปตามหลักการสหกรณ์ข้อที่ 5 แต่ที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่รัฐมักไปกำกับ สั่ง หรือแนะนำเรื่องต่าง ๆ อันมิใช่หน้าที่โดยแท้ หากที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ตามความในมาตรา 51/1 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หรือระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ก็ย่อมมีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 20 และสหกรณ์หรือผู้มีส่วนได้เสียก็ย่อมมีสิทธิที่นำคำสั่งนั้นเข้าสู่กระบวนการอุทธรณ์และศาลปกครองไปตามระบบที่ควรจะเป็น เราจะต้องเคารพสิทธิของกันและกัน การใช้อำนาจเกินกว่าที่มีอยู่ย่อมเป็นความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบ

เพื่อความเข้าใจที่ชัดเจน ขอยกตัวอย่างสักเรื่องคือ กรณีที่สหกรณ์มีกำไร การจัดสรรกำไรของสหกรณ์ต้องเป็นไปตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กล่าวคือ เป็น “อำนาจของที่ประชุมใหญ่” แต่วันที่ 28 เมษายน 2549 นายทะเบียนสหกรณ์ได้ออกคำแนะนำนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง วิธีปฏิบัติทางบัญชีสำหรับสหกรณ์ที่ประสงค์จะผ่อนใช้คืนเงินค้างขาดทุนสะสมบางส่วน พ.ศ. 2549 ซึ่งในข้อ 2 วิธีปฏิบัติทางบัญชีนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นคำแนะนำที่ดี แต่ในส่วนที่ระบุว่า อนึ่ง การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีสำหรับสหกรณ์ที่มียอดรายได้ค้างรับปรากฏตามงบดุลเมื่อวันสิ้นปีทางบัญชี จะจัดสรรกำไรสุทธิเป็นเงินโบนัสกรรมการและเจ้าหน้าที่สหกรณ์ได้จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้ เช่น จะจัดสรรโบนัสให้กรรมการและเจ้าหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อกำไรสุทธิมีมากกว่ารายได้ค้างรับ และต้องเร่งรัดเก็บรายได้ค้างรับปีก่อนหน้าให้ได้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ซึ่งในส่วนนี้เข้าใจได้ว่านายทะเบียนสหกรณ์ประสงค์จะผ่อนปรนเพื่อให้สมาชิกได้รับเงินปันผลและเฉลี่ยคืนบ้าง เช่นเดียวกับการมีทุนรักษาระดับเงินปันผลแม้สหกรณ์จะขาดทุนเพื่อให้สมาชิกเกิดความเชื่อมั่นต่อระบบสหกรณ์ แต่การที่กำหนดไม่ให้รางวัลแก่กรรมการและเจ้าหน้าที่แม้ปรับวิธีการทางบัญชีจนถือได้ว่าสหกรณ์มีกำไรพอแบ่งปันได้ โดยกำหนดบทลงโทษกรรมการหรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์ผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติของสหกรณ์น่าจะไม่ต้องด้วยวิธีการสหกรณ์ที่เราจะต้องดูแลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่สมาชิกเจ้าหน้าที่สหกรณ์และกรรมการดำเนินการ การไม่ดูแลกรรมการและเจ้าหน้าที่บ้างจะเป็นผลเสียมากกว่า ทั้งนี้ การจัดสรรกำไรสุทธิเป็นอำนาจของที่ประชุมใหญ่ มิใช่อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ การที่นายทะเบียนสหกรณ์แนะนำวิธีปฏิบัติจนถือว่าสหกรณ์มีกำไรก็ยอมรับว่าเป็นบทบาทที่ดีของนายทะเบียนสหกรณ์ แต่ล้วงเข้าไปถึงการจัดสรรกำไรสุทธิดูจะเป็นการขัด ต่อกฎหมาย คำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์ย่อมอยู่บนพื้นฐานแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย จึงเรียนมาเพื่อความเข้าใจที่ตรงกัน เพราะจะได้นำพาเศรษฐกิจฐานรากที่สำคัญของประเทศไปสู่ความมั่นคงต่อไป

[16] ระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยข้อหารือการดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ กรมส่งเสริมสหกรณ์หรือนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับหรือระเบียบของสหกรณ์ พ.ศ. 2561

การพิจารณาอุทธรณ์ คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์

นายปรเมศวร์ อินทรชุมนุม
ประธานกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

บางครั้งการที่ผู้เขียนเป็นนักกฎหมายที่ดำเนินคดีความทั้งแพ่งทั้งอาญามาตลอด ยังมีบางกรณีผู้เขียนเองก็พลาดที่มองกฎหมายไม่ครบไม่ครอบคลุมทุกมิติ พอได้มีโอกาสอ่านคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 2456/63 คดีหมายเลขแดงที่ 2668/68 ที่วินิจฉัยสรุปได้ว่า **“การที่สหกรณ์จังหวัดในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ของสหกรณ์ผู้อุทธรณ์ที่อุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 22 (1) (2) และได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์เป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์โดย ผู้ไม่มีอำนาจพิจารณาตามกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของสหกรณ์จังหวัดในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ให้ยกอุทธรณ์ของสหกรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”** ซึ่งเมื่อได้อ่านคำพิพากษาทั้งฉบับแล้ว จึงหมายความว่า “สหกรณ์จังหวัดในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์” ที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของสหกรณ์หรือผู้มีส่วนได้เสียในคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 22 (1) (2) เป็น **“การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ”** ผู้เขียนในฐานะข้าราชการอัยการที่เคยรับผิดชอบแก้ต่างคดีให้ข้าราชการที่ถูกประชาชนฟ้องหาว่าปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบจึงอดเป็นห่วงสหกรณ์จังหวัดหรือผู้อำนวยการเขตพื้นที่ที่ออกคำสั่งและพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวไม่ได้ จึงกลับไปศึกษาเพิ่มเติมว่าเหตุใดศาลปกครองกลางจึงมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น

เดิมในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 26 นั้น บัญญัติว่า "คำสั่งใด ๆ ตามมาตรา 20 มาตรา 22 มาตรา 24 และมาตรา 25 ให้ผู้มีส่วนได้เสียอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด"

แต่ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ด้วย "พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562" ให้ยกเลิกมาตรา 26 ดังกล่าว[1] และกำหนดให้มี**คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์** แทนคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ[2] โดยกำหนดอำนาจการพิจารณาอุทธรณ์เป็นการเฉพาะกรณีไว้ในมาตรา 128/4[3] เฉพาะคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 20 มาตรา 22 (3) และ (4) มาตรา 71 และ มาตรา 89/3 วรรคสอง มาตรา 38 และมาตรา 44 โดยให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน หรือหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งแล้วแต่กรณี อันเป็นผลให้คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 22 (1) เรื่องการแก้ไขข้อบกพร่อง และ (2) เรื่องระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องมาตรา 24 และมาตรา 25 เรื่องการสั่งให้กรรมการพ้นตำแหน่ง ไม่อาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์[4] แต่อย่างไรก็ตามผู้มีส่วนได้เสียยังมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าวได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44[5] เพราะคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มิได้กำหนดวิธีการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนั้น หากผู้มีส่วนได้เสียจากคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ก็ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งดังกล่าวตามความในมาตรา 44 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เปิดช่อ งให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้

ส่วนวิธีพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์แตกต่างจากการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอุทธรณ์และวิธีพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 128/5[6] กล่าวคือ เมื่อ "ผู้ออกคำสั่ง" ได้รับอุทธรณ์แล้ว ต้องดำเนินการพิจารณาคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44[7] ดังนี้

1) ในกรณีที่ **"เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็น**

---

[1] มาตรา 11 ให้ยกเลิกมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

[2] มาตรา 31 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น หมวด 9/1 การพิจารณาอุทธรณ์ มาตรา 128/1 มาตรา 128/2 มาตรา 128/3 มาตรา 128/4 และมาตรา 128/5 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

[3] มาตรา 128/4 คำสั่งตามมาตรา 20 มาตรา 22 (3) และ (4) มาตรา 71 และ มาตรา 89/3 วรรคสอง รวมถึงคำสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 119 วรรคสอง ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

คำสั่งไม่รับจดทะเบียนตามมาตรา 38 และคำสั่งตามมาตรา 44 ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสองไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะเห็นสมควรให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว

[4] มาตรา 128/1 ให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ประกอบด้วย...

[5] มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้ง สั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

[6] มาตรา 128/5 หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอุทธรณ์และวิธีพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์กำหนด ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์แล้วแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์พร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

[7] มาตรา 45 ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ของตน” และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

2) ในกรณีที่ **“ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน”** ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยัง **“ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์”** ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้**ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์**มีหนังสือแจ้งให้**ผู้อุทธรณ์**ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า **“ผู้ออกคำสั่ง”** ตามมาตรา 22 (1) (2) คือ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์หรือ สหกรณ์จังหวัดหรือผู้อำนวยการเขตพื้นที่ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์ จะมีอำนาจเด็ดขาดพิจารณาคำอุทธรณ์เฉพาะในกรณีที่**เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน แล้วดำเนินการเปลี่ยนแปลง**

คำสั่งทางปกครอง และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ในกรณีที่**ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน** ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยัง**ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์**เท่านั้นเป็นผู้พิจารณา หามีอำนาจที่จะสั่งยกอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ได้เลย

ปัญหาต่อมา ใครคือ **“ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์”** คำตอบได้ถูกกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 25399 ข้อ 2 (4) คือ**ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์** เนื่องจากผู้ออกคำสั่งดังกล่าวคือ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ อีกทั้งสหกรณ์จังหวัดหรือผู้อำนวยการเขตพื้นที่ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ (นายทะเบียนสหกรณ์) ให้มีอำนาจออกคำสั่งแทนนายทะเบียนสหกรณ์ตาม มาตรา 22 (1) (2) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้แก้ไขข้อบกพร่องหรือให้ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่อง การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการออกคำสั่งในฐานะอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตาม มาตรา 22 (1) (2) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นต่ออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ (นายทะเบียนสหกรณ์) หรือสหกรณ์จังหวัด (รองนายทะเบียนสหกรณ์) ผู้ออกคำสั่งแล้วแต่กรณีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคสอง และหากผู้ออกคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ คือจะยกอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือสหกรณ์จังหวัด**ผู้ออกคำสั่ง**แล้วแต่กรณี ต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ **ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์**ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45 วรรคสอง เพื่อพิจารณา

การที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ (นายทะเบียนสหกรณ์) หรือสหกรณ์จังหวัด (รองนายทะเบียนสหกรณ์) ผู้ออกคำสั่งแทนนายทะเบียนสหกรณ์ มีคำสั่ง “ยกอุทธรณ์” โดยไม่ได้ส่งเรื่องไปให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาอุทธรณ์ต่อไปตามความ

ในมาตรา 45 วรรคสอง ดังกล่าวจึงเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์โดย**เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งไม่มีอำนาจพิจารณาตามกฎหมาย**คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือสหกรณ์จังหวัดที่ให้ยกอุทธรณ์ของสหกรณ์จึงเป็น **“คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย”**

สรุปได้ว่า ศาลปกครองกลางได้พิจารณาพิพากษาในคดีดังกล่าวเป็นไปตามข้อกฎหมายทุกประการเป็นเหตุให้สหกรณ์ผู้อุทธรณ์ได้รับความเสียหายเนื่องจากเสียสิทธิทางปกครองที่จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ตนได้รับผลกระทบ จึงหมายความว่าอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ (นายทะเบียนสหกรณ์) หรือ สหกรณ์จังหวัด (รองนายทะเบียนสหกรณ์) ผู้ออกคำสั่งแทนนายทะเบียนสหกรณ์ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 172 ซึ่งผู้อุทธรณ์อาจฟ้องร้องได้ภายในกำหนดอายุความสิบห้าปี เฉพาะกรณีการมีคำสั่งยกอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวที่ผู้อุทธรณ์ได้ยื่นตั้งแต่วันที่ 19 พฤษภาคม 2562 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ใช้บังคับ แต่เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้ออกคำสั่งในอนาคต สมควรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องแนะนำ สั่งการให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกคำสั่งทางปกครองตระหนักและทำความเข้าใจกับกรณีดังกล่าวให้ชัดเจนต่อไป

---

[8] กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
ข้อ 2 การพิจารณาอุทธรณ์สั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1).....

(3) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือส่วนราชการตาม มาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งดำรงตำแหน่งสูงกว่านั้น

(4) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

(5).....

ธุรกิจสหกรณ์ คืออะไร?

นายปรเมศวร์ อินทรชุมนุม
ประธานกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

"สหกรณ์" เป็นนิติบุคคลที่มีการดำเนินกิจการมากว่าร้อยปี แต่ก็ไม่น่าเชื่อว่าหลายฝ่ายโดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ส่งเสริมกิจการสหกรณ์ยังไม่เข้าใจว่าสหกรณ์ทำธุรกิจอย่างไร ผู้เขียนก็มิได้ฉกาจฉกรรจ์ในเรื่องสหกรณ์มากนัก แต่จากการศึกษาในตำราต่าง ๆ เท่าที่ค้นคว้าได้ตั้งแต่ตำรา "ทรัพยศาสตร์" พิมพ์เมื่อปี พ.ศ. 2454 ของ **"พระยาสุริยานุวัตร"** เสนาบดีกระทรวงพระคลังสมบัติ ผู้ซึ่งได้กล่าวถึงระบบ *"Cooperative Society"* ว่าสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจของสยามประเทศในรัชกาลที่ 5 ซึ่งถือว่าเป็นคนแรกในประเทศที่กล่าวถึงระบบ **"สหกรณ์"** สิ่งพิมพ์เล่มต่อมาคือ **"คำชี้แจงเรื่องสหกรณ์"** ของพระราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ทรงแสดงแก่สมาชิกสหกรณ์จัดหาทุนในจังหวัดลพบุรี เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2466 และอีกเล่มหนึ่งคือ **"แถลงการณ์สหกรณ์พระพุทธศักราช 2469"** ซึ่งพิมพ์ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเป็นที่ระลึกในโอกาสที่สมาชิกสหกรณ์เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทคราวเสด็จเลียบมณฑลฝ่ายเหนือ พ.ศ. 2469 ของรัชกาลที่ 7 โดยในเอกสารดังกล่าวบันทึกถึงการเยี่ยมเยียน **"สหกรณ์วัดบ้านดอน"** ที่จังหวัดพิษณุโลก เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2469 ซึ่งวันนี้เป็นวันที่สมาชิกสหกรณ์ในจังหวัดพิษณุโลกได้ถวายตัวเป็นคนสหกรณ์ ส่วนเล่มสุดท้ายที่น่าสนใจอย่างยิ่งคือ **"หลักการสหกรณ์การจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศไทย"** ของ **"พระประกาศสหกรณ์"** รัฐมนตรีกระทรวงสหกรณ์คนสุดท้าย พิมพ์เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2506 และกฎหมายสหกรณ์ของสยามประเทศที่เริ่มต้นด้วย **"พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459"** และ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471, 2511 และ 2542 ซึ่งเป็นพัฒนาการทางความคิดในการดำเนินธุรกิจสหกรณ์ รวมตลอดเอกสาร ตำรา บทความของ **"ครูสหกรณ์"** ทุกผู้ทุกนาม ก็พอจะเข้าใจได้ว่า **"ธุรกิจสหกรณ์"** จริง ๆ เขามีแนวทางอย่างไร เมื่อเราไม่ได้ศึกษาให้รู้ตื้นลึกหนาบาง เอาแต่คิดเอาเอง คิดการมีอำนาจเหนือราษฎร จึงเกิดความคลาดเคลื่อนทางความคิด จึงเป็นเหตุให้สหกรณ์ที่มีอยู่นับหมื่นแห่งในปี พ.ศ. 2509 ลดลงเหลือ 8,400 แห่งในปี พ.ศ. 2560 และในปัจจุบันเหลือที่ดำเนินกิจการอยู่เพียง 6,334 แห่ง ในจำนวนนี้มีสหกรณ์ดำเนินการอยู่ 6,322 แห่ง

ผู้เขียนขอเสนอบทความนี้ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบัน แม้สังคมจะเปลี่ยนแปลง แต่หลักการอุดมการณ์ และวิธีการสหกรณ์ยังคงอยู่ โดยยึดตามแนวทางใน **"พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546"** มาตรา 8 (4) ซึ่งบัญญัติกำหนดว่า ส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการโดยถือเป็นหน้าที่ของ **"ข้าราชการ"** ที่จะ**ต้องคอยรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมโดยรวมและประชาชน ผู้รับบริการ เพื่อปรับปรุงหรือเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม** โดยต้องกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการ ให้มีวัตถุประสงค์ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และสอดคล้องกับ**แนวนโยบายแห่งรัฐ** ดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในเบื้องต้นเราต้องเข้าใจก่อนว่า **"สหกรณ์"** มีสถานะเป็น **"นิติบุคคล"** ตามกฎหมายเช่นเดียวกับ "บริษัทจำกัด" "ห้างหุ้นส่วนจำกัด" ซึ่งต่างก็มีหน้าที่ในการดำเนินธุรกิจเหมือนกัน คือ **สหกรณ์มีอำนาจดำเนินธุรกิจการผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก**[1] ส่วนความแตกต่างระหว่างสหกรณ์กับนิติบุคคลอื่น ก็เฉพาะแต่สหกรณ์เท่านั้นสามารถกระ**ทำธุรกรรมด้านการเงิน**ระหว่างสหกรณ์กับสมาชิก ดังความที่ว่า "รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่นหรือสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์หรือนิติบุคคลอื่นตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และ ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนอง หรือรับจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก"[2] ส่วนบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทำได้แต่เพียงการดำเนินธุรกิจทั่วไปเท่านั้น ไม่อาจทำธุรกรรมการธนกิจธุรกิจกับผู้ถือหุ้นได้เลย นั่นย่อมหมายความว่าสหกรณ์ทุกประเภทสามารถดำเนินการทำธุรกิจได้ทั้งหมด ทั้งธุรกิจทั่วไปและการธนกิจธุรกิจ ดังที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ ทั้งนี้เพื่อให้**บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์** กล่าวคือ สหกรณ์จะตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ และ**ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์**[3] โดยมีข้อกำหนดว่าสมาชิกต้องมีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน ซึ่งคำว่ากิจกรรมร่วมกันนั้นหมายความว่ามีอาชีพอย่างเดียวกัน เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการทั้งหลาย สหกรณ์การเกษตรทั้งหลาย ก็มีอาชีพเป็นเกษตรกร สหกรณ์ประมงก็มีอาชีพเป็นชาวประมง มิได้หมายความว่าสหกรณ์ต้องทำธุรกิจตามอาชีพของสมาชิก ดังเช่นสมาชิกสหกรณ์ร้านค้า สมาชิกมิได้ทำการค้าขายทุกคนแต่อย่างใด สหกรณ์บริการก็ไม่จำเป็น ต้องทำธุรกิจตามอาชีพของสมาชิก สมาชิกของสหกรณ์เหล่านั้นจะทำมาหากินหรือประกอบอาชีพอะไรก็ได้ แต่สมาชิกเหล่านั้นล้วนเป็นผู้บริโภคเหมือนกันหรือสหกรณ์นิคม สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน เราเน้นแต่พื้นที่เดียวกันเป็นสำคัญ แต่จะประกอบอาชีพอะไรก็ได้

ครั้นเมื่อได้ศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2471 มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า "สมาคมซึ่งอาจจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ได้นั้น คือ สมาคมซึ่ง**ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจธุระรวมกันเป็นประโยชน์สามัญแก่สมาชิก**

[1] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 46

[2] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 46 (5) (6)

[3] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 33

ทั้งปวงในทางทรัพย์" และความมาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า "เพื่อใช้พระราชบัญญัตินี้ให้**ได้ผลตามความมุ่งหมาย** ให้เสนาบดีมีอำนาจภายในบังคับแห่งมาตรการก่อนที่จะกำหนดตามซึ่งเห็นสมควรและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นคราว ๆ ว่า **จะยอมรับจดทะเบียนสหกรณ์ชนิดใดและประเภทใดบ้าง** และทั้งให้มีอำนาจกำหนดว่า **บุคคลจำพวกใดบ้างอาจรวมกันตั้งสหกรณ์ และในเขตใดบ้างที่จะตั้งสหกรณ์ขึ้นได้"** จึงพอจะเข้าใจได้ว่า การจัดตั้งสหกรณ์นั้นโดยแท้จริงมุ่งเน้นการรวมตัวของ **"บุคคลจำพวกใด"** ซึ่งหมายถึงอาชีพของบุคคล และ **"ในเขตใด"** ซึ่งหมายถึงพื้นที่ของสมาชิกที่จะร่วมตัวกัน**ตั้งสหกรณ์ขึ้นเพื่อดำเนินกิจธุระร่วมกันเป็นประโยชน์สามัญแก่สมาชิกทั้งปวงในทางทรัพย์** ดังนั้น สหกรณ์ทุกประเภทจึงควรมีอำนาจกระทำกิจกรรมและธุรกิจทุกอย่างตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งอำนาจกระทำการของสหกรณ์ก็เพื่อให้บรรลุ**วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ คือ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (มีกินมีใช้) และสังคม (มีเกียรติมีศักดิ์ศรี) โดยการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์**[4] แต่ข้อบังคับของสหกรณ์ที่นายทะเบียนสหกรณ์ร่างมาให้นั้นกลับไปเอาอำนาจกระทำการของสหกรณ์มาเป็นข้อบังคับ ทั้งที่ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการหรือผู้จัดการ **ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับของสหกรณ์ และมติที่ประชุมใหญ่**[5] ซึ่งอำนาจกระทำการตามมาตรา 46 เหล่านี้ หาจำต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับแต่ประการใด เราจึงพยายามเรียกร้องมาตลอดว่าสหกรณ์ควรเป็น **"สหกรณ์เอนกประสงค์"** หมายความว่าสหกรณ์ประเภทใดขึ้นอยู่กับอาชีพของสมาชิกหรือพื้นที่ที่จัดตั้ง ส่วนการทำธุรกิจประเภทใดตามมาตรา 46 (1) ควรกำหนดเป็นขอบเขตแห่งกิจการที่พึงดำเนินการได้ของแต่ละสหกรณ์นั้นให้เหมาะสมกับภูมิรัฐศาสตร์และสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจชุมชน รวมทั้งความถนัดของมวลสมาชิก ผู้เขียนเห็นว่าธุรกิจใดที่สหกรณ์แต่ละแห่ง จะประกอบการหรือดำเนินการควรแจ้งเพื่อทราบหรือขออนุญาตนายทะเบียนสหกรณ์เป็นกรณี ๆ ไป เพื่อให้นายทะเบียนสหกรณ์เข้าไป **"ส่งเสริมช่วยเหลือแนะนำ"** สหกรณ์ให้ดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ และลดความเสี่ยงน้อยตามบทบาทหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ดังที่กฎหมายกำหนด มิใช่กำหนดเป็นกิจการ ที่พึงดำเนินการได้ของสหกรณ์เป็นการทั่วไปโดยได้พิจารณาความเป็นจริงของแต่ละสหกรณ์

เรามาลองคิดกันดู ยกตัวอย่าง สหกรณ์ออกทรัพย์ครูสามารถดำเนินธุรกิจตามมาตรา 46 (1) นอกเหนือจากการรับฝากเงิน ให้กู้ยืมแก่สมาชิก ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้ว เช่น ให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูสามารถจัดจำหน่ายแบบเรียน เครื่องเขียน เสื้อผ้านักเรียนได้ ก็จะทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์ครูมีรายได้มีกำไรอันจะเป็นผลให้สหกรณ์มีต้นทุนที่ถูกลงแทนการหารายได้จากดอกเบี้ยเงินกู้จากสมาชิก และจะทำให้ดอกเบี้ยเงินกู้ของสมาชิกลดลงได้ เพราะสหกรณ์ต้องหาทุนราคาถูกมาให้สมาชิกกู้ใช้ไปพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว มิใช่ให้สหกรณ์ไปกู้เงินสถาบันการเงินอื่นในราคาแพงมาปล่อยให้สมาชิกกู้ในราคาสูง ถ้าสหกรณ์ทุกประเภททำธุรกิจตามที่จดแจ้งไว้ในข้อบังคับโดยระบุประเภทธุรกิจที่สหกรณ์จะประกอบการได้เช่นเดียวกับหนังสือบริคณห์สนธิที่ระบุกิจการที่บริษัทจำกัดจะประกอบการ เชื่อว่า**"ธุรกิจสหกรณ์"** จะก่อเกิดความเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจและสังคมได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับนโยบายแห่งรัฐที่สนับสนุนวิสาหกิจชุมชน

สำหรับ**ขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการที่จะพึงดำเนินการได้ของสหกรณ์** ดังปรากฏตามความในมาตรา 33/1 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นั้น ซึ่งเพิ่มเติมโดยมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ผู้เขียนเห็นว่า**บทบัญญัติดังกล่าวน่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560** ซึ่งบัญญัติว่า *"บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกัน หรือการบำบัดรักษาโรคแก่ประชาชน"*[6] ทั้งความในมาตรา 75 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 กล่าวถึง*แนวนโยบายแห่งรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนระบบสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์ทุกประเภท* และวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมของประชาชนและชุมชน *นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ เพื่อสร้างกลไกส่งเสริมสหกรณ์*และผู้ประกอบการให้มีความสามารถในการแข่งขัน และส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดว่า *"กฎกระทรวงกำหนดลักษณะ วัตถุประสงค์ และขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการของสหกรณ์แต่ละประเภทที่รับจดทะเบียน พ.ศ. 2567"* ซึ่งออกตามความในมาตรา 33/1 และมีผลใช้บังคับในวันที่ 25 พฤษภาคม 2568 นอกจากจะเป็นกฎกระทรวงที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวอย่างชัดแจ้ง เพราะทำให้สหกรณ์ที่มีอยู่เดิมทุกประเภทไม่สามารถดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของมวลสมาชิกต่อไปได้เนื่องจากมีการจำกัดเขตพื้นที่ จำกัดการทำธุรกิจของสหกรณ์ ทำลายสิทธิดังเดิมที่สหกรณ์มีอยู่ ยังเป็นกฎกระทรวงที่ออกมาโดยไม่มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของสหกรณ์หรือสมาชิกสหกรณ์ผู้เกี่ยวข้อง และวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชนที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนให้เป็นที่ประจักษ์ตามความในมาตรา 5 วรรคสาม แห่ง **"พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562"**

การเพิ่มเติมมาตรา 33/1 เป็นการนำเอาประเภทสหกรณ์ที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย ซึ่งนอกจากจะไม่ตรงแนวทางการกำหนดประเภทสหกรณ์ดังเดิมแล้ว ยังจะก้าวล่วงไป**กำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ให้แตกต่างไปจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจเหนือกฎหมาย เพราะวัตถุประสงค์สหกรณ์ถูกกำหนดไว้แล้วในมาตรา 33 ว่า "สหกรณ์จะตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยเหลือตนเอง**

[4] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 4, 33

[5] พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มาตรา 51/1

[6] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40

และช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์" นั้นแสดงให้เห็นว่าผู้ยกร่างกฎหมายฉบับเพิ่มเติมในปี 2562 รวมทั้งผู้ออกกฎกระทรวงดังกล่าวก็ยังไม่เข้าใจ **"วัตถุประสงค์สหกรณ์"** (Cooperative objectives, Cooperative Purpose) และวิธีการสหกรณ์อย่างแท้จริง ส่วน **"กิจการสหกรณ์"** (Cooperative business) นั้นถูกกำหนดเป็นอำนาจกระทำการไว้ในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งในเรื่องนี้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยจะดำเนินการขอให้มีการยกเลิกต่อไป และเป็นที่น่าสังเกตว่า **พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562** เป็นบทบัญญัติที่เลือกปฏิบัติต่อสหกรณ์บางประเภท โดยเน้นที่กำกับควบคุมสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเท่านั้น ราวกับต้องการให้สหกรณ์ทั้งสองประเภทซึ่งเป็นสหกรณ์ที่เน้นเรื่องทุนที่มีให้แก่สมาชิกกู้ยืม และการลงทุนเพื่อผลประโยชน์สมาชิกอันส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินต่าง ๆ จึงจำต้องทำให้ธุรกิจของสหกรณ์เล็กลงและดำเนินกิจการได้น้อยลง ทั้งที่ถูกจำกัดสิทธิมานานแสนนานจนหลายสหกรณ์ต้องเลิกรา คำถามจึงมีว่า **"ส่งเสริมหรือทำลาย"** หากมีการส่งเสริมสหกรณ์ตามกฎหมาย ควรจะให้สหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 46 (1) กล่าวคือ **สหกรณ์สามารถดำเนินธุรกิจหรือกิจการได้ทุกอย่าง เว้นแต่ธุรกิจหรือกิจการที่มีความเสี่ยง** เพราะในพระราชบัญญัติสหกรณ์บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์มีหน้าที่หลักในการรับจดทะเบียน และออกกติกาเพื่อช่วยบริหารความเสี่ยงของสหกรณ์ หาได้มีอำนาจออกระเบียบหรือคำสั่งได้ทุกเรื่อง นอกจากจะออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์8 เท่านั้น ซึ่งหมายความว่านายทะเบียนสหกรณ์จะออกระเบียบหรือคำสั่งได้เฉพาะเท่าที่พระราชบัญญัติสหกรณ์กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์ออกระเบียบหรือคำสั่งได้เท่านั้น ส่วนการบริหารความเสี่ยงจะเห็นได้ชัด เช่น ในกรณีที่สหกรณ์กระทำการอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้มีการแก้ไขหรือระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรืออาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกสั่งพักงานหรือปลดคณะกรรมการ9 หรือกรณีที่ที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืน กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้10

แต่เท่าที่ปรากฏยังพบว่าเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์มักจะควบคุมหรือแทรกแซงการดำเนินงานของสหกรณ์อยู่เป็นเนืองนิจ เช่น กรณีการจัดสรรกำไรสุทธิตามความในมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นเรื่องของกฎหมายบัญญัติกำหนดว่า หากสหกรณ์มีกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ให้จัดสรรเป็นทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิ (เพื่อความมั่นคงของสหกรณ์) และเป็นค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง (เพื่อเป็นทุนในการพัฒนาสหกรณ์ทั้งระบบ) กำไรสุทธิประจำปีเหลือจากการจัดสรรเป็นทุนสำรองและค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย**ที่ประชุมใหญ่อาจจัดสรรได้ภายใต้ข้อบังคับ** การที่นายทะเบียนสหกรณ์ไปกำหนดว่าหากสหกรณ์การเกษตรเก็บหนี้เงินกู้ของสมาชิกไม่ถึงร้อยละ 40 ห้ามที่ประชุมใหญ่สหกรณ์จัดสรรโบนัสให้คณะกรรมการดำเนินการ ทั้งที่สหกรณ์การเกษตรมีกำไรจากการดำเนินกิจการด้านอื่น หรือหากสหกรณ์มีข้อสังเกตจากผู้สอบบัญชีบางกรณีห้ามที่ประชุมใหญ่จัดสรรกำไรสุทธิ จึงมีคำถามว่า **"นายทะเบียนสหกรณ์"** ใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายใดมาออกคำสั่ง เพราะมาตรา 60 เป็นเรื่องของที่ประชุมใหญ่ของสมาชิก บ้างครั้งผู้แทนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ล่วงละเมิดเข้าไปกำกับควบคุมแทรกแซงที่ประชุมใหญ่ว่าจะมีมติอย่างนั้นไม่ได้ ทำอย่างนี้ไม่ได้ ซึ่งนอกเหนือการอำนาจเกินขอบเขตอาจเป็นความผิดทางอาญาได้11 ซึ่งผู้แทนของกรมส่งเสริมสหกรณ์ก็ควรเข้าใจด้วยว่า **"การประชุมใหญ่ของสหกรณ์"** นั้น ผู้มีสิทธิเข้าร่วมประชุมต้องเป็น **"สมาชิก"** เท่านั้น ที่จะมีสิทธิเสนอความเห็น ตั้งกระทู้ถามในวาระเพื่อทราบอภิปรายในวาระเพื่อพิจารณา และออกเสียงลงคะแนน ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์มิใช่องค์ประชุม ไม่มีสิทธิเสนอความเห็น ไม่มีสิทธิยกมือออกเสียงให้คะแนนใด ๆ ควรนั่งฟังไปเฉย ๆ หากที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ลงมติ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ก็ชอบที่จะรายงานให้นายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์สั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้ตามความในมาตรา 20 แห่ง พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งสมาชิกหรือกรรมการดำเนินการหรือสหกรณ์ผู้มีส่วนได้เสียในคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าว ย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือผู้ออกคำสั่งได้ อันเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของสหกรณ์และสมาชิก12 เจ้าหน้าที่รัฐสหกรณ์และสมาชิกต้องเคารพสิทธิของกันและกัน มิใช่จะใช้อำนาจหรือดำเนินการตามอำเภอใจไม่เป็นไปตามหลักการสหกรณ์และกฎหมายสหกรณ์ แล้วเมื่อไรที่เราจะได้เห็นว่า *"การสหกรณ์เป็นวิธีประกอบเศรษฐกิจแบบหนึ่ง โดยถือหลักว่า สหกรณ์เป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ในยุโรปและอเมริกา รัฐบาลแทบไม่ต้องช่วยเหลือขบวนการสหกรณ์รัฐบาลเพียงแต่ตรากฎหมายให้ความคุ้มครองสหกรณ์"* ตามที่ **"พระประกาศสหกรณ์"** รัฐมนตรีกระทรวงสหกรณ์คนสุดท้ายได้กล่าวไว้ใน**หนังสือ "หลักการสหกรณ์ การจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศไทย"**

ที่ผ่านมาแล้วเราจะไม่ว่ากัน จะไม่โทษกัน ว่าทำไมทุกฝ่ายในกระบวนการสหกรณ์ต่างไม่เข้าใจหลักการ วิธีการ และอุดมการณ์สหกรณ์อย่างถูกต้องแท้จริงตามแนวทางที่***องค์กรสัมพันธภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ (International Cooperatives Alliance : ICA)*** กำหนดไว้ อาจเป็นเพราะเรามักจะเรียนลักพักจำ โดยไม่คิดไตร่ตรองสืบค้นให้ถ่องแท้ครบถ้วน ทำอย่างที่เคยทำโดยไม่รู้ว่าสิ่งที่ทำนั้นไม่ถูกต้อง หรืออ่านกฎหมายสหกรณ์ตามภาษาไทยและตีความเพียงมุมเดียวตามภาษาหนังสือ ซึ่งหมายความ **"อ่านกฎหมายออก แต่ดูกฎหมายไม่เป็น"** ไม่อ่านและตีความไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งนักนิติศาสตร์เขาจะตีความกฎหมายตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ ตามหลักการ วิธีการและอุดมการณ์สหกรณ์ ที่เราเรียกกันว่า **"อ่านกฎหมายให้เป็นดูกฎหมายให้ออก"** ซึ่งจะทำให้เราเข้าใจได้ว่าธุรกิจสหกรณ์คืออะไร และสหกรณ์จะทำอะไรได้บ้าง เพื่อให้สหกรณ์เป็นหน่วยงานทางเศรษฐกิจของประชาชนหรือชุมชนในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจฐานรากของประเทศตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้

สหกรณ์ & การพิจารณาการให้สินเชื่อ

นายปรเมศวร์ อินทรชุมนุม
ประธานกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

สืบเนื่องมาจากปัญหาหนี้ครัวเรือนที่สูงถึงร้อยละ 90 ต่อ GDP ประกอบกับเงินออมที่ลดลง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการระบาด ทำให้ครัวเรือนเหล่านี้ขาดภูมิคุ้มกันในการรองรับเหตุการณ์เลวร้ายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น หากถูกเลิกจ้าง หรือค่าจ้างถูกปรับลดลงมาก นอกจากครัวเรือนจะลดการบริโภคแล้ว ยังอาจส่งผลให้ครัวเรือนผิดนัดชำระหนี้ สร้างความเสี่ยงให้กับระบบสถาบันการเงินหรือผู้ให้กู้ยืม และในกรณีเลวร้ายหากเกิดการผิดนัดชำระหนี้ในวงกว้าง ระบบการเงินได้รับความเสียหายจนไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ ก็จะกระทบกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และอาจนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจได้ในท้ายที่สุด นอกจากนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เพิ่มข้อมูลหนี้ครัวเรือนแบ่งเป็น 4 กลุ่มหนี้ใหม่เข้ามา ประกอบด้วย หนี้กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.), **หนี้สหกรณ์**, หนี้ไฟแนนซ์ และหนี้การเคหะแห่งชาติ เพื่อให้ครอบคลุมหนี้ครัวเรือนมากขึ้น รัฐบาลจึงพยายามที่จะแก้ปัญหาหนี้สินของประชาชนทั้งระบบ ไม่ว่าจะเป็นหนี้ กยศ., หนี้นอกระบบ และหนี้ในระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ในหน่วยงานราชการ และสถานประกอบการ ดังเป็นที่ทราบกันดีแล้วนั้น

การแก้ปัญหาหนี้สินสมาชิกสหกรณ์ดังกล่าวเป็นการแก้ที่ปลายน้ำ แม้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ต่าง ๆ พยายามดำเนินการมาตลอด ตั้งแต่การจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือผู้ค้ำประกัน การทำประกันวินาศภัยการประกันชีวิตกลุ่ม รวมตลอดถึงการฌาปนกิจสงเคราะห์ของสมาชิก ทั้งนี้เพื่อจัด “สวัสดิการสงเคราะห์ช่วยเหลือสมาชิกและครอบครัว” ตามความในมาตรา 46 (2) อันเป็นการ “เพื่อนช่วยเพื่อน” ตามอุดมการณ์สหกรณ์ แต่กลับไม่ได้รับการสนับสนุนจากนายทะเบียนสหกรณ์เท่าที่ควร เช่น การสั่งเลิกกองทุนสวัสดิการที่สมาชิกลงขันสะสมร่วมกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยที่เงินก้อนนี้ไม่มีต้นทุนแต่อย่างใด ตรงกันข้ามกลับสร้างดอกผลเพื่อใช้การสงเคราะห์สมาชิกและครอบครัวได้เป็นอย่างดี การสั่งเลิกและให้คืนเงินแก่สมาชิกทั้งหมดจึงเป็นความคิดที่ผิดพลาดและคิดเพียงมุมเดียว อันทำให้สหกรณ์ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งสหกรณ์ เพราะเมื่อคืนเงินกองทุนไปแล้ว ดอกผลก็ไม่เกิด การสงเคราะห์สมาชิกและครอบครัวจึงหดหายไป ความจริงหากคิดให้รอบคอบกันอีกนิดโดยการสั่งให้คงกองทุนไว้ แต่ให้เลิกบังคับการเก็บเงินจากสมาชิกเข้าสบทบกองทุน แล้วให้จัดสรรกำไรสุทธิเข้ากองทุนตามความในมาตรา 60 (4) “จ่ายเป็นทุนสะสมไว้เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของสหกรณ์ตามที่กำหนดในข้อบังคับ” แทน เพียงแค่นี้ก็จะทำให้สหกรณ์สามารถมีเงินเพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์สมาชิกและครอบครัวได้มากขึ้น แต่นายทะเบียนสหกรณ์กลับไปคิดว่าการดำเนินการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการดังกล่าวเป็นการประกันชีวิตโดยมิได้พิจารณาให้ถ่องแท้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมวด 3 ประกันชีวิต (มาตรา 889 - 897) เป็นเรื่องที่บุคคลหนึ่งจะทำสัญญารับประกันชีวิตกับบุคคลหนึ่งด้วยกันย่อมทำได้ ส่วน “การประกอบธุรกิจประกันชีวิต” ตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 นั้นเป็นเรื่องการเปิดบริษัททำธุรกิจรับประกันชีวิตของประชาชนโดยทั่วไปเพื่อการหากำไร การที่สหกรณ์จัดตั้งกองทุนสวัสดิการดังกล่าวมิใช่เป็นการประกอบธุรกิจประกันชีวิตเพื่อหากำไร แต่เป็นการจัดสวัสดิการสงเคราะห์สมาชิกตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ครั้นจะทำการฌาปนกิจสงเคราะห์ นายทะเบียนสหกรณ์ก็ออกคำสั่งห้ามนำเงินฌาปนกิจสงเคราะห์มาค้ำประกันหนี้เงินกู้ ความจริงหาจำต้องมีคำสั่งก็ได้เนื่องจากกฎหมายห้ามไว้อยู่แล้ว แต่อาจนำมาทำสัญญาเพื่อประโยชน์เพื่อบุคคลภายนอกเพื่อรองรับการชำระหนี้เงินกู้สมาชิกผู้เสียชีวิตได้ดังที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 611/2566 ระหว่าง นางคำผายกับพวก โจทก์ สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูตาก จำกัด กับพวก จำเลย แต่อย่างไรก็ตามกรณีไม่ปรากฏว่านายทะเบียนสหกรณ์เคยแนะนำว่าจะแก้ไขปัญหาหนี้สินของสมาชิกอย่างไรจึงจะสร้างความมั่นคงแก่สหกรณ์ หรือสร้างความยั่งยืนแก่สมาชิกแต่ประการใด กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าไม่มีการส่งเสริม สนับสนุนคุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์จากภาครัฐตามความในมาตรา 75 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ต่อมาเมื่อรัฐบาลแก้ปัญหาหนี้สินด้วยการพยายามลดดอกเบี้ยเงินกู้ในระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ สมาชิกสหกรณ์จำนวนไม่น้อยไม่เห็นด้วย นั่นก็สุดแต่ละบุคคลว่าลึกซึ้งและเข้าใจหลักการและวิธีการสหกรณ์เพียงใด หรือประสงค์สิ่งใดจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์ อันนี้ไม่ว่ากัน แต่สิ่งหนึ่งต้องกลับมาคิดในต้นน้ำว่าคณะกรรมการดำเนินสหกรณ์มีหลักคิดพิจารณาอย่างไรในการให้สินเชื่อแก่สมาชิก แม้สหกรณ์เป็น “สถาบันพัฒนาคุณภาพชีวิต” แต่ส่วนหนึ่งของสหกรณ์ก็เป็นสถาบันการเงินด้วยเช่นกัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำระบบการพิจารณาการบริหารความเสี่ยงในการให้สินเชื่อของสถาบันการเงินมาใช้ด้วย มิใช่ไปเน้นที่หลักประกันเงินกู้แต่เพียงอย่างเดียว การพิจารณาความสามารถของสมาชิกในการชำระหนี้และการบริหารความเสี่ยงก็เป็นเรื่องที่กรรมการดำเนินการสหกรณ์ต้องเข้าใจด้วยเช่นกัน เราจึงต้องนำ “DSCR ratio” ของสถาบันการเงินมาพิจารณาด้วย

DSCR ratio ย่อมาจาก Debt Service Coverage Ratio ใช้ในการวัดความสามารถในการชำระหนี้ของธุรกิจหรือบุคคล โดยเฉพาะเมื่อมีการขอสินเชื่อหรือกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน โดย DSCR จะช่วยให้ผู้ให้สินเชื่อ หรือสถาบันการเงินประเมินความเสี่ยงของการให้สินเชื่อ และตรวจสอบว่าผู้ขอสินเชื่อมีความสามารถในการชำระหนี้หรือไม่

DSCR มีวิธีคำนวณจากสัดส่วนระหว่างรายได้ที่สามารถใช้สำหรับการชำระหนี้กับจำนวนหนี้ที่ต้องชำระ ค่า DSCR สูงแสดงว่าบุคคลมีความสามารถในการชำระหนี้ที่ดีกว่า แต่หากค่า DSCR ต่ำหมายถึงความไม่เสถียรในการชำระหนี้ สำหรับการประเมิน DSCR ที่ถือว่าดีนั้นอยู่ที่ 1.25 หรือสูงกว่า ซึ่งหมายความว่ารายได้ที่สามารถใช้สำหรับการชำระหนี้มีมากกว่าหนี้ที่ต้องชำระ 25% ของยอดเงินที่ต้องจ่ายเป็นดอกเบี้ยและเงินต้นต่อปี

ตัวอย่างการคำนวณ

สมมุติว่า นายสมชาย มีรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้เป็นเงิน 50,000 บาทต่อเดือน และต้องชำระหนี้ทั้งหมดรวมกันเป็นเงิน 30,000 บาทต่อเดือน

DSCR = (รายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้) / (จำนวนหนี้ที่ต้องชำระ) = 50,000 / 30,000 = 1.67

ดังนั้น DSCR ของนายสมชายคือ 1.67 ซึ่งหมายความว่ารายได้ของนายสมชายมีอัตราสูงกว่าหนี้ที่ต้องชำระ 1.67 เท่า ซึ่งค่าที่ดีนั้นจะอยู่ที่ 1.25 หรือสูงกว่า ดังนั้นสามารถสรุปได้คร่าว ๆ ว่านายสมชายมีความสามารถในการชำระหนี้ที่สูง ความเสี่ยงที่ไม่ไดรับชำระหนี้ต่ำ

แต่ในกรณีนายสมบัติมีรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้เป็นเงิน 10,000 บาทต่อเดือน และต้องชำระหนี้ทั้งหมดรวมกันเป็นเงิน 32,000 บาทต่อเดือน

DSCR = (รายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้) / (จำนวนหนี้ที่ต้องชำระ) = 10,000 / 32,000 = 0.31

ดังนั้น DSCR ของนายสมบัติ คือ 0.31 สามารถสรุปได้คร่าว ๆ ว่านายสมบัติมีความสามารถในการชำระหนี้ที่ต่ำ เสี่ยงที่จะผิดนัดชำระหนี้สูง โดยสรุป หากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ใช้ DSCR มาพิจารณาการให้สินเชื่อแก่สมาชิกสหกรณ์ที่กู้ไป **"เท่าที่จำเป็นในครัวเรือน"** ประกอบกับการทำให้สมาชิกเหลือเงินเดือนร้อยละ 30 ประการสุดท้าย มาพิจารณาจำนวนงวดการชำระหนี้ที่เหมาะสมของแต่ละรายโดยไม่จำเป็นต้องกำหนดงวดชำระตายตัว สมาชิกสหกรณ์ก็น่าจะสามารถชำระหนี้ได้ทั้งหมด และอยู่รอดได้ในสังคม นี่คือ "ต้นน้ำ" แห่งความคิดในการปล่อยสินเชื่อของสหกรณ์ที่ควรจะเป็น.

การหักเงินเดือนเพื่อการชำระหนี้

นายปรเมศวร์ อินทรชุมนุม
ประธานกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

สืบเนื่องมาจากกรณีที่รัฐบาลต้องการแก้ปัญหาเรื่องหนี้สินทั้งในระบบและนอกระบบซึ่งส่วนหนึ่งประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ได้ดำเนินการกับหนี้ในระบบสวัสดิการของส่วนราชการรวมทั้งหนี้สินของข้าราชการที่มีต่อสหกรณ์ออมทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นในส่วนราชการ โดยยึดแนวทางตามคำพิพากษาศาลปกครองนครราชสีมา ที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าการหักเงินเดือนของข้าราชการครูหรือบุคลากรทางการศึกษาเพื่อชำระหนี้สวัสดิการและสหกรณ์นั้น ต้องมีเงินคงเหลือเพื่อการบริโภคร้อยละ 30 ของเงินเดือนที่ได้รับ ***ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ.2551*** และต่อมาในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2566 นายกรัฐมนตรีเสนอว่า ตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายในการแก้ไขปัญหาหนี้สินของทุกภาคส่วน ซึ่งกระทรวงการคลังได้เสนอเรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาหนี้ทั้งระบบต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมีความชัดเจนและครบถ้วนมากยิ่งขึ้น จึงมอบหมายให้ดำเนินการในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม โดยให้ทุกส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐดำเนินการปรับปรุงกำหนดหลักเกณฑ์ การหักเงินเดือนทั้งเพื่อชำระหนี้เงินกู้และค่าใช้จ่ายอื่นใดของบุคลากรในสังกัดโดยต้องมีเงินเดือนคงเหลือสุทธิเพื่อการดำรงชีพไม่น้อยกว่า 30 ตามแนวทางเดียวกับระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วย การหักเงินเดือนเงินบำนาญเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. 2551 อันเป็นเหตุให้ประธานที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและทีมแก้หนี้ของรัฐบาลยกมาเป็นประเด็นว่า ***การหักเงินเดือนของข้าราชการทั้งระบบต้องเหลือร้อยละ 30 ถ้าเงินเดือนไม่เหลือตามจำนวนดังกล่าว ก็จะไม่ให้มีการหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้สวัสดิการให้ส่วนราชการและหนี้สินที่มีต่อสหกรณ์ออมทรัพย์ในส่วนราชการ*** ในขณะเดียวกันทีมแก้หนี้ของรัฐบาลซึ่งมี นายขจร ธนะแพสย์ ผู้อำนวยการฝ่ายยุทธศาสตร์องค์กรธนาคารแห่งประเทศไทย รวมอยู่ด้วยได้เดินสายไปในจังหวัดต่างๆ เรียกประชุมข้าราชการ ขอให้หัวหน้าส่วนราชการในหลายกระทรวงทั้งระดับปลัดกระทรวง ผู้อำนวยเขตการศึกษา และกระทรวงอื่น ๆ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐที่สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ปฏิบัติหน้าที่อยู่หักเงินเดือน หรือค่าจ้าง หรือเงินอื่นใดที่ถึงกำหนดจ่ายแก่สมาชิกสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในส่วนราชการนั้น ๆ ตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีพร้อมทั้งนำเสนอว่า ***หากส่วนราชการไม่ดำเนินการตามข้อสั่งการดังกล่าว ก็จะไม่หักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้สวัสดิการแต่สหกรณ์ นอกจากนั้นยังต้องการให้ส่วนราชการหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้แก่สถาบันการเงินอื่นด้วย*** หากไม่ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวก็จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้ยกเลิกมาตรา 42/1 หลังจากนั้นไม่นาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอร่างกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน พ.ศ 25 .. ซึ่งกำหนดไว้ในข้อ 4 (3) ว่า ***"ความสามารถในการชำระหนี้ในแต่ละงวด***กรณีผู้กู้ซึ่งมีรายได้เป็นรายเดือน***จะต้องมีเงินเหลือสุทธิหลังจากหักชำระหนี้แล้วไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบตลอดอายุสัญญา"*** ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ***แต่ปรากฏว่ากลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนี่ยนทั่วประเทศยังไม่เห็นด้วยในหลายประเด็นจึงมีการรวมตัวกันคัดค้านร่างกฎกระทรวง*** ดังกล่าว

บทความนี้ขอเสนอถึงต้นตอสาเหตุที่มาของการหักเงินเดือนของข้าราชการเพื่อการชำระหนี้สวัสดิการและสหกรณ์ในส่วนราชการ ซึ่งแต่เดิมก่อนปี พ.ศ. 2550 ข้าราชการ ลูกจ้างในส่วนราชการที่เป็นหนี้สวัสดิการหรือหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์ในส่วนราชการ ไม่สามารถหักเงินเดือนเพื่อการชำระหนี้ได้ เนื่องจากไม่มีระเบียบหรือกฎหมายอนุญาตให้ทำได้ แต่ตรงกันข้ามในกลุ่มแรงงานมีพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2540 บัญญัติให้นายจ้างสามารถหักเงินเดือนของลูกจ้างเพื่อชำระหนี้ได้ ตามความใน ***มาตรา 76*** ซึ่งบัญญัติว่า "ห้ามมิให้นายจ้างหักค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด เว้นแต่เป็นการหักเพื่อ (1) ชำระภาษีเงินได้... (2) ชำระค่าบำรุงสหภาพแรงงาน... ***(3) ชำระหนี้สินสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์อื่นที่มีลักษณะเดียวกันกับสหกรณ์ออมทรัพย์หรือหนี้ที่เป็นไปเพื่อ***

สวัสดิการที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างฝ่ายเดียว โดยได้รับความยินยอมล่วงหน้าจากลูกจ้าง (4) เป็นเงินประกันตามมาตรา 10 หรือชดใช้ค่าเสียหายให้แก่นายจ้าง ..... โดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง (5) เป็นเงินสะสมตามข้อตกลงเกี่ยวกับกองทุนเงินสะสม การหักตาม (2) (3) (4) และ (5) ในแต่ละกรณีห้ามมิให้หักเกินร้อยละสิบและจะหักรวมกันได้ไม่เกินหนึ่งในห้าของเงินที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามกำหนดเวลาการจ่ายตามมาตรา 70 เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง

ครั้นต่อมาได้มี***ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่องขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ ลงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ.2549 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศและงานทั่วไปเล่ม 123 ตอนพิเศษ 73 ง วันที่ 27 มิถุนายน 2549 ข้อ 31 วรรคสอง*** กำหนดให้รัฐวิสาหกิจสามารถหักเงินเดือนเพื่อการชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2540 ในปี พ.ศ.2550

เพื่อเป็นการผ่อนคลายการชำระหนี้ของข้าราชการต่อสหกรณ์ กระทรวงการคลังจึงออก***ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเดือนเงินปีบำเหน็จบำนาญเงินประจำตำแหน่งเงินเพิ่มและเงินอื่นๆในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2550*** ราชกิจจานุเบกษา ฉบับวันที่ 2 กรกฎาคม 2550 เล่ม 124 ตอนพิเศษ 79 ง หน้า 5 กำหนดไว้ในข้อ 30 ว่า “การจ่ายเงิน มิให้ส่วนราชการผู้เบิกหักเงินไว้เพื่อการใดๆ เว้นแต่จะ***มีหนังสือยินยอมจากข้าราชการ***หรือผู้มีสิทธิ์ได้รับบำเหน็จบำนาญ ***เพื่อชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์ที่จัดตั้งโดยส่วนราชการ***และสวัสดิการต่างๆ ตามระเบียบว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการหรือชำระตามข้อผูกพันกับทางราชการ***เท่านั้น”***

แต่ในปี พ.ศ.2551 กระทรวงศึกษาธิการเห็นว่าครูและบุคลากรทางการศึกษามีปัญหาเรื่องหนี้สินมาก ***จึงออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือน เงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่ภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. 2551*** ประกาศ ณ วันที่ 29 มกราคม 2551 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกหรือเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตครูและบุคลากรทางการศึกษาซึ่งมีหลากหลายประเภทนั้นเพื่อให้การดำเนินการหักเงินเดือนบำเหน็จบำนาญเพื่อชำระหนี้เงินกู้มีความชัดเจนถูกต้องเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ส่งผลให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาสามารถดำรงตนให้อย่างมีศักดิ์ศรี คุณภาพชีวิตที่ดีตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงรวมทั้งการจัดระเบียบวินัยทางการเงินให้เหมาะสมกับรายได้ ***โดยใช้เวลาห้าปี*** กล่าวคือจะต้องมีเงินเดือนสุทธิหลังจาก***หักชำระหนี้แล้วไม่น้อยกว่าอัตราร้อยละ 30 ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2555*** เป็นต้นไป

ต่อมาวันที่ 21 เมษายน 2553 ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 โดยมาตรา ให้เพิ่มเติม มาตรา 42/1 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ว่า “เมื่อสมาชิกได้***ทำความยินยอมเป็นหนังสือไว้กับสหกรณ์***ให้ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐหรือนายจ้างในสถานประกอบการ หรือหน่วยงานอื่นใดที่สมาชิกปฏิบัติหน้าที่อยู่***หักเงินเดือน หรือค่าจ้าง หรือเงินอื่นใดที่ถึงกำหนดจ่ายแก่สมาชิกนั้น*** เพื่อชำระหนี้หรือภาระผูกพันอื่นที่***มีต่อสหกรณ์ให้แก่สหกรณ์ตามจำนวนที่สหกรณ์แจ้งไปจนกว่าหนี้หรือภาระผูกพันนั้นจะระงับสิ้นไป***ให้หน่วยงานนั้นหักเงินดังกล่าวและส่งเงินที่หักไว้นั้นให้***แก่สหกรณ์โดยพลัน”*** ซึ่งมีเนื้อหาใจความอย่างเดียวกับระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการหักเงินเดือนฯ พ.ศ. 2550 ซึ่งสหกรณ์ในส่วนราชการและส่วนราชการก็ดำเนินการตามความมาตรา 42/1 มาตลอด

แต่อย่างไรก็ตามในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการนั้น ผู้เขียนไม่ทราบต้นสายปลายเหตุว่าทำไม ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการ ตั้งแต่รัฐมนตรีมาจนถึงผู้อำนวยการพื้นที่การศึกษาถึงละเลยละเว้น***ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวมาสิบกว่าปี*** ประกอบกับ ***“ความอยาก”*** ในการใช้เงินเกินตัวของบุคลากรทางการศึกษาที่เป็นผู้กู้ และความอยากมีผลกำไรของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ทั่วไป จึงทำให้มีการกู้ยืมที่ไม่สอดคล้องกับหลักการสหกรณ์ทำให้สมาชิกเป็นหนี้มากเกินควรเมื่อเกษียณอายุราชการจึงไม่มีเงินเพียงพอที่ชำระหนี้สหกรณ์และไม่พอเพียงแก่การดำรงชีพ จึงพากันไป ***“ฟ้องร้องต่อศาลปกครอง”*** ให้มีการหักเงินเดือน***ให้เหลือร้อยละสามสิบ*** ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นก็พิพากษาให้ผู้บริหารกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการหักเงินเดือนและหรือเงินบำนาญให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว แต่ในที่สุดศาลปกครองได้คำพิพากษาว่า ***ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการ หักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ.2551 มิได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงไม่มีสภาพใช้บังคับอย่างกฎ*** ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ***คดีหมายเลขแดงที่ อร.83, 92/2567*** เหตุผลที่ศาลปกครองสูงสุดใช้ในการวินิจฉัย เนื่องจากกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการไม่ถูกต้องตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 7 ซึ่งบัญญัติว่า ***“หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อย***ดังต่อไปนี้ ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (1) ..... ***(4) มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่งหนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผนนโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง”*** ดังนั้น แนวทางการหักเงินเดือนเพื่อการชำระหนี้ของข้าราชการ***จึงไม่อาจบังคับได้***

เมื่อย้อนกลับไปดู ***คำพิพากษาฎีกาที่ 1498/2566 วินิจฉัยว่าจำเลย(นายจ้าง) มีสิทธิ์หักเงินเดือนค่าจ้างของโจทก์ที่ชำระหนี้เงินกู้แทนผู้กู้ในฐานะที่โจทก์เป็นผู้ค้ำประกันให้แก่สหกรณ์ตามหนังสือยินยอมดังกล่าวได้ แม้คงเหลือเงินไม่เพียงพอที่โจทก์สามารถดำรงชีพได้หรือบางเดือนเหลือศูนย์บาทก็ตาม ประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ดังกล่าวหาอาจนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพงมาตรา 301 วรรคหนึ่ง (3) มาปรับใช้ในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งตามประมวลกฎหมายแพงพาณิชย์มาตรา 4 วรรคสอง โดยให้ถือว่าจำนวนเงินสองหมื่นบาทเป็นเงินเดือนค่าจ้างที่ต้องเหลือจากการหักชำระหนี้หรือให้ศาลเป็นผู้กำหนดจำนวนเงินคงเหลือได้ใหม่”***

เมื่อศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้ ***“สวัสดิการ”*** ของส่วนราชการ และ ***“สหกรณ์”*** จึงต้องบังคับตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย***การหักเงินเดือน ฯ พ.ศ.2550 และ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพื่อชำระหนี้สวัสดิการและสหกรณ์ เท่านั้นไม่อาจหักให้สถาบันการเงินอื่น*** แม้กระทั่งข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีก็ไม่อาจบังคับให้ส่วนราชการหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้ตามใจชอบให้ใครก็ได้และให้เหลือตามจำนวนที่กำหนดได้ เพราะข้อสั่งการมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงไม่มีผลใช้บังคับ ส่วนร่างกฎกระทรวงที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอก็เช่นเดียวกัน หากออกกฎกระทรวงฝ่าฝืนขัดต่อพระราบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ก็ไม่มีผลเช่นเดียวกัน ทั้งอาจทำให้คณะรัฐมนตรีเกิดความเสียหายได้ จึงเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนต้องกลับมาทบทวนกันใหม่ ว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป

กู้สบายใจ...
ปทิ้งรักไว้ ไม่ทิ้งหนี้

สหประกันชีวิต
SAHA LIFE INSURANCE

เปลี่ยน "ภาระ" ให้เป็น "มรดก"
เพื่อคน..ที่คุณรัก

ติดต่อตัวแทนประกันชีวิต และปรึกษาข้อมูลกรมธรรม์

โทร. 0-2379-5099

www.sahalife.co.th สหประกันชีวิต @Sahalife