

แนวทางการนับวาระผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๓

“ผู้ตรวจสอบกิจการ” ถือเป็นกลไกสำคัญในการตรวจสอบสหกรณ์ และป้องกันการเกิดข้อบกพร่องในสหกรณ์ เนื่องด้วยผู้ตรวจสอบกิจการเป็นผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ ซึ่งอาจเป็นสมาชิกของสหกรณ์นั้น หรือบุคคลภายนอกซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ผู้ตรวจสอบกิจการมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานทั้งปวงของสหกรณ์ ที่จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ความเชื่อมั่น เพิ่มคุณค่าและปรับปรุงการปฏิบัติงานของสหกรณ์ให้ดีขึ้น ซึ่งจะช่วยให้สหกรณ์ดำเนินงานด้วยความโปร่งใส เป็นไปตามหลักการสหกรณ์ บรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ตามที่กำหนดไว้

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดในเรื่องผู้ตรวจสอบกิจการ ดังนี้

“มาตรา 53 ให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอกเพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่

จำนวนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามวิธีการรับสมัครและการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดโดยอาจกำหนดให้แตกต่างกันตามขนาดและประเภทของสหกรณ์ก็ได้”

ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๖๓ กำหนดขึ้น เพื่อให้การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์มีประสิทธิภาพ เหมาะสมกับขนาดและประเภทของสหกรณ์ สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับสมาชิกได้ว่าการบริหารงานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ มีความโปร่งใส เชื่อถือได้ การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ โดยระเบียบกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ไว้จำนวน ๕ หมวด ดังนี้

หมวด ๑ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจสอบกิจการ

หมวด ๒ การกำหนดจำนวน วิธีการรับสมัครและการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการ

หมวด ๓ วาระการดำรงตำแหน่ง และการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ

หมวด ๔ การตรวจสอบกิจการสหกรณ์

ส่วนที่ ๑ หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการ

ส่วนที่ ๒ หน้าที่ของสหกรณ์ต่อผู้ตรวจสอบกิจการ

หมวด ๕ จริยธรรมของผู้ตรวจสอบกิจการ

ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๖๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๖๓ โดยระเบียบมีผลบังคับเมื่อพ้นหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ทั้งนี้ ระเบียบได้กำหนดบทเฉพาะกาล ข้อ ๒๓ ในกรณีที่ข้อบังคับของสหกรณ์ กำหนดเรื่องการตรวจสอบกิจการไว้ชัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ข้อบังคับของสหกรณ์มีผลบังคับต่อไปจนกว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามระเบียบนี้ แต่ต้องไม่เกินสองปีนับแต่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับ

ปัจจุบันมีประเด็นปัญหาในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการนับวาระผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ จึงขอ นำประเด็นดังกล่าวมาทำความเข้าใจกันเพื่อใช้ในการแนะนำส่งเสริมสหกรณ์ต่อไป

- ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๖๓ ได้กำหนดเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจสอบกิจการ ไว้ในข้อ ๑๔ “ให้สหกรณ์กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจสอบกิจการไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ โดยต้องกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละไม่เกินสามปีนับแต่ปีบัญชีที่ที่ประชุมใหญ่มีมติเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการ เมื่อพ้นวาระการดำรงตำแหน่ง หากยังไม่มีมติเลือกตั้งใหม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ อยู่ต่อไปจนกว่าที่ประชุมใหญ่มีมติเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการคนใหม่ ผู้ตรวจสอบกิจการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่อีกได้ แต่ต้องไม่เกิน

สองวาระติดต่อกัน กรณีผู้ตรวจสอบกิจการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการก่อนครบวาระ ให้กำหนดระเบียบวาระการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการใหม่ ในคราวประชุมใหญ่ครั้งแรกหลังจากผู้ตรวจสอบกิจการคนนั้นขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ และให้นำวาระการดำรงตำแหน่งของผู้มาแทนต่อเนื่องจากผู้ที่ตนมาดำรงตำแหน่งแทน”

- กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ได้มีการเผยแพร่เอกสารอ้างอิงที่สามารถศึกษาเพื่อให้คำแนะนำสหกรณ์ในประเด็นการนับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจสอบกิจการ ทางเว็บไซต์ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ <https://www.cad.go.th> หัวข้อตรวจสอบกิจการสหกรณ์ บทความ เรื่อง บทเฉพาะกาลกับการมีผลใช้บังคับระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๖๓ เขียนโดย นางสาวเอื้ออารีย์ จิตต์ตรง ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ ซึ่งได้มีการอธิบายวิธีการนับวาระผู้ตรวจสอบกิจการที่อยู่ในตำแหน่ง โดยให้เริ่มนับตั้งแต่ระเบียบฯ มีผลใช้บังคับ คือวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เป็นวาระที่ ๑

- ในกรณีสหกรณ์มีประเด็นปัญหาในการตีความระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๖๓ ให้สหกรณ์ทำหนังสือหารือต่ออธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ตามนัยระเบียบฯ ข้อ ๖ “ให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์รักษาการตามระเบียบนี้ รวมทั้งให้มีอำนาจตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ ตลอดจนดำเนินการอื่นใดตามที่ได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามระเบียบนี้”

กรณีศึกษา

๑. ข้อหารือการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจสอบกิจการ กรณีไม่มีผู้สมัครตำแหน่งผู้ตรวจสอบกิจการ

ประเด็นการหารือ สหกรณ์ออมทรัพย์XX จำกัด ได้มีหนังสือหารือถึงอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ผู้รักษาการตามระเบียบฯ เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจสอบกิจการ กรณีไม่มีผู้สมัครตำแหน่งผู้ตรวจสอบกิจการ จะดำเนินการตามข้อบังคับข้อ ๑๐๘ “การดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบกิจการผู้ตรวจสอบกิจการอยู่ในตำแหน่งได้มีกำหนดเวลาหนึ่งปีทางบัญชี เมื่อครบกำหนดเวลาแล้ว ยังไม่มีการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการคนใหม่ก็ให้ผู้ตรวจสอบกิจการคนเดิมปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไปจนกว่าที่ประชุมใหญ่ มีมติเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการคนใหม่” ได้หรือไม่

คำวินิจฉัย กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พิจารณาเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๓ ให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ และตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๖๓ ข้อ ๑๔ “ให้สหกรณ์กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจสอบกิจการไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ โดยต้องกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละไม่เกินสามปีนับแต่ปีบัญชีที่ที่ประชุมใหญ่มีมติเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการเมื่อพ้นวาระการดำรงตำแหน่ง หากยังไม่มีมติเลือกตั้งใหม่ให้ปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไปจนกว่าที่ประชุมใหญ่มีมติเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการคนใหม่” เจตนารมณ์ของการกำหนดให้ผู้ตรวจสอบกิจการอยู่ต่อไปจนกว่าที่ประชุมใหญ่มีมติเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการคนใหม่นั้น เพื่อมิให้ผู้ตรวจสอบกิจการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ละทิ้งหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้เสร็จสิ้น แต่ไม่ได้รับรวมถึงให้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ในปีบัญชีถัดไป ซึ่งไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการจากที่ประชุมใหญ่ ดังนั้น ผู้ตรวจสอบกิจการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระและตามมติที่ประชุมใหญ่แล้ว จึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบกิจการในรอบปีบัญชีใหม่ได้ ประกอบกับกฎกระทรวง การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ.๒๕๖๔ ข้อ ๕ กำหนดให้คณะกรรมการของสหกรณ์ขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย...(๕) “จัดให้มีระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบกิจการที่มีประสิทธิภาพ” ฉะนั้น คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ต้องสรรหาผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้งที่มีคุณสมบัติ

และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๖๓ เพื่อให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการในปีบัญชีถัดไป

๒. ข้อหาหรือเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจสอบกิจการ

ประเด็นการหารือ สหกรณ์ออมทรัพย์XX จำกัด ได้หารือกรณีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งเคยได้รับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการตามข้อบังคับเดิม ซึ่งดำรงตำแหน่งมาแล้ว ๒ วาระติดต่อกัน สามารถเป็นผู้ตรวจสอบกิจการตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๖๓ และข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์xx จำกัด พ.ศ.๒๕๖๔ หรือไม่

รายละเอียดอ้างอิง

๑. ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๖๓ ข้อ ๑๔

๒. ข้อบังคับสหกรณ์ออมทรัพย์xx จำกัด พ.ศ.๒๕๖๔

“ข้อ ๑๒๑ การดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้ตรวจสอบกิจการอยู่ในตำแหน่งได้มีกำหนดเวลา สองปีบัญชีสหกรณ์ เมื่อครบกำหนดเวลาแล้วยังไม่มีการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการคนใหม่ ก็ให้ผู้ตรวจสอบกิจการคนเดิมปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไปจนกว่าที่ประชุมใหญ่มีมติเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการคนใหม่ ผู้ตรวจสอบกิจการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจจะได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่อีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

กรณีผู้ตรวจสอบกิจการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการก่อนครบวาระ ให้กำหนดระเบียบวาระการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการคนใหม่ ในคราวประชุมใหญ่ครั้งแรก หลังจากผู้ตรวจสอบกิจการคนนั้นขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ และนับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้แทนต่อเนื่องจากผู้ที่ตนมาดำรงตำแหน่ง”

คำวินิจฉัย กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๖๓ มีผลบังคับในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ การนับวาระการดำรงตำแหน่งจึงให้เริ่มนับตั้งแต่ระเบียบฯ นี้มีผลใช้บังคับ โดยไม่นับวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจสอบกิจการที่เคยดำรงตำแหน่งมาแล้วก่อนหน้าที่ระเบียบฯ นี้มีผลใช้บังคับ ฉะนั้นผู้ตรวจสอบกิจการที่เคยดำรงตำแหน่ง ก่อนปีบัญชีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ จึงยังไม่เริ่มนับวาระ จะเริ่มนับวาระในปีแรกคือในปีบัญชีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ และนับวาระที่สองในปีบัญชีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๕ เป็นผลให้ผู้ตรวจสอบกิจการซึ่งเคยดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบกิจการมาแล้วตั้งแต่ปีบัญชีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ ติดต่อกันจนถึงปีบัญชีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๕ ครบสองวาระติดต่อกันตามข้อ ๑๔ วรรคสองของระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วย...ต้องเว้นวรรคไม่อาจเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ ตามข้อบังคับสหกรณ์ แต่หากเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วในปีบัญชีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔ แต่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งในปีบัญชีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๕ ถือว่าไม่เคยดำรงตำแหน่งสองวาระติดต่อกัน จึงมีสิทธิสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ต่อไปได้