



สุรจิตต์ แก้วชิงดวง

## ข้อบังคับที่ดีของสหกรณ์

### ควรมีลักษณะอย่างไร

ก่อนที่จะเข้าสู่เนื้อหาตามหัวข้อของบทความนี้ ขอเริ่มต้นก่อนด้วย 2 เรื่อง ที่เกี่ยวข้องถึงข้อบังคับของสหกรณ์ ได้แก่

#### เรื่องแรก ข้อบังคับของสหกรณ์ กำหนดกันโดยใคร

ในเรื่องนี้ มาตรา 34, 35, และ 36 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้โดยสรุปว่า เมื่อมีผู้สนใจที่จะจัดตั้งสหกรณ์จะต้องมีคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์นั้นดำเนินการร่างข้อบังคับภายใต้บทบัญญัติมาตรา 43 และเสนอให้ที่ประชุมผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพิจารณา กำหนดเป็นข้อบังคับของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น และต้องส่งข้อบังคับนั้นไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ด้วย ดังนั้นสมาชิกในที่ประชุมใหญ่จึงเป็นผู้กำหนดข้อบังคับ

#### เรื่องที่สอง ข้อบังคับของสหกรณ์คืออะไร มีความสำคัญอย่างไร

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติไว้มีสาระสำคัญว่า ข้อบังคับของสหกรณ์อย่างน้อยต้องมี 10 รายการ ได้แก่ (1) ชื่อสหกรณ์ (2) ประเภทของสหกรณ์ (3) วัตถุประสงค์ (4) ที่ตั้งสำนักงาน (5) ทุน ซึ่งหมายถึงหุ้น (6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชีและการเงิน (7) สมาชิก (8) การประชุมใหญ่ (9) คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และ (10) ผู้จัดการ จะพบว่า ข้อบังคับของสหกรณ์หมายถึงที่รวมของหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้ในการบริหารจัดการให้บรรลุวัตถุประสงค์ และถือได้ว่าเป็นกฎหมายภายในของสหกรณ์ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ของสหกรณ์ ได้แก่ ที่ประชุมใหญ่ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ และฝ่ายจัดการ รวมทั้งสมาชิกที่จะต้องปฏิบัติตาม

#### แล้วข้อบังคับของสหกรณ์ที่ดีควรมีลักษณะอย่างไร

แม้กรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ กำกับดูแลและส่งเสริมสหกรณ์จะได้จัดทำแบบตัวอย่างข้อบังคับของสหกรณ์ ขึ้นไว้ก็ตาม แต่ก็จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ รวมทั้งข้อบังคับที่ได้รับการจดทะเบียนแล้วเมื่อนำไปปฏิบัติอาจพบว่า ข้อบังคับบางข้ออาจไม่เหมาะสม ก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้อีกเช่นกัน โดยคำนึงถึงหลักการดังต่อไปนี้

1. ต้องไม่ขัดกับกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และกฎหมายอื่น ตามลำดับชั้นของกฎหมายซึ่งเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปแล้วว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์ กฎกระทรวง ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งเรียกรวมกันว่ากฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

ย่อมอยู่เหนือกว่า ข้อกำหนดต่างๆ ในข้อบังคับ ดังนั้นเรื่องบางเรื่อง ซึ่งได้บัญญัติไว้แล้ว ในกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และกฎหมายอื่น จึงไม่สามารถกำหนดไว้ในข้อบังคับให้แตกต่างออกไปได้เช่น

\* มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติเรื่อง จำนวน และวาระอยู่ในตำแหน่งของคณะกรรมการดำเนินการไว้อย่างชัดเจนแล้ว

\* ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราสูงสุดของอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2536 ที่กำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันการเงินอาจคิดอัตราดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ 19 ต่อปี

2. ต้องสอดคล้องกับคุณค่าอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ไม่สามารถปฏิบัติรายละเอียดของคุณค่า อุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ไว้ได้ทั้งหมด จึงเป็นหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องแปลความหมายของกลุ่มคำข้างต้นและนำมาเป็นข้อกำหนดในข้อบังคับอย่างเป็นทางการให้มากที่สุด ผู้เขียนเห็นว่า ข้อบังคับของสหกรณ์ที่กำหนดไว้สอดคล้องกับกลุ่มคำดังกล่าว ได้แก่

“ข้อ.....ที่มาแหล่งทุนสำรอง.....

กำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เสนอแนะให้ที่ประชุมใหญ่จัดสรรตามข้อ หากที่ประชุมใหญ่พิจารณาแล้วเห็นว่ารายการใดไม่สมควรจัดสรรหรือตัดจำนวนให้น้อยลงก็ดี ยอดเงินจำนวนดังกล่าวให้สมทบเป็นทุนสำรองทั้งสิ้น”

3. ต้องปฏิบัติได้จริง ข้อบังคับบางข้อที่ถูกกำหนดขึ้นต้องคำนึงถึงการปฏิบัติด้วยว่า มีความเป็นไปได้เพียงใด โปรดพิจารณาข้อบังคับที่กำหนดไว้ดังนี้

ก. ให้สหกรณ์รายงานการเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนสมาชิก ทะเบียนหุ้น ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสหกรณ์

ข. ความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และทำงาน หรืองดเว้นการกระทำการ หรือกระทำการโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนทำให้เสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่สหกรณ์

อุทาหรณ์ตามข้อ ข. คือคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการในเหตุการณ์ A ซึ่งครบองค์ประกอบของการทำให้สหกรณ์เสียหาย คือสหกรณ์มีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น แต่ที่ประชุมใหญ่ลงมติด้วยเสียงข้างมากให้เป็นค่าใช้จ่ายของสหกรณ์ ซึ่งเท่ากับว่า ข้อบังคับข้อนี้ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง

4. ต้องมีความคล่องตัวในการบริหาร สหกรณ์เป็นองค์การของสมาชิก โดยสมาชิก และเพื่อสมาชิก ดังนั้นกฎหมายจึงบัญญัติให้ที่ประชุมใหญ่มีอำนาจในการกำหนด และแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ

ข้อบังคับของสหกรณ์ในอดีตนั้น จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ และจำนวนเงินให้กู้แก่สมาชิกไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะไม่คล่องตัวในการบริหารหากจะมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าว จึงพบว่าการประชุมใหญ่ไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสมสำหรับการตัดสินใจในเรื่องที่ต้องการความรีบด่วน

ยังมีหลักการที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่ไม่ได้กล่าวไว้ในที่นี้ ได้แก่ เรื่องการใช้ถ้อยคำที่ชัดเจน แต่ต้องไม่ใช่ภาษาพูดซึ่งสามารถค้นหาได้จากพจนานุกรม และกฎหมายอื่นๆ ได้

ประเด็นสุดท้ายที่จะเป็นประโยชน์ต่อลักษณะ ข้อบังคับของสหกรณ์ที่ดี ก็คือ ข้อบังคับที่ผิดพลาดบ่อยและข้อเสนอแนะที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รวบรวมไว้มีทั้งสิ้น 12 ข้อได้แก่

1. ที่ตั้งสำนักงานใหญ่และที่ตั้งสำนักงานสาขา

- หากไม่มีที่ตั้งสำนักงานสาขาให้ตัดข้อความส่วนนี้ออกไป

2. ห้องที่ดำเนินงาน

- สหกรณ์การเกษตร จะมีแผนดำเนินงานครอบคลุมไม่เกินอำเภอที่สหกรณ์ตั้งอยู่ การขอขยายห้องที่ดำเนินงาน หรือกำหนดห้องที่ดำเนินงานหลายอำเภอ หรือหลายจังหวัด สหกรณ์จะต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องขอขยายห้องที่ดำเนินงาน อีกทั้งจะต้องมีแนวทางปฏิบัติในการรับสมาชิกใหม่ และการให้บริการสมาชิกในส่วนที่ห้องที่ดำเนินงานซ้ำซ้อนกับสหกรณ์อื่น

3. ตราของสหกรณ์

- หากไม่ได้กำหนดตราของสหกรณ์ให้ตัดข้อความส่วนนี้ออกไป

- ตราของสหกรณ์ที่กำหนดขึ้นถือใช้จริงจะต้องถูกต้องตรงกับขอที่กำหนดในข้อบังคับ เนื่องจาก สหกรณ์มักจะพิมพ์ตราในข้อบังคับเป็นรูปสี่เหลี่ยมแต่ตราจริงที่ใช้จะมีเพียงสี่เหลี่ยม

4. วัตถุประสงค์ของสหกรณ์

- วัตถุประสงค์ที่กำหนดในข้อบังคับควรให้สอดคล้องกับประเภท ของสหกรณ์และถูกต้องตรงกับการดำเนินงานของสหกรณ์

5. การลงลายมือชื่อแทนสหกรณ์

- หากถือใช้ตามร่างข้อบังคับซึ่งยังมาไม่ได้แก้ไข ให้ตัดข้อความในส่วนที่เกี่ยวกับการลงนามแทนสหกรณ์ของผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้จัดการ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดำเนินการ ออก เนื่องจากขัดต่อมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้กรรมการหรือผู้จัดการเท่านั้นทำการแทนสหกรณ์

6. ปีทางบัญชีของสหกรณ์

- ในกรณีที่สหกรณ์กำหนดให้วันที่ 28 กุมภาพันธ์ ของทุกปี เป็นวันสิ้นปีทางบัญชี ให้เปลี่ยนเป็นวันสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี

7. คุณสมบัติของสมาชิกและสมาชิกสมทบ

- คุณสมบัติของสมาชิกสมทบจะต้องต่างไปจากคุณสมบัติของสมาชิก

- กรอบคุณสมบัติของสมาชิกสมทบให้เป็นไปตามหนังสือ

กรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ กษ 1101.11/1744 ลงวันที่ 17 กันยายน 2545 หากประสงค์จะกำหนดแตกต่างออกไปจะต้องชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจน

8. ผู้แทนสมาชิก

- การกำหนดอัตราส่วนของผู้แทนสมาชิกต่อจำนวนสมาชิกเมื่อกำหนดแล้วต้องมีจำนวนผู้แทนสมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน

- หากไม่ประสงค์จะให้ มีผู้แทนสมาชิก ให้ตัดข้อความในหมวดนี้และข้อความที่เกี่ยวข้องในหมวดอื่นออกทั้งหมด และเลื่อนข้อถัดไปขึ้นมาแทน

9. คณะกรรมการดำเนินการ

- จำนวนคณะกรรมการดำเนินการจะต้องกำหนดจำนวนให้แน่นอน และไม่ให้ใช้คำว่า “จำนวนไม่เกิน.....คน” เพื่อให้เป็นไปตามคำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์ ตามหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ กษ 0216/07008 ลงวันที่ 4 เมษายน 2543

- การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการดำเนินการให้ถือปฏิบัติตาม คำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์เกี่ยวกับประเด็นปัญหาและแนวทางปฏิบัติวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

10. จำนวนผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์

- ต้องกำหนดให้มีจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการอย่างชัดเจน

11. ระเบียบของสหกรณ์

- หากสหกรณ์ถือใช้ตามร่างข้อบังคับ ระเบียบใดที่สหกรณ์ไม่ได้กำหนดขึ้นถือใช้ หรือไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดขึ้นถือใช้ให้ตัดระเบียบนั้นๆ ตามร่างข้อบังคับออก

- ไม่สามารถกำหนดระเบียบว่าด้วยการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 43 (9) บัญญัติให้กำหนดการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการไว้ในข้อบังคับ

- หากสหกรณ์ประสงค์จะมีระเบียบว่าด้วยการสรรหาคณะกรรมการดำเนินการ ต้องกำหนดในข้อบังคับเกี่ยวกับคณะกรรมการดำเนินการ และระเบียบนี้ต้องผ่านความเห็นชอบของที่ประชุม ใหญ่เท่านั้น เนื่องจากเสมือนหนึ่งให้เป็นการกลั่นกรองเบื้องต้นแทนสมาชิก และต้องกำหนดให้ชัดเจน ว่าสหกรณ์ประสงค์จะให้ การเลือกตั้งเป็นไปตามระเบียบฯ กล่าวคือ ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกที่ได้รับการสรรหามา ซึ่งควรมีจำนวนมากกว่า จำนวน กรรมการดำเนินการที่กำหนดในข้อบังคับ หรือหากจะให้ที่ประชุม ใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกในที่ประชุมใหญ่ ที่จะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจน

12. บทเฉพาะกาล

- สหกรณ์ที่เปลี่ยนใช้ข้อบังคับใหม่ จะต้องกำหนดบทเฉพาะกาลด้วย เพื่อให้สหกรณ์สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

