

สหกรณ์: สถาบันการเงินของสมาชิก

COOPERATIVE: FINANCIAL INSTITUTIONS OF MEMBER

สุพัตรา อภิชัยมงคล

Supattra Apichaimongkol

อาจารย์ประจำคณะบัญชี มหาวิทยาลัยธนบุรี

supatapichai@gmail.com

บทคัดย่อ

สหกรณ์ เป็นการร่วมกันของคณะบุคคลดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยสหกรณ์แบ่งเป็น 7 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ประมง สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์นิคม สหกรณ์บริการ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งสหกรณ์โดยส่วนใหญ่เป็นการจัดตั้งขึ้นจากการที่ผู้ประกอบอาชีพเดียวกัน หรืออยู่ในพื้นที่เดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือสมาชิกในการดำเนินธุรกิจ แต่มีสหกรณ์ประเภทออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีการบริหารในลักษณะการให้สมาชิกออมเงิน และการให้บริการสินเชื่อแก่สมาชิก จึงควรมีการบริหารงานและหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่แตกต่างจากสหกรณ์ประเภทอื่นๆ

ความแตกต่างอย่างเห็นได้ชัดระหว่างสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน คือ (1) คุณสมบัติของสมาชิก และ (2) การเรียกเก็บเงินค่าหุ้น โดยระบบบัญชีของสหกรณ์ฯ ทั้ง 2 ประเภทเป็นไปตามเกณฑ์คงค้าง และการบันทึกรายได้ตามลักษณะการเกิดรายได้แต่ละประเภท อีกทั้งสหกรณ์ฯ ยังมีข้อกำหนดในเรื่องการจัดชั้นคุณภาพลูกหนี้เงินกู้และการตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญที่มีการกำหนดให้สหกรณ์ระดับการรับรู้รายได้ดอกเบี้ยเงินให้กู้ของลูกหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ตามเกณฑ์คงค้าง โดยให้รับรู้รายได้ตามเกณฑ์เงินสด ด้านการกำกับดูแลสหกรณ์ โดยหน่วยงานภาครัฐมีการตรวจสอบกิจการ ทั้งในด้านการเงิน การบัญชี การปฏิบัติ การบริหารงาน ระบบสารสนเทศ และการตรวจสอบด้านอื่นๆ โดยสมาชิกของสหกรณ์ หรือบุคคลภายนอกที่ได้รับการแต่งตั้งจากสหกรณ์ ซึ่งมีแนวทางใกล้เคียงกับแนวคิดการควบคุมภายในของ COSO นอกจากนี้สหกรณ์ยังต้องมีการให้ผู้ตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ในการรับรองงบการเงินของสหกรณ์ ซึ่งมีทั้งบุคลากรในหน่วยงานภาครัฐ หรือผู้สอบบัญชีภาคเอกชน ซึ่งไม่ว่าจะเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ประเภทใด ก็ต้องปฏิบัติตามแนวทางการตรวจสอบบัญชีที่กำหนดโดยกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ รวมทั้งกลุ่มตรวจการสหกรณ์ที่จัดตั้งโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลให้คำแนะนำแก่สหกรณ์ให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายและกฎระเบียบ

การดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ที่มีลักษณะการดำเนินงานที่คล้ายคลึงกับสถาบันการเงิน เช่นธนาคารพาณิชย์ แต่โดยบริบทในการเป็นสื่อกลางในการระดมเงินออมและให้กู้แก่สมาชิก และต้องยอมรับว่าในปัจจุบันสหกรณ์ออมทรัพย์ได้รับความนิยมนิยมจากประชาชนทั่วไปในการเป็นแหล่งออมเงินมากขึ้น การบริหารจัดการการเงิน จึงเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการบริหารงานของสหกรณ์ โดยที่ผ่านมามีผู้บริหารระดับสูงของสหกรณ์ มักได้รับอำนาจในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ซึ่งหากผู้บริหารระดับสูงมีพฤติกรรมทุจริตเกิดขึ้น จะมีผลกระทบต่อสหกรณ์ และส่งผลกระทบต่อสหกรณ์อื่น ๆ หากมีการฝากเงินหรือกู้ยืมเงินกันระหว่างสหกรณ์ ซึ่งที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐที่มีการกำกับดูแลอาจไม่เพียงพอ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2560 ที่ผ่านมา หน่วยงานภาครัฐจึงมีการประกาศหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน จำนวน 4 เกณฑ์ จากจำนวนข้อเสนอ 4 ด้าน 19 ข้อปฏิบัติ ดังนั้น สหกรณ์ควรมีการปรับเปลี่ยนการบริหารให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์กำกับดูแลที่จะทยอยประกาศใช้ในอนาคต อีกทั้งสมาชิกยังคงเป็นกลไกสำคัญในการกำกับดูแลนอกจากหน่วยงานภาครัฐ สมาชิกควรมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน และรับรู้ข่าวสารทางการเงินของสหกรณ์ รวมทั้งช่วยสอดส่องดูแลการดำเนินงานทั้งทางด้านการเงินและไม่ใช้ด้านการเงิน

คำสำคัญ: สหกรณ์ออมทรัพย์, สหกรณ์เครดิตยูเนียน

Abstract

Cooperative is integration of people for operating business for economic and social benefits. Cooperatives have 7 kinds include (1) Agricultural cooperative (2) Saving and Credit cooperative (3) Fisherman cooperative (4) Retailer cooperative (5) Estate cooperative (6) Servicing cooperative (7) Credit union cooperative. Most cooperatives are established by same profession on in the same area. The purpose of a cooperative is to assist its members in operating the business. But the Savings and Credit cooperative and the Credit unions cooperative have been deposited by members and provide loans to members. There should be management and supervision rules that are different from other cooperatives.

The difference between the Savings and Credit cooperative and the Credit Union cooperatives (1) the qualifications of the members and (2) the payment of shares. The accounting system is on an accrual basis and revenue recognition based on each revenue type. There are also requirements on the quality classification of loan receivables and allowance for doubtful accounts can change accrual basis to cash basis for non-performing loans. Cooperative supervision by government agencies for monitors financial, accounting, operation, administration, information system and other. This team has cooperative member or external. And this concept is similar the concept of internal control COSO. In addition, the cooperative must also have a cooperative auditor to certify the cooperative's financial statements. This may be a person in a government agency or private auditor. regardless of whether CPA or government agency must follow the audit trail as determined by Cooperatives auditing department. Including cooperative inspection groups established by Cooperative Promotion Department are responsible for supervise and advise on legal and regulatory compliance.

The operation of credit unions and savings cooperatives is similar that of financial institutions such as commercial banks. But by the context of being a center for depositing and lending to members. At present, the public is more popular with savings cooperatives. Money management It is very important for the management of the cooperative. In the past, the cooperative's executives often had the power to do all things. If such management behaves dishonestly, it will affect cooperatives and affect other cooperatives if the cooperative has a deposit or loan between. The past Government agencies may not be fully supervised. June 2017, the regulator has issued regulations for Saving and Credit cooperative and Credit union cooperative 4 criteria from 4 aspects 19 item suggestions. Therefore, the cooperative should improve its management in line with the regulatory framework that will be announced in the future. Members are still an important regulatory mechanism in addition to government agencies. Members are still an important regulatory mechanism in addition to government agencies. Members should be involved in the operation and acknowledge the financial news of the cooperative. It also oversees both financial and non-financial.

Keyword: Saving and Credit cooperative, Credit union cooperative

บทนำ

ในปี 2556 เกิดเหตุการณ์สมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด (สคจ.) จำนวนมากไม่สามารถเบิกถอนเงินออกจากบัญชีเงินฝากของตัวเองได้ และเมื่อสอบสวนต่อไป พบว่าปัญหาเกิดจากการทุจริตของผู้บริหาร “ศุภชัย ศรีศุภอักษร” อดีตประธาน สคจ. พร้อมพวกได้เบิกจ่ายเงินของสหกรณ์อันเป็นเท็จ และตกแต่งบัญชีเพื่อปกปิด (ไทยรัฐ, 2558: ออนไลน์) และนับตั้งแต่ปี 2556 ข่าวสารการทุจริตและยักยอกเงินในระบบสหกรณ์ยังเกิดขึ้นตลอดมา และข้อสังเกตอีกประการคือ เมื่อเกิดเหตุการณ์ทุจริตและยักยอกทรัพย์สินของสหกรณ์ต่าง ๆ มักเกิดจากผู้บริหารระดับสูงของสหกรณ์ อีกทั้งผลกระทบต่อไม่ใช่เฉพาะแค่สหกรณ์ที่เกิดการทุจริตเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อไปยังสหกรณ์อื่น ๆ ที่มีธุรกรรมระหว่างกันด้วย ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในลักษณะการดำเนินงานของสหกรณ์ และศึกษาถึงกระบวนการตรวจสอบเพื่อป้องกัน รวมทั้งหลีกเลี่ยงหรือมาตรการในการกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐ

หลักการสหกรณ์ คือ แนวทางที่สหกรณ์ยึดถือปฏิบัติเพื่อให้คุณค่าของสหกรณ์เกิดผลเป็นรูปธรรม ซึ่งประกอบด้วยหลักการที่สำคัญรวม 7 ประการ คือ 1)การเป็นสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง 2)การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย 3)การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของสมาชิก 4)การปกครองตนเองและความเป็นอิสระ 5)การศึกษาฝึกอบรม และสารสนเทศ 6)การร่วมมือระหว่างสหกรณ์ 7)การเอื้ออาทรต่อชุมชน (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2561: ออนไลน์) ซึ่งจาก 7 หลักการจะเห็นได้ว่าหากสมาชิกในสหกรณ์มีการบริหารงานให้เป็นไปตามหลักการสหกรณ์แล้ว ข่าวการทุจริตและยักยอกเงินในระบบสหกรณ์คงจะไม่เกิดขึ้น

สหกรณ์ คืออะไร

สหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ที่จะขอจัดตั้งขึ้น ต้องประชุมกันเพื่อคัดเลือกผู้ที่มาประชุมให้เป็นคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ จำนวนไม่น้อยกว่าสิบคน เพื่อดำเนินการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว และเมื่อจดทะเบียนแล้วสหกรณ์จะมีสถานะภาพเป็นนิติบุคคล โดยสหกรณ์เป็นนิติบุคคลในภาคเอกชน ไม่สังกัดส่วนราชการใด ๆ

ประเภทของสหกรณ์ แบ่งออกเป็น 7 ประเภท (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2560: ออนไลน์)

1. สหกรณ์การเกษตร เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ ผู้มีอาชีพทางการเกษตร รวมกันจัดตั้งขึ้น และจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลต่อนายทะเบียนสหกรณ์ การบริหารงานเป็นการให้สมาชิกกู้เงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำมาประกอบอาชีพ ทำให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินทำกินมากกว่าเดิม ทั้งให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีในการผลิต ตั้งแต่การใช้พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ การใช้ปุ๋ย การใช้ยาปราบศัตรูพืชการเก็บรักษาผลผลิตอย่างมีคุณภาพ โดยข้อมูล ณ 31 ธันวาคม 2559 มีจำนวนสหกรณ์การเกษตรที่มีสถานะดำเนินการ จำนวน 3,540 แห่ง (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2561: ออนไลน์)

2. สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นสถาบันการเงินรูปแบบหนึ่งที่มีสมาชิกเป็นบุคคลซึ่งมีอาชีพอย่างเดียวกันหรือที่อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน โดยการส่งเสริมการออมทรัพย์รับฝากเงินจากสมาชิกและให้ผลตอบแทนในรูปดอกเบี้ยอัตราเดียวกับธนาคารพาณิชย์ และโดยการถือหุ้นหัก ณ ที่จ่าย เป็นรายเดือน แต่ไม่เกิน 1 ใน 5 ของหุ้นทั้งหมด เมื่อสิ้นปีทางบัญชีต้องจ่ายเงินปันผลค่าหุ้นให้แก่สมาชิกในอัตราที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งให้บริการด้านเงินกู้แก่สมาชิกตามความจำเป็น ไม่ต้องไปกู้เงินนอกระบบ โดยข้อมูล ณ 31 ธันวาคม 2559 มีจำนวนสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีสถานะดำเนินการ จำนวน 1,415 แห่ง (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2561: ออนไลน์)

3. สหกรณ์ประมง จัดตั้งขึ้นในหมู่ชาวประมง โดยเป็นแหล่งเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำมาลงทุนประกอบอาชีพ ซื้อวัสดุอุปกรณ์และสิ่งของจำเป็นที่สหกรณ์นำมาจำหน่ายในราคาที่เป็นธรรม เมื่อมีผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์สหกรณ์จะรวบรวม

ขายได้ในราคาที่สูงขึ้น บริการรับฝากเงิน และให้การศึกษอบรมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพการประมง ตามหลักวิชาการ แผนใหม่ให้สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและปริมาณตรงกับความต้องการของตลาด โดยข้อมูล ณ 31 ธันวาคม 2559 มีจำนวนสหกรณ์ประมงที่มีสถานะดำเนินการ จำนวน 71 แห่ง (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2561: ออนไลน์)

4. สหกรณ์ร้านค้า เป็นสหกรณ์ที่มีผู้บริโภคร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาสินค้า เครื่องอุปโภคบริโภคมาจำหน่ายแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป โดยจดทะเบียนตามกฎหมายสหกรณ์ในประเภท สหกรณ์ร้านค้า มีสภาพเป็นนิติบุคคลซึ่งสมาชิกผู้ถือหุ้นทุกคนเป็นเจ้าของ สมาชิกลงทุนร่วมกันในสหกรณ์ด้วยความสมัครใจ ทำให้สมาชิกมีสถานที่ซื้อขายสินค้าจำเป็นตามราคาตลาดในชุมชน เมื่อสิ้นปีสหกรณ์มีกำไรสุทธิประจำปี สมาชิกจะได้รับเงินปันผลตามหุ้น และเงินเฉลี่ยคืนตามส่วนที่ได้ทำธุรกิจกับสหกรณ์ โดยข้อมูล ณ 31 ธันวาคม 2559 มีจำนวนสหกรณ์ร้านค้าที่มีสถานะดำเนินการ จำนวน 150 แห่ง (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2561: ออนไลน์)

5. สหกรณ์นิคม เป็นสหกรณ์การเกษตรในรูปแบบหนึ่ง ที่มีการดำเนินการจัดสรรที่ดินทำกินให้ราษฎร การจัดสร้างปัจจัยพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวกให้ผู้ที่อยู่อาศัยควบคู่ไปกับการดำเนินการจัดหาสินเชื่อ ปัจจัยการผลิต และสิ่งของจำเป็น การแปรรูปการเกษตร การส่งเสริมอาชีพ รวมทั้งกิจการให้บริการสาธารณูปโภคแก่สมาชิก โดยข้อมูล ณ 31 ธันวาคม 2559 มีจำนวนสหกรณ์นิคมที่มีสถานะดำเนินการ จำนวน 88 แห่ง (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2561: ออนไลน์)

6. สหกรณ์บริการ เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ โดยมีประชาชนไม่น้อยกว่า 10 คน ที่มีอาชีพอย่างเดียวกัน เพื่อเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาฝีมือการผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ให้มีคุณภาพได้มาตรฐานเป็นที่ต้องการของตลาด มีแหล่งซึ่งขายผลิตภัณฑ์และอุปกรณ์ในการผลิตผลิตภัณฑ์ ช่วยให้สมาชิกสหกรณ์ประกอบอาชีพได้ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อสิ้นปีทางบัญชีถ้าสหกรณ์มีกำไรสุทธิประจำปี สมาชิกสหกรณ์จะได้รับเงินปันผลตามหุ้น และเงินเฉลี่ยคืนตามส่วนที่ทำธุรกิจกับสหกรณ์ โดยข้อมูล ณ 31 ธันวาคม 2559 มีจำนวนสหกรณ์บริการที่มีสถานะดำเนินการ จำนวน 1,057 แห่ง (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2561: ออนไลน์)

7. สหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ ตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจของสมาชิกที่อยู่ในวงสัมพันธ์เดียวกัน เช่น อาศัยในชุมชนเดียวกัน ประกอบอาชีพเดียวกัน หรือในสถานที่เดียวกัน หรือมีกิจกรรมร่วมกัน โดยเป็นแหล่งเงินฝากสำหรับสมาชิกให้ความสะดวกและรวดเร็วไม่ต้องเสียเวลาในการเดินทางไปฝากเงินที่ไกล ๆ แม้มีเงินจำนวนน้อยหรือมากก็ตาม อีกทั้งให้สมาชิกที่มีความเดือดร้อนหรือความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินมีสิทธิ์ขอกู้เงินได้ในอัตราดอกเบี้ยที่เป็นธรรม โดยข้อมูล ณ 31 ธันวาคม 2559 มีจำนวนสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีสถานะดำเนินการ จำนวน 540 แห่ง (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2561: ออนไลน์)

โครงสร้างของสหกรณ์

สหกรณ์ตั้งอยู่บนรากฐานของประชาธิปไตย สมาชิกทุกคนเป็นเจ้าของสหกรณ์ แต่ทุกคนไม่สามารถร่วมบริหารกิจการของสหกรณ์ได้ จึงต้องมีการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการเป็นผู้บริหารแทน ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการดำเนินการไม่เกิน 15 คน มีอำนาจหน้าที่ เป็นผู้ดำเนินกิจการ และเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการทั้งปวง เพื่อให้กิจการสหกรณ์ดำเนินการอย่างกว้างขวาง และให้บริการแก่สมาชิกอย่างทั่วถึง คณะกรรมการดำเนินการควรจัดจ้างผู้จัดการที่มีความรู้ความสามารถมาดำเนินการธุรกิจแทน และผู้จัดการ อาจจัดจ้างเจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการดำเนินการ เพื่อช่วยเหลือกิจการสหกรณ์ด้านต่าง ๆ ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงปริมาณธุรกิจและการประหยัดเป็นสำคัญ

การดำเนินงานของสหกรณ์ไม่ว่าจะเป็นประเภทใด มักเป็นการช่วยเหลือสมาชิกในการประกอบอาชีพด้านต่าง ๆ ซึ่งหากประชาชนทั่วไปที่ไม่ใช่สมาชิกในกลุ่มอาชีพดังกล่าวย่อมไม่สามารถเข้าถึงการเป็นสมาชิกของสหกรณ์ได้ ยกเว้นสหกรณ์เครดิตยูเนียน (Credit union Cooperative) และสหกรณ์ออมทรัพย์ (Saving and Credit Cooperative) ที่มีลักษณะการดำเนินงานที่แตกต่างจากสหกรณ์อื่น แต่มีลักษณะและวัตถุประสงค์ในการดำเนินที่คล้ายคลึงกัน คือเป็นแหล่งออมและเงินกู้ของสมาชิก แต่ความคล้ายคลึงกันนี้ ยังมีความแตกต่างที่สามารถแยกได้อย่างชัดเจนใน 2 ประการสำคัญ คือ

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบลักษณะของสหกรณ์เครดิตยูเนียน และสหกรณ์ออมทรัพย์

	สหกรณ์เครดิตยูเนียน	สหกรณ์ออมทรัพย์
คุณสมบัติสมาชิก	กลุ่มของบุคคลที่อาศัยอยู่ในชุมชนหรือเขตพื้นที่เดียว โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ในสถานที่ทำงานเดียวกัน	กลุ่มของบุคคลที่มีรายได้ประจำในสถานที่ทำงานของรัฐหรือเอกชน
การเรียกเก็บเงินค่าหุ้น	กำหนดให้สมาชิกรับเงินมาฝากโดยถือว่าเป็นการซื้อหุ้นในอัตราที่กำหนดแต่ละเดือน	เรียกเก็บเงินค่าหุ้นจากการหักเงินจากบัญชีของสมาชิกเป็นรายเดือน

เนื่องจากปัจจุบันประชาชนทั่วไปหันมาออมเงินผ่านระบบสหกรณ์มากขึ้น ซึ่งอาจเป็นเพราะความสะดวกในการใช้บริการ และมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากกว่าสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ อีกทั้งเมื่อเกิดข่าวการทุจริตในสหกรณ์แต่ละแห่งจะพบว่ามีความเสียหายจำนวนมาก ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในการดำเนินงานของสหกรณ์ที่มีลักษณะเป็นสถาบันการเงิน ในบทความนี้จึงให้ความสำคัญกับการศึกษาโครงสร้างการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน รวมทั้งทำการศึกษาถึงแนวทางการดำเนินงาน การควบคุมและตรวจสอบผลการดำเนินงานทั้งจากหน่วยงานภายในและหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการควบคุมสหกรณ์ทั้งระบบ รวมทั้งกระบวนการในการป้องกันการทุจริตที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่สมาชิก

การดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์

สหกรณ์ออมทรัพย์ดำเนินงานโดยสมาชิก กล่าวคือ สมาชิกจะเลือกตั้งตัวแทนของตนจากที่ประชุมใหญ่มาเป็นคณะกรรมการดำเนินการเพื่อบริหารงานสหกรณ์ และจัดจ้างฝ่ายจัดการ ซึ่งประกอบด้วย ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ เพื่อปฏิบัติงานให้บริการแก่สมาชิกที่มาทำธุรกิจกับสหกรณ์ โดยการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นการดำเนินงานทางการเงิน ประกอบด้วย

1. การระดมเงินทุน โดยการออม 2 ลักษณะ คือ

- การถือหุ้นในสหกรณ์ โดยกำหนดให้สมาชิกส่งเงินสะสมเป็นรายเดือนตามส่วนแห่งรายได้ของสมาชิกแต่ละคน โดยใช้วิธีการหักเงิน ณ ที่จ่ายจากเงินได้รายเดือนของสมาชิก ซึ่งสมาชิกจะได้รับผลตอบแทนที่ต่อเมื่อสหกรณ์ดำเนินงานมีผลกำไรสุทธิประจำปี จึงทำการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีดังกล่าวให้สมาชิกได้รับผลตอบแทนในรูปของเงินปันผลตามหุ้นตามอัตราที่กฎหมายสหกรณ์กำหนดไว้ และหากสมาชิกลาออกจากสหกรณ์ก็สามารถถอนเงินค่าหุ้นคืนได้

- การรับฝากเงิน โดยจะมีบริการรับฝากทั้งประเภทเงินรับฝากประจำ เงินรับฝากออมทรัพย์ และเงินรับฝากประเภทอื่น ๆ ซึ่งเป็นการรับฝากจากสมาชิกและสหกรณ์อื่นตามแต่ข้อบังคับและระเบียบของสหกรณ์จะกำหนดไว้ซึ่งผู้ฝากจะได้รับผลตอบแทนเป็นดอกเบี้ยเงินรับฝาก

2. การให้เงินกู้แก่สมาชิก โดยสหกรณ์จะนำเงินที่ได้จากการระดมเงินทุนในข้อ 1 ไปให้สมาชิกกู้ยืมตามความจำเป็น สำหรับประเภทของเงินกู้ ได้แก่ เงินกู้เพื่อเหตุฉุกเฉิน เงินกู้สามัญ และเงินกู้พิเศษ นอกจากนี้สหกรณ์อาจให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามแต่ระเบียบของสหกรณ์จะกำหนดไว้

ระบบบัญชี

ระบบบัญชีของสหกรณ์ ใช้หลักการบัญชีคู่ ซึ่งเป็นไปตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการบัญชีสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ข้อ 8.3 กำหนดเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีของสหกรณ์ โดยให้บันทึกรายการบัญชีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามเกณฑ์ที่พึงรับพึงจ่าย (เกณฑ์คงค้าง) เพื่อให้แสดงผลการดำเนินงานของสหกรณ์ในแต่ละงวดเวลาอย่างเหมาะสม และข้อ 10 กำหนดเกี่ยวกับการบันทึก

รายได้พึงรับในงวดบัญชี โดยให้สหกรณ์รับรู้รายได้ตามลักษณะการเกิดรายได้แต่ละประเภท ทั้งนี้ ต้องมีความแน่นอนเกี่ยวกับจำนวนผลประโยชน์ที่จะได้รับและต้นทุนที่เกิดขึ้น หรือที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากรายได้นั้น รวมทั้งต้องมีมูลค่าที่สามารถวัดได้อย่างน่าเชื่อถือด้วย ยกเว้น สหกรณ์ประเภทออมทรัพย์และเครดิตยูเนียนที่อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการจัดชั้นคุณภาพลูกหนี้เงินกู้และการเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ พ.ศ.2544 ซึ่งกำหนดให้สหกรณ์ระงับการรับรู้รายได้ดอกเบี้ยเงินให้กู้ของลูกหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ตามเกณฑ์คงค้าง โดยให้รับรู้รายได้ตามเกณฑ์เงินสด

การบันทึกบัญชีทุกครั้งต้องจำแนกรายการการเงินที่ปรากฏในเอกสารประกอบการบันทึกบัญชีเป็นประเภทต่าง ๆ แล้วจึงบันทึกไว้ในสมุดบันทึกรายการขั้นต้น และผ่านรายการไปบันทึกในบัญชีแยกประเภทที่กำหนดไว้ในสมุดบัญชีแยกประเภททั่วไป นอกจากนี้ ยังจัดให้มีการบันทึกบัญชีย่อยและทะเบียนต่าง ๆ ตามความจำเป็น เพื่อแสดงรายละเอียดของรายการเงินแต่ละรายการและเพื่อเปรียบเทียบกับยอดรวมในบัญชีแยกประเภทของแต่ละบัญชี ซึ่งถือเป็นบัญชีคุมยอดพร้อมทั้งให้ปรับปรุงบัญชี ณ วันสิ้นปีทางบัญชี เพื่อนำข้อมูลจากสมุดบัญชีแยกประเภททั่วไปมาจัดทำงบการเงิน แสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินของสหกรณ์เสนอต่อคณะกรรมการดำเนินการและสมาชิกสหกรณ์ โดยต้องทำการเก็บรักษาเอกสารประกอบการลงบัญชีและสมุดบัญชีต่าง ๆ ไว้ที่สำนักงานสหกรณ์ไม่น้อยกว่า 5 ปี นับแต่วันที่มีผู้สอบบัญชีแสดงความเห็นต่องบการเงินประจำปีแล้ว

นอกจากงบการเงินแล้ว สหกรณ์ต้องเปิดเผยข้อมูลดังต่อไปนี้ในหมายเหตุประกอบงบการเงินเกี่ยวกับการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ ดังนี้

1. กรณีสหกรณ์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องได้ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด หรือสูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด แสดงถึงสภาพคล่องทางการเงินของสหกรณ์อยู่ในระดับดี มีความคล่องตัวต่อการถอนเงินฝาก หรือชำระหนี้ที่ถึงกำหนด สหกรณ์จะเปิดเผยข้อมูลให้ผู้ใช้งบการเงินทราบหรือไม่ก็ได้ เนื่องจากการไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวไม่มีผลให้ผู้ใช้งบการเงินเกิดความเข้าใจผิด หรือไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแต่อย่างใด
2. กรณีสหกรณ์ไม่สามารถดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องได้ตามอัตราที่กฎหมายกำหนดแสดงถึงสภาพคล่องทางการเงินของสหกรณ์ลดลง หรืออาจประสบกับภาวะขาดสภาพคล่องได้ สหกรณ์ต้องเปิดเผยข้อมูลให้ผู้ใช้งบการเงินทราบ

การกำกับดูแลสหกรณ์

1. การตรวจสอบกิจการ

การตรวจสอบกิจการ หมายถึง การตรวจสอบการดำเนินงานทั้งปวงของสหกรณ์ ได้แก่ การปฏิบัติเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การปฏิบัติการ การบริหารงาน ระบบสารสนเทศ และการตรวจสอบด้านอื่น ๆ โดยผู้ตรวจสอบกิจการจะหมายถึง สมาชิกของสหกรณ์นั้น หรือบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ที่ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบกิจการ

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้กำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการต้องผ่านการอบรมการตรวจสอบกิจการจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์หรือหน่วยงานอื่นที่ได้รับการรับรองหลักสูตรจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ สหกรณ์สันนิบาตสหกรณ์ ชุมนุมสหกรณ์ หรือสถาบันการศึกษา

การตรวจสอบกิจการมีลักษณะและภาระหน้าที่คล้ายคลึงกับการควบคุมภายใน ดังนั้น เพื่อให้เห็นความสอดคล้องในการปฏิบัติงาน จึงขอสรุปรายละเอียดของการควบคุมภายใน ซึ่งโดยความหมายคือ กระบวนการปฏิบัติงานที่บุคลากรในองค์กร โดยคณะกรรมการบริหาร ผู้บริหารทุกระดับ และพนักงานทุกคนมีบทบาทร่วมกันในการจัดให้มีขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการคือ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการทำงาน ความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน และการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบ นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของการควบคุมภายในแล้ว การปฏิบัติงานด้านการ

ควบคุมภายในยังต้องเป็นไปตามแนวคิดการควบคุมภายในของ COSO มี 5 องค์ประกอบ คือ สภาพแวดล้อมการควบคุม การประเมินความเสี่ยง กิจกรรมการควบคุม ข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร และการติดตามประเมินผล

2. การสอบบัญชี

การสอบบัญชีสหกรณ์ ตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการสอบบัญชีสหกรณ์ พ.ศ.2542 หมายถึง การตรวจสอบสมุดบัญชี เอกสารประกอบการลงบัญชีและหลักฐานอื่น ๆ ตลอดจนการใช้วิธีการตรวจสอบอื่นที่จำเป็นตามแนวทางปฏิบัติงานที่วิชาชีพได้กำหนดเป็นมาตรฐาน รวมถึงกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง คำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้สอบบัญชีจะสามารถวินิจฉัยและแสดงความเห็นโดยอิสระและเที่ยงธรรมต่อการเงินที่สหกรณ์จัดทำขึ้น และเพื่อแสดงให้เห็นถึงฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของสหกรณ์โดยถูกต้องตามที่ควร และเป็นไปตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไปหรือไม่เพียงใด รวมถึงการเสนอข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะ อันเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ

ก่อนปีงบประมาณ 2536 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในด้านการตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ จนกระทั่งได้เริ่มจัดทำ “โครงการปรับปรุงระบบการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์” เพื่อกระจายงานสอบบัญชีให้ผู้สอบบัญชีภาคเอกชนตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536 และมีการขยายงานตรวจสอบบัญชีภาคเอกชนตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา จนกระทั่งปีงบประมาณ 2554 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้ทบทวนนโยบายการถ่ายโอนงานตรวจสอบบัญชีให้ผู้สอบบัญชีภาคเอกชนโดยเห็นว่าทุนดำเนินงานของสหกรณ์ส่วนใหญ่เป็นเงินรับฝากซึ่งผันแปรได้ง่าย ดังนั้น เพื่อความมั่นคงและมีเสถียรภาพของสหกรณ์ จึงมีประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์การมอบหมายสหกรณ์ให้ผู้สอบบัญชีภาคเอกชนตรวจสอบบัญชี ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2555 ให้สหกรณ์นอกภาคเกษตรกร (สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน สหกรณ์ร้านค้าและสหกรณ์บริการ) ที่มีทุนของสหกรณ์ตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไป และผลการจัดชั้นคุณภาพการควบคุมภายในระดับดีขึ้นไปและจัดหางบการเงินได้ ภายใน 30 วันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชี ให้สามารถจัดจ้างผู้สอบบัญชีภาคเอกชนได้ (กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2560: ออนไลน์)

ตารางที่ 2 ภาระหน้าที่ด้านงานสอบบัญชีโดยผู้สอบบัญชีภาคเอกชนของสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และผู้สอบบัญชีสหกรณ์

สหกรณ์	กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	ผู้สอบบัญชีสหกรณ์
- การจัดจ้างผู้สอบบัญชีภาคเอกชน	- แต่งตั้งผู้สอบบัญชีสหกรณ์ - กำกับดูแลสหกรณ์และผู้สอบบัญชี เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเป็นไปตามมาตรฐานการบัญชี และมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไป - ส่งเสริมพัฒนาให้ความรู้และคำปรึกษาแนะนำทางด้านการเงินการบัญชี	- ทำการตรวจสอบบัญชีในฐานะผู้สอบบัญชีสหกรณ์ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ - ปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไป ระเบียบปฏิบัติและจรรยาบรรณของผู้สอบบัญชีสหกรณ์

โดยผู้สอบบัญชีภาคเอกชนต้องเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาต ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ.2547 ที่ใบอนุญาตยังไม่สิ้นผล หรือผู้ชำนาญงานตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ และต้องผ่านการประเมินความพร้อม และผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนด

ผู้ชำนาญงานตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ หมายถึง ผู้ที่เคยเป็นผู้สอบบัญชีสหกรณ์ หรือเป็นผู้บริหารงานตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ เคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 7 หรือตำแหน่งนักวิชาการตรวจสอบบัญชีชำนาญการ ซึ่งมีเวลาปฏิบัติงานในตำแหน่งอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างรวมกันเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี ไม่เป็นข้าราชการประจำและเป็นผู้ที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์เห็นว่าทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ได้

3. กลุ่มตรวจการสหกรณ์

เป็นกลุ่มงานในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยที่นายทะเบียน ซึ่งได้แก่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนที่ได้รับมอบอำนาจจะเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจการสหกรณ์ในทุกจังหวัด มีหน้าที่กำกับดูแล ให้คำแนะนำแก่สหกรณ์ให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมายและกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ถูกต้อง ถ้าไม่ถูกต้องก็ให้แก้ไข ถ้าไม่เชื่อฟังก็ใช้อำนาจตามระเบียบข้อกฎหมายของสหกรณ์ โดยให้หยุดการปฏิบัติหน้าที่ และหากไม่ปฏิบัติตามก็ปลดออก

กลุ่มตรวจการสหกรณ์ จะแยกจากกลุ่มส่งเสริมสนับสนุนกิจการสหกรณ์อย่างชัดเจน และในการตรวจสอบนั้นเจ้าหน้าที่จะพิจารณาจากหลายกรณี อาทิ ระบบบัญชี การจดบันทึกรายงานการประชุม การกู้เงิน หรือการติดตามเงินกู้จากสมาชิก ไปจนถึงการลงทุนในกิจการของสหกรณ์ ซึ่งจะดูว่ามีความถูกต้องหรือไม่อย่างไร หากตรวจพบความผิดพลาดจะให้มีการแก้ไข หากเป็นความผิดพลาดที่ร้ายแรงจะต้องให้กรรมการหรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์ที่เกี่ยวข้องหยุดพักงานหรือให้ออก ซึ่งจะดำเนินการตามขั้นตอนจากเบาไปหาหนัก ภายใต้กฎหมายและอำนาจหน้าที่ เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิกสหกรณ์โดยส่วนรวมนั้นเอง (เดลินิวส์, 2560: ออนไลน์)

4. เกณฑ์กำกับดูแลสหกรณ์

ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560 ในการเห็นชอบแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและการกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน และเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2560 ทางกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นถึงเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ทั้งระบบ โดยมีการนำเสนอเกณฑ์ทั้งหมด 4 ด้าน 19 ข้อ และมีประกาศใช้หลักเกณฑ์จำนวน 4 หลักเกณฑ์ เมื่อเดือนมิถุนายน 2560 (สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2560: ออนไลน์) โดยแยกเป็นรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 3 เกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ (ไทยพับลิก้า, 2560 : ออนไลน์)

เกณฑ์นำเสนอ 18 พฤษภาคม 2560	เกณฑ์ประกาศใช้ เดือนมิถุนายน 2560
<p>1) เกณฑ์การกำกับด้านธรรมาภิบาล</p> <p><u>1.1 การให้ผลตอบแทนแก่สมาชิก</u></p> <p>ทบทุนพีดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินปันผลของสหกรณ์ โดยจัดสรรกำไรสุทธิเป็นเงินปันผลได้ไม่เกินอัตราร้อยละ 6 ต่อปี แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินร้อยละ 80 ของกำไรสุทธิที่เหลือจากการจัดสรรเป็นทุนสำรองและค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย</p>	<p><u>หลักเกณฑ์ที่ 1</u> กำหนดให้จ่ายเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้ว ไม่เกินอัตราร้อยละ 10 ต่อปี แต่เมื่อคำนวณรวมกับเงินปันผลที่จ่ายทั้งหมดแล้ว ต้องไม่เกินร้อยละ 80 ของกำไรสุทธิที่เหลือ จากการจัดสรรเป็นทุนสำรองและค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย</p>

ตารางที่ 3 (ต่อ)

เกณฑ์นำเสนอ 18 พฤษภาคม 2560	เกณฑ์ประกาศใช้ เดือนมิถุนายน 2560
<p>ทบทวนอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝาก โดยอิงอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากประจำ 12 เดือน ของธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 แห่งเฉลี่ยแล้วบวกเพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละ 2</p>	<p><u>หลักเกณฑ์ที่ 2</u> กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากทุกประเภทไม่เกินร้อยละ 4.5 ต่อปี ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ได้ให้เวลาสภกรรมการปรับตัวเพื่อถือใช้และปฏิบัติตามเกณฑ์กำกับนี้เป็นเวลา 60 วัน</p>
<p><u>1.2 คุณสมบัติสมาชิกสมทบ</u> กำหนดคุณสมบัติสมาชิกสมทบให้รับได้เฉพาะบิดา มารดา สามี ภรรยา หรือบุตร ของสมาชิกสหกรณ์เท่านั้น</p>	
<p><u>1.3 การเปิดเผยข้อมูลต่อที่ประชุมใหญ่</u> ต้องเปิดเผยผลประโยชน์และค่าตอบแทนของกรรมการดำเนินการรายบุคคลรวมทั้งผลประโยชน์และค่าตอบแทนที่ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือผู้บริหารอื่น ๆ ที่ไม่เป็นกรรมการได้รับจากสหกรณ์</p>	
<p><u>1.4 การจัดทำงานการเงินและเปิดเผยรายการย่อแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน</u> สหกรณ์ขนาดใหญ่จัดทำรายการย่อแสดงสินทรัพย์และหนี้สินและเปิดเผยทุกวันสิ้นเดือน ส่วนสหกรณ์ขนาดเล็กจัดทำและเปิดเผยทุกไตรมาส 2 และ 4 พร้อมจัดส่งนายทะเบียนสหกรณ์ภายใน 20 วัน และติดประกาศงบการเงินประจำปี และรายการย่อแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ณ สำนักงานใหญ่ และสำนักงานสาขาทุกแห่ง กรณีเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ให้ประกาศลงเว็บไซต์ของสหกรณ์ด้วย</p>	
<p><u>1.5 การรู้จักสมาชิกและการตรวจสอบ</u> กำหนดนโยบายในการรับและตรวจสอบสมาชิกให้ชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร</p>	
<p><u>1.6 การเปิดบัญชีเพื่อรับฝากเงินหรือการรับเงินจากสมาชิก</u> ให้มีการตรวจสอบและเก็บรักษาเอกสาร รวมทั้งติดตามและรายงานบัญชีเงินฝากของสมาชิกที่มีความเคลื่อนไหวเป็นพิเศษ การกำหนดนโยบายบริหารความเสี่ยงเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน</p>	
<p><u>1.7 คณะกรรมการดำเนินการ องค์ประกอบคณะกรรมการดำเนินการ</u> ของสหกรณ์ขนาดใหญ่ ที่มีสินทรัพย์ตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป กำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการดำเนินการ / การแต่งตั้งคณะกรรมการของสหกรณ์ขนาดใหญ่ / กรรมการดำเนินการอย่างน้อย 3 คน ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการเงิน การบัญชี และการบริหารจัดการ / เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ที่กรรมการต้องปฏิบัติให้ชัดเจน / จัดตั้งอนุกรรมการ 5 คณะ เป็นอย่างน้อยคือ คณะกรรมการตรวจสอบ บริหารความเสี่ยง สินเชื่อ ลงทุน และบริหารสินทรัพย์และหนี้สิน</p>	<p>ยังไม่ประกาศใช้ เนื่องจากมีผู้แสดงความคิดเห็นในประเด็นคุณสมบัติของกรรมการที่จะต้องมีความรู้ความสามารถ ควรจะต้องจัดทำหลักสูตรเฉพาะและใช้ระบบใบอนุญาตหรือใบรับรอง เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกต่างสามารถพัฒนาความรู้ความสามารถขึ้นมาทำหน้าที่กรรมการของสหกรณ์ได้</p>

ตารางที่ 3 (ต่อ)

เกณฑ์นำเสนอ 18 พฤษภาคม 2560	เกณฑ์ประกาศใช้ เดือนมิถุนายน 2560
<p>1.8 คณะอนุกรรมการตรวจสอบ ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งสมาชิก สหกรณ์ไม่น้อยกว่า 3 คน เป็นคณะอนุกรรมการตรวจสอบ ซึ่งต้องมีความอิสระ มีความรู้ของธุรกิจสหกรณ์และประสบการณ์ที่เหมาะสม และไม่เป็นการผูกขาดผู้มีอำนาจในการจัดการ ที่ปรึกษาของสหกรณ์ และผู้ที่เกี่ยวข้อง</p>	
<p>1.9 กำหนดอำนาจหน้าที่และคุณสมบัติ กำหนดอำนาจหน้าที่ของ กรรมการดำเนินการและผู้จัดการสหกรณ์รวมถึงคุณสมบัติของ กรรมการดำเนินการให้ชัดเจนขึ้น และกรรมการดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน</p>	
<p>2) เกณฑ์การกำกับด้านเครดิต</p> <p>2.1 อัตราส่วนหนี้สินทั้งสินต่อทุน บวกทุนสำรองไม่เกินกว่า 1.5 เท่า โดยให้นำเงินรับฝากทั้งหมดของสหกรณ์มาคำนวณเป็นหนี้สินของ สหกรณ์ด้วย ทั้งนี้ ให้ระยะเวลาสหกรณ์ปรับตัวให้หนี้สินต่อทุนไม่เกิน 1.5 เท่าของทุนบวกทุนสำรองภายใน 3 ปี โดยกำหนดในปีที่ 1 ไม่เกิน 2 เท่า ปีที่ 2 ไม่เกิน 1.75 เท่า และปีที่ 3 ไม่เกิน 1.50 เท่า</p>	<p>ยังไม่ประกาศใช้ เนื่องจากมีผู้แสดงความคิดเห็นในประเด็นการให้สัดส่วนหนี้สินต่อทุน ไม่เกิน 1.5 เท่า โดยนับรวมเงินฝากของ สหกรณ์เป็นหนี้สินด้วย จะทำให้สหกรณ์ที่มี เงินฝากมากกว่า 1.5 เท่า</p>
<p>2.2 หลักเกณฑ์การลงทุนของสหกรณ์ กำหนดนโยบาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์การซื้อและขายหรือลงทุนในหลักทรัพย์ โดยให้ลงทุน ไม่เกินร้อยละ 10 ของทุนเรือนหุ้นรวมทั้งทุนสำรองของสหกรณ์</p> <ul style="list-style-type: none"> - กำหนดให้สหกรณ์ลงทุนได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของทุนเรือน หุ้นและทุนสำรองของสหกรณ์ผู้ให้กู้ - การลงทุนในหุ้นกู้ Rating ไม่ต่ำกว่าระดับสูงสุดปรับลด Rating ลงมา 1 ระดับ และสามารถลงทุนได้ ดังต่อไปนี้ เงินฝากหรือ บัตรเงินฝากที่ธนาคารออก ตัวแลกเงินที่ธนาคารเป็นผู้รับรอง สลาก หลังหรือรับอ่าวล โดยไม่มีข้อจำกัดรับผิด ตราสารหนี้ที่รัฐบาลค้ำ ประกันทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย หุ้นกู้ที่มีหลักประกัน หรือไม่ด้อยสิทธิ ที่มีเครดิตเรตติ้งระดับ AA ขึ้นไป จากบริษัทจัดอันดับที่ได้รับความ เห็นชอบจาก ก.ล.ต. หน่วยลงทุนของกองทุนรวมตราสารแห่งหนึ่งที่ ลงทุนในหลักทรัพย์ฯ เท่านั้น และการลงทุนดังกล่าวต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของทุนเรือนหุ้นและทุนสำรอง และการลงทุนในหุ้นกู้ของแต่ละ บริษัทต้องไม่เกินร้อยละ 5 ของปริมาณหุ้นกู้ของบริษัทนั้น รวมทั้งห้ามไม่ให้ลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่สร้างเป็นที่ทำการ สหกรณ์เท่านั้น 	<p>หลักเกณฑ์ที่ 3 กำหนดให้สหกรณ์ผู้รับฝาก จะ รับฝากเงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์ เครดิตยูเนียนใด ที่มีสินทรัพย์มากกว่า 5,000 ล้านบาท เมื่อรวมกับเงินกู้จากสหกรณ์ ดังกล่าว (หากมี) ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของ ทุนเรือนหุ้น รวมทั้งทุนสำรองของสหกรณ์ผู้ ฝากเงิน ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ให้เวลาสหกรณ์ ปรับตัว เพื่อถือใช้และปฏิบัติตามเกณฑ์กำกับ นี้เป็นเวลา 120 วัน</p> <p>ส่วนในการกำหนดเครดิตยังไม่ประกาศใช้ เนื่องจากมีผู้แสดงความคิดเห็นเรื่อง การ กำหนดเครดิตเรตติ้ง AA หรือเทียบเท่าอาจจะ สูงเกินไป และมีสินทรัพย์ที่มีเครดิต Rating ดังกล่าวค่อนข้างน้อยในตลาด</p>

ตารางที่ 3 (ต่อ)

เกณฑ์นำเสนอ 18 พฤษภาคม 2560	เกณฑ์ประกาศใช้ เดือนมิถุนายน 2560
<p>2.3 การกำกับดูแลลูกหนี้รายใหญ่ การให้เงินกู้แก่สมาชิกสหกรณ์ไม่เกิน 100 เท่าของรายได้รวม และการให้กู้แก่สหกรณ์อื่น ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของส่วนของผู้ถือหุ้น หรือไม่เกิน 15 ล้านบาท กรณีไม่มีหลักประกัน</p>	<p>หลักเกณฑ์ที่ 4 กำหนดให้สหกรณ์ฯ ที่มีสินทรัพย์มากกว่า 5,000 ล้านบาท จะให้เงินกู้แก่สหกรณ์ใดสหกรณ์หนึ่ง ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของทุนเรือนหุ้นรวมกับทุนสำรองของสหกรณ์ผู้ให้กู้ และเมื่อรวมหนี้ทุกรายของสหกรณ์ผู้ขอกู้แล้ว ต้องไม่เกินวงเงินกู้ยืมหรือค้ำประกันประจำปี ที่สหกรณ์ผู้ขอกู้ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนฯ โดยหลักเกณฑ์นี้ให้ถือใช้และปฏิบัติตามเกณฑ์กำกับนี้เป็นเวลา 120 วัน</p>
<p>2.4 การให้เงินกู้แก่สมาชิกสมทบ จะต้องไม่เกินมูลค่าหุ้นรวมกับเงินฝากของสมาชิกสมทบรายนั้น ๆ และภาระหนี้ต่อรายได้ของสมาชิกสมทบต้องไม่เกินร้อยละ 70</p>	
<p>2.5 การเป็นสมาชิกเครดิตบูโร การส่งเสริมให้สหกรณ์เข้าเป็นสมาชิกของเครดิตบูโร</p>	
<p>3) เกณฑ์การกำกับด้านสภาพคล่อง</p> <p>3.1 การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 6 ของเงินรับฝากและเงินกู้ยืม โดยให้ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นเงินสดและเงินฝากธนาคารไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1 และสินทรัพย์สภาพคล่องประกอบด้วย เงินสดและเงินฝากธนาคาร พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย ตราสารหนี้ รัฐวิสาหกิจที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน ทั้งเงินต้นและดอกเบี้ย</p>	<p>ยังไม่ประกาศใช้ เนื่องจากมีผู้แสดงความคิดเห็นว่า ด้วยระบบการถอนเงินที่มีการกำหนดจำนวนการถอนต่อเดือน และต้องทำเรื่องการขอถอนเงินล่วงหน้า ซึ่งทำให้โดยรวมสหกรณ์จะไม่มีถอนเงินเกินกว่า 1% ของเงินรับฝากและเงินกู้ยืมอยู่แล้ว การเพิ่มอัตราส่วนดังกล่าวไปถึง 6% จะสร้างภาระต้นทุนให้กับสหกรณ์อย่างมาก</p>
<p>3.2 การรายงานข้อมูลการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ให้สหกรณ์ขนาดใหญ่ต้องรายงานแบบข้อมูลการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง</p>	
<p>3.3 กำหนดให้จัดทำนโยบายและแผนงานบริหารความเสี่ยงสภาพคล่อง และมีการทบทวนนโยบายและแผนเป็นระยะหรือทันทีเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์การดำเนินงาน หรือสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และกำหนดให้สหกรณ์ขนาดใหญ่ต้องจัดอย่างน้อยทุกปี</p>	

ตารางที่ 3 (ต่อ)

เกณฑ์นำเสนอ 18 พฤษภาคม 2560	เกณฑ์ประกาศใช้ เดือนมิถุนายน 2560
4) เกณฑ์การกำกับด้านปฏิบัติการ 4.1 การบริหารความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ให้มีการระบุ ประเมิน ติดตาม ควบคุม หรือลดความเสี่ยง และระบบการจัดเก็บข้อมูล การรายงานความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ	
4.2 หน่วยงานตรวจสอบภายใน ให้มีผู้ตรวจสอบภายในที่เหมาะสมกับขนาด ลักษณะ และขอบเขตของสหกรณ์และทำหน้าที่สอบทานและทดสอบระบบการควบคุมภายในและระบบการบริหารความเสี่ยง	

สรุป

ลักษณะการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มีลักษณะใกล้เคียงกับสถาบันการเงินเช่น ธนาคารพาณิชย์ คือมีกระบวนการรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป และให้ผลตอบแทนในรูปของดอกเบี้ยเงินฝาก แต่สหกรณ์ฯ มีการให้ผลตอบแทนในรูปของปันผลซึ่งให้ผลตอบแทนในอัตราที่สูงกว่าธนาคารพาณิชย์ จึงได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นจากประชาชนทั่วไป ในการพยายามเข้าเป็นสมาชิกในสหกรณ์ นอกจากนี้สหกรณ์ฯ ยังมีการปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิก และมีการปล่อยสินเชื่อให้แก่สหกรณ์อื่น ๆ โดยเฉพาะสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่ ที่มีศักยภาพในการปล่อยสินเชื่อให้แก่สหกรณ์ทั่วไป หรือมีการฝากเงินระหว่างสหกรณ์ หากเกิดกรณีสหกรณ์ใดเกิดปัญหาการทุจริตจะมีผลกระทบต่อสหกรณ์ที่มีความสัมพันธ์กันทุกครั้ง

ระบบบัญชีของสหกรณ์ มีลักษณะเหมือนระบบบัญชีคู่ที่มีการวางระบบบัญชีที่ใกล้เคียงกับสถานประกอบการ โดยทั่วไป อาจมีลักษณะเฉพาะบางในเรื่องการบันทึกบัญชีรับฝาก การให้สินเชื่อ และการจัดชั้นหนี้สงสัยจะสูญ โดยอาจมีข้อกำหนดในการปฏิบัติตามสำหรับเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะ ด้านการควบคุมและการตรวจสอบบัญชี เห็นได้ชัดว่า สหกรณ์มีการควบคุมภายในที่ไม่เพียงพอ โดยอาจไม่มีหน่วยงานในการปฏิบัติงานดังกล่าว อีกทั้งโครงสร้างการบริหารไม่เอื้ออำนวยในการจัดตั้ง ส่วนด้านการตรวจสอบบัญชีนั้นต้องมีผู้สอบบัญชีที่มีความเข้าใจในบริบทของสหกรณ์ และมีความรู้ด้านการตรวจสอบที่เพียงพอ และที่สำคัญการให้อำนาจในการบริหารให้แก่ผู้บริหารระดับสูงของสหกรณ์ ในขณะที่สมาชิกของสหกรณ์ยังไม่มีส่วนร่วมในการกำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งเป็นช่องว่างในการก่อให้เกิดการทุจริต โดยปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐมีการทยอยออกหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแล แต่ก็ได้เพียงเป็นบางหลักเกณฑ์เพราะบางหลักเกณฑ์ต้องมีการศึกษาเพิ่มเติม ดังนั้นสิ่งที่กำกับดูแลสหกรณ์ที่ดีที่สุด คือสมาชิก เพราะสหกรณ์เป็นของสมาชิกทุกคน ดังนั้นสมาชิกควรมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ได้รับความรู้ข่าวสารทางการเงินของสหกรณ์ รวมทั้งช่วยสอดส่องดูแลการดำเนินงานทั้งทางด้านการเงินและไม่ใช่ด้านการเงิน

เอกสารอ้างอิง

- กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. (2560). *การบัญชีและสอบบัญชี*. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2560, จาก http://www.cad.go.th/ewt_news.php?nid=28854
- กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2561). *สถิติสหกรณ์*. สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2561, จาก <http://web.cpd.go.th/itc/index.php/79-2017-04-11-04-36-20/182-31-2559>
- กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2561). *หลักการสหกรณ์*. สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2561, จาก http://www1.cpd.go.th/ewt_news.php?nid=136&filename=index

- กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2560). *ประเภทของสหกรณ์*. สืบค้นเมื่อ 21 มิถุนายน 2560, จาก <http://www.cpd.go.th/cpdth2560/index.php/component/k2/item/185>
- ข่าวเดลินิวส์. (22 กรกฎาคม 2557). “จับตา...”กลุ่มตรวจการสหกรณ์” เมื่อปราบทุจริตขบวนการสหกรณ์ – นานาสารพัน. สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2560 จาก <https://www.dailynews.co.th/agriculture/253911>
- ไทยรัฐ. (13 เมษายน 2558). เปิดบทเรียนฉาว “เครดิต ยูเนียน คลองจั่น” ถึงเวลายกเครื่องสหกรณ์ไทย. สืบค้นเมื่อ 16 มกราคม 2561, จาก <https://www.thairath.co.th/content/492634>
- ไทยพับลิก้า. (22 พฤษภาคม 2560). *ดีเดย์ 1 มิ.ย.ใช้เกณฑ์กำกับใหม่*คุมเข้มสหกรณ์ “ออมทรัพย์-เครดิตยูเนียน” ประเดิมกลุ่มสินทรัพย์ 5,000 ล้านบาทก่อน บางส่วนค้านห่วงถูก “บอนไซ”. สืบค้นเมื่อ 20 มิถุนายน 2560, จาก <https://thaipublica.org/2017/05/cooperative-supervision-criteria/>
- สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (7 มิถุนายน 2560). *ก.เกษตรฯ เผยข้อมูลหลักเกณฑ์กำกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนใหม่ 4 หลักเกณฑ์ หลังหารือร่วม 4 หน่วยงานภาครัฐ*. สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2560, จาก <http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/4365>

Translated Thai References

- Cooperative Auditing Department. (2017). *Accounting and auditing*. Retrieved June 21, 2017, from http://www.cad.go.th/ewt_news.php?nid=28854 (in Thai)
- Cooperative Promotion Department. (2017). Type of cooperative. Retrieved June 21, 2017, from <http://www.cpd.go.th/cpdth2560/index.php/component/k2/item/185> (in Thai)
- Cooperative Promotion Department. (2018). *Cooperative Principles*. Retrieved January 29, 2018, from http://www1.cpd.go.th/ewt_news.php?nid=136&filename=index (in Thai)
- Cooperative Promotion Department. (2018). *Cooperative statistics*. Retrieved January 29, 2018, from <http://web.cpd.go.th/itc/index.php/79-2017-04-11-04-36-20/182-31-2559> (in Thai)
- Dailynews. (July 22, 2014). “Watch... “cooperative inspection group” buster of corruption – various assorted. Retrieved June 20, 2017, from <https://www.dailynews.co.th/agriculture/253911> (in Thai)
- Office of the Permanent Secretary, Ministry of Agriculture and Cooperatives. (June 7, 2017). *Ministry of Agriculture and Cooperatives Information on the new regulations on cooperative savings and cooperative Credit Union 4 new rules after discussion with 4 government agencies*. Retrieved July 15, 2017, from <http://www.thaigov.go.th/news/contents/details/4365> (in Thai)
- Thai Republica. (May 22, 2017). *D Day on June 1, 2017 apply criteria “cooperative saving-credit union” begin for cooperative have assets 5,000 million baht but some objections because dreaded “bonsai”*. Retrieved June 20, 2017, from <https://thaipublica.org/2017/05/cooperative-supervision-criteria/> (in Thai)
- Thairath. (April 13, 2015). *Open the lesson of “Credit Union Khlong Chan” to the time of overhaul Thai cooperatives*. Retrieved January, 2018, from <https://www.thairath.co.th/content/492634> (in Thai)