

แนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์
ด้วยระบบการตรวจการสหกรณ์

โดย

นายวิศิษฐ์ ศรีสุวรรณ
รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์
กรมส่งเสริมสหกรณ์
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๖๐
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๖๐ - ๒๕๖๑

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยระบบการตรวจการสหกรณ์
ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ
ผู้วิจัย นายวิศิษฐ์ ศรีสุวรรณ **หลักสูตร** วปอ. **รุ่นที่** 60

การศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยระบบการตรวจการสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง อุปสรรคที่เกิดขึ้นและความเห็นต่าง ๆ ของการตรวจการสหกรณ์ในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตรวจการสหกรณ์ และเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ให้เป็นกลไกสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ โดยการทดสอบสอบถามให้กับกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้ตรวจการสหกรณ์ที่ครอบคลุมพื้นที่ 77 จังหวัด จำนวน 300 ราย และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตรวจการสหกรณ์ จำนวน 2 ราย

ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นของการตรวจการในปัจจุบัน ได้แก่ 1. ผู้ตรวจการสหกรณ์บางส่วนขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบ 2. ไม่ได้การศึกษอบรมอย่างต่อเนื่อง 3. ความทับซ้อนในบทบาทหน้าที่กำกับและส่งเสริม 4. ไม่สามารถเข้าตรวจการสหกรณ์ได้ตามแผน 5. ผู้ตรวจการสหกรณ์ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบสหกรณ์อย่างจริงจัง 6. รองนายทะเบียนสหกรณ์ ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทการเป็นผู้กำกับดูแลสหกรณ์ตามกฎหมาย และ 7. ผู้ตรวจการสหกรณ์ได้รับผิดชอบในการตรวจการสหกรณ์เป็นจำนวนมาก ทำให้การตรวจสอบไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ สำหรับปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตรวจการสหกรณ์ แบ่งเป็น 2 ด้าน ได้แก่ ด้านผู้ตรวจการสหกรณ์ คือ การขาดความรู้ความเข้าใจ และทักษะในด้านการตรวจการสหกรณ์ และด้านฝ่ายกรรมการและฝ่ายจัดการสหกรณ์ คือ ไม่สนับสนุน และอำนวยความสะดวกในการเข้าตรวจการสหกรณ์ อีกทั้งแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ที่เป็นมาตรฐานให้เป็นกลไกสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ แบ่งออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ 1. การพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง โดยมีองค์ประกอบ 8 ส่วน 2. การพัฒนาศักยภาพของผู้ตรวจการสหกรณ์ และ 3. การพัฒนาเกณฑ์กำกับสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์

นอกจากนี้ ควรมีการออกกฎหมายเพื่อกำกับดูแลสหกรณ์การเงินขนาดใหญ่เป็นการเฉพาะ รวมถึงเร่งปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับบริบทการดำเนินงานของสหกรณ์ในปัจจุบัน พร้อมทั้งจัดระบบการพัฒนาผู้ตรวจการสหกรณ์อย่างต่อเนื่อง และสร้างความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์ อีกทั้งควรมีการพัฒนาระบบตัวชี้วัดการตรวจการสหกรณ์จากเชิงปริมาณไปสู่ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ และส่งเสริมการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามากำกับติดตามการทำงานของสหกรณ์ได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ก่อนที่จะเกิดความเสียหายขึ้นในสหกรณ์ ในส่วนของด้านวิชาการ ควรมีการจัดระบบการให้การศึกษอบรมแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์อย่างต่อเนื่อง ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาด้านการตรวจการสหกรณ์ พัฒนาคู่มือการตรวจการสหกรณ์ และคู่มือการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนสหกรณ์

ABSTRACT

Title Building Cooperative's Strength with Cooperative Inspection System
Field Economics
Name Mr.Wisit Srisuwan **Course** NDC **Class** 60

This study has three main objectives. First, it is to explore issues, facts, obstacles, and opinions regarding the current inspection system for cooperatives. Second, the research is conducted to analyze the factors impacting the inspection system. Finally, this study aims to identify the appropriate ways to improve the inspection system to become the main mechanism in building cooperative's strength. A questionnaire is used with the focus group which includes 300 cooperative inspectors nation-wide and two experts in the cooperative inspection.

The results indicate that there are several issues in current cooperative inspection system: the inspectors' lack of experience and expertise, the lack of consistent training for inspectors, the conflict of inspector roles as monitor and supporter, the lack of ability to inspect cooperatives as planned, the inspectors' slack attitude towards their inspection duty, the deputy registrar's lack of knowledge and understanding about their roles, and the excessive number of cooperatives under each inspector's responsibility. The factors affecting cooperative inspection can be divided into two aspects which are inspectors and cooperative's personnel including committee and management team. Inspectors lack knowledge, understanding, and skills necessary in cooperative inspection. At the same time, there is a lack of cooperation from the cooperative committee and management team. Three main aspects are included in building the cooperative's strength with the cooperative inspection system. The first aspect is developing and improving the strength of the inspection system which has eight components. The second aspect is improving skills and capability of the inspectors. The third aspect is developing criteria for the registrar to monitor cooperatives properly.

Furthermore, there should be regulation to specifically monitor large financial cooperatives. The revision of The Cooperatives Act B.E. 2542 in accordance with the current context of the cooperatives is also important, as well as building an appropriate inspector development and promotion system. Indicators of cooperative inspection should be improved and changed from quantitative indicators to qualitative indicators. Moreover, the use of information technology should be promoted in the monitoring of cooperatives so that timely actions and measures can

be taken. Regarding the academic aspect, inspector training system should be developed and organized consistently. There should be appropriate support for research and development (R&D), as well as the development of cooperative inspection handbook and registrar discretion handbook.

คำนำ

การวิจัย เรื่อง “แนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยระบบการตรวจการสหกรณ์” มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง อุปสรรคที่เกิดขึ้นและความคิดเห็นต่าง ๆ ของการตรวจการสหกรณ์ในปัจจุบัน และวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตรวจการสหกรณ์ และกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ให้เป็นกลไกสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งได้แก่ผู้ตรวจการสหกรณ์และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตรวจการสหกรณ์ ซึ่งผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการสร้างความเข้มแข็งให้ระบบสหกรณ์ในประเทศไทยต่อไป และมีความคาดหวังว่าสหกรณ์ในประเทศไทยจะเข้มแข็งได้ โดยการใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ และผู้ตรวจการสหกรณ์ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเต็มที่ และสหกรณ์มีความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์

(นายวิศิษฐ์ ศรีสุวรรณ)

นักศึกษาระดับปริญญาโท วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 60

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
ขอบเขตของการวิจัย	2
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	3
คำจำกัดความ	3
บทที่ 2 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจการสหกรณ์และผลงานที่เกี่ยวข้อง	5
พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553	5
แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจการสหกรณ์	5
แนวทางการตรวจการสหกรณ์ที่เป็นมาตรฐาน	7
ระเบียบ คำสั่ง คำแนะนำ และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง	19
งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการตรวจการสหกรณ์	22
สรุป	24
บทที่ 3 สภาพข้อเท็จจริง การตรวจการสหกรณ์ในปัจจุบัน	
ปัญหาและอุปสรรค	26
สภาพข้อเท็จจริงของการตรวจการสหกรณ์ในปัจจุบัน	26
ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นของการตรวจการสหกรณ์ในปัจจุบัน	35
สรุป	40

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 แนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์	
ด้วยการตรวจการสหกรณ์	42
การพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง	42
พัฒนาศักยภาพของผู้ตรวจการสหกรณ์	48
พัฒนาเกณฑ์กำกับสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์	52
สรุป	55
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	57
สรุป	57
ข้อเสนอแนะ	60
บรรณานุกรม	62
ภาคผนวก	64
แบบสอบถาม	65
ประวัติย่อผู้วิจัย	69

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2-1 แสดงสัญญาณเตือนภัย พฤติการณ์ และข้อบกพร่องที่น่าสงสัยว่าอาจมีการทุจริตในด้านต่างๆ	14
3-1 แสดงข้อมูลทั่วไปของผู้ตรวจการสหกรณ์	26
3-2 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการได้รับการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับ การตรวจการสหกรณ์	29
3-3 แสดงประเด็นความรู้ ความเข้าใจที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ ผู้ตรวจการสหกรณ์	29
3-4 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตรวจการสหกรณ์	30
3-5 แสดงประเด็นการตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์	31
3-6 แสดงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการตรวจการสหกรณ์	33

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบสหกรณ์เป็นแนวคิดทางเศรษฐกิจที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบหนึ่งที่มีความเหมาะสมกับทุกประเทศ ไม่ว่าประเทศนั้นจะมีระบบเศรษฐกิจและระบบการปกครองแบบใด เนื่องจากระบบสหกรณ์เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลด้วยความสมัครใจ โดยมุ่งหวังที่จะสร้างความอยู่ดีกินดีให้แก่สมาชิก โดยอาศัยหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันของสมาชิกสหกรณ์

สำหรับประเทศไทย ได้มีการนำวิธีการสหกรณ์เข้ามาช่วยในการพัฒนาประเทศ เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกร ได้หลุดพ้นจากความยากจนด้วยการส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ขึ้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๙ โดยเศรษฐกิจและสังคมภาคสหกรณ์ในประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการและการเจริญเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕60 มีสหกรณ์ในประเทศไทย จำนวน ๘, 194 แห่ง ทั่วประเทศ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๗ ประเภท ตามลักษณะการประกอบการและประกอบธุรกิจ ร่วมกันของสหกรณ์ ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ประมง สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มีสมาชิกสหกรณ์ทั้งสิ้น จำนวน ๑๑.57 ล้านคน หรือร้อยละ ๑๗.48 ของประชากรทั่วประเทศ ซึ่งมีอยู่จำนวน 66.19 ล้านคน (ณ เดือน ธันวาคม 2560) มีปริมาณธุรกิจ 2.57 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 16.62 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ดังนั้น เศรษฐกิจและสังคมภาคสหกรณ์จึงเป็นระบบเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ

การสหกรณ์ในประเทศไทยนับว่ามีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ประชาชนของประเทศไทยไม่น้อยกว่า ๑๑ ล้านครัวเรือนเป็นสมาชิกสหกรณ์ มีมูลค่าสินทรัพย์รวมของสหกรณ์ทั้งประเทศ ๒.๗๘ ล้านล้านบาท การดำเนินงานของสหกรณ์ครอบคลุมในเศรษฐกิจฐานรากของประเทศ กลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนที่ด้อยโอกาสในสังคมที่จะเข้าถึงบริการทางการเงิน ในการหาทุนมาใช้ประกอบอาชีพการผลิตทางการเกษตร เป็นผู้ขาดแคลนที่ดิน ที่อยู่อาศัย หรือเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย ผู้ใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรม ที่ต้องพึ่งพาอาศัยเงินทุนเพื่อสร้างครอบครัวให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สหกรณ์มีหลักปรัชญาในการดำเนินงานการพึ่งพากันและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่สมาชิก ไม่แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจมาแบ่งปันกันแจกเช่นลัทธิทุนนิยมที่กระทำกัน โดยในประเทศไทย สหกรณ์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ (อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์) ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจการกำกับดูแลสหกรณ์โดยมีเครื่องมือสำคัญคือผู้ตรวจการสหกรณ์ ที่จะเข้าตรวจสอบสหกรณ์ แจกเช่นเดียวกับ ผู้ตรวจการของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เข้าตรวจการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ แต่เนื่องจากในระยะเวลาที่ผ่านมาหลายสิบปี กรมส่งเสริมสหกรณ์ขาดการพัฒนา

ประสิทธิภาพของผู้ตรวจการสหกรณ์อย่างต่อเนื่องและจริงจัง จึงส่งผลต่อการกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศไทย ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนที่เป็นสมาชิกสหกรณ์และระบบสหกรณ์ของประเทศไทย สำหรับสหกรณ์ในช่วงเวลา ๔-๕ ปี ที่ผ่านมา ปัญหาการทุจริตของสหกรณ์ตกเป็นข่าวอยู่เป็นระยะๆ ตั้งแต่ปัญหาการทุจริตเกี่ยวกับแชร์ลือตเตอร์ของสหกรณ์ออมทรัพย์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายกว่าแปดพันล้านบาท จนกระทั่งมาถึงปัญหาหนักสุดคือการทุจริตของสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น จำกัด ได้สร้างความเสียหายมีมูลค่ามากกว่าหนึ่งหมื่นล้านบาท ส่งผลกระทบต่อสมาชิกและผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ถึงแม้ในภาพรวมสหกรณ์ที่มีการทุจริตมีจำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนทั้งหมด แต่ผลกระทบในเชิงลบทำให้เกิดกระแสความไม่เชื่อมั่นต่อความมั่นคงของสหกรณ์ในประเทศไทย

การตรวจการสหกรณ์เป็นกระบวนการหนึ่งในการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบสหกรณ์ มิได้มุ่งประสงค์เป็นการจับผิดผู้รับผิดชอบงานการสหกรณ์ หากแต่เป็นการช่วยให้การทำงานของสหกรณ์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาแนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยระบบการตรวจการสหกรณ์ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความบกพร่องเสียหาย หรือถ้ามีข้อผิดพลาดบกพร่อง ต้องนำไปสู่การแก้ไขให้เกิดผลดี รวมทั้งการสร้างเกณฑ์กำกับกำกับการดำเนินงานของสหกรณ์ให้มีมาตรฐานต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง อุปสรรคที่เกิดขึ้นและความเห็นต่าง ๆ ของการตรวจการสหกรณ์ในปัจจุบัน
๒. เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการตรวจการสหกรณ์
๓. เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ที่เป็นมาตรฐานให้เป็นกลไกสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์

ขอบเขตของการวิจัย

๑. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง : ประชากรที่ใช้ในการศึกษา คือ ผู้ตรวจการสหกรณ์ทั่วประเทศ จำนวน 1,955 คน ที่ได้รับแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ มาตรา 16(3) โดยได้ทำการสุ่มตัวอย่างแบบกำหนดโควตา (Quota Sampling) โดยให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ ดำเนินการตอบแบบสอบถามให้ครอบคลุมทั่วประเทศ อีกทั้งในส่วนของผู้ทรงคุณวุฒิใช้วิธีการสุ่มแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 2 คน ซึ่งเป็นอดีตอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ และอดีตนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ด้านงานสหกรณ์เป็นอย่างดี สรุปลักษณะตัวอย่างได้ดังนี้

- | | |
|-----------------------------------|---------------|
| ๑.1 ผู้ตรวจการสหกรณ์ | จำนวน ๓๐๐ ราย |
| ๑.2 ผู้ทรงคุณวุฒิ | จำนวน ๒ ราย |
| ๒. ขอบเขตด้านพื้นที่ : ๗๗ จังหวัด | |

๓. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาข้อมูลจากงานวิจัย เอกสาร และจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการตรวจการสหกรณ์ เพื่อกำหนดแนวทาง รูปแบบ หรือวิธีการตรวจการสหกรณ์ที่จะมีส่วนผลักดันและเสริมสร้างให้สหกรณ์มีความเข้มแข็ง

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality Research) มีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

๑. การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการเก็บข้อมูลจากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

๒. การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ผู้วิจัยดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) นายบุญมี จันทร์วงศ์ อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ และ ดร.จุมพล สงวนสิน อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ จำนวน 2 คน และแจกแบบสอบถามกับกลุ่มผู้ตรวจการสหกรณ์ในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช, น่าน, ชัยนาท, อุบลราชธานี และสุราษฎร์ธานี ผู้ตรวจการสหกรณ์ทั่วประเทศ กลุ่มตัวอย่างจำนวน 300 คน โดยแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตรวจการสหกรณ์ ส่วนที่ 2 ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ตรวจการสหกรณ์ ส่วนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตรวจการสหกรณ์ และส่วนที่ 4 ปัญหาอุปสรรค ที่เกิดขึ้นในการตรวจสอบสหกรณ์

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากข้อ 1 และ 2 มาทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทราบถึงปัญหาอุปสรรค และความคิดเห็นต่างๆ ของการตรวจการสหกรณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

2. มีแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ที่เป็นมาตรฐาน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ที่ได้รับจากการวิจัยไปใช้ประโยชน์ในการกำหนดนโยบาย และระบบงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คำจำกัดความ

การตรวจการสหกรณ์	หมายถึง ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด เมื่อตรวจสอบแล้วให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์
การสร้าง ความเข้มแข็ง	หมายถึง กระบวนการเสริมสร้างหรือแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงอย่างยั่งยืน โปร่งใส และพึ่งพาตนเองได้
ผู้ตรวจการสหกรณ์	หมายถึง ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ มาตรา ๑๖(๓) ให้เป็นผู้ตรวจการสหกรณ์

คณะกรรมการสหกรณ์	หมายถึง คณะกรรมการดำเนินการซึ่งเป็นสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ให้เป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก
ฝ่ายจัดการ	หมายถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือจัดจ้างโดยสหกรณ์ ได้แก่ ผู้จัดการ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการธุรกิจสหกรณ์ให้เป็นไปตามนโยบายที่สหกรณ์กำหนด และเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานตามตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง
สมาชิกสหกรณ์	หมายถึง ผู้ที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ตามข้อบังคับและได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการดำเนินการให้เป็นสมาชิกได้ โดยจะมีสิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์
สหกรณ์ภาคเกษตร	หมายถึง สหกรณ์การเกษตร นิคม และประมง
สหกรณ์นอกการเกษตร	หมายถึง สหกรณ์ร้านค้า บริการ ออมทรัพย์ และเครดิตยูเนียน

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจการสหกรณ์ และผลงานที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาหัวข้อเรื่อง แนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยระบบการตรวจการสหกรณ์ได้มีการนำทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

1. พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553
2. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจการสหกรณ์
3. แนวทางการตรวจการสหกรณ์ที่เป็นมาตรฐาน
4. ระเบียบ คำสั่ง คำแนะนำ และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการตรวจการสหกรณ์
6. สรุป

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553

มาตรา 16 (3) ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชี

กฎหมายสหกรณ์ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์ไว้ ดังนี้

“มาตรา 19 ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด เมื่อตรวจสอบแล้วให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์”

แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจการสหกรณ์

1. การตรวจการสหกรณ์

ความหมายของการตรวจการสหกรณ์ตามพจนานุกรมไทย ให้ความหมายคำว่า “ตรวจการ” ไว้ว่า สอดส่องดูแลการปฏิบัติให้ถูกต้อง ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 แม้จะไม่มีคำนิยามการตรวจการสหกรณ์ไว้ แต่การตรวจการสหกรณ์อยู่ในส่วนการกำกับดูแลสหกรณ์ ดังนั้นการตรวจการสหกรณ์จึงมีความหมายว่า “การกำกับดูแลสหกรณ์ดำเนินการให้ถูกต้อง” การกำกับดูแลคือ การใช้อำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 สอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของสหกรณ์ ซึ่งประกอบด้วย การปฏิบัติงานของคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ กรรมการ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการสหกรณ์ สมาชิกสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย หรือ ตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ระเบียบ คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับ ระเบียบ มติที่ประชุมของสหกรณ์ รวมทั้งพันธกรณีของข้อสัญญาต่างๆ ที่สหกรณ์มีนิติสัมพันธ์ด้วย ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจหรือตามที่ได้รับมอบหมาย ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ

สมาชิกสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ต้องมีความถูกต้อง แม่นยำ ชอบด้วยกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบต่างๆ ของสหกรณ์ คำสั่ง คำแนะนำ หนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องจากส่วนราชการต่างๆ ตลอดจนหนังสือสั่งการจากนายทะเบียนสหกรณ์ ให้แก้ไขข้อบกพร่อง หรือสั่งไม่ให้กระทำการ หรือให้งดเว้นกระทำการด้วยเจตนาให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้รับประโยชน์อันมิชอบ หรือกระทำโดยเจตนาทุจริต หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

2. เหตุผลและความจำเป็นของการตรวจการสหกรณ์

สหกรณ์เป็นองค์กรนิติบุคคลที่ดำรงอยู่ในสังคม การดำเนินการย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไป ทั้งที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ และไม่เป็นสมาชิก องค์กรต่างๆ ภาคเอกชน ภาคราชการ และสิ่งแวดล้อม ทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะเหตุว่า

2.1 สหกรณ์เป็นนิติบุคคลหนึ่งที่สามารถมีนิติสัมพันธ์กับบุคคลใดๆ ได้ แต่เนื่องจากสหกรณ์ส่วนใหญ่เกิดจากการรวมกันของบุคคลธรรมดาที่ด้อยความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการด้านการใช้สิทธิและหน้าที่ของตน สหกรณ์อาจดำเนินการผิดพลาด เกิดความเสียหาย เสียผลประโยชน์ ทั้งของสหกรณ์หรือสมาชิก ซึ่งการกระทำนั้น มีทั้งกระทำโดยจงใจ ประมาท เลินเล่อ หรือสำคัญผิด

2.2 การบริหารจัดการในสหกรณ์ กระทำโดยผู้แทน ซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกในที่ประชุมใหญ่ ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งมีหน้าที่เข้ามาดำเนินการกิจกรรม เพื่อประโยชน์แก่บรรดาสมาชิกตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ การกระทำใดๆ ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ย่อมต้องกระทำในฐานะผู้แทนสมาชิก เพื่อประโยชน์ของบรรดาสมาชิก แต่สหกรณ์มีสมาชิกที่กระจัดกระจาย ไม่อาจรวมตัวกันตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการ ได้สะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ การตรวจสอบจากสมาชิกจึงทำได้ยาก และไม่ทันการ

2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา ๗๕ ... รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน ... ดังนั้นในแต่ละปีรัฐบาลโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณไปเพื่อการดังกล่าวจำนวนมาก ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนสหกรณ์ ให้มีการบริหารจัดการที่ดี สามารถให้บริการบรรดาสมาชิก ได้อย่างทั่วถึง การดำเนินการเช่นนี้ ภาครัฐจำเป็นต้องเข้าทำการตรวจสอบและประเมินผล เพื่อวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้เงินงบประมาณ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารจัดการสหกรณ์

2.4 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม เผยแพร่ และให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป ส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง โดยการพัฒนาระบบการเรียนรู้ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการ การดำเนินธุรกิจให้มีประสิทธิภาพ และมีการเชื่อมโยงธุรกิจสหกรณ์สู่ระดับสากล เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

2.5 หลักการสำคัญที่มีกำหนดในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 คือ การยับยั้งหรือเพิกถอนมติของสหกรณ์ การดำเนินคดีแทนสหกรณ์ กรณีมีบุคคลทำให้สหกรณ์เสียหาย และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี หรือมีกรณีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กระทำหรืองดเว้นกระทำการ ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ ของสหกรณ์หรือสมาชิก นอกจากนี้ยังพบว่า สหกรณ์จำนวนมากมีข้อบกพร่อง เกี่ยวกับการเงินและการบัญชี กล่าวคือ เงินสดขาดบัญชี สินค้าขาดบัญชี อันส่งผลกระทบต่อฐานะการเงิน ของสหกรณ์และมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยลำดับ ปรากฏการณ์เหล่านี้ ต้องแก้ไขฟื้นฟู โดยอาศัยอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ แต่การที่นายทะเบียนสหกรณ์จะทราบเรื่องเหล่านี้ได้ ต้องอาศัยการตรวจสอบเป็นสำคัญ

จากเหตุผลดังกล่าวเห็นว่า จะเข้าไปกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ ดังกล่าวได้ ต้องอาศัยอำนาจจากภาคราชการ เป็นเป็นที่มาของการกำหนดเรื่องการตรวจการสหกรณ์ไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542

แนวทางการตรวจการสหกรณ์ที่เป็นมาตรฐาน

1. ที่มาของผู้ตรวจการสหกรณ์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ได้บัญญัติเกี่ยวกับที่มาของผู้ตรวจการสหกรณ์ไว้ในมาตรา 16 (3) ว่า “ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์” ดังนั้น การเกิดขึ้นของผู้ตรวจการสหกรณ์จึงมีหลักกฎหมายอยู่ 2 ประการ คือ 1. เกิดขึ้นโดยการแต่งตั้ง 2. นายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์นั้น ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยผู้ตรวจการสหกรณ์ พ.ศ. 2552 กำหนดให้ข้าราชการที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสหกรณ์หรือดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปไม่ต่ำกว่าระดับชำนาญงานและเป็นผู้มีความเหมาะสม มีความรู้ความเข้าใจ และสามารถใช้กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ระเบียบ คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับ และระเบียบสหกรณ์ และได้กำหนดให้ผู้ตรวจการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีเหตุใดเหตุหนึ่งต่อไปนี้ 1. ตาย 2. ย้ายจากการเป็นข้าราชการในสังกัดส่วนกลาง สังกัดสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์หรือสังกัดสำนักงานสหกรณ์จังหวัดที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ 3. นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ใช้อำนาจแต่งตั้ง สั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

2. อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์

ผู้ตรวจการสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 คือ “ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด เมื่อตรวจสอบแล้วให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์” ซึ่งสามารถแยกประเด็นได้ดังนี้

2.1 การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์

กิจการของสหกรณ์ อาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ กิจการอำนวยการ และกิจการทางธุรกิจ

การตรวจสอบกิจการอำนาจการ คือ ตรวจสอบความสามารถในการบริหารงานอำนาจการ เช่น งานบุคคล งานสวัสดิการ งานที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ข้อบังคับ ระเบียบ มติของสหกรณ์ งานของผู้ตรวจสอบกิจการ งานรับจ่ายเงิน งานนิติกรรมสัญญา และเอกสารทางกฎหมาย งานเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบของสหกรณ์และการบังคับใช้การไม่ดำเนินกิจการหรือการหยุดกิจการ หรือดำเนินกิจการก่อให้เกิดความเสียหาย

การตรวจสอบกิจการทางธุรกิจ คือ ตรวจสอบความสามารถในการจัดการธุรกิจของสหกรณ์ สหกรณ์มีหลักการว่า การดำเนินธุรกิจต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของบรรดาสมาชิกธุรกิจของสหกรณ์ประกอบด้วย ธุรกิจสินเชื่อ ธุรกิจรวมซื้อ ธุรกิจรวมขาย ธุรกิจแปรรูป ธุรกิจเงินฝาก และธุรกิจบริการสาขาต่างๆ การตรวจสอบกิจการธุรกิจควรเป็นการวิเคราะห์ประเมินผลความก้าวหน้าของธุรกิจ และประเมินความเสี่ยงของธุรกิจที่จะเป็นอุปสรรคไม่ให้เกิดผลสำเร็จ หรือไม่เกิดผลดีต่อสมาชิก และสหกรณ์

2.1.1 แนวทางการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ที่สำคัญ มีดังนี้

2.1.1.1 ตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการดำเนินการ

ประกอบด้วย

- การบันทึกรายงานการประชุม
- การดำเนินการตามมติที่ประชุม
- การมอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงาน
- การจัดทำนิติกรรมสัญญาของสหกรณ์
- การจัดจ้างเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์
- หลักฐานการจดทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับ ระเบียบ

และข้อกำหนดต่าง ๆ ของสหกรณ์

- หลักฐานการจัดทำทะเบียนต่าง ๆ
- การเก็บรักษารายงานประจำปี และงบการเงินของสหกรณ์

2.1.1.2 ตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายจัดการ ประกอบด้วย

- การมอบหมายหน้าที่การงาน
- การจัดทำทะเบียนต่าง ๆ
- การจัดทำแผนปฏิบัติงาน
- การดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงาน
- การจัดการด้านเงินทุน
- การจัดการด้านธุรกิจทุกประเภทของสหกรณ์

2.2 การตรวจสอบฐานะการเงินของสหกรณ์

ฐานะการเงิน หมายถึง ปริมาณเงินที่ไหลเวียนอยู่ในระบบการบริหารของสหกรณ์ อาจพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ ปริมาณเงินที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และปริมาณเงินที่อยู่ในวงจรกิจของสหกรณ์

ปริมาณเงินที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้แก่ การก่อหนี้ไม่เกินจำนวนที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง

ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ การรับและใช้เงินที่ได้จากการอุดหนุนหรือการบริจาค ทุนเรือนหุ้น ทุนสะสม และทุนสำรอง รวมทั้งการนำเงินของสหกรณ์ไปฝากหรือลงทุนโดยถูกต้องเหมาะสม

ปริมาณเงินที่อยู่ในวงจรรูจกิจของสหกรณ์ คือ การไหลเวียนของเงินสดที่มีความสมดุล ต้องไม่ขาดสภาพคล่อง หรือถ้าขาดสภาพคล่องต้องเป็นระยะเวลาสั้น ๆ และมีความยืดหยุ่นที่จะให้สภาพคล่องกลับสู่ความสมดุลอย่างรวดเร็ว เงินสดหมุนเวียนในวงจรรูจกิจของสหกรณ์ควรต้องมีการวิเคราะห์และประเมินผลเป็นประจำ อาจทุกสัปดาห์ก็ได้ เพราะจะเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจที่จะดำเนินรูจกิจต่อไปอย่างไร หรือหาจุดบกพร่องเพื่อวิเคราะห์ห้บการเงินรูจกิจ เช่น หลักการวิเคราะห์แบบ CAMELS ได้แก่ การวิเคราะห์อัตราส่วนเกี่ยวกับ

1. ความเพียงพอของเงินทุนในสหกรณ์ ดูจากหนี้สินต่อทุน อัตราทุนสำรองการเติบโตของทุน
2. คุณภาพของสินทรัพย์ ดูจากหนี้ค้างชำระ การหมุนเวียนของสินทรัพย์ การเติบโตของสินทรัพย์
3. ความสามารถในการบริหารเงิน ดูจากอัตราการเติบโตของรูจกิจ
4. การทำกำไร ดูจากค่าใช้จ่ายดำเนินงานต่อกำไร การเติบโตของกำไร อัตรากำไรต่อรายได้รูจกิจ
5. สภาพคล่อง ดูจากการหมุนเวียนของทุน การหมุนเวียนของสินค้า ค่าเฉลี่ยของสินค้าคงเหลือ ความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้น
6. ผลกระทบการเงินที่มีต่อรูจกิจ ดูจากการประเมินความเสี่ยงที่ได้จากการวิเคราะห์อัตราส่วนจาก 1-5 การจัดการความเสี่ยงในส่วนนี้ คือ การวางแผนล่วงหน้าเพื่อลดจุดอ่อนให้ความเสี่ยงหมดไป หรือความเสี่ยงอยู่ในระดับที่สหกรณ์ควบคุมได้

2.2.1 แนวทางการตรวจสอบฐานะการเงินของสหกรณ์ที่สำคัญ มีดังนี้

2.2.1.1 ตรวจสอบการบัญชีของสหกรณ์ ประกอบด้วย

- 1) การบันทึกรายการบัญชีในสมุดบันทึกรายการขั้นต้น
- 2) การบันทึกรายการบัญชีในสมุดบันทึกรายการ ชั้นปลาย

งบทดลอง

2.2.2 ตรวจสอบการเงินของสหกรณ์ ประกอบด้วย

2.2.2.1 การรับเงิน

2.2.2.2 การจ่ายเงิน

2.2.2.3 การเก็บรักษาเงิน

2.2.3 การรายงานผลการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์

3. เครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบ

เพื่อให้การตรวจการสหกรณ์ดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 กำหนดให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ดำเนินการได้ดังนี้

3.1 ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั้งคณะหรือรายบุคคลผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการสหกรณ์ หรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์ มาชี้แจงข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์

3.2 มีหนังสือเชิญสมาชิกสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริง

3.3 มีหนังสือสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั้งคณะหรือรายบุคคลผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการสหกรณ์ เจ้าหน้าที่สหกรณ์ หรือสมาชิกสหกรณ์ ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์

3.4 เข้าไปในสำนักงานของสหกรณ์ในระหว่างเวลาทำงานของสหกรณ์ ซึ่งจะแจ้งให้สหกรณ์ทราบล่วงหน้าก่อนหรือไม่ก็ได้ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบโดยผู้ตรวจการสหกรณ์จะต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อผู้เกี่ยวข้องในสหกรณ์ด้วย ปัจจุบันใช้บัตรข้าราชการแทน

3.5 ให้ผู้เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบของสหกรณ์ อำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือ หรือให้คำชี้แจงแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์

อนึ่ง การเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสหกรณ์ แม้จะไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า แต่ก็ควรแจ้งให้สหกรณ์ได้ทราบไว้ก่อนว่า ผู้ตรวจการสหกรณ์คนใดมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสหกรณ์แห่งนั้น

3.6 ร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าพนักงานสอบสวน (แจ้งความตำรวจ) หากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการคนหนึ่งคนใด ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่สหกรณ์ หรือสมาชิกสหกรณ์ ไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ หรือขัดขวางการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานของสหกรณ์ หรือไม่ให้คำชี้แจงแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบในสำนักงานของสหกรณ์

4. การเข้าช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหกรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วน

กรณีสหกรณ์ที่จดทะเบียนตั้งขึ้นยังไม่เกินสามปี หรือมีผลการดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันเกินสองปี เมื่อสหกรณ์ร้องขอหรือนายทะเบียนสหกรณ์ หรือคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์ แห่งชาติเห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไข นายทะเบียนสหกรณ์จะสั่งให้ผู้ตรวจการสหกรณ์เข้าช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหกรณ์นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ การช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหกรณ์ให้เป็นไปตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหกรณ์ พ.ศ.2543 และให้กำหนดระยะเวลาเข้าช่วยเหลือกิจการของสหกรณ์เป็นคราวๆ ไป คราวละไม่เกินหนึ่งปี เมื่อผู้ตรวจการสหกรณ์ดำเนินการสิ้นสุดระยะเวลาการช่วยเหลือ ให้ส่งมอบกิจการที่ดำเนินการไปแล้วแก่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ แล้วรายงานนายทะเบียนสหกรณ์ภายใน 15 วัน

5. สิ่งที่ผู้ตรวจการสหกรณ์ควรศึกษาก่อนเข้าตรวจสอบสหกรณ์

การที่ผู้ตรวจการสหกรณ์จะเข้าไปตรวจสอบในสหกรณ์ใด จำเป็นต้องเรียนรู้ขอบเขตการดำเนินงานของสหกรณ์ ทราบว่าตรงไหนเป็นจุดอ่อน จุดอันตราย หรือจุดเสี่ยงที่ควรให้ความสนใจ เพื่อกำหนดจุดที่จะทำการตรวจสอบด้วยการวิเคราะห์ในเชิงลึกถึงเรื่องที่ต้องการตรวจสอบ เริ่มต้นด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นต้องทราบ อาทิ

5.1 ความเป็นมาของสหกรณ์ที่จะตรวจสอบ

5.1.1 โครงสร้างการจัดการ การบริหารงาน

5.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการและฝ่ายจัดการ

- 5.1.3 จำนวนพนักงานหรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์
- 5.1.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์กับกิจกรรมที่กำลังจะตรวจสอบ
- 5.2 ข้อมูลเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคลากรในสหกรณ์
 - 5.2.1 ได้มีการกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่
 - 5.2.2 ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของสหกรณ์หรือไม่
- 5.3 ข้อมูลทางการเงิน
 - 5.3.1 ระบบบัญชี
 - 5.3.2 งบประมาณ และวิธีการที่ได้เงินมา
 - 5.3.3 ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน
- 5.4 ระบบปฏิบัติงานและการควบคุมภายใน
 - 5.4.1 ประเมินระบบปฏิบัติงานของสหกรณ์ว่าเป็นอย่างไร ได้ปฏิบัติตามกฎกติกาภายในองค์กรมากน้อยเพียงใด
 - 5.4.2 มีการวางระบบควบคุมภายในรัดกุมมากน้อยเพียงใด โดยทั่วไปแล้วระบบการควบคุมภายในแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ
 - 5.4.2.1 การควบคุมด้านการบริหาร หมายถึง แผนการจัดแบ่งงานตลอดจนมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
 - 5.4.2.2 การควบคุมด้านการบัญชี หมายถึง แผนการบันทึกข้อมูลและวิธีปฏิบัติต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปกป้องดูแลรักษาทรัพย์สิน และความเชื่อถือได้ของข้อมูลทางการเงินซึ่งจะต้องมีระบบการบันทึกบัญชี และการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบที่เหมาะสม โดยมีหลักการควบคุมเพื่อให้แน่ใจว่าเกิดขึ้นจริงและได้รับการอนุมัติแล้ว
- 5.5 วิธีปฏิบัติงาน ศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับขั้นตอน หรือวิธีการของสหกรณ์ที่กำหนดไว้ให้ปฏิบัติ ตลอดจนศึกษาในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้
 - 5.5.1 กฎ กติกาต่าง ๆ อาทิ
 - 5.5.1.1 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
 - 5.5.1.2 ระเบียบ และคำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์
 - 5.5.1.3 คำสั่งของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์กฎกระทรวง ประกาศของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ นายทะเบียนสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์
 - 5.5.1.4 หนังสือเวียนกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ฯลฯ ที่ถือใช้อยู่ในปัจจุบัน เฉพาะที่จำเป็นต้องใช้ในประเด็นที่จะเข้าตรวจ (ควรสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้ที่เคยตรวจสอบในประเด็นที่จะเข้าตรวจด้วย ถ้ากระทำได้)
 - 5.5.2 ข้อบังคับ ระเบียบ ข้อกำหนดต่าง ๆ ของสหกรณ์ที่จะเข้าตรวจ
 - 5.5.2.1 ข้อมูลจากรายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการ/การประชุมใหญ่ การประชุมคณะอนุกรรมการ/กรรมการอื่น ๆ

- 5.5.2.2 รายงานของผู้สอบบัญชี งบการเงินของสหกรณ์ปีล่าสุด
 งบทดลองเดือนล่าสุด
- 5.5.2.3 เงื่อนไขในพันธสัญญาต่างๆ ของงานหรือโครงการต่างๆ
 ที่สหกรณ์กระทำกับบุคคลภายนอก อาทิ ธนาคาร เอกชน ส่วนราชการต่างๆ
- 5.5.2.4 เตรียมข้อมูลที่จำเป็น คัดลอกรายการไว้ล่วงหน้า
- 5.6 จุดที่เป็นความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดข้อบกพร่องหรือข้อบกพร่องที่ประสบในอดีต
- 5.7 จุดหรือสาระที่เป็นประโยชน์และสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของ
 สหกรณ์ เรื่องที่รัฐหรือนายทะเบียนสหกรณ์ให้ความสนใจตลอดจนเรื่องที่กำลังอยู่ในความสนใจของ
 สาธารณชนโดยทั่วไป

6. วิธีปฏิบัติการตรวจการสหกรณ์

การตรวจการสหกรณ์ เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติ
 สหกรณ์ พ.ศ. 2542 อันประกอบด้วย 5 ขั้นตอน คือ

6.1 เตรียมการตรวจสอบ

6.1.1 จัดทำแผนการตรวจสอบ

ผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องวางแผนการตรวจสอบ ซึ่งจะช่วยให้
 ผู้ตรวจการสหกรณ์ปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

6.1.1.1 องค์ประกอบสำคัญในการวางแผนการตรวจสอบ มีดังนี้

การกำหนดระยะเวลา แบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีปกติ ตรวจสอบตามแผนงานที่นายทะเบียนสหกรณ์
 กำหนดตามที่แจ้งสหกรณ์ทราบ ส่วนใหญ่จะกำหนดระยะเวลาตรวจครั้งละ 1-3 วัน ต่อหนึ่งสหกรณ์

กรณีพิเศษ ตรวจสอบตามแผนงานพิเศษ กรณีเกิดการ
 ทุจริต กำหนดระยะเวลาการเข้าตรวจสอบสหกรณ์ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจใช้เวลามากกว่า 3 วัน
 ในการตรวจแต่ละครั้งต่อแต่ละสหกรณ์ที่มีปัญหาการทุจริตก็ได้

6.1.1.2 เรื่องที่จะตรวจสอบ

กำหนดเองตามความเหมาะสม และตามแต่นาย
 ทะเบียนสหกรณ์จะมอบหมาย

เรื่องที่ต้องตรวจในแต่ละสหกรณ์

กรณีปกติ ควรตรวจสอบเพื่อประเมินความเสี่ยง (Risk
 Assessment) และตรวจสอบเพื่อประเมินผลการควบคุมภายใน (Control Evaluation) ของสหกรณ์

กรณีพิเศษ ควรตรวจตามประเด็นเกี่ยวกับการทุจริต
 เป็นกรณีๆ ไป

6.1.2 แจ้งเป้าประสงค์ของการตรวจสอบให้สหกรณ์ทราบในส่วนที่
 เกี่ยวข้องกับเอกสารหลักฐาน รวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องในคราวที่จะมีการตรวจสอบประจำปีซึ่งเป็น
 กรณีปกติ และควรจะมีการนัดหมายและแสดงตัวในการเข้าตรวจสอบก่อนการเข้าตรวจสอบ แต่ใน
 การที่จะต้องมีการตรวจสอบตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์เป็นกรณีพิเศษ ซึ่งมีสาเหตุมาจากการ

ร้องเรียนหรือเกิดการทุจริตในสหกรณ์ ก็อาจไม่แจ้งให้สหกรณ์ทราบล่วงหน้าแต่ต้องแสดงตนเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ได้ให้อำนาจไว้ตามสมควรแก่เหตุ

6.2 ปฏิบัติการตรวจสอบ

6.2.1 เข้าดำเนินการตรวจสอบตามแผนที่ได้กำหนดไว้ให้ครบถ้วน

6.2.2 การใช้เทคนิคการเข้าตรวจสอบสามารถกระทำได้ตามความถนัดและประสบการณ์ของผู้ตรวจการสหกรณ์ที่ได้รับแต่งตั้งแต่ละคน แต่ควรต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระของสหกรณ์ และผลกระทบที่อาจทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่สหกรณ์ได้

6.2.3 ข้อพึงระมัดระวังของผู้ตรวจการสหกรณ์ในการเข้าตรวจสอบ

6.2.3.1 ระมัดระวังบุคลิกภาพในด้านการแต่งกาย กิริยา วาจา หลีกเลี่ยงการโต้เถียง

6.2.3.2 ชี้แจงเหตุผลหรือสอบถามข้อมูลด้วยลักษณะเป็นมิตรสุภาพ

6.2.3.3 ไม่สมควรกล่าวในเชิงตำหนิ หรือวิพากษ์วิจารณ์หรือด่าทอในประเด็นที่ยังไม่ชัดเจน หรือแสดงออกให้กระทบกระเทือนต่อสหกรณ์

6.2.3.4 ไม่สมควรพูดเล่นหรือพูดโดยไม่ยั้งคิด

6.2.3.5 ไม่เป็นการจับผิด แต่เป็นการแนะนำหรือช่วยเหลือ

6.3 รายงานการตรวจสอบเพื่อสั่งการ

ระยะที่ 1 ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์จัดทำรายงานการตรวจสอบ แล้วยื่นรายงานต่อสหกรณ์จังหวัด หรือผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ พื้นที่ 1 และพื้นที่ 2 ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อทราบหรือพิจารณาสั่งการแล้วแต่กรณี

ระยะที่ 2 ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ตรวจสอบผลการแก้ไขข้อบกพร่องที่สหกรณ์ได้แก้ไขตามหนังสือสั่งการและแจ้งให้นายทะเบียนสหกรณ์ทราบแล้ว เพื่อตรวจสอบว่าสหกรณ์ได้ดำเนินการครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ แล้วรายงานให้นายทะเบียนสหกรณ์ทราบหรือสั่งการต่อไป

6.4 ข้อเสนอแนะการใช้อำนาจสั่งการ

6.4.1 เมื่อผู้ตรวจการสหกรณ์ตรวจสอบไม่พบข้อบกพร่องให้รายงานนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อทราบ

6.4.2 กรณีตรวจสอบพบข้อบกพร่องเล็กน้อยที่สหกรณ์สามารถแก้ไขได้ทันที ให้เสนอแนะนายทะเบียนสหกรณ์ออกคำแนะนำให้สหกรณ์แก้ไขโดยพิจารณาใช้อำนาจตามมาตรา 16(1)

6.4.3 กรณีตรวจสอบพบข้อบกพร่องที่อาจทำให้สหกรณ์เกิดความเสียหายหรือมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับข้อกฎหมายเพื่อเป็นข้อเสนอแนะให้นายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาใช้อำนาจสั่งการตามที่กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์บัญญัติไว้

6.5 การติดตามและประเมินผลการสั่งการ

เป็นการประเมินผลการตรวจสอบ โดยใช้องค์ประกอบต่างๆ เช่น

6.5.1 การติดตามผลระหว่างการทำงาน หมายถึง การสังเกต การติดตาม การมีระบบรายงานความคืบหน้าของงาน รวมทั้งการสอบถามหรือการยืนยันยอดระหว่างการทำงาน ปฏิบัติงาน

6.5.2 การประเมินการควบคุมโดยองค์กรของสหกรณ์เอง เป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกัน (Workshop) ระหว่างคณะกรรมการดำเนินการ ฝ่ายจัดการ สมาชิก หรือบุคคลภายนอกผู้มีความรู้ด้านการควบคุม และผู้อื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดกิจกรรมควบคุมและประเมินผลร่วมกันในแต่ละด้านที่รับผิดชอบ การประชุมดังกล่าวจะทำให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้าใจความจำเป็นและการยอมรับการควบคุมที่ได้จากมติการประชุม ซึ่งได้ผลดีกว่าการควบคุมจากการสั่งการโดยคณะกรรมการดำเนินการแต่ฝ่ายเดียว

6.5.3 การประเมินผลอิสระ เป็นการประเมินตามช่วงเวลาที่กำหนดขึ้น โดยผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียกับการแก้ไขปัญหาของสหกรณ์ เพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเป็นอิสระ เช่นการประเมินผลจากการแก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์โดยใช้การประชุมคณะกรรมการระดับจังหวัดแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรที่มีข้อบกพร่อง (จกบ.)

7. การสังเกตการทุจริตในสหกรณ์

วิธีการสังเกตเพื่อให้ทราบว่าอาจเกิดการทุจริตขึ้นแล้วในสหกรณ์และวิธีปฏิบัติเมื่อทราบว่าเกิดเหตุการณ์ทุจริตขึ้น พอสรุปได้ดังนี้

7.1 สัญญาณเตือนภัย พฤติการณ์ และข้อบกพร่องที่น่าสงสัยว่าอาจมีการทุจริต รายละเอียดตามตารางที่ 2-1

ตารางที่ 2-1 แสดงสัญญาณเตือนภัย พฤติการณ์ และข้อบกพร่องที่น่าสงสัยว่าอาจมีการทุจริต ในด้านต่างๆ

ประเด็นเตือนภัย	สัญญาณเตือนภัย พฤติการณ์ และข้อบกพร่อง
ด้านบุคคลในวงการสหกรณ์ ได้แก่	
สมาชิก	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่สนใจเข้าร่วมประชุม - ไม่สนใจต่อการชำระหนี้ ทำให้สหกรณ์มีหนี้ค้างชำระมาก - ปฏิเสธการเป็นหนี้ - ลดการกู้เงิน อาจเกิดจากไม่ไว้วางใจพนักงานหรือเจ้าหน้าที่หรือกรรมการ
กรรมการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์	<ul style="list-style-type: none"> - ร่ำรวยขึ้นจนผิดปกติ - ชอบโอ้อวดความมั่งมีหรือพกเงินติดตัวเป็นจำนวนมาก ๆ - ชอบเล่นการพนัน - ชอบเที่ยวกลางคืน - แสดงความรำคาญ เมื่อมีการซักถาม - ชอบเก็บสมุดบันทึกไว้กับตัว หรือชอบทำงานล่วงเวลาเป็นประจำ - ปฏิเสธการเลื่อนตำแหน่งหรือลาพักผ่อน ไม่ว่าจะกรณีใด ๆ - ชอบคบหาสมาคมหรือได้รับการเลี้ยงดูจากผู้จำหน่ายสินค้าเป็นประจำ - ชอบรับมอบอำนาจในการฝากเงินหรือถอนเงินของสมาชิก

ตารางที่ 2-1 แสดงสัญญาณเตือนภัย พฤติการณ์ และข้อบกพร่องที่น่าสงสัยว่าอาจมีการทุจริต ในด้านต่างๆ (ต่อ)

ประเด็นเตือนภัย	สัญญาณเตือนภัย พฤติการณ์ และข้อบกพร่อง
-----------------	--

กรรมการ พนักงาน หรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์ (ต่อ)	<ul style="list-style-type: none"> - ชอบออกไปรับชำระหนี้จากสมาชิกในท้องที่โดยลำพังเป็นประจำ - ชอบทำงานเพียงคนเดียวโดยไม่มีกรมอบหมายให้บุคคลอื่นทำ - มีพนักงานลาออกหรือบ่นอยากลาออกบ่อย ๆ อาจเกิดความคับแค้นใจ - ชอบใช้อิทธิพลไม่คำนึงถึงระเบียบข้อบังคับสหกรณ์ มักทำอะไรตามใจตัวเอง - ชอบฝ่าฝืนมติคณะกรรมการหรือคำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์ - ชอบทำธุรกิจส่วนตัวแข่งขันกับสหกรณ์ เช่น ขายวัสดุ อุปกรณ์การเกษตร - ชอบคบหาสมาคมกับผู้ที่มีอิทธิพลหรือนักการเมือง - ชอบวิพากษ์วิจารณ์ผู้อื่น อย่างมีอคติหรือขาดความเป็นธรรม - ชอบใช้เช็ค ซึ่งไม่ได้ระบุวันที่ - เช็คส่วนตัวรวมอยู่ในเงินสดคงเหลือ - ชอบให้ความสนิทสนมและติดต่อกับเจ้าหน้าที่สหกรณ์เป็นประจำ - ชอบยืมเงินทดลองที่ไม่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการดำเนินการ - พยายามปกปิดตัวเลขที่เป็นจริง - ชอบนำเช็คส่วนตัวไปแลกเงินจากบริษัทหรือบุคคลทั่วไปเป็นประจำ - ชอบสั่งซื้อสินค้าและวัสดุอุปกรณ์เครื่องใช้ของสหกรณ์แพงกว่าท้องตลาด - มีความเดือดร้อนทางการเงิน - ชอบเบิกค่าพาหนะ เบี้ยเลี้ยง และค่ารับรองครั้งละมาก ๆ
ข้อบกพร่องและรายการผิดปกติด้านการเงินการบัญชี และการดำเนินงาน	
ด้านการเงิน	<ul style="list-style-type: none"> - มีเงินสดขาดบัญชี-เกินบัญชีบ่อยครั้ง - ใบยืนยันยอดเงินฝากไม่ตรงกับยอดในบัญชีแยกประเภท - เก็บรักษาเงินสดกับพนักงานผู้ทำบัญชีเป็นคนเดียวกัน - ผู้ไม่มีความรับผิดชอบด้านการเงินแต่มาทำหน้าที่การเงิน - จ่ายเงินยืมทดลองผิดระเบียบหรือให้ยืมใช้ส่วนตัว - จ่ายเงินกู้โดยไม่มีสัญญากู้ หรือสัญญากู้ของสมาชิกไม่ผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการพิจารณาเงินกู้ - ขายสินค้าผิดระเบียบของสหกรณ์ - เก็บรักษาบัญชีเงินรายได้ไม่เป็นระเบียบหรือขัดต่อมติคณะกรรมการสหกรณ์ - รับชำระหนี้จากลูกหนี้ที่ตัดหนี้สูญโดยไม่ออกใบเสร็จและไม่นำมาบันทึกบัญชี มีการต่างบัญชีขึ้นโดยทำหลักฐานปลอม
ด้านบัญชี	<ul style="list-style-type: none"> - บันทึกบัญชีไม่เรียบร้อย-ไม่เป็นปัจจุบัน - ลงบัญชีผิดพลาดบ่อย ๆ

ตารางที่ 2-1 แสดงสัญญาณเตือนภัย พฤติการณ์ และข้อบกพร่องที่น่าสงสัยว่าอาจมีการทุจริต ในด้านต่างๆ (ต่อ)

ประเด็นเตือนภัย	สัญญาณเตือนภัย พฤติการณ์ และข้อบกพร่อง
ด้านบัญชี (ต่อ)	<ul style="list-style-type: none"> - มีการคัดลอกเอกสารด้านบัญชีขึ้นใหม่ เช่น แผ่นบัญชีลูกหนี้รายคน สมุดซื้อ-ขาย

	<ul style="list-style-type: none"> - ทะเบียนคุมสินค้าไม่เป็นปัจจุบัน - เอกสารประกอบการลงบัญชี มีการขาดลบ ขีดฆ่า - เอกสารประกอบทางการเงินการบัญชีสูญหายหรือถูกทำลาย - จัดทำเอกสารการกู้เงิน-ขายสินค้าไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ - ไม่จัดทำทะเบียนคุมใบเสร็จรับเงิน - จัดทำเอกสารไม่เป็นหมวดหมู่ - มีการตั้งบัญชีลูกหนี้-เจ้าหนี้-ทุนเรือนหุ้นคลาดเคลื่อน - มีการตั้งลูกหนี้เงินสด หรือสินค้าขาดบัญชี - มีการตั้งลูกหนี้รอเรียกคืน - มียอดลูกหนี้ตามบัญชีน้อยกว่าลูกหนี้จริง - มีลูกหนี้ตามบัญชีน้อยกว่าลูกหนี้จริง - มีลูกหนี้ค้างนานโดยไม่มีการเคลื่อนไหว - มีเจ้าหนี้เงินฝากเคลื่อนไหวตลอดเวลา - มีค่าใช้จ่ายสูงผิดปกติ - มีการตั้งสำรองหนี้สูญเป็นจำนวนมาก - งบทดลองไม่ลงตัว - บัญชีลูกหนี้-เจ้าหนี้ ไม่ตรงกับบัญชีคุม - การใช้ระบบบัญชีด้วยคอมพิวเตอร์มีการแก้ไขบัญชีได้หลายคน
ด้านการดำเนินงาน	<ul style="list-style-type: none"> - ไม่สอบทานหนี้ - ไม่ตรวจนับสินค้าคงเหลือ - ตรวจนับน้อยครั้ง - การดำเนินงานขาดทุน - ลูกหนี้ค้างนานมีมาก และใกล้จะขาดอายุความ - ทรัพย์สินของสหกรณ์สูญหาย/ขาดหายบ่อย

ที่มา : แบบสอบถาม

7.2 การทุจริตที่เคยเกิดขึ้นแล้วในอดีตอาจเกิดขึ้นอีก

7.2.1 เกี่ยวกับเงินสด เช่น ยักยอกเงินไปใช้ส่วนตัว จ่ายเงินไม่มีหลักฐาน นำเงินฝากธนาคารไม่ครบหรือไม่ฝากเลย ฯลฯ

7.2.2 เกี่ยวกับเงินฝากของสหกรณ์ เช่น ปลอมแปลงลายมือชื่อคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ หรือนำใบถอนเงินหรือเช็คที่กรรมการลงลายมือชื่อไว้ล่วงหน้า ไปขึ้นเงินหรือถอนเงินจากธนาคาร ฯลฯ

7.2.3 เกี่ยวกับเงินฝากจากสมาชิก เช่น ปลอมแปลงลายมือชื่อสมาชิกถอนเงินไม่จัดทำใบเงินฝาก หรือลายกายหลัก ฯลฯ

7.2.4 เกี่ยวกับเงินกู้ เช่น ปลอมแปลงลายมือชื่อสมาชิกรับเงินกู้ เรียกเรื่องค่าตอบแทน รับชำระหนี้โดยไม่ออกใบเสร็จรับเงิน หรือออกใบเสร็จรับเงินให้คนละเล่ม ฯลฯ

7.2.5 เกี่ยวกับธุรกิจจัดหาสินค้ามาจำหน่าย เช่น ไม่ออกหลักฐานการขายสินค้า ขายสินค้าเป็นเงินสดแต่ทำหลักฐานเป็นเงินเชื่อ แนะนำให้สมาชิกลงลายมือชื่อในสัญญาซื้อเชื่อไว้ล่วงหน้า แนะนำให้ผู้ขายสินค้าออกหลักฐานการซื้อสูงกว่าเป็นจริง สับเปลี่ยนสินค้า ตรวจสอบสินค้า ไม่ครบ ปลอมลายมือชื่อของสมาชิก/บุคคลอื่นเพื่อซื้อสินค้าเป็นเงินเชื่อ ฯลฯ

7.2.6 เกี่ยวกับธุรกิจการรวบรวมผลิตผลของสมาชิกออกจำหน่าย เช่น เรียกร้องค่าตอบแทน รับชำระหนี้เป็นผลผลิตแต่ไม่ลงบัญชี ยืมเงินทรวงไปรับซื้อผลผลิต ออกหลักฐานเท็จ ยักยอกส่วนเหลือของผลิตผลไปจำหน่าย ฯลฯ

7.2.7 เบิกค่าใช้จ่ายโดยเป็นเท็จ

7.2.8 นำทรัพย์สินของสหกรณ์ไปขายโดยพลการ

7.3 แนวทางการปฏิบัติในการสอดส่องพฤติกรรมของบุคคลในวงการสหกรณ์ที่ส่อไปในทางไม่สุจริต

7.3.1 สหกรณ์ที่มีปัญหา ให้สอดส่องพฤติกรรมอย่างสม่ำเสมอ โดย

7.3.1.1 สดับรับฟังการวิพากษ์วิจารณ์ทั้งบุคคลภายในและภายนอกสหกรณ์

7.3.1.2 ร่วมประชุมกับสหกรณ์เสมอ ๆ เพราะบางครั้งอาจมีการพูดถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ และพิจารณาการเคลื่อนไหวของงบทดลองทุกเดือน

7.3.1.3 ศึกษารายงานการตรวจสอบบัญชี และวิเคราะห์งบการเงินของสหกรณ์ เช่น มีลูกหนี้คลาดเคลื่อน

7.3.1.4 ติดตามผลการดำเนินงานและตรวจสอบสม่ำเสมอ

7.3.1.5 สุ่มสอบสมาชิกที่เกี่ยวข้อง

7.3.2 สหกรณ์ส่อไปในทางไม่สุจริต

7.3.2.1 รายงานนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อส่งผู้ตรวจการสหกรณ์เข้าตรวจสอบ

7.3.2.2 ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้รู้ผลโดยเร็วที่สุด

7.3.2.3 ตรวจสอบโดยละเอียดและเน้นเรื่องที่มีข่าว

7.3.2.4 สุ่มสอบสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจต่าง ๆ

7.3.2.5 ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในอายุความที่กฎหมาย

บัญญัติไว้

7.4 การปฏิบัติเมื่อทราบว่าสหกรณ์เกิดการทุจริตขึ้นแน่นอนจะต้องดำเนินการดังนี้

7.4.1 รายงานผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์พื้นที่ 1 พื้นที่ 2 หรือสหกรณ์จังหวัดในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ให้ทราบเพื่อพิจารณาสั่งการให้ผู้ตรวจการสหกรณ์เข้าตรวจสอบในประเด็นที่เกิดการทุจริตขึ้นในทันที

7.4.2 ผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องรีบเข้าตรวจสอบโดยเร็วเพื่อเร่งรัดให้สหกรณ์แก้ไขปัญหา

7.4.3 ผู้ตรวจการสหกรณ์ทำหน้าที่สืบเสาะนายทะเบียนสหกรณ์ (รองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมาย) เพื่อพิจารณาสั่งการให้สหกรณ์แก้ไข การทุจริตที่เกิดขึ้นภายในเงื่อนไขเวลาที่เหมาะสมโดยเร็ว และการแก้ไขของสหกรณ์ต้องอยู่ภายในกำหนดอายุความตามกฎหมายด้วย

7.4.4 รายงานอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ทราบ

7.4.5 ติดตามผลการแก้ไขปัญหาการทุจริตตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ (รองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมาย) และอาจจัดประชุมคณะกรรมการระดับจังหวัดแก้ไขปัญหาในการดำเนินงานของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรที่มีข้อบกพร่อง (จกบ.) โดยเชิญเฉพาะผู้ไม่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเข้าประชุม เพื่อติดตามผลการแก้ไขควบคู่ไปด้วยก็ได้

7.4.6 รายงานผลการประชุมแก้ไขปัญหาคข้อบกพร่อง/การทุจริต ถึงกรมส่งเสริมสหกรณ์ หลังจากประชุมแล้วเสร็จพร้อมส่งสำเนารายงานการประชุมด้วย

7.5 การกำหนดเงื่อนไขและมาตรการลงโทษ

7.5.1 กรณีเกิดการทุจริต ต้องให้สหกรณ์ดำเนินการดังนี้

7.5.1.1 หาผู้ทุจริตและจำนวนเงินที่ทุจริต

7.5.1.2 แจ้งความร้องทุกข์ เพื่อประโยชน์ในทางคดีอาญา

7.5.1.3 จัดทำหนังสือรับใช้หนี้ และหลักประกันให้คุ้มกับเงินที่

ทุจริต ตลอดจนแผนการชดใช้

7.5.1.4 ติดตามการใช้หนี้ให้เป็นไปตามหนังสือรับใช้หนี้

7.5.1.5 ถ้ากรรมการ หรือพนักงานหรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์เป็น

ผู้ทุจริต ต้องให้พ้นจากตำแหน่งสำหรับกรรมการให้พ้นจากการเป็นสมาชิกด้วย

7.5.1.6 ถ้าไม่รู้จักความเสียหายแน่นอน ต้องตรวจบัญชีโดยละเอียด

ถ้าเกี่ยวกับเงินกู้/ซื้อเชื่อ ต้องสอบทานหนี้ไม่น้อยกว่า 80%

7.5.1.7 ถ้าไม่ชดใช้ต้องดำเนินคดีตามกฎหมาย

7.5.1.8 เมื่อดำเนินคดีถึงที่สุดแล้วแต่ไม่เพียงพอ คณะกรรมการ

ดำเนินการของสหกรณ์ที่รับผิดชอบในขณะที่เกิดการทุจริตหรือเกิดความเสียหายขึ้นกับสหกรณ์ในช่วงระยะเวลานั้น ๆ ต้องร่วมกันชดใช้ด้วย

7.5.1.9 ต้องดำเนินการตามข้างต้นให้แล้วเสร็จภายในกำหนดอายุ

ความตามกฎหมาย

ระเบียบ คำสั่ง คำแนะนำ และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง

1. ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตรวจการสหกรณ์ พ.ศ. 2559

(ข้อ 5) ให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 พื้นที่ 2 และสหกรณ์จังหวัด ใช้อำนาจนายทะเบียนตามที่ได้รับมอบหมาย พิจารณาแต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์

การแต่งตั้งข้าราชการสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ ส่วนกลางเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้ง หากแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 พื้นที่ 2 หรือสำนักงานสหกรณ์จังหวัด ให้รองนายทะเบียนซึ่งแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 พื้นที่ 2 หรือสหกรณ์จังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นผู้ใช้อำนาจแต่งตั้ง โดยจำนวนผู้ตรวจการสหกรณ์ มีได้เท่าที่รองนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งเห็นว่าจำเป็นต่อภารกิจ ที่พึงต้องปฏิบัติ

(ข้อ 6) ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ ต้องเป็นข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ ทั้งนี้รองนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ใช้อำนาจแต่งตั้ง ต้องพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นผู้เหมาะสม มีความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถใช้กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ระเบียบ คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับ และระเบียบสหกรณ์ได้ดี

(ข้อ 7) รองนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งข้าราชการสังกัดสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 พื้นที่ 2 หรือสำนักงานสหกรณ์จังหวัด เป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ ต้องส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งนั้นให้นายทะเบียนสหกรณ์ทราบ และแจ้งทุกสหกรณ์ที่อยู่ในพื้นที่ ความรับผิดชอบของสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 พื้นที่ 2 หรือสำนักงานสหกรณ์จังหวัดนั้นทราบด้วย

(ข้อ 8) ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และตามที่นายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ได้รับมอบหมายจากนายทะเบียนสหกรณ์กำหนด หรือตามที่รองนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ใช้อำนาจแต่งตั้งตนสั่งการ

(ข้อ 9) ผู้ตรวจการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่ง เมื่อมีเหตุใดเหตุหนึ่งต่อไปนี้ (1) ตาย (2) ย้ายจากเป็นข้าราชการในสังกัดส่วนกลาง สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 พื้นที่ 2 หรือสำนักงานสหกรณ์จังหวัด ที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ (3) นายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ใช้อำนาจแต่งตั้งตนสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

(ข้อ 10) หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบกิจการ และฐานะการเงินของสหกรณ์ ที่ผู้ตรวจการพึงต้องปฏิบัติ ให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมายกำหนด

2. คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ 8/2559 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2559 เรื่อง กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์

การตรวจการสหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อการตรวจสอบ ป้องกัน มิให้มีการกระทำการ หรือฉ้อโกงกระทำการ ในลักษณะ ดังนี้

1. ไม่เป็นไปตามอุดมการณ์ หลักการสหกรณ์ ด้วยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสังคมของบรรดาสมาชิก

2. ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจกระทำการของสหกรณ์ ซึ่งกำหนดในข้อบังคับของสหกรณ์

3. ผ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ/ระเบียบสหกรณ์ ระเบียบ/คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์

4. คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ไม่ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนที่ดีของสหกรณ์ โดยในกรณีตรวจสอบพบว่าสหกรณ์ได้มีการกระทำหรืองดเว้น การกระทำในลักษณะดังกล่าวข้างต้น ต้องรายงานเพื่อให้มีการพิจารณาสั่งการแก้ไขโดยเร็ว โดยการรายงานผลการตรวจสอบหรือสอบทาน ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ เสนอรายงานต่อสหกรณ์จังหวัด หรือผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 พื้นที่ 2 ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อทราบหรือพิจารณาสั่งการ อีกทั้งเมื่อสหกรณ์แจ้งผลการแก้ไขข้อบกพร่องเป็นการเสร็จสิ้นแล้ว ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของสหกรณ์ตามที่แจ้งอีกครั้งหนึ่ง และรายงานให้นายทะเบียนสหกรณ์ทราบ

3. ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2558 เรื่อง การกระทำการหรืองดเว้นการกระทำที่สหกรณ์เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือของสมาชิก

นายทะเบียนสหกรณ์ขอความร่วมมือคณะกรรมการดำเนินการ ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ ให้ดำเนินกิจการสหกรณ์ด้วยความถูกต้อง ซื่อสัตย์ และไม่กระทำการหรืองดเว้นการกระทำ ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินผิดวัตถุประสงค์หรือนอกกรอบวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ รวมทั้งการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรืออำนาจการกระทำที่กฎหมาย หรือข้อบังคับของสหกรณ์กำหนดไว้

2. ผ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือกฎหมายอื่น ข้อบังคับหรือระเบียบสหกรณ์ คำสั่ง ระเบียบ หรือคำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

3. ดำเนินกิจการเพื่อแสวงหากำไรจากกิจกรรม อันมิใช่วัตถุประสงค์หรือสิทธิและอำนาจหน้าที่ของสหกรณ์ รวมทั้งการให้กู้ยืมเงินและรับฝากเงิน จากบุคคลที่มีใช้สมาชิกสหกรณ์ หรือประกอบกิจการค้า อันเป็นธุรกิจที่มีใช้เพื่อประโยชน์ของสมาชิกสหกรณ์

4. กระทำการโดยทุจริต ประพฤติมิชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ที่มีควรวัดได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

4. ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2552 เรื่อง คุณค่าสหกรณ์ อุดมการณ์หลักการ และวิธีการสหกรณ์

1. คุณค่าของสหกรณ์ (Cooperative Values) สหกรณ์อยู่บนพื้นฐานแห่งคุณค่าของการช่วยตนเอง ความรับผิดชอบต่อตนเอง ความเป็นประชาธิปไตย ความเสมอภาค ความเที่ยงธรรม และความเป็นเอกภาพสมาชิก สหกรณ์เชื่อมั่นในคุณค่าทางจริยธรรมแห่งความสุจริต ความเปิดเผย ความรับผิดชอบต่อสังคมและความเอื้ออาทรต่อคนอื่นโดยสืบทอดประเพณีปฏิบัติของผู้ริเริ่มการสหกรณ์

2. อุดมการณ์สหกรณ์ (Cooperative Ideology) คือ ความเชื่อร่วมกัน ที่ว่าการช่วยตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกัน และกัน ตามหลักการสหกรณ์ ซึ่งจะนำไปสู่การกินดี อยู่ดี มีความเป็น ธรรมและสันติสุข ในสังคม

3. หลักการสหกรณ์ (Cooperative Principles) คือ แนวทางที่ สหกรณ์ยึดถือปฏิบัติเพื่อให้คุณค่าของสหกรณ์ เกิดผลเป็นรูปธรรม ซึ่งประกอบด้วยหลักการ ที่สำคัญรวม 7 ประการ ดังนี้

หลักการที่ 1 การเป็นสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง (Voluntary and Open Membership)

หลักการที่ 2 การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย (Democratic Member Control)

หลักการที่ 3 การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของสมาชิก (Member Economic Participation)

หลักการที่ 4 การปกครองตนเองและเป็นอิสระ (Autonomy and Independence)

หลักการที่ 5 การศึกษา ฝึกอบรม และสารสนเทศ (Education, Training and Information)

หลักการที่ 6 การร่วมมือระหว่างสหกรณ์ (Cooperation among Cooperatives)

หลักการที่ 7 การเอื้ออาทรต่อชุมชน (Concern for Community)

4. วิธีการสหกรณ์ (Cooperative Practices) คือ การนำหลักการสหกรณ์มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินกิจกรรม ทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ของมวลสมาชิกและชุมชน โดยไม่ละเลยหลักการธุรกิจที่ดี

5. คำแนะนำนายทะเบียนสหกรณ์ ลงวันที่ 4 มีนาคม 2556 เรื่อง ขอบเขตการออกคำสั่งตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

นายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่งมอบอำนาจ ให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ที่แต่งตั้งจากข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ปฏิบัติการตาม มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ทั้งนี้เห็นความสมควรให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่แต่งตั้งจากข้าราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งในกรณีที่สหกรณ์มีข้อบกพร่องทางการเงินการบัญชี ตามรายงานการสอบบัญชี หรือรายงานการตรวจสอบ แต่เนื่องจากข้อบกพร่องทางการเงินการบัญชีบางลักษณะอาจเป็นข้อบกพร่องทางกิจการ หรือฐานะทางการเงินของสหกรณ์ในเวลาเดียวกัน จึงได้กำหนดขอบเขตอำนาจในการออกคำสั่ง ให้ปฏิบัติการตามมาตรา 22 เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ ดังนี้

1. ให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ที่แต่งตั้งจากข้าราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ปฏิบัติการแก้ไขข้อบกพร่องทางการเงิน การบัญชี ตามมาตรา 22 ดังนี้

- ข้อบกพร่องทางบัญชี ในกรณีที่สหกรณ์ ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 65 และ มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

- ข้อบกพร่องทางการเงิน อันเป็นมูลเหตุที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการรับจ่ายและเก็บรักษาเงินของสหกรณ์

2. ให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ที่แต่งตั้งจากข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ปฏิบัติการแก้ไขข้อบกพร่อง ตามมาตรา 22 ตามรายงานการสอบบัญชีหรือรายงานการตรวจสอบ ในกรณีนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามข้อ 1

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการตรวจการสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2561) ได้สรุปสาระสำคัญและประเด็นต่าง ๆ ของวิทยากรที่ได้รับเชิญมาบรรยายหลักสูตร ผู้ตรวจการสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยมีการเปรียบเทียบว่าสหกรณ์จะดำรงอยู่ด้วยความมั่นคงได้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ก็ด้วยขา 4 ขา ขาที่ 1 เป็นขาหน้าข้างขวา หมายถึงคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งรวมถึงฝ่ายจัดการด้วย ขาที่ 2 ขาหน้าข้างซ้าย หมายถึง ผู้ตรวจสอบกิจการ ขาที่ 3 ขาหลังข้างขวาหมายถึง เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ และขาหลังข้างซ้าย หมายถึง ผู้ตรวจการสหกรณ์ ซึ่งเป็นบุคลากรที่กำกับดูแลสหกรณ์ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นงานการกำกับดูแลสหกรณ์รวมทั้งเสนอข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจ ขาข้างนี้จึงมีความสำคัญและมีภาระหนักเพราะต้องแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ให้ถูกต้องและเป็นธรรมตามหลักกฎหมายต่างๆ ที่ต้องปฏิบัติ

ยุพิน อินทะญาติ (2561) ได้ศึกษาการจัดการแก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์ในระบบกรมส่งเสริมสหกรณ์ พบว่า การจัดการแก้ไขข้อบกพร่อง โดยข้อบกพร่องของสหกรณ์ให้ได้รับการแก้ไขอย่างถูกต้องเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ มีการดำเนินการและวิธีการ ดังนี้ 1. ผู้สอบบัญชีรายงานข้อบกพร่องจากการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ หรือผู้ตรวจการสหกรณ์รายงานผลการตรวจสอบกิจการฯ ถึงสหกรณ์จังหวัดในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ 2. กลุ่มตรวจการสหกรณ์ รับรายงานฯ แล้วจัดทำร่างหนังสือ เสนอสหกรณ์จังหวัด เพื่อแจ้งเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ ให้ตรวจสอบฯ ว่าสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องแล้วหรือไม่ หากยังไม่ได้แก้ไขให้แนะนำ กำกับและส่งเสริมสหกรณ์ หากดำเนินการแก้ไขแล้ว ให้รายงานสหกรณ์จังหวัดทราบ หากสหกรณ์ยังไม่ดำเนินการแก้ไขหลังจากเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์แนะนำ ให้รายงานนายทะเบียนสหกรณ์ในฐานะผู้ตรวจการสหกรณ์ ผ่านกลุ่มตรวจการสหกรณ์ 3. กลุ่มตรวจการสหกรณ์ศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล/เอกสาร 4. กลุ่มตรวจการสหกรณ์ ทำหนังสือ เสนอรองนายทะเบียนสหกรณ์ แจ้งเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะผู้ตรวจการสหกรณ์ ให้เข้าตรวจสอบหาข้อเท็จจริงและแนะนำ ส่งเสริม กำกับสหกรณ์ให้ปฏิบัติตามข้อแนะนำ ข้อเสนอแนะ แล้วรายงานผลการดำเนินการ

นายเกียรติพงศ์ เพ็องพุง (2557) ได้จัดทำคู่มือตรวจการสหกรณ์เชิงระบบ เพื่อรวบรวมองค์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับผู้ตรวจการสหกรณ์ ใช้ในการตรวจการสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยมุ่งออกแบบให้ตรวจเพื่อแนะนำให้สหกรณ์ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการ ตลอดจนกล่าวถึงวิธีการตรวจเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความบกพร่องแล้วนำไปสู่การทุจริตในสหกรณ์ โดยยึดแนวทางในคู่มือเพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน การแก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์ตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์จะต้องดำเนินการโดยมีซักช้า จึงควรให้ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ในกลุ่มตรวจการสหกรณ์ เข้าไปทำความเข้าใจและตรวจผลการแก้ไขข้อบกพร่องเป็นประจำในลักษณะของพี่เลี้ยงที่พร้อมจะให้คำชี้แนะในการแก้ไขและ

ควรต้องติดตามผลการแก้ไขข้อบกพร่องร่วมกับผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์นั้น ๆ ด้วย และในกรณี
ที่สหกรณ์เพิกเฉยไม่ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือกลุ่มตรวจการสหกรณ์ต้อง
ตรวจสอบให้ลึกกลงไปว่ามีสาเหตุจากอะไร แล้วปรึกษาขอคำแนะนำจากสหกรณ์จังหวัดหรือรองนาย
ทะเบียนสหกรณ์ ก่อนใช้อำนาจสั่งการ ในด้านการติดตามผลการตรวจการสหกรณ์ ควรที่
ผู้ตรวจการสหกรณ์จะต้องมีแบบประเมินความก้าวหน้าของการแก้ไขข้อบกพร่องสหกรณ์ในลักษณะ
ของการ check list แล้วนำมาเสนอเข้าที่ประชุมกลุ่มตรวจการสหกรณ์พิจารณาร่วมกันเป็นระยะ ๆ
เพื่อติดตามความก้าวหน้าของการแก้ไขจนกว่าจะแก้ปัญหาแล้วเสร็จและในกรณีสหกรณ์ไม่ดำเนินการ
แก้ไขข้อบกพร่อง/ทุจริต เห็นควรให้ดำเนินการโดยใช้อำนาจสั่งการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.
2542 จากระดับเบาไปหาหนัก ในด้านการพัฒนาควรสนับสนุนให้มีการวิจัยพัฒนาเครื่องมือตรวจการ
ละพัฒนาเครื่องมือในการตรวจการสหกรณ์เชิงระบบ ให้มีระบบปฏิบัติการย่อย ๆ เข้ามาสนับสนุนให้มีการ
วิจัยพัฒนาเครื่องมือตรวจการและพัฒนาเครื่องมือในการตรวจการสหกรณ์เชิงระบบ ให้มีระบบปฏิบัติการ
ย่อย ๆ เข้ามาสนับสนุนการตรวจการสหกรณ์ให้มากขึ้น

กรมส่งเสริมสหกรณ์ (2554) ได้กำหนดแนวทางการบริหารจัดการสหกรณ์ ด้านการ
ควบคุมภายในสำหรับสหกรณ์ ว่า การบริหารจัดการ โดยทั่วไปองค์กรที่สามารถบริหารงานไปสู่
เป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องกำหนดนโยบาย มีการวางแผน การจัดการองค์กร การ
บังคับบัญชา การควบคุม ซึ่งเรียกรวม ๆ ว่า การบริหารจัดการ ดังนั้น การบริหารจัดการ หมายถึง
กระบวนการปฏิบัติงานที่นำทรัพยากรขององค์กรมาใช้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดโดยมี
ขั้นตอนการบริหารจัดการ ซึ่งการบริหารจัดการที่ดีในสหกรณ์หมายถึง 1. การที่สหกรณ์ถือปฏิบัติตาม
เอกสารคำแนะนำแนวทางการควบคุมภายในสำหรับสหกรณ์ ซึ่งเป็นคำแนะนำของนายทะเบียน
สหกรณ์ตามหนังสือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ กษ 1110/130 ลงวันที่ 22 พฤศจิกายน 2547 2.
การที่สหกรณ์ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาตามคำแนะนำหรือข้อสังเกตของผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบ
บัญชีสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ ฯลฯ 3. คณะกรรมการดำเนินการและฝ่ายจัดการมีส่วนร่วมและ
แสดงความคิดเห็นในการบริหารจัดการของสหกรณ์

นายถาวร สุภณาวรรณ (2554) ได้ศึกษาปัจจัยความสำเร็จในการตรวจการสหกรณ์ใน
เขตตรวจราชการที่ 3 ประกอบด้วยจังหวัดสมุทรปราการ ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี นครนายก และ
สระแก้ว พบว่า ผู้ตรวจการสหกรณ์ประสบปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจการสหกรณ์ ได้แก่
สหกรณ์ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่ง ผู้ตรวจการสหกรณ์ขาดองค์ความรู้
ทักษะ และความชำนาญด้านการจัดทำบัญชี โดยเฉพาะระบบบัญชีผ่านโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ทำให้
ไม่สามารถตรวจสอบการจัดทำบัญชีของสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ไม่ศึกษาระเบียบและคำสั่งของ
นายทะเบียนสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจการสหกรณ์ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบกิจการ และฐานะ
การเงินของสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่มีรูปแบบเฉพาะสำหรับผู้ตรวจการสหกรณ์
ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ และกรมส่งเสริมสหกรณ์จัดสรรงบประมาณให้ผู้ตรวจการสหกรณ์น้อย
ทำให้ไม่สามารถตรวจการสหกรณ์ให้เป็นไปตามแผนงานที่ได้รับมอบหมาย สำหรับแนวทางแก้ไข
กรมส่งเสริมสหกรณ์ควรมีนโยบายและแผนงานให้สำนักงานสหกรณ์จังหวัดดำเนินการประชุมเพื่อ
ชี้แจงทำความเข้าใจแก่สหกรณ์ เรื่องกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการ
ดำเนินงานสหกรณ์เป็นประจำทุกปีและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง กรมส่งเสริมสหกรณ์ควรประสานกับกรม

ตรวจบัญชีสหกรณ์เพื่อขอความอนุเคราะห์ในการจัดฝึกอบรมด้านการจัดทำบัญชีสหกรณ์แก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ รวมทั้งระบบบัญชีผ่านโปรแกรมคอมพิวเตอร์ เพื่อให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ได้มีความรู้และทักษะด้านการจัดทำบัญชีและการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์สำหรับการจัดทำบัญชีสำนักงานสหกรณ์จังหวัดควรจัดฝึกอบรมผู้ตรวจการสหกรณ์เพื่อทบทวนระเบียบ และคำสั่ง

นางสาวปราณี อันเกษม (2551) ได้ศึกษาทัศนคติของสหกรณ์ที่มีต่อการตรวจการสหกรณ์ โดยพบว่า สหกรณ์ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในงานตรวจการสหกรณ์ สหกรณ์ที่มีทัศนคติที่ดีต่อการตรวจการสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยมีทัศนคติในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ทัศนคติต่อผู้ตรวจการสหกรณ์ ทัศนคติด้านการปฏิบัติงานการตรวจการสหกรณ์ ทัศนคติด้านการรายงานผลการตรวจการสหกรณ์ และทัศนคติด้านการให้บริการมีอยู่ในระดับดีมาก และมีทัศนคติด้านประโยชน์ที่สหกรณ์ได้รับจากการตรวจการสหกรณ์ในระดับดีที่สุด และเมื่อพิจารณาในภาพรวมในทุกๆ ด้านพบว่าสหกรณ์มีทัศนคติต่อการตรวจการสหกรณ์ในระดับดีมาก ปัญหาและข้อเสนอแนะของสหกรณ์ที่มีต่อการตรวจการสหกรณ์ พบว่าปัญหาหลัก คือ ผู้ตรวจการสหกรณ์มีไม่เพียงพอ ตรวจการสหกรณ์ได้ไม่ทั่วถึง ไม่มีความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ไม่สามารถตรวจการสหกรณ์ได้ครอบคลุมและเจาะลึกในประเด็นสำคัญ รวมทั้งการประสานงานระหว่างผู้ตรวจการสหกรณ์กับสหกรณ์ผู้รับตรวจและการตรวจการสหกรณ์ของผู้ตรวจการสหกรณ์แต่ละคนมีมาตรฐานต่างกัน

สรุป

การศึกษาแนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยระบบการตรวจการสหกรณ์เป็นการศึกษาภายใต้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจการสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของผู้ตรวจการสหกรณ์ไว้ในมาตรา 16 (3) ว่า “ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์” และบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ในมาตรา 19 คือ “ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด เมื่อตรวจสอบแล้วให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์” โดยมีประเด็นการตรวจสอบ 2 ประเด็นหลัก ได้แก่ การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ และการตรวจสอบฐานะการเงินของสหกรณ์ ภายใต้ 5 ขั้นตอน ได้แก่ การเตรียมการตรวจสอบ การปฏิบัติการตรวจสอบ การรายงานการตรวจสอบเพื่อ สั่งการ การเสนอแนะการใช้อำนาจเพื่อสั่งการ และการติดตามประเมินผลการสั่งการ และ 6 กิจกรรม ดังนี้ (1) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั้งคณะหรือรายบุคคลผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการสหกรณ์ หรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์ มาชี้แจงข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ (2) มีหนังสือเชิญสมาชิกสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริง (3) มีหนังสือสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั้งคณะหรือรายบุคคล ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการสหกรณ์ เจ้าหน้าที่สหกรณ์ หรือสมาชิกสหกรณ์ ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ (4) เข้าไปในสำนักงานของสหกรณ์ในระหว่างเวลาทำงานของสหกรณ์ ซึ่งจะแจ้งให้สหกรณ์ทราบล่วงหน้าก่อนหรือไม่ก็ได้ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบโดยผู้ตรวจการสหกรณ์จะต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อผู้เกี่ยวข้องในสหกรณ์ด้วย ปัจจุบันใช้บัตรข้าราชการแทน (5) ให้ผู้เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบของสหกรณ์ อำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือ หรือให้คำชี้แจงแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ และ (6) ร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าพนักงานสอบสวน (แจ้งความตำรวจ) หากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

กรรมการคนหนึ่งคนใด ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่สหกรณ์ หรือสมาชิกสหกรณ์ ไม่มา
ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ หรือ
ขัดขวางการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานของสหกรณ์ หรือไม่ให้คำชี้แจงแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ใน
การปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบในสำนักงานของสหกรณ์

บทที่ 4

แนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ ด้วยการตรวจการสหกรณ์

การศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยระบบการตรวจการสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์ของการวิจัยประการสุดท้ายเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ให้เป็นกลไกสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ ซึ่งประเด็นการศึกษามี ดังนี้

1. การพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง
 2. การพัฒนาศักยภาพของผู้ตรวจการสหกรณ์
 3. การพัฒนาเกณฑ์กำกับสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์
- ผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล สรุปผลได้ตามประเด็นการศึกษา ดังนี้

การพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง

จากการสำรวจปัญหาและอุปสรรคของการตรวจการสหกรณ์ในปัจจุบัน และข้อเสนอของผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตรวจการสหกรณ์ ประกอบกับการศึกษางานวิจัยด้านการตรวจการสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง สรุประบบการตรวจการสหกรณ์ที่เหมาะสมในบริบทของการสหกรณ์ไทย ซึ่งมีองค์ประกอบ 8 ส่วน ดังนี้

1. การแต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการส่งเสริมสหกรณ์และมีความรู้ 2 ระดับคือ ระดับความรู้ความเชี่ยวชาญในการตรวจการสหกรณ์สูง และระดับความรู้ปานกลาง ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 16 (3) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจแต่งตั้ง ผู้ตรวจการสหกรณ์ ตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์

รูปแบบในส่วนของ การแต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์ คือ ให้สหกรณ์จังหวัด หรือ ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 พื้นที่ 2 ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ต้องใช้ดุลยพินิจ แต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์ ดังนี้

- 1.1 แต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์ ตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์จากข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่สังกัดกลุ่มตรวจการสหกรณ์ เนื่องจากเป็นหน้าที่โดยตรง
- 1.2 แต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์ ตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์จากข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่สังกัดกลุ่มส่งเสริมสหกรณ์และกลุ่มงานในสำนักงานสหกรณ์จังหวัด ที่มีอายุงานไม่น้อยกว่า 3 ปี
- 1.3 หากสหกรณ์ที่อยู่ในการส่งเสริมของจังหวัดใดมีปัญหาในการดำเนินงาน หรือ

มีขนาดใหญ่ ไม่สามารถตรวจสอบโดยผู้ตรวจการสหกรณ์ที่ตั้งไว้ก่อนหน้าแล้ว สหกรณ์จังหวัดหรือผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์ กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 พื้นที่ 2 ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งคณะผู้ตรวจการสหกรณ์เพิ่มเติม เพื่อทำหน้าที่ตรวจการสหกรณ์โดยเฉพาะและให้แต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญสูงเป็นหลัก

ทั้งนี้ จำนวนผู้ตรวจการสหกรณ์จะมีอย่างน้อยเพียงใดให้อยู่ในดุลพินิจของรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่รับผิดชอบการตรวจการสหกรณ์ในจังหวัดนั้น ๆ แต่จำนวนที่เหมาะสม ไม่ควรเกิน 5 แห่ง/คน

2. การมอบหมายงาน

ผลวิเคราะห์พบว่า การตรวจการสหกรณ์ให้ตรวจเพื่อการแนะนำและตรวจเพื่อการป้องปราม ในลักษณะของการเฝ้าระวังไปพร้อม ๆ กันด้วย ส่วนการตรวจเพื่อจับผิดควรเป็นการตรวจเมื่อมีปัญหาการร้องเรียน หรือเมื่อมีคำสั่งการจากนายทะเบียนสหกรณ์ ให้เข้าดำเนินการหาข้อเท็จจริงอันเนื่องมาจากการทุจริตในสหกรณ์

ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด เมื่อตรวจสอบแล้วให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์

ดังนั้น รูปแบบการตรวจการสหกรณ์ในส่วนของการมอบหมายงาน มีดังนี้

2.1 การกำหนดรูปแบบการตรวจการสหกรณ์ คือ รวมบทบาทระหว่างเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์กับผู้ตรวจการสหกรณ์ไว้ในคน ๆ เดียวกัน โดยให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ทำหน้าที่แนะนำส่งเสริมสหกรณ์และทำหน้าที่ตรวจการสหกรณ์ไปพร้อมกันด้วย

2.2 ระบบการทำงาน แบ่งเป็น 3 ลักษณะ

2.2.1 แต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์จากกลุ่มตรวจการสหกรณ์ ให้มีอำนาจเข้าตรวจได้ทุกสหกรณ์

2.2.2 แต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์จากกลุ่มส่งเสริมสหกรณ์และกลุ่มงานในจังหวัด ให้มีอำนาจเข้าตรวจในสหกรณ์ที่ตนได้รับมอบหมายให้ส่งเสริมสหกรณ์นั้น ๆ

2.2.3 แต่งตั้งเป็นคณะผู้ตรวจการสหกรณ์เพื่อทำหน้าที่ร่วมกันตรวจสอบสหกรณ์ภายในจังหวัด/พื้นที่ ที่มีปัญหาการร้องเรียน หรือมีปัญหาข้อบกพร่องชัดเจน หรือมีปัญหาในการดำเนินงานหรือมีขนาดใหญ่ ไม่สามารถตรวจสอบโดยผู้ตรวจการสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมายงานไปแล้ว ก็ใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งเป็นคณะผู้ตรวจการสหกรณ์เพิ่มเติมได้

2.2.4 แต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์ระดับเขต เพื่อตรวจสอบสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่และมีปัญหาซับซ้อนเกินกว่ากำลังความสามารถของระดับจังหวัด

2.3 การกำหนดเป้าหมายและปลายทางของการตรวจการสหกรณ์ ดำเนินการดังนี้

2.3.1 เป้าหมายการตรวจการสหกรณ์ คือตรวจเพื่อให้การคุ้มครองระบบสหกรณ์ โดยสหกรณ์ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย หลักการสหกรณ์ ความเสียหายได้รับการแก้ไข และมีระบบป้องกันมิให้เกิดความเสียหายจากการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง

2.3.2 ประเด็นของการตรวจการสหกรณ์ จะถูกกำกับโดยแบบรายงานการตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินที่ผู้ตรวจการสหกรณ์ เสนอนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาโดยใช้

ฐานข้อมูล ข้อบกพร่องปีล่าสุดเป็นหลัก ซึ่งข้อบกพร่องดังกล่าวจะต้องลดลง ความเสียหายจะต้องได้รับการแก้ไขให้น้อยลงและหมดไปกรณีสภครณ์เกิดข้อบกพร่อง ความเสียหายหรือเหตุไม่ปกติ ผู้ตรวจการสภครณ์จะต้องตรวจให้พบโดยเร็วแล้วรีบรายงานรองนายทะเบียนสภครณ์ ผ่านกลุ่มตรวจการสภครณ์ เพื่อหาแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว

3. ดำเนินการตรวจการสภครณ์

ผลการวิเคราะห์พบว่า การตรวจการสภครณ์ต้องเป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดร่วมกันและต้องดำเนินการเป็นคณะผู้ตรวจการสภครณ์ รูปแบบการตรวจการสภครณ์ในส่วนของการดำเนินการตรวจการสภครณ์ ผู้ตรวจการสภครณ์ต้องดำเนินการตามกระบวนการตรวจดังนี้

3.1 ชั้นเตรียมการ

- 3.1.1 ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลสภครณ์ที่จะเข้าตรวจ
- 3.1.2 กำหนดประเด็นของการเข้าตรวจว่าจะตรวจอะไรบ้าง
- 3.1.3 วางแผน และทำแผนเข้าตรวจ
- 3.1.4 เตรียม คน วัสดุ อุปกรณ์ และเครื่องมือที่จะใช้ตรวจไว้ให้พร้อม
- 3.1.5 แจ้งให้สภครณ์ผู้รับการตรวจทราบถึง วัน เวลา สถานที่ และความ

ร่วมมือในเรื่องอะไรที่ต้องการในการเข้าตรวจการสภครณ์ครั้งนี้

3.2 ชั้นปฏิบัติการ

3.2.1 เข้าตรวจสภครณ์ตามกระบวนการและกรรมวิธีที่นายทะเบียนสภครณ์กำหนด โดยต้องทำหน้าที่ตรวจการสภครณ์ไปพร้อม ๆ กับการทำหน้าที่ส่งเสริมสภครณ์

4. การรายงานนายทะเบียนสภครณ์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ผู้ตรวจการสภครณ์ต้องจัดทำรายงานผลการเข้าตรวจเสนอ นายทะเบียนสภครณ์ โดยให้ดำเนินการเป็นคณะหรือดำเนินการโดยหัวหน้าผู้ตรวจการนั้น แต่ต้องพิจารณาผลการตรวจร่วมกันก่อนจัดทำรายงาน ตามแบบฟอร์มที่นายทะเบียนสภครณ์กำหนด ซึ่งมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสภครณ์ พ.ศ.2542 ให้ผู้ตรวจการสภครณ์มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสภครณ์ตามที่นายทะเบียนสภครณ์กำหนด เมื่อตรวจสอบแล้วให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสภครณ์

โดยให้ผู้ตรวจการสภครณ์จัดทำรายงานผลการตรวจเสนอ นายทะเบียนสภครณ์ ผ่านกลุ่มตรวจการสภครณ์ เพื่อประเมินผลการตรวจว่าได้ทำครบถ้วนตามกระบวนการตรวจ มีส่วนไหนที่ต้องตรวจเพิ่มเติมหรือไม่ โดยการประเมินจะเป็นใน 2 รูปแบบ

4.1 ไม่พบข้อบกพร่อง คือ ทั้งกิจการและฐานะการเงินของสภครณ์มีความเรียบร้อยและดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุตามเป้าหมายกลุ่มตรวจการก็บันทึกเพิ่มเติมว่าได้ตรวจประเมินแล้ว เห็นว่าไม่พบข้อบกพร่อง มีความเห็นตรงกันกับที่ผู้ตรวจการสภครณ์ที่ได้เสนอรายงานมา

4.2 ถ้าพบข้อบกพร่อง กลุ่มตรวจการสภครณ์ก็จะประเมินต่อว่ามีนัยสำคัญหรือไม่ มีนัยสำคัญ โดยทำการวิเคราะห์เชิงลึกและทำการตรวจซ้ำหรือตรวจเพิ่มเติม เพื่อทำความจริงให้ปรากฏเป็นหลักฐานแล้วบันทึกความเห็นเพิ่มเติมว่า ได้ตรวจประเมินแล้วเห็นว่ามีนัยสำคัญ ดังนี้

- 4.2.1 มีความบกพร่องเล็กน้อย คือ ความบกพร่องนั้นไม่ถือเป็นสาระสำคัญ

ถึงระดับที่ทำให้สหกรณ์ หรือสมาชิก หรือผู้ใดผู้หนึ่งได้รับความเสียหาย หรืออาจได้รับความเสียหาย ในการรายงานผลการตรวจต่อนายทะเบียนสหกรณ์ กรณีมีความบกพร่องเล็กน้อย ต้องรายงานเหตุผล ข้อบกพร่องนั้นว่าเกิดขึ้นอย่างไร มีสาเหตุมาจากอะไร และควรเสนอแนะให้นายทะเบียนสหกรณ์ ช่วยเหลือ และนำสหกรณ์ให้ดำเนินการให้ถูกต้อง

4.2.2 มีความบกพร่องมาก คือ ความบกพร่องนั้นเกิดจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือทางราชการ หรือข้อบังคับ ระเบียบ มติที่ประชุมของสหกรณ์ โดยไม่ชอบ กระทำหรือละเว้นกระทำการอันให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้รับประโยชน์โดยไม่ชอบหรือกระทำการโดยเจตนาทุจริต หรืออาจเป็นช่องทางให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์โดยมิชอบ หรืออาจเป็นช่องทางการทุจริต หรือมีการลงมติของที่ประชุมใหญ่ ที่ประชุมคณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์

กรณีสหกรณ์มีข้อบกพร่องมาก ควรถือเป็นเรื่องสำคัญ การรายงานต้องแสดงให้เห็นว่าเกิดขึ้นอย่างไร มีสาเหตุจากอะไรผู้ใดเป็นผู้กระทำหรือละเว้นการกระทำเกิดผลหรืออาจเกิดผลเสียหายอย่างไรมีข้อเสนอแนะนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมายใช้อำนาจสั่งการให้ใคร ทำอะไร ทำที่ไหน ทำอย่างไร โดยกำหนดวิธีการแก้ไขอย่างไรนั้นต้องระบุให้ชัดเจน ภายในเวลาเท่าใด

5. นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการ

ผลการวิเคราะห์พบว่า การใช้ดุลยพินิจของนายทะเบียนสหกรณ์ที่ต้องสั่งการไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจสั่งการแก้ไขอย่างไรนั้น ต้องใช้ดุลยพินิจ และคำนึงถึงสาเหตุของการกระทำ หรือละเว้นการทำงานเป็นเหตุให้เกิดความบกพร่องนั้น โดยจะต้องพิจารณาสั่งการตามอำนาจที่กำหนดในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนี้

5.1 สั่งการตามมาตรา 22(1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่อง เป็นกรณีตรวจพบว่ามีข้อบกพร่องถึงระดับที่มีนัยสำคัญกับการจะเกิดผลเสียแก่สหกรณ์ หรือสมาชิก หรือบุคคลอื่น ซึ่งข้อบกพร่องนั้นเกิดขึ้นโดยเกี่ยวข้องกับกิจการหรือฐานะการเงินของสหกรณ์ เช่น มีเงินสดขาดบัญชี โดยยังไม่ทราบผู้รับผิดชอบ หรือทราบผู้รับผิดชอบแล้วสัญญาผู้ยืมไม่เรียบร้อย ให้กู้เงินโดยไม่มีหลักประกันหรือผู้อนุมัติไม่มีอำนาจ เจ้าหน้าที่สหกรณ์กระทำผิดวินัย เป็นต้น

5.2 สั่งการตามมาตรา 22(2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติ บางส่วนเป็นกรณีตรวจพบมีข้อบกพร่องถึงระดับที่มีนัยสำคัญกับการจะเกิดผลเสียหรือเกิดผลเสียขึ้นแล้ว ดำเนินการแล้วหรือจะดำเนินการต่อไปก็ตาม เช่น สหกรณ์กู้ยืมเงินเกินกว่าวงเงินที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ ต้องสั่งระงับการใช้เงินกู้ยืมส่วนที่เกิน และให้สหกรณ์คืนเงินส่วนที่เกินคืนเจ้าหน้าที่ หรือสหกรณ์ไม่ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ ต้องสั่งระงับการฝากเงินโดยให้สหกรณ์แก้ไขเรื่องการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามอัตราที่กฎกระทรวงกำหนดก่อน

5.3 สั่งการตามมาตรา 22(3) การสั่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว เป็นกรณีตรวจพบมีการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ มีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเกิดผล

เสียต่อสหกรณ์ หรือสมาชิก หรือบุคคลใดแล้ว หรืออาจจะเกิดขึ้นในภายหน้า เช่น มีกรรมการบางคน ในคณะกรรมการไม่มีคุณสมบัติเป็นกรรมการ หรือเลือกตั้งมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือข้อบังคับ หรือคณะกรรมการเงินกู้ อนุมัติเงินกู้ส่อไปในทางทุจริตต่อสหกรณ์

5.4 สั่งการตามมาตรา 22(4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่ง ทั้งคณะหรือรายบุคคลเป็นกรณีตรวจพบว่าคณะกรรมการทั้งคณะหรือกรรมการบางคน จงใจกระทำ หรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อให้เกิดการเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์ หรือสมาชิกอย่างร้ายแรง หรือเจตนากระทำโดยทุจริตเพื่อให้ตนเองหรือบุคคลได้รับประโยชน์ เช่น จงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ นายทะเบียนสหกรณ์ มอบหมาย หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ทำให้ สหกรณ์เสียหายอย่างร้ายแรง หรือจงใจทุจริต หรือร่วมกันทุจริตเอาเงินของสหกรณ์ไป

5.5 สั่งการตามมาตรา 20 ยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุม คณะกรรมการดำเนินการ เป็นกรณีที่ตรวจพบว่าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ลงมติอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย ฝ่าฝืนข้อบังคับระเบียบของสหกรณ์ หรือ ฝ่าฝืนระเบียบคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ โดยมิต้องคำนึงว่าการฝ่าฝืนนั้นจะมีผลเสียเกิดขึ้นหรือไม่ เช่น ที่ประชุมใหญ่ลงมติให้ผู้จัดการสหกรณ์ออก หรือที่ประชุมใหญ่มติจัดสรรกำไรสุทธิเป็นทุนสะสม ซึ่งมีได้กำหนดในข้อบังคับ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติไล่สมาชิกออกโดยไม่มีการตั้ง คณะกรรมการสอบสวน หรือลงมติให้กระทำการโดยไม่อยู่ในขอบอำนาจ หรือให้ทำการนอกเหนือ วัตถุประสงค์ มติเช่นนี้ย่อมต้องเสนอให้สั่งการเพิกถอน ส่วนกรณีต้องสั่งการยับยั้ง จะเป็นมติที่ยังมีข้อ สงสัยที่อาจต้องรอการตรวจสอบว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือไม่ เช่น มติคณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ให้ทำสัญญากู้ยืมเงิน แต่ยังมี ความสงสัยว่าตามสัญญากู้ยืมนั้นเกินวงเงินที่ นายทะเบียนสหกรณ์เห็นชอบหรือไม่ หรือมีรับเจ้าหน้าที่สหกรณ์เข้าทำงาน แต่ยังมีปัญหาร้องเรียน เกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลผู้นั้นถูกต้องตามระเบียบหรือไม่

5.6 การปฏิบัติการตามมาตรา 21 ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ เป็นกรณีที่ ตรวจพบว่ากรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ ทำให้สหกรณ์เสียหาย และสหกรณ์ไม่ร้อง ทุกข์หรือฟ้องคดีผู้กระทำผิดในทางอาญา หรือเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่ง คณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์แสดงออกมาซึ่งเชื่อได้ว่าจะไม่ดำเนินการใด ๆ

5.7 สั่งการตามมาตรา 71 ให้เลิกสหกรณ์ เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการสหกรณ์พบว่า สหกรณ์มีพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

5.7.1 ไม่เริ่มดำเนินการดำเนินกิจการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียนไม่ ดำเนินการในที่นี้หมายถึง ไม่ประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดในข้อบังคับ เพียงแต่เรียก ชำระค่าหุ้น ค่าธรรมเนียมแรกเข้า แต่ไม่มีการประชุมคณะกรรมการดำเนินการเพื่อประกอบกิจการ ธุรกิจหรือไม่เรียกประชุมใหญ่สามัญภายใน 90 วัน นับแต่วันจดทะเบียน ทั้งที่เวลาเลยมากกว่า 1 ปี พฤติการณ์เช่นนี้ก็ถือได้ว่าไม่เริ่มดำเนินการเสียภายในหนึ่งปี

5.7.2 หยุดดำเนินกิจการติดต่อกันเป็นเวลา 2 ปี นับแต่วันหยุดดำเนิน กิจการ หยุดดำเนินกิจการ หมายถึง สหกรณ์เคยดำเนินกิจการอยู่ก่อนแล้ว แต่มีเหตุให้สหกรณ์ต้อง หยุดดำเนินการ เช่น ขาดทุนต่อเนื่อง ไม่มีทุนดำเนินการ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์อาจลงมติ

ให้หยุดในวันใด วันหนึ่ง หรือไม่มีมติคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์อย่างเป็นทางการ แต่มีพฤติการณ์อื่นอันเชื่อได้ว่าสหกรณ์ได้หยุดกิจการแล้วเมื่อใด เช่น ปิดสำนักงานแล้ว หรือย้ายสำนักงานไปโดยไม่อาจสืบหาได้ว่าอยู่ที่ใด ให้เริ่มนับวันที่พบว่ามีพฤติการณ์เหล่านี้เป็นวันเริ่มต้นหยุดดำเนินการ

5.7.3 ไม่ส่งสำเนาบัญชีและรายงานประจำปีต่อนายทะเบียนสหกรณ์เป็นเวลา 3 ปี ติดต่อกัน การไม่ส่งบัญชีและรายงานประจำปี อาจมีได้ 2 กรณี คือ กรณีแรก สหกรณ์ไม่สามารถตรวจสอบบัญชีได้เป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน กรณีที่สอง ตรวจสอบบัญชีได้ แต่ที่ประชุมใหญ่ไม่ให้การรับรอง หรือรับรองแล้วแต่มีเจตนาไม่รายงานเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน

5.7.4 ไม่อาจดำเนินการกิจการให้เป็นผลดี เป็นกรณี ตรวจสอบว่าสหกรณ์มีเหตุไม่อาจจะดำเนินการต่อไปได้แล้ว เช่น ไม่มีทุนดำเนินงานและไม่อาจจัดหาทุนมาดำเนินการต่อไป หรือขาดทุนสะสมต่อเนื่องจนยากที่จะแก้ไข สมาชิกไม่ให้ความสนใจ ประชุมใหญ่ไม่ได้บ่อยครั้ง สมาชิกไม่มาทำกิจกรรมกับสหกรณ์ เป็นต้น กรณีนี้เป็นการใช้ดุลยพินิจของทั้งผู้ตรวจการสหกรณ์และนายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย ตัดสินว่าการดำเนินการของสหกรณ์เป็นผลดีหรือไม่เป็นผลดี

5.7.5 การดำเนินการกิจการของสหกรณ์ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือประโยชน์ส่วนรวม กรณีนี้เป็นพฤติการณ์ของสหกรณ์ที่ปรากฏชัดแจ้งว่าดำเนินการไปแล้วสหกรณ์จะได้รับความเสียหายหรือประโยชน์ส่วนรวมได้รับความเสียหาย เช่น ดำเนินการโดยมีเจตนาขัดต่อกฎหมายโดยชัดเจน หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีต่อประชาชน เช่น มีการดำเนินการหลอกลวงประชาชนให้เกิดความเข้าใจผิดจนสมาชิกหรือประชาชนเสียหายโดยไม่ได้รับประโยชน์ หรือใช้สหกรณ์เป็นเพียงการบังหน้าเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีอากร หรือโดยแท้จริงมิได้ประสงค์จะดำเนินการตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ แต่ใช้สหกรณ์เป็นเพียงเครื่องมือหาผลประโยชน์สำหรับคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่เป็นพวกพ้องของตน กรณีนี้ก็เช่นเดียวกัน การพิจารณาว่าการใดจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์หรือประโยชน์ส่วนรวม เป็นการใช้ดุลยพินิจของผู้ตรวจการสหกรณ์และนายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย

6. สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามคำสั่งการ

ผลการวิเคราะห์พบว่า สหกรณ์มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่อง หรือกรณีสหกรณ์เพิกเฉยต่อคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ การกำหนดรูปแบบการตรวจการสหกรณ์ในส่วน of สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องต้องดำเนินการดังนี้

6.1 เมื่อสหกรณ์ได้รับคำสั่งการให้แก้ไขข้อบกพร่องสหกรณ์จะต้องดำเนินการโดยมิชักช้า ทั้งนี้เพราะเป็นการสั่งการโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย และมีเงื่อนไขกำหนดไว้

6.2 ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ในกลุ่มตรวจการสหกรณ์ ต้องเข้าไปทำความเข้าใจเพิ่มเติม และตรวจผลการแก้ไขเป็นประจำ อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง

6.3 หากพบว่าสหกรณ์เพิกเฉยไม่ดำเนินการแก้ไข ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือกลุ่มตรวจการสหกรณ์ต้องรายงานผลการตรวจต่อนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อเพิ่มมาตรการในการสั่งการให้เข้มข้น

6.4 เมื่อสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องแล้วเสร็จ สหกรณ์ต้องแจ้งผลการแก้ไขข้อบกพร่องเป็นการเสร็จสิ้นแล้ว ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ทราบ เพื่อผู้ตรวจการสหกรณ์จะได้เข้าไปตรวจสอบผลการปฏิบัติงานแก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์นั้น ตามที่แจ้งอีกครั้งหนึ่งแล้วจัดทำรายงาน

ตามแบบเสนอให้นายทะเบียนสหกรณ์ทราบ ผ่านกลุ่มตรวจการสหกรณ์ และให้แจ้งสรุปผลการตรวจให้สหกรณ์ผู้รับการตรวจทราบด้วย

7. การติดตามผล

ผลการวิเคราะห์พบว่า ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือกลุ่มตรวจการสหกรณ์ต้องเข้าไปติดตามผลการแก้ไขที่สำนักงานสหกรณ์ เป็นประจำอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง การกำหนดรูปแบบการตรวจการสหกรณ์ในส่วนของ การติดตามผล ต้องดำเนินการดังนี้

7.1 กรณีสหกรณ์ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง/ทุจริต ตามฐานความผิดต่าง ๆ สหกรณ์ต้องรายงานผลการแก้ไข ต่อผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือ รองนายทะเบียนสหกรณ์ทราบเป็นประจำทุกเดือนจนกว่าจะแก้ไขแล้วเสร็จ และรายงานกรมส่งเสริมสหกรณ์ทราบ และสรุปรายงานนายทะเบียนสหกรณ์ทราบด้วย

7.2 กรณีสหกรณ์ไม่ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง/ทุจริต ตามคำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ได้รับมอบอำนาจ ซึ่งเป็นผลให้สหกรณ์เสียหาย และต้องดำเนินการภายในอายุความตามกฎหมายด้วย ผู้ตรวจการสหกรณ์จะต้องทำรายงานเสนอรองนายทะเบียนสหกรณ์ ผ่านกลุ่มตรวจการสหกรณ์ ให้พิจารณาดำเนินการร้องทุกข์แทนสหกรณ์ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

8. ประเมินผลและรายงานนายทะเบียนสหกรณ์

ผลการวิเคราะห์พบว่า ผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องร่วมกับกลุ่มตรวจการสหกรณ์ ติดตามประเมินผลและจัดทำรายงานผลเสนอนายทะเบียนสหกรณ์ และให้กลุ่มตรวจการสหกรณ์ รวบรวมรายงานไว้เป็นองค์ความรู้ของการตรวจการสหกรณ์

การพัฒนาศักยภาพของผู้ตรวจการสหกรณ์

ผู้ตรวจการสหกรณ์ เป็นข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ได้รับแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ ให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ ผลการวิเคราะห์พบว่า แนวทางการพัฒนาศักยภาพผู้ตรวจการสหกรณ์ ต้องมีการให้การศึกษาอบรมผู้ตรวจการสหกรณ์อย่างเป็นระบบในการพัฒนาผู้ตรวจการสหกรณ์ โดยจัดตั้งเป็นโรงเรียนผู้ตรวจการสหกรณ์ ดังนี้

1. จัดทำโครงการเพื่อขออนุมัติจัดตั้งโรงเรียนผู้ตรวจการสหกรณ์
2. จัดตั้งคณะกรรมการต่างๆ
 - 2.1 คณะกรรมการโรงเรียน
 - 2.2 คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดระดับผู้ตรวจการสหกรณ์
 - 2.3 คณะกรรมการกำหนดและพัฒนาหลักสูตร
 - 2.4 คณะกรรมการติดตามประเมินผล
3. จัดระดับผู้ตรวจการสหกรณ์
 - 3.1 จัดทำฐานข้อมูลผู้ตรวจการสหกรณ์ทั่วประเทศ
 - 3.2 กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดระดับผู้ตรวจการสหกรณ์
 - 3.3 จัดระดับผู้ตรวจการสหกรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

4. จัดทำหลักสูตรอบรม

4.1 จัดประชุมยกร่างหลักสูตร ขึ้นต้นแบ่งเป็น 3 ระดับ

4.2 จัดทำหลักสูตรตามที่ได้จากการยกร่าง และสอบถามต้องการในการฝึกอบรม จากกลุ่มเป้าหมาย โดยจะต้องสัมพันธ์กับระดับผู้ตรวจการสหกรณ์ที่ได้จัดทำไว้ และมีการทบทวนปรับปรุงทุกปี

4.3 กำหนดวิทยากรผู้ให้ความรู้ และประสานขอความร่วมมือจากสถาบันการศึกษา และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ด้านวิชาการ และการสนับสนุนวิทยากร

5. การอบรม

5.1 จัดทำแผนการจัดอบรมและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการให้ความรู้ แก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ตามระดับและหลักสูตรที่กำหนด

5.2 ดำเนินการอบรม ซึ่งต้องมีการฝึกปฏิบัติทดสอบความรู้ และประเมินผล ซึ่งผู้ตรวจการสหกรณ์ทุกคนจะต้องผ่านหลักสูตรตามลำดับ จาก 1 ถึง 2 ถึง 3

5.3 มอบใบประกาศนียบัตรผ่านหลักสูตร

5.4 บันทึกข้อมูลการเข้ารับการอบรมในฐานข้อมูลของผู้ตรวจการสหกรณ์แต่ละราย

6. ติดตามประเมินผลดำเนินการโดยคณะกรรมการติดตามประเมินผล

7. ปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรโดยคณะกรรมการกำหนดและพัฒนาหลักสูตรการให้การอบรมแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน แบ่งเป็น 3 หลักสูตร ซึ่งจำเป็นต้องให้ความรู้แก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ ดังนี้

7.1 หลักสูตร 1 (ระดับพื้นฐาน)

7.1.1 ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์

7.1.1.1 หลักการ อุดมการณ์ และวิธีการสหกรณ์

7.1.1.2 กรอบวัตถุประสงค์ แดนดำเนินงาน และอำนาจกระทำ การของสหกรณ์แต่ละประเภท

7.1.1.3 ลักษณะการดำเนินธุรกิจ ของสหกรณ์แต่ละประเภท

7.1.1.4 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริม แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์

7.1.2 การตรวจการสหกรณ์

7.1.2.1 ด้านบุคลากร

ก. บทบาท อำนาจหน้าที่ ขอบเขตและความรับผิดชอบ ของผู้ตรวจการสหกรณ์แต่ละระดับ

ข. จรรยาบรรณ จริยธรรม มนุษยสัมพันธ์ในการตรวจ การสหกรณ์

ค. ข้อจำกัดในการตรวจการสหกรณ์

ง. ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของ ผู้ตรวจการสหกรณ์ พร้อมแนวทางแก้ไข

7.1.2.2 ด้านระบบ

ก. ระบบการตรวจการสหกรณ์

ข. กระบวนการตรวจสอบกิจการ/ฐานะการเงิน ได้แก่ การกำหนดแผนการตรวจสอบ, กำหนดประเด็นและขอบเขตการตรวจสอบ, ดำเนินการตรวจสอบ และรายงานผลการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์

ค. ระบบการจัดการข้อบกพร่องของสหกรณ์

7.1.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานตรวจการสหกรณ์

7.1.3.1 การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์

ก. พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ข. ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ คำแนะนำนายทะเบียน

สหกรณ์

ค. พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ง. พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จ. กฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหาย (มาตรา 157)

7.1.3.2 เกี่ยวกับสหกรณ์

ก. พ.ร.บ. สหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ข. ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ คำแนะนำนายทะเบียนสหกรณ์

ค. กฎหมายแรงงาน

ง. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์/กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานและการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ เช่น การค้าประกัน การรับสภาพหนี้และหลักประกัน การละเมิด

จ. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

ฉ. กฎหมายภาษีอากร

ช. พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ

7.1.4 การเงิน การบัญชีของสหกรณ์

7.1.4.1 ความรู้พื้นฐานด้านการเงินการบัญชีของสหกรณ์

7.1.4.2 การบันทึกบัญชีด้วยระบบคอมพิวเตอร์

7.1.4.3 ระเบียบ คำสั่ง คำแนะนำ ประกาศที่เกี่ยวข้องกับการ

ปฏิบัติการด้านการเงิน การบัญชีของสหกรณ์

7.1.5 การฝึกปฏิบัติการ การตรวจสอบสหกรณ์

7.1.5.1 เทคนิคและวิธีการตรวจสอบสหกรณ์พร้อมฝึกปฏิบัติเกี่ยวกับ

ก. การตรวจสอบด้านการบริหารงานทั่วไป (การกำหนดระเบียบขึ้นถือใช้ครบถ้วนและเหมาะสม การกำหนดแผนงานและงบประมาณเทียบกับผลการปฏิบัติงาน)

- ข. การตรวจสอบด้านการเงิน (เงินสด/เงินฝากธนาคาร/เงินฝากสหกรณ์อื่น รวมทั้งรายได้และรายจ่าย)
- ค. การตรวจสอบการลงทุน (เงินลงทุน ที่ดิน อาคาร และอุปกรณ์)
- ง. การตรวจสอบการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์
- จ. การตรวจสอบการจัดหาทุน (เงินฝาก หนี้สิน ทุน)
- ฉ. การตรวจสอบสหกรณ์ที่บันทึกบัญชีด้วยคอมพิวเตอร์

(ใช้โปรแกรมการบันทึกบัญชี)

7.1.6 การฝึกปฏิบัติการ การจัดทำรายงานการตรวจการสหกรณ์ เสนอต่อ นายทะเบียนสหกรณ์

7.1.6.1 หลักการเขียนรายงานการตรวจการสหกรณ์ การฝึกวิเคราะห์ข้อมูล และการนำข้อกฎหมายมาปรับใช้ เพื่อเสนอความเห็นต่อนายทะเบียนสหกรณ์

7.1.7 ทดสอบความรู้ (แบบทดสอบ กรณีศึกษา)

7.2 หลักสูตร 2 (ระดับกลาง)

7.2.1 การเงิน การบัญชีของสหกรณ์

7.2.1.1 การอ่านงบทดลอง การใช้ประโยชน์จากข้อมูลในงบทดลอง

7.2.1.2 การวิเคราะห์งบการเงิน

7.2.1.3 การวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงิน ความสัมพันธ์ของอัตราส่วนทางการเงิน การแปลความหมาย

7.2.1.4 การใช้ประโยชน์ข้อมูลทางบัญชีจากผู้ตรวจสอบกิจการและผู้สอบบัญชี

7.2.1.5 การใช้ข้อมูลเตือนภัยทางการเงิน CFSAW:ss

7.2.1.6 การตรวจสอบสหกรณ์ที่บันทึกบัญชีด้วยระบบคอมพิวเตอร์

7.2.2 การดำเนินงานของสหกรณ์

7.2.2.1 การบริหารสินทรัพย์และหนี้สิน

ก. การลงทุนของสหกรณ์ (ตราสารหนี้/ตราสารทุน/ตั๋วสัญญาใช้เงิน/บัตรเงินฝาก)

ข. การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องและการจัดทำรายงาน

7.2.2.2 การควบคุมภายใน และการบริหารความเสี่ยง

7.2.3 ทดสอบความรู้ (แบบทดสอบ กรณีศึกษา)

7.3 หลักสูตร 3 (ระดับสูง)

7.3.1 กระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินธุรกรรมของสหกรณ์แต่ละประเภท (แยกแต่ละประเภทสหกรณ์)

7.3.1.1 ธุรกิจสินเชื่อ

7.3.1.2 ธุรกิจจัดหาสินค้ามาจำหน่าย

7.3.1.3 ธุรกิจรวบรวมผลผลิต

- 7.3.1.4 ธุรกิจแปรรูปผลผลิตทางการเกษตรและการผลิตสินค้า
- 7.3.1.5 ธุรกิจการให้บริการและส่งเสริมการเกษตร
- 7.3.1.6 การรับฝากเงิน
- 7.3.1.7 การลงทุน
- 7.3.2 การประเมินความเสี่ยงของธุรกิจกรม
- 7.3.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์แต่ละธุรกิจ
 - 7.3.3.1 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์/กฎหมายอาญา
 - 7.3.3.2 พ.ร.บ. หลักประกันทางธุรกิจ 2558
 - 7.3.3.3 พ.ร.บ. จัดสรรที่ดิน
 - 7.3.3.4 ประมวลผลคำพิพากษา ตัวอย่างฎีกาสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับ
กับงานสหกรณ์
- 7.3.4 ระเบียบข้อบังคับของสหกรณ์ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจใน
แต่ละประเภท
 - 7.3.4.1 ระเบียบและข้อบังคับของสหกรณ์นอกภาคการเกษตร
 - 7.3.4.2 ระเบียบและข้อบังคับของสหกรณ์ภาคการเกษตร
- 7.3.5 ประสบการณ์ในการตรวจสอบจากผู้ทรงคุณวุฒิ
 - 7.3.5.1 ภาคเอกชน
 - 7.3.5.2 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์
 - 7.3.5.3 กรมส่งเสริมสหกรณ์
- 7.3.6 ทดสอบความรู้ (แบบทดสอบ กรณีศึกษา)

การพัฒนาเกณฑ์กำกับสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์

การพัฒนาเกณฑ์กำกับสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ ผลการวิเคราะห์พบว่า เกณฑ์กำกับที่กำหนดขึ้นใหม่ไม่เคยดำเนินการมาก่อน คือการให้สหกรณ์รายงานข้อมูลตามแบบรายงาน จะช่วยให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ สามารถพัฒนางานตรวจการสหกรณ์ ให้สามารถสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ได้ โดยการป้องกันการกระทำทุจริตในสหกรณ์ และตรวจติดตามการดำเนินงานสหกรณ์แบบ Off Site ในการกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติของผู้ตรวจการสหกรณ์ โดยการพัฒนาระบบสารสนเทศทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งในระยะแรกธนาคารแห่งประเทศไทยได้ช่วยออกแบบติดตามคุณภาพสินทรัพย์ และหนี้สินของสหกรณ์ เพื่อให้ผู้กำกับดูแลสามารถวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านเครดิต ด้านตลาด ด้านสภาพคล่อง โดยใช้ประกอบกับการรายงานข้อมูลที่เป็นงบบุคลากรของสหกรณ์ สำหรับการตรวจสอบของผู้ตรวจการสหกรณ์ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ใช้ในการกำกับดูแลสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการเป็นเรื่องใหม่ที่ได้พัฒนาขึ้นมาเป็นครั้งแรก โดยสหกรณ์ต้องรายงานผ่านระบบที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ ออกแบบระบบรายงาน ซึ่งมีดังนี้

1. แบบรายงานรายละเอียดการลงทุนในหลักทรัพย์

วัตถุประสงค์ เพื่อต้องการทราบปริมาณการลงทุนในหลักทรัพย์ และรายละเอียดของหลักทรัพย์ที่สหกรณ์ลงทุน

การใช้ประโยชน์ หากหลักทรัพย์ที่ลงทุนได้มีการขาดทุน หรือด้อยคุณภาพ (Down Grade) จะสามารถเตือนภัยให้สหกรณ์ทยอยขายหลักทรัพย์ หรือกันสำรองให้เพียงพอต่อความเสียหาย และหากติดภาระจำนองสหกรณ์ ต้องจัดทำแผนบริหารสภาพคล่อง หรือดำรงสินทรัพย์เสี่ยงอย่างไร

2. แบบรายงานลูกหนี้เงินให้กู้ยืมของสหกรณ์

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบถึงปริมาณการให้เงินกู้ของสหกรณ์ว่าให้สมาชิกกู้ หรือให้สหกรณ์อื่นกู้เป็นส่วนใหญ่ อายุหนี้ระยะสั้น ระยะยาว คุณภาพลูกหนี้จากการค้างชำระ ลูกหนี้ปรับปรุงโครงสร้าง ลูกหนี้ฟ้องคดี ลูกหนี้ที่ผู้ค้ำประกันชำระหนี้แทน

การใช้ประโยชน์ สามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์คุณภาพลูกหนี้ของสหกรณ์ แนะนำให้สหกรณ์เรียกหลักทรัพย์ค้ำประกัน หรือหากมี NPL มาก ให้สหกรณ์จัดทำแผนการบริหารจัดการหนี้ จัดทำแผนการจัดชั้นกันสำรองของสหกรณ์ ทำให้ทราบว่าสหกรณ์จะมีค่าใช้จ่ายในอนาคต หากพบว่าสหกรณ์มีลูกหนี้ระยะยาวมาก และคุณภาพลูกหนี้ไม่ค่อยดี เช่น เป็นสหกรณ์อื่นที่การดำเนินงานไม่ดี ไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน

3. แบบรายงานลูกหนี้เงินให้กู้ยืมรายใหญ่

วัตถุประสงค์ เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การกำกับดูแลลูกหนี้รายใหญ่ (Single Lending Limit : SLL) เพื่อจำกัดปริมาณธุรกรรม ให้ทราบว่าสหกรณ์มีความเสี่ยงจากการปล่อยเงินกู้กระจุกตัวอยู่กับรายใด (Concentration Risk) เป็นลูกหนี้ที่มีคุณภาพหรือไม่

การใช้ประโยชน์ หากพบว่าสหกรณ์ปล่อยเงินกู้แก่สหกรณ์อื่น หรือสมาชิกรายใดรายหนึ่งในปริมาณที่มาก เป็นลูกหนี้ที่ไม่มีคุณภาพ กรมฯ จะแจ้งให้สหกรณ์วิเคราะห์ความสามารถในการชำระหนี้ของสมาชิก หรือวิเคราะห์ฐานะของสหกรณ์ลูกหนี้ ทบทวนระเบียบว่าด้วยเงินกู้ หรือเรียกหลักทรัพย์ค้ำประกันให้ค้ำหนี้

4. แบบรายงานเงินกู้ยืม

วัตถุประสงค์ เพื่อทราบว่าสหกรณ์เป็นหนี้สถาบันการเงินใดบ้าง เป็นกู้ระยะสั้นเท่าไร ระยะยาวเท่าไร โดยให้รายงานข้อมูลยอดคงค้างของหนี้ การกู้ยืมกระจุกตัวอยู่ธนาคารอะไร หากสหกรณ์นั้นไม่ต่ออายุสินเชื่อ สหกรณ์จะทำอย่างไร

การใช้ประโยชน์ หากพบว่าสหกรณ์พึ่งพาเงินทุนจากสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่ง อาจเกิดความเสี่ยงหากสถาบันการเงินไม่ต่อสัญญา (Roll Over) กรมฯ จะแจ้งให้สหกรณ์จัดทำแผนรองรับหากสถาบันการเงินไม่ต่ออายุหนี้

5. แบบรายงานเจ้าหนี้เงินกู้ยืมรายใหญ่

วัตถุประสงค์ เพื่อให้ทราบว่าสหกรณ์เจ้าหนี้รายใหญ่คือใครบ้าง ยอดคงค้างจำนวนเท่าไร (ต้องไม่ต่ำกว่า 2 ล้านบาท) เป็นประเภทเงินกู้ยืม OD หรือตัวสัญญาระยะสั้น หรือระยะยาว อัตราดอกเบี้ยเท่าไร และวันครบกำหนด เพื่อจะได้ทราบถึงภาระที่สหกรณ์ต้องจ่ายตามกำหนดระยะเวลา

การใช้ประโยชน์ กรมฯ จะได้แจ้งให้สหกรณ์ใช้เป็นข้อมูลในการบริหารเงินของสหกรณ์ให้เหมาะสม ไม่ให้เกิดการกระจุกตัว หรือหากเป็นสถาบันการเงินต้องแนะนำให้สหกรณ์กระจายการพึ่งพาเงินทุนเพื่อลดความเสี่ยงจากการไม่ต่ออายุหนี้

6. แบบรายงานผู้ฝากเงินรายใหญ่

วัตถุประสงค์ ให้ทราบว่าสหกรณ์มีผู้ฝากเงินรายใหญ่ประกอบด้วยใครบ้าง หากผู้ฝากเงินรายใหญ่ถอนเงิน สหกรณ์มีแผนจะดำเนินการอย่างไร โดยให้รายงานยอดคงค้างของเงินฝากแต่ละประเภท เช่น ออมทรัพย์ ประจำ พิเศษ อัตราดอกเบี้ยที่สหกรณ์มีภาระต้องจ่ายเท่าไร

การใช้ประโยชน์ หากพบว่าผู้ฝากเงินรายใหญ่เป็นสหกรณ์อื่น แนะนำให้สหกรณ์บริหารเงินตามภาระสัญญาให้สอดคล้อง เช่น รับฝากกระยะสั้นต้องนำไปปล่อยกู้ระยะสั้น หากเป็นสมาชิกสมทบให้สหกรณ์มีแผนรองรับการถอนเงินของสมาชิกดังกล่าว หรือ กระจายการรับฝากเงิน

7. แบบรายงานฐานะสภาพคล่องสุทธิ

วัตถุประสงค์ เพื่อต้องการทราบว่าสหกรณ์มีสินทรัพย์อะไรบ้าง (เหมือนการเอาสิ่งของในลิ้นชักที่มีอยู่แล้วมานับ) เทียบกับภาระที่ต้องจ่ายตามระยะเวลา ที่จะครบกำหนดว่าหากเกิดวิกฤติสหกรณ์จะมีของขายพอจ่ายหนี้หรือไม่ โดยให้สหกรณ์รายงานรายการที่จะมีเงินเข้า มาลดด้วยรายการที่ต้องจ่ายไป ในแต่ละช่วงเวลาว่าติดลบหรือไม่หากมีการติดลบจะติดลบในช่วงใด

การใช้ประโยชน์ หากสหกรณ์เกิดวิกฤติ กรมฯ จะแจ้งให้สหกรณ์มีแผนรองรับการขาดสภาพคล่องนั้นๆ เช่น นำสินทรัพย์ สภาพคล่องที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสด มารองรับการแก้ถอนเงินของสมาชิก

8. แบบรายงานการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง

วัตถุประสงค์ เพื่อให้สหกรณ์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามเกณฑ์ (ร้อยละ 1-6) คือ ดำรงเป็นเงินสด เงินฝากธนาคารเท่าไร เป็นพันธบัตรรัฐบาล ตราสารที่ออกโดยกระทรวงการคลัง สำคัญคือต้องปลอดภาระ เพื่อจะทำให้ทราบว่าสหกรณ์ มีเงินหรือสินทรัพย์ ที่จะสามารถขายชำระหนี้ทันทีเท่าไร เป็นไปตามเกณฑ์กำกับร้อยละ 6 หรือไม่

การใช้ประโยชน์ หากสหกรณ์มีสภาพคล่องไม่ถึงเกณฑ์ กรมฯ จะได้ให้สหกรณ์หาสินทรัพย์ มาดำรงให้ครบตามเกณฑ์เพื่อให้สามารถชำระหนี้ได้ และให้สมาชิกถอนเงินได้ทุกเมื่อ

การพัฒนาเกณฑ์กำกับสหกรณ์ โดยให้สหกรณ์รายงานข้อมูลตามแบบรายงาน จะช่วยให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ สามารถพัฒนางานตรวจการสหกรณ์ ให้สามารถสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ได้ โดยการป้องกันการกระทำทุจริตในสหกรณ์ และตรวจติดตามการดำเนินงานสหกรณ์ได้ง่าย และสะดวก รวดเร็ว

การกำกับดูแลสหกรณ์ในปัจจุบันตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2560 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนตามที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) กระทรวงการคลังเสนอ โดยให้มีการออกหลักเกณฑ์ให้ครอบคลุมความเสี่ยงสำคัญที่เกิดจากการประกอบกิจการทางการเงินของสหกรณ์เช่นเดียวกับแนวทางปฏิบัติของสถาบันการเงินใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านธรรมาภิบาล ด้านสภาพคล่อง ด้านเครดิต และด้านปฏิบัติการ และนำหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสถาบันการเงินของ Basel I

มาใช้ รวมทั้งให้มีการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานกำกับดูแล และพัฒนาระบบสารสนเทศทางการเงินให้ทันสมัย

เกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ที่ดำเนินการออกและบังคับใช้แล้ว ประกอบด้วย

8.1 การทบทวนเพดานดอกเบี้ยเงินรับฝาก

สหกรณ์ออมทรัพย์/สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนทุกขนาดกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากทุกประเภทได้ไม่เกินร้อยละ 4.5 ต่อปี และมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันประกาศ

8.2 การจัดทำและเปิดเผยรายการย่อแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน

สหกรณ์ออมทรัพย์/สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ขนาดใหญ่ที่มีสินทรัพย์ตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป จัดทำและเปิดเผยรายการย่อแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ณ วันสิ้นเดือนของทุกเดือนตามรูปแบบที่กำหนด โดยให้เผยแพร่ที่สำนักงานใหญ่ สำนักงานสาขา และเว็บไซต์สหกรณ์

8.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสมาชิกสมทบ

สหกรณ์ออมทรัพย์/สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน กำหนดคุณสมบัติสมาชิกสมทบได้ เฉพาะบิดา มารดา สามี ภรรยา หรือบุตรของสมาชิกสหกรณ์เท่านั้น เพื่อจำกัดให้รับสมาชิกสมทบได้ เฉพาะบุคคลใกล้ชิดของสมาชิก

8.4 การให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน

เห็นชอบให้สหกรณ์ถือใช้ร่างระเบียบว่าด้วยการให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงิน สำหรับบังคับใช้กับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนขนาดใหญ่ที่มีสินทรัพย์ตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป จะให้กู้แก่สหกรณ์อื่นแต่ละสหกรณ์ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของทุนเรือนหุ้นรวมกับทุนสำรองของสหกรณ์ผู้ให้กู้

8.5 การรับฝากเงินจากสหกรณ์อื่น

เห็นชอบให้สหกรณ์ถือใช้ร่างระเบียบว่าด้วยการรับฝากเงินจากสหกรณ์อื่น สำหรับบังคับใช้กับสหกรณ์ทุกประเภทจะรับฝากเงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนขนาดใหญ่ ที่มีสินทรัพย์ตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป ได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของทุนเรือนหุ้นรวมกับทุนสำรองของสหกรณ์ผู้ฝากเงินแต่ละสหกรณ์โดยหากมีการกู้ยืมเงินจากสหกรณ์ผู้ฝากเงินด้วย เมื่อรวมเงินกู้และเงินรับฝากจากสหกรณ์ดังกล่าวแต่ละรายต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของทุนเรือนหุ้นรวมกับทุนสำรองของสหกรณ์ผู้ฝากเงิน

สรุป

การศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยระบบการตรวจการสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ให้เป็นกลไกสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ ซึ่งจากผลการศึกษา โดยการสำรวจความรู้ความเข้าใจจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์ และปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการตรวจการสหกรณ์ รวมถึงข้อเสนอแนะของผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตรวจการสหกรณ์ สรุปแนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยการตรวจการสหกรณ์ 3 แนวทาง ได้แก่ (1) การพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ให้มี

ความเข้มแข็ง โดยมีองค์ประกอบ 8 ส่วน ได้แก่ (1.1) การแต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์ (1.2) การมอบหมายงาน (1.3) ดำเนินการตรวจการสหกรณ์ (1.4) การรายงานนายทะเบียนสหกรณ์ (1.5) นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการ (1.6) สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามคำสั่งการ (1.7) การติดตามผล และ (1.8) ประเมินผลและรายงานนายทะเบียนสหกรณ์ (2) การพัฒนาศักยภาพของผู้ตรวจการสหกรณ์ โดยจัดตั้งเป็นโรงเรียนผู้ตรวจการสหกรณ์ ภายใต้หลักสูตรเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน แบ่งเป็น 3 หลักสูตร ได้แก่ หลักสูตร 1 (ระดับพื้นฐาน) หลักสูตร 2 (ระดับกลาง) และหลักสูตร 3 (ระดับสูง) และ (3) การพัฒนาเกณฑ์กำกับสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ โดยการให้สหกรณ์รายงานข้อมูลตามแบบรายงาน 8 แบบ ซึ่งเป็นการช่วยให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ สามารถพัฒนางานตรวจการสหกรณ์ ให้สามารถสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ได้ โดยการป้องกันการกระทำทุจริตในสหกรณ์ และตรวจติดตามการดำเนินงานสหกรณ์แบบ Off Site โดยสหกรณ์ต้องรายงานผ่านระบบที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ออกแบบระบบรายงาน ซึ่งมีดังนี้ (3.1) แบบรายงานรายละเอียดการลงทุนในหลักทรัพย์ (3.2) แบบรายงานลูกหนี้เงินให้กู้ยืมของสหกรณ์ (3.3) แบบรายงานลูกหนี้เงินให้กู้ยืมรายใหญ่ (3.4) แบบรายงานเงินกู้ยืม (3.5) แบบรายงานเจ้าหนี้เงินกู้ยืมรายใหญ่ (3.6) แบบรายงานผู้ฝากเงินรายใหญ่ (3.7) แบบรายงานฐานะสภาพคล่องสุทธิ และ(3.8) แบบรายงานการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัย เรื่อง แนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยระบบการตรวจการสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษาสภาพข้อเท็จจริง อุปสรรคที่เกิดขึ้นและความเห็นต่าง ๆ ของการตรวจการสหกรณ์ในปัจจุบัน , วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การตรวจการสหกรณ์ และกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ให้เป็นกลไกสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการทดสอบสอบถาม แก่กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ ครอบคลุมพื้นที่ 77 จังหวัด จำนวน 300 ชุด อีกทั้งได้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการสหกรณ์ จำนวน 2 ท่าน และสนทนากลุ่มย่อย (Focus Group) กับกลุ่มผู้ตรวจการสหกรณ์กระจายทั่วทุกภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดนครศรีธรรมราช น่าน ชัยนาท อุบลราชธานี และสุราษฎร์ธานี สรุปผลการวิจัย ได้ดังนี้

สรุป

1. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นของการตรวจการในปัจจุบัน

การตรวจการสหกรณ์เป็นหน้าที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งเป็นข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้รับแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ให้เป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ จะได้รับมอบหมายให้ตรวจการสหกรณ์ ทั้งนี้ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นของการตรวจการในปัจจุบัน มีดังนี้

1.1 การทุจริตในสหกรณ์มีความซับซ้อนหลากหลายรูปแบบวิธีการ ผู้ตรวจการสหกรณ์บางส่วนขาดประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบ จึงทำให้ไม่พบความผิดปกติในการดำเนินการของสหกรณ์ จะพบอีกครั้งเมื่อปัญหาลุกลามมากแล้ว จนเกิดวิกฤตในสหกรณ์

1.2 การให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ เพื่อให้ทำหน้าที่ผู้ตรวจการสหกรณ์ ที่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถทำได้อย่างต่อเนื่อง ข้าราชการที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ไม่ได้เข้ารับการศึกษอบรมหลักสูตรผู้ตรวจการระดับพื้นฐาน ผู้ที่ผ่านหลักสูตรระดับพื้นฐานไม่ได้เข้ารับการอบรมหลักสูตรระดับกลางและระดับสูงอย่างต่อเนื่อง

1.3 การมอบหมายให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ ตรวจสอบสหกรณ์ที่ตนเองทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์นั้นด้วย มีความทับซ้อนในบทบาทหน้าที่ เมื่อผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องเป็นผู้กำกับให้สหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องต้องแก้ไขข้อบกพร่องที่ตรวจพบ จึงทำให้การตรวจการสหกรณ์ไม่ปรากฏข้อบกพร่องที่แท้จริง

1.4 ผู้ตรวจการสหกรณ์ ไม่สามารถเข้าตรวจการสหกรณ์ได้ตามแผน เนื่องจากมีงานประจำและงานนโยบายเร่งด่วนเพิ่มมากขึ้น การเข้าตรวจการเป็นทีมไม่สามารถทำได้ตามแผนงาน เนื่องจากผู้ตรวจการในทีมมาจากหลายกลุ่มงาน

1.5 ผู้ตรวจการสหกรณ์ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบสหกรณ์อย่างจริงจัง เข้าตรวจสอบสหกรณ์ไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางที่วางไว้ จึงทำให้ปัญหาข้อบกพร่องต่างๆ ในสหกรณ์ ไม่ถูกตรวจพบและนำไปสู่การแก้ไขปัญหา

1.6 รองนายทะเบียนสหกรณ์ (สหกรณ์จังหวัด) ที่ได้รับมอบหมายจาก นายทะเบียนสหกรณ์ให้กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการสหกรณ์ ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทการเป็นผู้กำกับดูแลสหกรณ์ตามกฎหมาย การตรวจการสหกรณ์จึงมีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ลดน้อยลงไป

1.7 ผู้ตรวจการสหกรณ์ได้รับมอบให้มาตรวจการสหกรณ์จำนวนมากเกินไป ทำให้ การทำหน้าที่ตรวจสอบสหกรณ์ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ ที่ใช้ในการตรวจสอบ จึงทำให้การเข้าตรวจสอบสหกรณ์ไม่สามารถ ดำเนินการได้ตามแผนงานที่วางไว้

2. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การตรวจการสหกรณ์

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การตรวจการสหกรณ์ ของผู้ตรวจการ สหกรณ์ ที่สำคัญแบ่งเป็น 2 ด้าน ดังนี้

2.1 ด้านผู้ตรวจการสหกรณ์ คือ การขาดความรู้ความเข้าใจ และทักษะในด้านการ ตรวจการสหกรณ์ โดยเฉพาะด้านการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินและการบัญชี และระเบียบและ คำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.2 ด้านฝ่ายกรรมการและฝ่ายจัดการสหกรณ์ คือ สหกรณ์ไม่สนับสนุน ไม่อำนวยความสะดวก ในการให้ข้อมูล เอกสารหลักฐานในการตรวจสอบแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ อีกทั้ง ไม่ให้ความสำคัญ และไม่ยอมให้เข้าตรวจการสหกรณ์ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการเข้าถึงการค้นหา ข้อบกพร่องและปัญหาในการดำเนินงานที่แท้จริงของสหกรณ์ได้

3. แนวทางการพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ที่เป็นมาตรฐานให้เป็น กลไกสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์

3.1 การพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง

ระบบการตรวจการสหกรณ์ที่เหมาะสม มีองค์ประกอบที่สำคัญ ประกอบด้วย การแต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์ ต้องใช้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการส่งเสริมสหกรณ์และมีความรู้ 2 ระดับคือ ระดับความรู้ความเชี่ยวชาญในการตรวจการสหกรณ์สูง และระดับความรู้ปานกลาง การมอบหมายงานการตรวจการสหกรณ์ให้ตรวจเพื่อการแนะนำและตรวจเพื่อการป้องปราม ในลักษณะของการเฝ้าระวังไปพร้อมๆ กันจำนวนไม่เกิน 5 แห่งต่อคน การเข้าตรวจการสหกรณ์ต้อง เป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดร่วมกัน และต้องดำเนินการเป็นคณะผู้ตรวจการสหกรณ์ เมื่อเข้า ตรวจการสหกรณ์แล้ว ผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องจัดทำรายงานผลการเข้าตรวจเสนอนายทะเบียน สหกรณ์ โดยให้ดำเนินการเป็นคณะหรือดำเนินการโดยหัวหน้าผู้ตรวจการนั้นแต่ต้องพิจารณาผลการ ตรวจร่วมกันก่อนจัดทำรายงาน ในขั้นตอนที่นายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจสั่งการแก้ไขอย่างใดนั้น

ต้องใช้ดุลยพินิจและคำนึงถึงสาเหตุของการกระทำ หรือละเว้นกระทำจนเป็นเหตุให้เกิดความบกพร่องนั้น โดยจะต้องพิจารณาสั่งการตามอำนาจที่กำหนด สหกรณ์มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งให้แก่ไขข้อบกพร่อง หรือกรณีสหกรณ์เพิกเฉยต่อคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งผู้ตรวจการสหกรณ์ร่วมกับกลุ่มตรวจการสหกรณ์ต้องติดตามประเมินผลและจัดทำรายงานผลเสนอนายทะเบียนสหกรณ์จนกว่าการแก้ไขของสหกรณ์จะแล้วเสร็จ และให้กลุ่มตรวจการสหกรณ์รวบรวมรายงานไว้เป็นองค์ความรู้ของการตรวจการสหกรณ์

3.2 การพัฒนาศักยภาพของผู้ตรวจการสหกรณ์

แนวทางการพัฒนาศักยภาพของผู้ตรวจการสหกรณ์ ต้องมีการให้การศึกษาอบรม ผู้ตรวจการสหกรณ์อย่างเป็นระบบ โดยจัดตั้งเป็นโรงเรียนผู้ตรวจการสหกรณ์ มีคณะกรรมการระดับต่างๆ ที่จะกำหนดหลักสูตร กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดระดับผู้ตรวจการสหกรณ์ จัดทำฐานข้อมูล ผู้ตรวจการสหกรณ์ทั่วประเทศ จัดทำหลักสูตรอบรม จัดทำแผนการจัดอบรมและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินการให้ความรู้ แก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ตามระดับและหลักสูตรที่กำหนด และดำเนินการอบรม ซึ่งต้องมีการฝึกปฏิบัติทดสอบความรู้ และประเมินผล ซึ่งผู้ตรวจการสหกรณ์ทุกคน จะต้องผ่านหลักสูตรตามลำดับ ติดตามประเมินผลผู้ตรวจการที่ผ่านการอบรมโดยคณะกรรมการ ติดตามประเมินผล มีการปรับปรุงและพัฒนาหลักสูตรโดยคณะกรรมการกำหนดและพัฒนาหลักสูตร การให้การอบรมแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน แบ่งเป็น 3 หลักสูตร ซึ่งจำเป็นต้องให้ความรู้แก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ คือ หลักสูตร 1 (ระดับพื้นฐาน) ซึ่งเป็นหลักสูตรขั้นต้น ที่ผู้ตรวจการทุกคนจะต้องผ่านการอบรม หลักสูตร 2 (ระดับกลาง) คัดเลือกผู้ที่ปฏิบัติงานเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์มาแล้วเข้าอบรม หลักสูตร 3 (ระดับสูง) ให้การศึกษาอบรมเฉพาะแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ที่มีความรู้ มีประสบการณ์ในการตรวจการเพื่อตรวจสอบสหกรณ์ขนาดใหญ่และมีความยุ่งยากมาก

3.3 การพัฒนาเกณฑ์กำกับสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์

การพัฒนาเกณฑ์กำกับสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ โดยให้สหกรณ์รายงาน ข้อมูลตามแบบรายงาน จะช่วยให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ สามารถพัฒนางานตรวจการสหกรณ์ ให้สามารถสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ได้ โดยการป้องกันการกระทำทุจริตในสหกรณ์ และตรวจติดตามการดำเนินงานสหกรณ์แบบ Off Site ซึ่งสหกรณ์ต้องรายงานข้อมูลเข้าระบบเพื่อรับการ ตรวจสอบ ประกอบด้วย รายงานรายละเอียดการลงทุนในหลักทรัพย์ รายงานลูกหนี้เงินให้กู้ยืมของ สหกรณ์ รายงานลูกหนี้เงินให้กู้ยืมรายใหญ่ รายงานเงินกู้ยืม รายงานเจ้าหนี้เงินกู้ยืมรายใหญ่ รายงาน ผู้ฝากเงินรายใหญ่ รายงานฐานะสภาพคล่องสุทธิ รายงานการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง นอกจากนี้ การออกเกณฑ์กำกับของนายทะเบียนสหกรณ์ ในด้านการควบคุมการให้ดอกเบียเงินรับฝาก การควบคุมการนำเงินไปฝากหรือให้กู้ระหว่างกันของสหกรณ์ การรับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ การกำหนดวงเงินกู้ยืมของสหกรณ์เพื่อไม่ให้สหกรณ์มีการก่อหนี้มากเกินไปเกินกว่าทุนของตนเอง ผู้ตรวจการ ต้องตรวจสอบและกำกับดูแลให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด

ข้อเสนอแนะ

1. ด้านนโยบาย

1.1 ความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตในสหกรณ์ นับวันจะเพิ่มจำนวนมากขึ้น ผู้บริหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และคณะรัฐมนตรี ต้องให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ที่ทำหน้าที่กำกับดูแล ตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งทุนทรัพย์ที่มีทุนดำเนินงานมากกว่า 2.2 ล้านล้านบาท ออกจากระบบราชการเนื่องจากปัจจุบันนี้กรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่มีความสามารถที่จะกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 ควรเร่งรัดดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้องกับบริบทการดำเนินงานของสหกรณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากการดำเนินงานของสหกรณ์ในปัจจุบัน ออกนอกรอบวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด สหกรณ์มีการเจริญเติบโตมากขึ้น อีกทั้งสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

1.3 กรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยผู้บริหารกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ และรองนายทะเบียนสหกรณ์ ต้องให้ความสำคัญกับการตรวจการสหกรณ์ จัดระบบการพัฒนาผู้ตรวจการสหกรณ์อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ อีกทั้งต้องสร้างความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์

2. ด้านปฏิบัติการ

2.1 พัฒนาระบบตัวชี้วัดการตรวจการสหกรณ์จากเชิงปริมาณไปสู่ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ ซึ่งต้องเน้นคุณภาพในการตรวจการสหกรณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบในวงการสหกรณ์ รักษาความเชื่อถือ เชื่อมั่นในระบบสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์และประชาชนทั่วไป

2.2 ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการสร้างโปรแกรมระบบย่อย ๆ เข้ามาเสริมระบบการตรวจการสหกรณ์โดยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ เพื่อใช้กำกับติดตามการทำงานของสหกรณ์ได้อย่างรวดเร็วทันเหตุการณ์ก่อนที่จะเกิดความเสียหายขึ้นในสหกรณ์

2.3 ในระบบการตรวจการสหกรณ์ ควรสนับสนุนให้สหกรณ์สร้างระบบตรวจสอบกิจการภายในของสหกรณ์ขึ้นเองให้เข้มแข็ง โดยผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ที่เลือกตั้งมาจากสมาชิกในที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจนเป็นระดับๆ ไป และการทำงานของผู้ตรวจสอบกิจการ ในตรวจสอบสหกรณ์ควรมีการประสานงานกับผู้ตรวจการสหกรณ์ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำงานแบบเชื่อมโยงกันในการตรวจสอบสหกรณ์

2.4 ในระบบการตรวจการสหกรณ์ กำหนดให้มีกลุ่มตรวจการสหกรณ์ เข้ามาสนับสนุนงานวิชาการ ด้านการวิเคราะห์หาข้อบกพร่องและเสนอแนะแนวการใช้ดุลยพินิจทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจการสหกรณ์ แก่ผู้ตรวจการสหกรณ์และรองนายทะเบียนสหกรณ์ ควรมีการพัฒนาผู้ตรวจการสหกรณ์อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ และสร้างขวัญกำลังใจในการทำงานและโอกาสความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน โดยผู้บังคับบัญชาระดับสูง ต้องมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับงานกำกับดูแลสหกรณ์ให้ดำเนินการให้เป็นตามที่กฎหมายกำหนดอย่างชัดเจน

2.5 ควรสร้างระบบตรวจการสหกรณ์ให้มีเครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ องค์ความรู้ ในการตรวจการสหกรณ์ มีการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนความรู้ในการตรวจการสหกรณ์เป็นประจำในทุก ระดับ มีการจัดประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้การตรวจสอบสหกรณ์กับองค์กรตรวจสอบสหกรณ์ในระดับ นานาชาติ

3. ด้านวิชาการ

3.1 การจัดระบบการให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่หลักสูตรระดับพื้นฐาน หลักสูตรระดับกลาง และหลักสูตรระดับสูง โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เข้ามาร่วมในการพัฒนาหลักสูตร เพื่อสร้างมาตรฐานในการเรียนรู้การตรวจการสหกรณ์ และสามารถ นำความรู้ไปใช้ในการตรวจการสหกรณ์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาด้านการตรวจการสหกรณ์ และมีการนำเสนอ ผลงานการวิจัยและพัฒนาการตรวจการสหกรณ์เป็นประจำทุกปี เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในการ ทำหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์

3.3 การพัฒนาคู่มือการตรวจการสหกรณ์ จะต้องทำอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการ สร้างคู่มือใหม่ในการตรวจการสหกรณ์ และคู่มือการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อให้ นายทะเบียนสหกรณ์ และผู้ตรวจการสหกรณ์สามารถทำงานได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ป้องกันการถูกฟ้อง ดำเนินคดีจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง

บทที่ 3

สภาพข้อเท็จจริง การตรวจการสหกรณ์ในปัจจุบัน ปัญหาและอุปสรรค

การศึกษาวิจัย เรื่อง แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยระบบการตรวจการสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อศึกษาสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง อุปสรรคที่เกิดขึ้นและความเห็นต่างๆ ของการตรวจการสหกรณ์ในปัจจุบัน , วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อตรวจการสหกรณ์ และกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ให้เป็นกลไกสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์

โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการทบทวนแบบสอบถาม เรื่อง แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยระบบการตรวจการสหกรณ์ ให้แก่กลุ่มเป้าหมาย

1. ผู้ตรวจการสหกรณ์ ที่ครอบคลุมพื้นที่ 77 จังหวัด ได้ทบทวนแบบสอบถามให้แก่กลุ่มเป้าหมาย จำนวน 300 ชุด ซึ่งได้รับกลับคืนมา จำนวน 300 ชุด คิดเป็นร้อยละ 100 ของกลุ่มตัวอย่าง

2. กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตรวจการสหกรณ์ จำนวน 2 ราย

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการสนทนากลุ่ม (Focus Group) กับกลุ่มผู้ตรวจการสหกรณ์ในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช, น่าน, ชัยนาท, อุบลราชธานี และสุราษฎร์ธานี

สำหรับในบทนี้ จะนำเสนอเนื้อหาในส่วนของสภาพข้อเท็จจริงของการสหกรณ์ในปัจจุบัน ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการตรวจการสหกรณ์ ซึ่งสรุปสาระสำคัญแยกตามวัตถุประสงค์การวิจัยได้ ดังนี้

สภาพข้อเท็จจริงของการตรวจการสหกรณ์ในปัจจุบัน

จากการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลของผู้ตรวจการสหกรณ์ จำนวน 300 ราย สรุปข้อมูล โดยสังเขป ดังนี้

1. ข้อมูลของผู้ตรวจการสหกรณ์

1.1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตรวจการสหกรณ์

ตารางที่ 3-1 แสดงข้อมูลทั่วไปของผู้ตรวจการสหกรณ์

ข้อมูลทั่วไป	N = 300 ราย	
	จำนวน	ร้อยละ
1. เพศ		
- ชาย	136	45.33
- หญิง	164	54.77

ตารางที่ 3-1 แสดงข้อมูลทั่วไปของผู้ตรวจการสหกรณ์ (ต่อ)

ข้อมูลทั่วไป	N = 300 ราย	
	จำนวน	ร้อยละ
2. ภาค		
- กรุงเทพฯและปริมณฑล	30	10.00
- เหนือ	43	14.33
- กลาง	63	21.00
- ตะวันออกเฉียงเหนือ	69	23.00
- ใต้	55	18.33
- ตะวันออก	19	6.33
- ตะวันตก	21	7.00
3. อายุงาน		
- 1-4 ปี	49	16.33
- 5-8 ปี	56	18.67
- 9-12 ปี	24	8.00
- 12 ปีขึ้นไป	171	57.00
ต่ำสุด 1 ปี, สูงสุด 41 ปี, เฉลี่ย 17 ปี		
4. ระดับการศึกษาสูงสุด		
- ปวช./ปวส./ป.สหกรณ์	14	4.67
- ปริญญาตรี	133	44.33
- สูงกว่าปริญญาตรี	153	51.00
5. ประสบการณ์โดยรวมในการทำหน้าที่ผู้ตรวจการสหกรณ์		
- ยังไม่มีประสบการณ์/เพิ่งปฏิบัติงานปีนี้ เป็นปีแรก	25	8.33
- เคยตรวจการสหกรณ์มาแล้ว 1-2 ปี	71	23.67
- เคยตรวจการสหกรณ์มาแล้ว 3-4 ปี	56	18.67
- เคยตรวจการสหกรณ์มาแล้ว 5 ปี ขึ้นไป	148	49.33
6. ท่านเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งประเภทใด		
- ผู้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสหกรณ์ นิติกร ระดับปฏิบัติการ	62	20.67
- ผู้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสหกรณ์ นิติกร ระดับชำนาญการ/ ชำนาญการพิเศษ	191	63.67
- ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานส่งเสริมสหกรณ์ ระดับชำนาญงาน/ อาวุโส	47	15.67

ตารางที่ 3-1 แสดงข้อมูลทั่วไปของผู้ตรวจการสหกรณ์ (ต่อ)

ข้อมูลทั่วไป	N = 300 ราย	
	จำนวน	ร้อยละ
7. ปัจจุบันท่านได้รับการมอบหมายให้ตรวจการสหกรณ์		
- 1-10 แห่ง	210	70.00
- 11-20 แห่ง	62	20.67
- 21-30 แห่ง	11	3.67
- 31 แห่งขึ้นไป	17	5.67
ต่ำสุด 1 แห่ง, สูงสุด 105 แห่ง, เฉลี่ย 10 แห่ง		

ที่มา : แบบสอบถาม

จากตารางที่ ๓-๑ แสดงข้อมูลทั่วไปของผู้ตรวจการสหกรณ์ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่

- ร้อยละ 54.75 เป็นเพศชาย และร้อยละ 45.33 เป็นเพศหญิง
- ร้อยละ ๒๓.00 ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รองลงมา ร้อยละ ๒๑.00 และร้อยละ ๑๘.๓๓ ปฏิบัติงานในพื้นที่ภาคกลาง และภาคใต้ ตามลำดับ
- ร้อยละ ๕๗.00 มีอายุงาน ๑๒ ปีขึ้นไป รองลงมา ร้อยละ ๑๘.๖๗ และร้อยละ 16.33 มีอายุงานระหว่าง ๕ - ๘ ปี และมีอายุงานระหว่าง ๑ - ๔ ปี ตามลำดับ โดยมีอายุงานเฉลี่ย ๑๗ ปี อายุงานต่ำสุด ๑ ปี และสูงสุด ๔๑ ปี
- ร้อยละ ๕๑.00 มีการศึกษาสูงสุดอยู่ในระดับสูงกว่าปริญญาตรี รองลงมา ร้อยละ ๔๔.๓๓ และร้อยละ ๔.๖๗ อยู่ในระดับชั้นปริญญาตรี และปวช./ปวส./ป.สหกรณ์ ตามลำดับ
- ร้อยละ ๔๙.๓๓ เคยตรวจการสหกรณ์มาแล้ว ๕ ปีขึ้นไป รองลงมา ร้อยละ ๒๓.๖๗ และร้อยละ ๑๘.๖๗ เคยตรวจการสหกรณ์มาแล้ว ๑ - ๒ ปี และ ๓ - ๔ ปี ตามลำดับ
- ร้อยละ ๖๓.๖๗ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสหกรณ์ นิติกร ระดับชำนาญการ/ชำนาญการพิเศษ รองลงมาร้อยละ ๒๐.๖๗ และร้อยละ ๑๕.๖๗ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสหกรณ์ นิติกร ระดับปฏิบัติการ และดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานส่งเสริมสหกรณ์ ระดับชำนาญงาน/อาวุโส
- ร้อยละ ๗๐.00 ได้รับการมอบหมายให้ตรวจการสหกรณ์ จำนวน ๑ - ๑๐ แห่ง รองลงมา ร้อยละ ๒๐.๖๗ และร้อยละ ๕.๖๗ ได้รับการมอบหมายให้ตรวจการสหกรณ์ จำนวน ๑๑ - ๒๐ แห่ง และ ๓๑ แห่งขึ้นไป ตามลำดับ

2. ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ตรวจการสหกรณ์

2.1 การอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจการสหกรณ์มาก่อนหรือไม่

ตารางที่ 3-2 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการได้รับการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจการสหกรณ์

ข้อมูล	N = 300 ราย	
	จำนวน	ร้อยละ
เคย	264	88.00
ไม่เคย	36	12.00

ที่มา : แบบสอบถาม

จากตารางที่ ๓-๒ แสดงข้อมูลผู้ตรวจการสหกรณ์ที่ได้รับการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจการสหกรณ์ พบว่า

ผู้ตรวจการสหกรณ์ส่วนใหญ่ ร้อยละ ๘๘ เคยได้รับการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจการสหกรณ์ และร้อยละ ๑๒ ไม่เคยได้รับการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการตรวจการสหกรณ์

2.2 ประเด็นความรู้ ความเข้าใจที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ตรวจการสหกรณ์

ตารางที่ 3-3 แสดงประเด็นความรู้ ความเข้าใจที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ตรวจการสหกรณ์

ประเด็นความรู้/ความเข้าใจ	N = 300 ราย	
	ใช่	ไม่ใช่
1. ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องเป็นข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์	283 (94.33)	17 (5.67)
2. สำนักงานสหกรณ์จังหวัดใดที่ผู้ตรวจการสหกรณ์สังกัดอยู่ จะส่งสำเนาคำสั่งแต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์แจ้งให้สหกรณ์ที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบทราบหรือไม่ก็ได้	160 (53.33)	140 (46.67)
3. ผู้ตรวจการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่ง เมื่อย้ายจากการเป็นข้าราชการในจังหวัดที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์	241 (80.33)	59 (19.67)
4. ผู้ตรวจการสหกรณ์เมื่อตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดแล้ว ให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์	296 (98.67)	4 (1.33)
5. เพื่อให้การตรวจการสหกรณ์ดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ ผู้ตรวจการสหกรณ์สามารถมีหนังสือเชิญสมาชิกสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริงได้	264 (88.00)	36 (12.00)
6. เมื่อผู้ตรวจการสหกรณ์ตรวจสอบไม่พบข้อบกพร่องให้รายงาน นายทะเบียนสหกรณ์เพื่อทราบ	293 (97.67)	7 (2.33)
7. ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจสั่งการให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องที่ ตรวจพบจากการตรวจการสหกรณ์	79 (26.33)	221 (73.67)

ตารางที่ 3-3 แสดงประเด็นความรู้ ความเข้าใจที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ตรวจการสหกรณ์ (ต่อ)

ประเด็นความรู้/ความเข้าใจ	N = 300 ราย	
	ใช่	ไม่ใช่
8. ฐานะการเงิน หมายถึง งบการเงินหรืองบดุล หรืองบกำไรขาดทุน หรือ งบกระแสเงินสด หรือสภาพคล่อง หรืองบทดลอง	257 (85.67)	43 (14.33)
9. ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการ ดำเนินการ ส่งเอกสารรายงานการประชุม	226 (75.33)	74 (24.67)
10. ผู้ตรวจการสหกรณ์ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายมีอำนาจเข้าไป ตรวจสอบในสำนักงานของสหกรณ์ในระหว่างเวลาทำงานของสหกรณ์ได้	297 (99.00)	3 (1.00)

ที่มา : แบบสอบถาม

จากตารางที่ ๓-๓ แสดงประเด็นความรู้ ความเข้าใจที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ตรวจการสหกรณ์

จากประเด็นคำถามเกี่ยวกับ ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ตรวจการสหกรณ์ (จำนวน ๑๐ ข้อ)

คำถามที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ตอบถูกต้องมากที่สุด ได้แก่ ข้อ ๑๐ ผู้ตรวจการสหกรณ์ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสหกรณ์ในระหว่างเวลาทำงานของสหกรณ์ได้ มีผู้ตอบถูก ร้อยละ ๙๙ รองลงมาคือ ข้อ ๔ ผู้ตรวจการสหกรณ์เมื่อตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดแล้ว ให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์ มีผู้ตอบถูก ร้อยละ ๙๘.๖๗

คำถามที่ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ตอบผิดมากที่สุด ได้แก่ ข้อ ๗ ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจสั่งการให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องที่ตรวจพบจากการตรวจการสหกรณ์ ร้อยละ ๒๖.๓๓ รองลงมาคือ ข้อ ๙ ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการส่งเอกสารรายงานการประชุม ร้อยละ ๒๔.๖๗

3. ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตรวจการสหกรณ์

ตารางที่ 3-4 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตรวจการสหกรณ์

คำถาม	N = 300 ราย	
	จำนวน	ร้อยละ
3.1 ระยะเวลาในการเข้าตรวจการสหกรณ์แต่ละแห่ง (โดยเฉลี่ย)		
- แห่งละ 1 วัน	117	39.00
- แห่งละ 2-3 วัน	169	56.33
- แห่งละ 4-5 วัน	11	3.67
- แห่งละ 5 วันขึ้นไป	3	1.00

ตารางที่ 3-4 แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตรวจการสหกรณ์ (ต่อ)

คำถาม	N = 300 ราย	
	จำนวน	ร้อยละ
3.2 การเข้าตรวจการสหกรณ์ของท่านดำเนินการในลักษณะใดเป็นส่วนใหญ่		
- เข้าตรวจคนเดียว	92	30.67
- เข้าตรวจเป็นทีม 1-2 คน	57	19.00
- เข้าตรวจเป็นทีม 3 คนขึ้นไป	151	50.33

ที่มา : แบบสอบถาม

จากตารางที่ ๓-๔ แสดงข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตรวจการสหกรณ์ พบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่

1. ร้อยละ 56.33 ใช้ระยะเวลาในการเข้าตรวจการสหกรณ์แต่ละแห่ง (โดยเฉลี่ย) แห่งละ ๒ – ๓ วัน รองลงมาร้อยละ ๓9.00 และร้อยละ ๓.67 ใช้ระยะเวลาในการเข้าตรวจการสหกรณ์แต่ละแห่ง (โดยเฉลี่ย) แห่งละ ๑ วัน และแห่งละ ๔ – ๕ วัน ตามลำดับ

2. ร้อยละ ๕๐.33 เข้าตรวจการสหกรณ์เป็นทีม ๓ คนขึ้นไป รองลงมาร้อยละ 30.62 และร้อยละ 19.00 เข้าตรวจการสหกรณ์คนเดียว และเข้าตรวจเป็นทีม ๑ – ๒ คน ตามลำดับ

3.3 ประเด็นการตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์

ตารางที่ 3-5 แสดงประเด็นการตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์

ประเด็นการตรวจสอบ	N = 300 ราย						ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
	ระดับของการตรวจสอบ							
	มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	น้อยที่สุด (1)			
1. ด้านธุรกิจของสหกรณ์								
1.1 ธุรกิจสินเชื่อ	119 (39.67)	131 (43.67)	45 (15.00)	6 (1.33)	1 (0.33)	4.21	0.77	
1.2 ธุรกิจจัดหาสินค้ามาจำหน่าย	58 (19.33)	139 (46.33)	85 (28.33)	13 (4.33)	5 (1.67)	3.77	0.87	
1.3 ธุรกิจรวบรวมผลผลิต	45 (15.00)	114 (38.00)	99 (33.00)	26 (8.67)	16 (5.33)	3.49	1.02	
1.4 ธุรกิจแปรรูปผลิตภัณฑ์และการผลิตสินค้า	36 (12.00)	100 (33.33)	101 (33.67)	40 (13.33)	23 (7.67)	3.29	1.08	

ตารางที่ 3-5 แสดงประเด็นการตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ (ต่อ)

ประเด็นการ ตรวจสอบ	N = 300 ราย						
	ระดับของการตรวจสอบ					ค่า เฉลี่ย	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน
	มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปาน กลาง (3)	น้อย (2)	น้อย ที่สุด (1)		
1.5 ธุรกิจการ ให้บริการและส่งเสริม การเกษตร	25 (8.33)	94 (31.33)	108 (36.00)	52 (17.33)	21 (7.00)	3.17	1.04
1.6 ธุรกิจเงินรับ ฝาก	101 (33.67)	134 (44.67)	57 (19.00)	8 (2.67)	0 (0.00)	4.09	0.79
2. ด้านการ ดำเนินงานของ คณะกรรมการ ดำเนินการ เช่น การ ปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ มติ ที่ประชุม คณะกรรมการ	171 (57.00)	108 (36.00)	18 (6.00)	3 (1.00)	0 (0.00)	4.49	0.66
3. ด้านการ ดำเนินงานของฝ่าย จัดการ เช่น การ ปฏิบัติงานของฝ่าย จัดการตามหน้าที่ ความรับผิดชอบ	119 (39.67)	144 (48.00)	33 (11.00)	2 (0.67)	2 (0.67)	4.25	0.73
4. ด้านการบัญชี ของสหกรณ์ เช่น การ บันทึกรายการบัญชีใน สมุดบันทึกรายการ ขั้นต้นและขั้นปลาย	130 (43.33)	122 (40.67)	45 (15.00)	3 (1.00)	0 (0.00)	4.26	0.75
5. ด้านการเงินของ สหกรณ์ เช่น การรับ เงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน	155 (51.67)	107 (35.67)	31 (10.33)	7 (2.33)	0 (0.00)	4.37	0.76

ที่มา : แบบสอบถาม

จากตารางที่ ๓-5 แสดงข้อมูลระดับการให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบ
กิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ แยกตามประเภทธุรกิจของสหกรณ์ ดังนี้

1. ด้านธุรกิจ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ ๓๙.๖๗ จะให้
ความสำคัญต่อการตรวจสอบการสหกรณ์ในธุรกิจสินเชื่อ รองลงมา ร้อยละ ๓๓.๖๗ และร้อยละ ๑๙.๓๓

ให้ความสำคัญต่อการตรวจการสหกรณ์ในธุรกิจเงินรับฝาก และธุรกิจจัดหาสินค้ามาจำหน่ายตามลำดับ

2. ด้านการดำเนินงานของคณะกรรมการดำเนินการ เช่น การปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ มติที่ประชุมคณะกรรมการ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ร้อยละ ๕๗ ให้ความสำคัญต่อการตรวจการสหกรณ์ด้านการดำเนินงานของคณะกรรมการดำเนินการ ในระดับมากที่สุด รองลงมา ร้อยละ ๓๖ และร้อยละ ๖ ให้ความสำคัญต่อการตรวจการสหกรณ์ด้านการดำเนินงาน ในระดับ มาก และปานกลาง ตามลำดับ

3. ด้านการดำเนินงานของฝ่ายจัดการ เช่น การปฏิบัติงานของฝ่ายจัดการตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ร้อยละ ๔๘ ให้ความสำคัญต่อการตรวจการสหกรณ์ด้านการดำเนินงานของฝ่ายจัดการ ในระดับมากที่สุด รองลงมา ร้อยละ ๓๙.๖๗ และร้อยละ ๑๑ ให้ความสำคัญต่อการตรวจการสหกรณ์ด้านการดำเนินงานของฝ่ายจัดการ ในระดับมากที่สุด และปานกลาง ตามลำดับ

4. ด้านการบัญชีของสหกรณ์ เช่น การบันทึกรายการบัญชีในสมุดบันทึก รายการขึ้นต้นและขึ้นปลาย ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ร้อยละ ๔๓.๓๓ ให้ความสำคัญต่อการตรวจการสหกรณ์ด้านการบัญชีของสหกรณ์ในระดับ มากที่สุด รองลงมา ร้อยละ ๔๐.๖๗ และร้อยละ ๑๕ ให้ความสำคัญต่อการตรวจการสหกรณ์ด้านการบัญชีในระดับ มาก และปานกลาง ตามลำดับ

๕. ด้านการเงินของสหกรณ์ เช่น การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ ร้อยละ ๕๑.๖๗ ให้ความสำคัญต่อการตรวจการสหกรณ์ด้านการเงินของสหกรณ์ในระดับ มากที่สุด รองลงมา ร้อยละ ๓๕.๖๗ และร้อยละ ๑๐.๓๓ ให้ความสำคัญต่อการตรวจการสหกรณ์ด้านการเงินของสหกรณ์ เช่น การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินในระดับมากที่สุด และปานกลาง ตามลำดับ

4. ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการตรวจการสหกรณ์ของท่าน

ตารางที่ 3-6 แสดงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการตรวจการสหกรณ์

ประเด็นปัญหาอุปสรรค	N = 300 ราย						ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
	ระดับของปัญหาอุปสรรค							
	มากที่สุด (5)	มาก (4)	ปานกลาง (3)	น้อย (2)	น้อยที่สุด (1)			
1. ขาดความรู้ความเข้าใจ ทักษะ ในประเด็นต่อไปนี้								
1.1 ธุรกิจต่าง ๆ ของสหกรณ์	21 (7.00)	57 (19.00)	163 (54.33)	46 (15.33)	13 (4.33)	3.09	0.89	
1.2 ข้อบังคับและระเบียบของสหกรณ์	16 (5.33)	69 (23.00)	135 (45.00)	60 (20.00)	20 (6.67)	3.00	0.96	

ตารางที่ 3-6 แสดงปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการตรวจการสหกรณ์ (ต่อ)

ประเด็นปัญหา อุปสรรค	N = 300 ราย						
	ระดับของปัญหาอุปสรรค					ค่า เฉลี่ย	ส่วน เบี่ยงเบน มาตรฐาน
	มาก ที่สุด (5)	มาก (4)	ปาน กลาง (3)	น้อย (2)	น้อย ที่สุด (1)		
1.3 ระเบียบและ คำแนะนำของ นายทะเบียนสหกรณ์ และหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง	29 (9.67)	76 (25.33)	129 (43.00)	53 (17.67)	13 (4.33)	3.18	0.98
1.4 ด้าน กระบวนการตรวจการ สหกรณ์	11 (3.67)	93 (31.00)	128 (42.67)	56 (18.67)	12 (4.00)	3.12	0.89
1.5 ด้านการ วิเคราะห์ข้อมูลทาง การเงินการบัญชี	32 (10.67)	107 (35.67)	109 (36.33)	42 (14.00)	10 (3.33)	3.36	0.96
2. ผู้บังคับบัญชาไม่ สนับสนุนการตรวจการ สหกรณ์	7 (2.33)	21 (7.00)	87 (29.00)	83 (27.67)	102 (34.00)	2.16	1.05
3. ขาดความเป็นอิสระ ในการตรวจการสหกรณ์	4 (1.33)	25 (8.33)	88 (29.33)	102 (34.00)	81 (27.00)	2.23	0.98
4. กรรมการสหกรณ์ ไม่ให้ความสำคัญ/ไม่ ยอมให้เข้าตรวจการ สหกรณ์	8 (2.67)	33 (11.00)	81 (27.00)	90 (30.00)	88 (29.33)	2.28	1.08
5. สหกรณ์ไม่สนับสนุน ไม่อำนวยความสะดวก ด้านการให้ข้อมูล/ เอกสารหลักฐานในการ ตรวจสอบแก่ผู้ตรวจการ สหกรณ์	5 (1.67)	30 (10.00)	100 (33.33)	91 (30.33)	74 (24.67)	2.34	1.01
6. ถูกข่มขู่, คุกคามจาก กรรมการ, ฝ่าย จัดการสหกรณ์	2 (0.67)	10 (3.33)	77 (25.67)	88 (29.33)	123 (41.00)	1.93	0.93

ที่มา : แบบสอบถาม

จากตารางที่ ๓-6 แสดงข้อมูลปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการตรวจการ
สหกรณ์ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. ขาดความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ

ผู้ตรวจการสหกรณ์ ส่วนใหญ่ร้อยละ 10.67 เห็นว่า ตนเองขาดความรู้ ความเข้าใจ ทักษะ ด้านการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน การบัญชี หากวิเคราะห์ถึงระดับปัญหา โดยเฉลี่ย พบว่า อยู่ในระดับมาก (ค่าเฉลี่ย 3.36)

2. ผู้บังคับบัญชาไม่สนับสนุนการตรวจการสหกรณ์

ผู้ตรวจการสหกรณ์ ส่วนใหญ่ร้อยละ ๓๔ เห็นว่า ผู้บังคับบัญชาไม่สนับสนุนการตรวจการสหกรณ์ หากวิเคราะห์ถึงระดับปัญหา โดยเฉลี่ย พบว่า อยู่ในระดับน้อยที่สุด (ค่าเฉลี่ย 2.16)

3. ขาดความเป็นอิสระในการตรวจการสหกรณ์

ผู้ตรวจการสหกรณ์ ส่วนใหญ่ร้อยละ ๓๔ เห็นว่า ขาดความเป็นอิสระ ในการตรวจการสหกรณ์ หากวิเคราะห์ถึงระดับปัญหา โดยเฉลี่ย พบว่า อยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 2.23)

4. กรรมการสหกรณ์ไม่ให้ความสำคัญ/ไม่ยอมให้เข้าตรวจการสหกรณ์

ผู้ตรวจการสหกรณ์ ส่วนใหญ่ร้อยละ 30 เห็นว่า กรรมการสหกรณ์ ไม่ให้ความสำคัญ/ไม่ยอมให้เข้าตรวจการสหกรณ์ หากวิเคราะห์ถึงระดับปัญหา โดยเฉลี่ย พบว่า อยู่ใน ระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 2.28)

5. สหกรณ์ไม่สนับสนุน ไม่อำนวยความสะดวก ด้านการให้ข้อมูล เอกสารหลักฐานในการตรวจสอบแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์

ผู้ตรวจการสหกรณ์ ส่วนใหญ่ร้อยละ 33.33 เห็นว่า สหกรณ์ไม่สนับสนุน ไม่อำนวยความสะดวก ด้านการให้ข้อมูล เอกสารหลักฐานในการตรวจสอบแก่ผู้ตรวจการ สหกรณ์ หากวิเคราะห์ถึงระดับปัญหา โดยเฉลี่ย พบว่า อยู่ในระดับน้อย (ค่าเฉลี่ย 2.34)

6. ถูกข่มขู่, คุกคามจากกรรมการ, ฝ่ายจัดการสหกรณ์

ผู้ตรวจการสหกรณ์ ส่วนใหญ่ร้อยละ 41 เห็นว่า ถูกข่มขู่, คุกคามจาก กรรมการ, ฝ่ายจัดการสหกรณ์ หากวิเคราะห์ถึงระดับปัญหา โดยเฉลี่ย พบว่า อยู่ในระดับ น้อยที่สุด (ค่าเฉลี่ย 1.93)

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นของการตรวจการสหกรณ์ในปัจจุบัน

การตรวจการสหกรณ์เป็นหน้าที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งเป็นข้าราชการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้รับแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ให้เป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์จะได้รับ มอบหมายให้ตรวจการสหกรณ์ ทั้งนี้ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นของการตรวจการในปัจจุบัน มีดังนี้

1. การให้การศึกษอบรมแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ เพื่อให้ทำหน้าที่ผู้ตรวจการสหกรณ์ที่มี ประสิทธิภาพ ไม่สามารถทำได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งข้าราชการที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ไม่ได้ เข้ารับการศึกษอบรมหลักสูตรผู้ตรวจการระดับพื้นฐาน และผู้ที่ผ่านหลักสูตร ระดับพื้นฐานไม่ได้ รับเข้ารับการอบรมหลักสูตรระดับกลางและระดับสูงต่อเนื่อง

2. การมอบหมายให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ ตรวจสอบสหกรณ์ที่ตนเองทำหน้าที่เจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ ส่งเสริมสหกรณ์นั้นด้วย มีความทับซ้อนในบทบาทหน้าที่ เมื่อผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องเป็นผู้กำกับให้

สหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องต้องแก้ไขข้อบกพร่องที่ตรวจพบ จึงทำให้การตรวจการสหกรณ์ไม่ปรากฏข้อบกพร่องที่แท้จริง

3. ผู้ตรวจการสหกรณ์ ไม่สามารถเข้าตรวจการสหกรณ์ได้ตามแผน เนื่องจากมีงานประจำและงานนโยบายเร่งด่วนเพิ่มมากขึ้น ทั้งการเข้าตรวจการเป็นทีมไม่สามารถทำได้ตามแผนงาน เนื่องจากผู้ตรวจการในทีมมาจากหลายกลุ่มงาน

4. ผู้ตรวจการสหกรณ์ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบสหกรณ์อย่างจริงจัง และในการเข้าตรวจสอบสหกรณ์ไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางที่วางไว้ จึงทำให้ปัญหาข้อบกพร่องต่าง ๆ ในสหกรณ์ ไม่ถูกตรวจพบและนำไปสู่การแก้ไขปัญหา

5. รองนายทะเบียนสหกรณ์ (สหกรณ์จังหวัด) ที่ได้รับมอบหมายจากนายทะเบียนสหกรณ์ให้กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการสหกรณ์ ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทการเป็นผู้กำกับดูแลสหกรณ์ตามกฎหมาย การตรวจการสหกรณ์จึงมีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ลดน้อยลงไป

6. ผู้ตรวจการสหกรณ์ได้รับมอบให้มาตรวจการสหกรณ์จำนวนมากเกินไปทำให้การทำหน้าที่ตรวจสอบสหกรณ์ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ และไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ ที่ใช้ในการตรวจสอบ จึงทำให้การเข้าตรวจสอบสหกรณ์ไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนงานที่วางไว้

สภาพข้อเท็จจริงของการตรวจการสหกรณ์ในปัจจุบัน และสภาพปัจจุบันการตรวจการสหกรณ์ ความเห็นต่าง ๆ จากการสนทนากลุ่มและการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านการตรวจการสหกรณ์ และอดีตนายทะเบียนสหกรณ์ สรุปได้ดังนี้

1. จากการสนทนากลุ่ม ในจังหวัดต่าง ๆ ตามภูมิภาคทั้ง 5 ภาคของประเทศ ซึ่งได้จากกลุ่มผู้ตรวจการสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์และรองนายทะเบียนสหกรณ์

1.1 การตรวจการสหกรณ์ควรดำเนินการในลักษณะไปกำกับให้สหกรณ์ทำให้ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การตรวจการจึงไม่ใช่ไปไล่จับสหกรณ์ที่กระทำผิด แต่จะต้องส่งเสริมและพัฒนาให้สหกรณ์กระทำการช่วยเหลือสมาชิกในแนวทางของระบบสหกรณ์ก่อน เมื่อสุดท้ายเห็นว่าสิ่งที่สหกรณ์กระทำไม่เกิดประโยชน์กับสมาชิก และเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบของการจัดการทั้งคณะกรรมการและฝ่ายจัดการ ผู้ตรวจการสหกรณ์จึงควรใช้อำนาจจัดการแบบเด็ดขาด และไม่เห็นด้วยกับการเข้าตรวจการสหกรณ์ทุกแห่งว่ามีผิดหรือไม่ผิดควรใช้ข้อมูลจากการส่งเสริมสหกรณ์ และการตรวจสอบบัญชีเป็นข้อมูลขั้นต้นในการพิจารณาเข้าตรวจสหกรณ์

1.2 สภาพการตรวจการสหกรณ์ในขณะนี้ เป็นการตรวจแบบจับผิด หรือตรวจเพื่อนับเป็นผลงาน และให้ครบตามแผนงานประจำปีที่กำหนดไว้ มิได้มีการตรวจเพื่อการแนะนำการดำเนินงานสหกรณ์ ข้าราชการรุ่นใหม่ขาดประสบการณ์และความรู้ในการตรวจการสหกรณ์ ควรเน้นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สหกรณ์

1.3 การตรวจการสหกรณ์เป็นการตรวจสอบความน่าเชื่อถือ ความสมบูรณ์ของการดำเนินงานทางการเงิน การดำเนินธุรกิจ เป็นการสอบถามความถูกต้อง ประเมินความเสี่ยง ต้องส่งเสริมแนะนำให้ถูกต้องตั้งแต่ต้น และติดตามแนะนำส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่กันไปทั้งสองด้าน

1.4 การส่งเสริมสหกรณ์ที่ดีมีประสิทธิภาพ เป็นการกำกับดูแลสหกรณ์ให้ถูกต้องตามอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ ตลอดจนกฎหมายสหกรณ์ แต่ปัจจุบันการดำเนินงานสหกรณ์มีความซับซ้อนมาก บางสหกรณ์มองหาช่องว่างของกฎหมายเพื่อดำเนินการที่นอกกลุ่ม นอกรอย และมีกลุ่มบุคคลบางกลุ่มพวกที่ด้อยคุณธรรมเข้าไปบริหารจัดการสหกรณ์มุ่งผลประโยชน์ตนเองและพวกพ้อง ดังนั้น จึงต้องมีการตรวจการสหกรณ์ในหลายระดับ เช่น (1) ตรวจเพื่อป้องปราม แนะนำให้แก้ไข (2) ตรวจเพื่อสั่งการระงับทันทีไม่ให้ลุกลาม (3) ตรวจเพื่อเอาผิดดำเนินคดีทางกฎหมาย

1.5 การตรวจการสหกรณ์ ควรมีการปฏิบัติมาตรฐานเดียวกัน เหมือนมาตรฐานงานสอบบัญชี และมีการปฏิบัติการตรวจการอย่างมีอิสระ เสรี เป็นหน่วยงานที่ไม่ขึ้นตรงกับจังหวัดอยู่ภายใต้กำกับของผู้ตรวจราชการกรมหรือของกรม และปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะส่งผลให้สหกรณ์มีการปฏิบัติอยู่ในกรอบของ พรบ.สหกรณ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทำให้สหกรณ์มีความเข้มแข็งในด้านการบริหารจัดการตามวัตถุประสงค์และอำนาจกระทำการที่สหกรณ์ได้รับการจดทะเบียนจัดตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์

1.6 ผู้ตรวจการสหกรณ์แต่ละคนมีความรับผิดชอบงานในหน้าที่หลายด้าน การทำหน้าที่การตรวจการไม่สามารถทำได้เต็มที่ ระบบการตรวจการจึงควรจะแยกผู้ทำหน้าที่การตรวจการสหกรณ์ออกจากการส่งเสริมสหกรณ์ ให้มีความชัดเจนในหน้าที่ และผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องปฏิบัติให้เป็นตัวอย่างที่ดี โดยต้องมีความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ พึงละเว้นจากอามิสสินจ้างต่าง ๆ ที่จะได้รับ มีความชัดเจนในเรื่องระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมาย ไม่มีส่วนได้เสียกับสหกรณ์และพึงระมัดระวังการใกล้ชิดกับคณะกรรมการสหกรณ์ และฝ่ายจัดการของสหกรณ์ป้องกันตนเองจากข้อครหาที่อาจจะเกิดขึ้น รวมถึงการกล่าวหาในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่กล่าวการข่มขู่ คุกคามจากสหกรณ์หรือผู้มีอิทธิพลในสหกรณ์หรือผู้มีอิทธิพลทางการเมือง

2. จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตรวจการสหกรณ์ จำนวน 2 ท่าน สรุปได้ดังนี้

นายบุญมี จันทรวงศ์ อดีตนายทะเบียนสหกรณ์ ให้ความเห็นว่า “พรบ.สหกรณ์ 2542 มาตรา 19 บัญญัติให้ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ดังนั้นผู้ตรวจการสหกรณ์จะต้องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบ เพื่อ

๑. สนับสนุนให้สหกรณ์ดำเนินกิจการเป็นไปตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งเป็นกฎ กติกาในการดำเนินงานของคณะกรรมการสหกรณ์และฝ่ายจัดการของสหกรณ์

2. สนับสนุนให้สหกรณ์เป็นองค์กรที่มีธรรมาภิบาล มีความโปร่งใส

3. สร้างความเข้มแข็งให้แก่สหกรณ์และความน่าเชื่อถือแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป เมื่อมีการตรวจการสหกรณ์แล้วพบว่ามิชอบกพร่อง พรบ.สหกรณ์มาตรา 20,22 ให้นายทะเบียนสหกรณ์เพิกถอนมติการประชุม หรือสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่อง สั่งปลดกรรมการสหกรณ์ มิใช่การจับผิด แต่เพื่อแก้ไขสิ่งที่ผิด

อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ ต้องมีความสามารถเป็นที่เลี้ยงให้คณะกรรมการสหกรณ์ในการประชุมคณะกรรมการการดูงบการเงิน งบทดลองและต้องส่งเสริมการฝึกอบรมคณะกรรมการสหกรณ์ ให้มีความรู้ ความเข้าใจบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของ

กรรมการเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่สหกรณ์ เนื่องจากสหกรณ์ไม่สามารถสร้างความเข้มแข็งได้ด้วยตนเอง แต่ต้องมีผู้แทนที่มีองค์ความรู้ รอบด้านด้วย ส่วนการตรวจการสหกรณ์ช่วยกำกับคณะกรรมการให้มีคุณธรรมและจริยธรรม

รองนายทะเบียนสหกรณ์ (สหกรณ์จังหวัด) ที่ได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์ (อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์) ต้องมีความรู้ ความเข้าใจ ความกล้า และรับผิดชอบที่จะต้องแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ด้วย เพราะหลายครั้งพบว่า ผู้ตรวจการสหกรณ์ตรวจพบข้อบกพร่องที่จะต้องสั่งให้สหกรณ์แก้ไข เช่น สหกรณ์การเกษตรสร้างคอนโดยมิเนียม สหกรณ์ออมทรัพย์ปล่อยกู้แก่กรรมการเกินกว่าระเบียบ รายเดียว 70 – 800 ล้านบาท แต่ตัวสหกรณ์จังหวัดหรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ไม่กล้าที่จะใช้อำนาจสั่งการดำเนินคดี เกรงกลัวอิทธิพลทำให้ปัญหาของสหกรณ์ถูกหมกหมมเอาไว้ จนเกิดปัญหาในสหกรณ์มากมาย สหกรณ์บางแห่งล้ม ยกตัวอย่าง เช่น สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด

การปล่อยให้สหกรณ์ปฏิบัติผิดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ จะนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ มากมาย การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ ที่มีการเลือกตั้งผู้สอบกิจการจากที่ประชุมใหญ่ก็ไม่สามารถแก้ไขได้เพราะมีที่มาแบบเดียวกับการเมือง คงเหลือแต่การให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ของรัฐเข้าไปตรวจสอบสหกรณ์ เพื่อให้สามารถคุ้มครองประโยชน์ของสมาชิกสหกรณ์ที่ถูกระงับจากผู้จัดการ ฝ่ายจัดการ หรือคณะกรรมการของสหกรณ์

ฝ่ายรัฐพยายามปล่อยให้สหกรณ์ดำเนินการโดยอิสระเสรี แต่ปรากฏว่าการดำเนินการของสหกรณ์มีปัญหาตามมาอีกมากมาย กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ต้องหาพันธมิตร มาช่วยเหลือในการพัฒนาผู้ตรวจการสหกรณ์ให้มีความสามารถและประสิทธิภาพในการตรวจสอบสหกรณ์ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทยที่มีการตรวจการธนาคารพาณิชย์ในการดำเนินการตรวจการ โดยเฉพาะการตรวจสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีการดำเนินงานคล้ายธนาคารพาณิชย์ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ระบบสหกรณ์

สหกรณ์ในปัจจุบันเขาเห็นว่านายทะเบียนสหกรณ์ออกคำสั่ง, ระเบียบ, ประกาศ ไปบังคับสหกรณ์มากมายหลายอย่าง แต่มันมีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องทำเพราะปัจจุบันความเสียหายที่เกิดขึ้นมีจำนวนสูงขึ้นมากนับเป็นหมื่น ๆ ล้าน ข้อบกพร่องมีหลากหลาย มีแนวโน้มว่าหากปล่อยให้ดำเนินการอิสระต่อไปจะยากต่อการแก้ไข และคนส่วนมากที่เป็นสมาชิกสหกรณ์มีจำนวนประมาณ 11 ล้านคน ซึ่งเป็นชนชั้นกลาง และผู้มีรายได้น้อย จะได้รับผลกระทบที่รุนแรง ยิ่งกว่าเศรษฐกิจล่มสลาย ปี 2540 กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย จึงไม่สามารถอยู่นิ่งเฉยได้ สาเหตุสำคัญ ๆ ได้แก่

1. สหกรณ์บางแห่งมีการทุจริต ฉ้อโกง ยักยอก
2. ดำเนินกิจการนอกกรอบวัตถุประสงค์และอำนาจกระทำการ เช่น กิจการแชร์สลากกินแบ่งคาดว่าจะเสียหายประมาณหมื่นล้านบาท กิจการบ้านจัดสรร หอพัก คอนโด
3. ดำเนินกิจการฝ่าฝืนระเบียบ ได้แก่
 - 3.1 จัดหาปุ๋ยโดยไม่สอบถามความต้องการจากสมาชิกก่อนและจ่ายเงินล่วงหน้าก่อนมีการรับปุ๋ย อาจทำให้เกิดความเสียหายนับ 1,000 ล้านบาท
 - 3.2 อนุมัติให้กู้แก่สมาชิกเกินเพดานเงินกู้หรือเกินกว่าความสามารถที่จะชำระหนี้รายเดือนได้

4. อนุมัติเงินกู้ให้แก่สหกรณ์อื่นโดยไม่ได้ดูถึงความสามารถในการชำระหนี้ ความมั่นคง อาศัยความคุ้นเคยกันในการให้กู้ ไม่มีการวิเคราะห์การให้กู้ หวังเพียงดอกเบี้ยสูง
5. ขายผลผลิตเป็นเงินเชื่อโดยไม่มีสัญญาและไม่มีหลักประกัน
6. ดำเนินการฝ่าฝืนข้อบังคับ ได้แก่
 - 6.1 นำเงินไปฝากสหกรณ์อื่น โดยมีได้คำนึงถึงความมั่นคงของผู้รับฝาก เป็นการดำเนินงานไม่รอบคอบ ไม่ระมัดระวัง ประมาทเลินเล่อ ก่อให้เกิดความเสียหายนับหมื่นล้านบาท
 - 6.2 นำเงินไปให้กู้แก่หน่วยงานราชการ เอกชน กุ๊ยม
7. ดำเนินการฝ่าฝืน พรบ.สหกรณ์ 2542 มาตรา 62 และประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ได้แก่
 - 7.1 นำเงินไปซื้อตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทธนาคารไม่อาวัล
 - 7.2 นำเงินไปซื้อหุ้นสามัญของบริษัท
 - 7.3 นำเงินไปซื้อหุ้นกู้ด้อยสิทธิ

รวมถึงเรื่องการไม่ยอมตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญ ตามความเป็นจริง ตาม พรบ.สหกรณ์ 2542 มาตรา 16 บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ระบบบัญชี และมาตรฐานการบัญชี ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์ได้มอบอำนาจให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ได้รับมอบอำนาจให้รับผิดชอบ ดังนั้นในกรณีที่สหกรณ์นำเงินไปฝากสหกรณ์อื่น บางแห่งไปฝากเกิดหมิ่นล้า แต่ปรากฏสหกรณ์ที่นำไปฝากเกิดการทุจริตในการบริหารงาน หรือถูกสั่งเลิก จึงต้องตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะเต็มจำนวน ความรับผิดชอบจึงต้องเกิดขึ้น ความเสียหายที่สหกรณ์ได้รับมีผลกระทบถึงสมาชิก ดังนั้น นายทะเบียนสหกรณ์จึงต้องออกเกณฑ์กำกับมากำกับการทำงานของสหกรณ์และนายทะเบียนสหกรณ์ต้องใช้อำนาจสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องตั้งแต่ต้น ตั้งแต่ตอนนำไปฝาก โดยผู้ตรวจการสหกรณ์ ต้องรายงานให้นายทะเบียนสหกรณ์ทราบ และสั่งการไป หากสหกรณ์ไม่ปฏิบัติตามก็ต้องดำเนินการตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจในการเข้าตรวจสอบสหกรณ์ มีอำนาจสั่งให้สหกรณ์ชี้แจงข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นขั้นเตรียมการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ ดังนั้นจึงต้องทำหน้าที่ของตนเองให้ดีที่สุด มีประสิทธิภาพที่สุด

ดร.จุมพล สงวนสิน อธิบดีอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้กล่าวถึงเรื่องการตรวจการสหกรณ์ ไว้ดังนี้

“... เรื่องกลุ่มตรวจการสหกรณ์ ที่ผมให้ตั้งขึ้นมา เริ่มแรกผมต้องการให้มีกลุ่มเจ้าภาพที่ชัดเจนเรื่องการตรวจการสหกรณ์เป็นภารกิจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ของพวกเราที่ต้องทำกันอยู่แล้ว ฉะนั้น เมื่อผมตั้งกลุ่มตรวจการสหกรณ์ขึ้นมา เพื่อจะให้มีกลุ่มนี้เจ้าภาพเพื่อจะให้มีคนที่จะสามารถรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ภายในพื้นที่ของเรา มาวิเคราะห์ ศึกษา แล้วทำเป็นข้อมูลเสนอให้สหกรณ์จังหวัด หรือ ผู้อำนวยการพื้นที่ พิจารณาว่าสหกรณ์ในพื้นที่ของเราเป็นอย่างไรบ้าง มีสหกรณ์ไหนที่ต้องเร่งด่วนเข้าไปดำเนินการ มีสหกรณ์ไหนที่พอจะแก้ไขได้ มีสหกรณ์ไหนที่พอจะตรวจแบบธรรมดาได้ตามแผนที่จะต้องเข้าตรวจปีละ 1-2 ครั้ง ตรงนี้คือสิ่งที่ผมต้องการในการตั้งกลุ่มตรวจการสหกรณ์นี้ขึ้นมา ที่บอกว่าเป็นเจ้าภาพและยกประเด็นนี้ขึ้นมาเพื่อให้ความสำคัญกับการกำกับ ดูแล ผมมีความรู้สึก ว่า พวกเรา...ไม่ค่อยได้ทำเรื่องตรวจการสหกรณ์ เหมือนกับไม่เคยทำกันมา

ก่อน ในบางแห่งสอบถามเหมือนกับไม่เคยทำ บางแห่งทำเหมือนกัน ทำแต่เพียงเข้าไปแล้ว ก็เปิดๆ ดู แล้วบันทึกว่าได้เข้ามาตรวจแล้ว เพื่อให้ได้ครบตามตัวชี้วัด มันก็เลยมีความรู้สึกว่า ทำไม ถ้าเราตรวจไปตามปกติ เหมือนปกติ คนไปตรวจคือผู้ตรวจการสหกรณ์ คนที่สหกรณ์จังหวัดหรือผู้อำนวยการพื้นที่ใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ แต่งตั้งสั่งการมอบหมายไป ในกลุ่มตรวจการสหกรณ์ ถ้าจังหวัดเล็กก็มีอัตรากำลัง 2-3 คน จังหวัดใหญ่ก็เพิ่มอัตรากำลัง 4-5 คน ทีนี้ถ้าเกิดคนไม่พอ เพราะว่าจังหวัดใหญ่มีสหกรณ์มาก เราก็ตั้งเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ เพิ่มเติมไปหรือถ้าเราต้องการให้ได้ข้อมูล ถ้าไม่ตั้งเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ให้เป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ด้วย ก็จะไม่ตรวจการอะไรเลย ได้แต่ส่งเสริมอย่างเดียว กลุ่มตรวจการสหกรณ์นี้ให้นำข้อมูลไปวิเคราะห์หรือศึกษาเพื่อดูว่า สถานภาพหรือสถานการณ์ของสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรเป็นอย่างไร จะได้เข้าไปแก้ไขได้ทัน ผมให้ความสำคัญเรื่องการเข้าไปกำกับดูแลในการตรวจการสหกรณ์ ตั้งแต่ต้นแล้วว่า จะให้มีกลุ่มตรวจการสหกรณ์ มีกระบวนการในการเข้าไปกำกับดูแลการตรวจการสหกรณ์ โดยเฉพาะการเข้าไปตรวจดูสหกรณ์ อันไหนที่เราพอจะรู้เอาแค่เป็นเงา ๆ ใช้คำพูดอย่างนี้ละ ว่าถ้ามันมีปัญหาท่านต้องลงไป บางคนอาจจะบอกว่าไม่เจออะไรแค่ปัญหานิดหน่อย ที่สำคัญว่า เราพบข้อบกพร่อง ข้อบกพร่องนั้น เรามีอำนาจหน้าที่อะไร ก็ขอให้ทำให้ครบ เพราะถ้าไม่ทำอะไรเลย มันจะย้อนกลับมาถึงตัวเรา”

สรุป

การศึกษาวิจัยเรื่องแนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยระบบการตรวจการสหกรณ์ จากกลุ่มตัวอย่างซึ่งเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ จำนวน 300 คน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตรวจการสหกรณ์ จำนวน 2 ท่าน พบว่าปัญหาและอุปสรรคส่วนใหญ่ของผู้ตรวจการสหกรณ์ มี 6 ประเด็นหลัก คือ (1) การให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ ไม่สามารถทำได้อย่างต่อเนื่อง (2) การมอบหมายให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ ตรวจสอบสหกรณ์ที่ตนเองทำหน้าที่เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์นั้นด้วย มีความทับซ้อนในบทบาทหน้าที่ จึงทำให้การตรวจการสหกรณ์ไม่ปรากฏข้อบกพร่องที่แท้จริง (3) ผู้ตรวจการสหกรณ์ ไม่สามารถเข้าตรวจการสหกรณ์ได้ตามแผน เนื่องจากมีงานประจำและงานนโยบายเร่งด่วนเพิ่มมากขึ้น ทั้งการเข้าตรวจการเป็นทีมไม่สามารถทำได้ตามแผนงานเนื่องจากผู้ตรวจการในทีมมาจากหลายกลุ่มงาน (4) ผู้ตรวจการสหกรณ์ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบสหกรณ์อย่างจริงจัง และในการเข้าตรวจสอบสหกรณ์ไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางที่วางไว้ จึงทำให้ปัญหาข้อบกพร่องต่างๆ ในสหกรณ์ ไม่ถูกตรวจพบและนำไปสู่การแก้ไขปัญหา (5) รองนายทะเบียนสหกรณ์ (สหกรณ์จังหวัด) ที่ได้รับมอบหมายจากนายทะเบียนสหกรณ์ให้กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการสหกรณ์ ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทการเป็นผู้กำกับดูแลสหกรณ์ตามกฎหมาย การตรวจการสหกรณ์จึงมีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ลดน้อยลงไป และ (6) ผู้ตรวจการสหกรณ์ได้รับมอบให้มาตรวจการสหกรณ์จำนวนมากเกินไปทำให้การทำหน้าที่ตรวจสอบสหกรณ์ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ และไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ ที่ใช้ในการตรวจสอบ จึงทำให้การเข้าตรวจสอบสหกรณ์ไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนงานที่วางไว้

สำหรับผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตรวจการสหกรณ์ ทั้ง 2 ท่าน เห็นสอดคล้องกันว่า รองนายทะเบียนสหกรณ์ (สหกรณ์จังหวัด) ต้องกล้าใช้อำนาจในการสั่งการให้สหกรณ์ที่ดำเนินการที่ผิด

กฎระเบียบ ข้อบังคับ เร่งดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง อีกทั้งผู้ตรวจการสหกรณ์ ยังขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการตรวจการสหกรณ์ อย่าลืกรั้ง และเข้าตรวจการสหกรณ์เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมาย ตามตัวชี้วัดเท่านั้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

ส่งเสริมสหกรณ์, กรม. แนวทางปฏิบัติงานของผู้ตรวจการสหกรณ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2547.

ส่งเสริมสหกรณ์, กรม. คู่มือผู้ตรวจการสหกรณ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2548.

ส่งเสริมสหกรณ์, กรม. คู่มือผู้ตรวจการสหกรณ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2550.

ส่งเสริมสหกรณ์, กรม. แนวทางการตรวจการสหกรณ์และแก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด, 2553.

กฎหมาย

“พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 116, 23 เมษายน 2542, หน้า 1.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

เกียรติพงษ์ เพ็ญพิง. “รูปแบบการตรวจการสหกรณ์ที่เหมาะสม (ศึกษาเฉพาะการตรวจการสหกรณ์ในเขตภาคกลาง)”. เอกสารประกอบการขอประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2557.

ถาวร สุภณาวรรณ. “ศึกษาปัญหาข้อบกพร่องของสหกรณ์ที่พบจากการตรวจการสหกรณ์ของผู้ตรวจการสหกรณ์จังหวัดระยอง”. เอกสารประกอบการขอประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ สำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2554.

ถาวร สุภณาวรรณ. “ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์เกี่ยวกับการเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ในเขตตรวจราชการที่ 9”. เอกสารประกอบการขอประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ สำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2555.

ถาวร สุภณาวรรณ. “ปัจจัยความสำเร็จในการตรวจการสหกรณ์ในเขตตรวจราชการที่ 3”. เอกสารประกอบการขอประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ สำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2555.

ปราณี อ้นเกษม. “ทัศนคติของสหกรณ์ที่มีต่อการตรวจการสหกรณ์”. เอกสารประกอบการขอ
ประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาระบบการตรวจการ
สหกรณ์ สำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2551.

สุพจน์ มาศเกษม. “การแก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์”. เอกสารประกอบการขอประเมินบุคคล
เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงนักริชาการสหกรณ์ 8ว กลุ่มส่งเสริมและพัฒนาการบริหารการจัดการ
สหกรณ์ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดกาฬสินธุ์. 2552.

สัมภาษณ์

บุญมี จันทรวงศ์, อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์. สัมภาษณ์. 19 พฤษภาคม 2561.

จุมพล สงวนสิน, อดีตอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์. สัมภาษณ์. 20 พฤษภาคม 2561.

ภาคผนวก

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ นายวิศิษฐ์ ศรีสุวรรณ

วัน เดือน ปีเกิด 17 ตุลาคม 2507

การศึกษา

ปี 2529 เทคโนโลยีการเกษตรบัณฑิต (ทษบ.) เศรษฐศาสตร์สหกรณ์
มหาวิทยาลัยแม่โจ้

ปี 2536 รัฐศาสตร์บัณฑิต (รบ.) รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ปี 2542 รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต (ศศม.) รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประวัติการทำงาน

ปี 2553 – 2554 สหกรณ์จังหวัดเลย สำนักงานสหกรณ์จังหวัดเลย

ปี 2554 – 2557 สหกรณ์จังหวัดศรีสะเกษ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดศรีสะเกษ

ปี 2557 สหกรณ์จังหวัดบุรีรัมย์ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดบุรีรัมย์

ปี 2557 – 2560 ผู้ตรวจราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์

ตำแหน่งปัจจุบัน ปี 2560 – ปัจจุบัน รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเศรษฐกิจ

เรื่อง แนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยระบบการตรวจการสหกรณ์

ผู้วิจัย นายวิศิษฐ์ ศรีสุวรรณ หลักสูตร วปอ รุ่นที่ 60

ตำแหน่ง รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การสหกรณ์ในประเทศไทยนับว่ามีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ประชาชนของประเทศไทยไม่น้อยกว่า 11 ล้านครัวเรือนเป็นสมาชิกสหกรณ์ มีมูลค่าสินทรัพย์รวมของสหกรณ์ทั้งประเทศ 2.78 ล้านล้านบาท สหกรณ์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ (อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์) ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจการกำกับดูแลสหกรณ์โดยมีเครื่องมือสำคัญคือผู้ตรวจการสหกรณ์ ที่จะเข้าตรวจสอบสหกรณ์แต่เนื่องจากในระยะเวลาที่ผ่านมาหลายสิบปี กรมส่งเสริมสหกรณ์ขาดการพัฒนาประสิทธิภาพของผู้ตรวจการสหกรณ์อย่างต่อเนื่องและจริงจัง จึงส่งผลกระทบต่อการทำงานกำกับดูแลสหกรณ์ในประเทศ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนที่เป็นสมาชิกสหกรณ์และระบบสหกรณ์ของประเทศไทย ผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาแนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยระบบการตรวจการสหกรณ์ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความบกพร่องเสียหาย หรือถ้ามีข้อผิดพลาดบกพร่อง ต้องนำไปสู่การแก้ไขให้เกิดผลดี รวมทั้งการสร้างเกณฑ์กำกับการทำงานของสหกรณ์ให้มีมาตรฐานต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- เพื่อศึกษาสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง อุปสรรคที่เกิดขึ้นและความเห็นต่าง ๆ ของการตรวจการสหกรณ์ในปัจจุบัน
- เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานตรวจการสหกรณ์
- เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ให้เป็นกลไกสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์

ขอบเขตของการวิจัย

- ขอบเขตด้านกลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย ผู้ตรวจการสหกรณ์ จำนวน 300 ราย และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 ราย
- ขอบเขตด้านพื้นที่ : 77 จังหวัด

3. ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาข้อมูลจากการวิจัย เอกสาร และจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการตรวจการสหกรณ์ เพื่อกำหนดแนวทาง รูปแบบ หรือวิธีการตรวจการสหกรณ์ที่จะมีส่วนผลักดันและเสริมสร้างให้สหกรณ์มีความเข้มแข็ง

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Quality Research) มีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการเก็บข้อมูลจากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
2. การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ผู้วิจัยดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (Indepth Interview) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตรวจการสหกรณ์ จำนวน 2 คน ประกอบด้วยนายบุญมี จันทรวงศ์ อติตอธิตกรมส่งเสริมสหกรณ์ และ ดร.จุมพล สงวนสิน อติตอธิตกรมส่งเสริมสหกรณ์ กลุ่มผู้ตรวจการสหกรณ์ในพื้นที่จังหวัดนครศรีธรรมราช, น่าน, ชัยนาท, อุบลราชธานี และสุราษฎร์ธานี จำนวน 5 กลุ่ม อีกทั้งทอดแบบสอบถามแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ทั่วประเทศ กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 300 คน โดยแบบสอบถามแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ตรวจการสหกรณ์ ส่วนที่ 2 ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ตรวจการสหกรณ์ ส่วนที่ 3 ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตรวจการสหกรณ์ และส่วนที่ 4 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการตรวจสอบสหกรณ์
3. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่ได้จากข้อ 1 และ 2 มาทำการวิเคราะห์เชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่อให้ได้คำตอบตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ผลการวิจัย

1. ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นของการตรวจการในปัจจุบัน

จากการศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นของการตรวจการในปัจจุบันจากผู้ตรวจการสหกรณ์ สรุปในแต่ละประเด็น ได้ดังนี้

 - 1.1 การทุจริตในสหกรณ์มีความซับซ้อนหลากหลายรูปแบบวิธีการ ผู้ตรวจการสหกรณ์บางส่วนขาดประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบ จึงทำให้ไม่พบความผิดปกติในการดำเนินการของสหกรณ์ จะพบอีกครั้งเมื่อปัญหาลุกลามมากแล้ว จนเกิดวิกฤตในสหกรณ์
 - 1.2 การให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ เพื่อให้ทำหน้าที่ผู้ตรวจการสหกรณ์ ที่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถทำได้อย่างต่อเนื่อง ข้าราชการที่ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ ไม่ได้เข้ารับการศึกษอบรมหลักสูตรผู้ตรวจการระดับพื้นฐาน ผู้ที่ผ่านหลักสูตรระดับพื้นฐานไม่ได้เข้ารับการอบรมหลักสูตรระดับกลางและระดับสูงอย่างต่อเนื่อง
 - 1.3 การมอบหมายให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ ตรวจสอบสหกรณ์ที่ตนเองทำหน้าที่ เป็นเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์นั้นด้วย มีความทับซ้อนในบทบาทหน้าที่ เมื่อผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องเป็นผู้กำกับให้สหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องต้องแก้ไขข้อบกพร่องที่ตรวจพบ จึงทำให้การตรวจการสหกรณ์ไม่ปรากฏข้อบกพร่องที่แท้จริง

1.4 ผู้ตรวจการสหกรณ์ ไม่สามารถเข้าตรวจการสหกรณ์ได้ตามแผน เนื่องจากมีงานประจำและงานนโยบายเร่งด่วนเพิ่มมากขึ้น การเข้าตรวจการเป็นทีมไม่สามารถทำได้ตามแผนงาน เนื่องจากผู้ตรวจการในทีมมาจากหลายกลุ่มงาน

1.5 ผู้ตรวจการสหกรณ์ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบสหกรณ์อย่างจริงจัง เข้าตรวจสอบสหกรณ์ไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางที่วางไว้ จึงทำให้ปัญหาข้อบกพร่องต่างๆ ในสหกรณ์ ไม่ถูกตรวจพบและนำไปสู่การแก้ไขปัญหา

1.6 รองนายทะเบียนสหกรณ์ (สหกรณ์จังหวัด) ที่ได้รับมอบหมายจากนายทะเบียนสหกรณ์ให้กำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการสหกรณ์ ขาดความรู้ ความเข้าใจในบทบาทการเป็นผู้กำกับดูแลสหกรณ์ตามกฎหมาย การตรวจการสหกรณ์จึงมีบทบาทในการสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ลดน้อยลงไป

1.7 ผู้ตรวจการสหกรณ์ได้รับมอบให้มาตรวจการสหกรณ์จำนวนมากเกินไป ทำให้การทำหน้าที่ตรวจสอบสหกรณ์ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ ไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ อุปกรณ์ เครื่องมือต่างๆ ที่ใช้ในการตรวจสอบ จึงทำให้การเข้าตรวจสอบสหกรณ์ไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผนงานที่วางไว้

2. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การตรวจการสหกรณ์

จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อ การตรวจการสหกรณ์ ของผู้ตรวจการสหกรณ์ ที่สำคัญแบ่งเป็น 2 ด้าน ดังนี้

2.1 ด้านผู้ตรวจการสหกรณ์ คือ การขาดความรู้ความเข้าใจ และทักษะในด้านการตรวจการสหกรณ์ โดยเฉพาะด้านการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินและการบัญชี และระเบียบและคำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.2 ด้านฝ่ายกรรมการและฝ่ายจัดการสหกรณ์ คือ สหกรณ์ไม่สนับสนุน ไม่อำนวยความสะดวก ในการให้ข้อมูล เอกสารหลักฐานในการตรวจสอบแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ อีกทั้งไม่ให้ความสำคัญ และไม่ยอมให้เข้าตรวจการสหกรณ์ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการเข้าถึงการค้นหาข้อบกพร่องและปัญหาในการดำเนินงานที่แท้จริงของสหกรณ์ได้

3. แนวทางการสร้างความเข้มแข็งให้สหกรณ์ด้วยการตรวจการสหกรณ์

3.1 การพัฒนาระบบการตรวจการสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง ระบบการตรวจการสหกรณ์ที่เหมาะสม มีองค์ประกอบ 8 ส่วน

3.2 การพัฒนาศักยภาพของผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ เป็นข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ได้รับแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ ให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ แนวทางการพัฒนาศักยภาพผู้ตรวจการสหกรณ์ ต้องมีการให้การฝึกอบรมผู้ตรวจการสหกรณ์อย่างเป็นระบบในแนวทางเดียวกันกับที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ให้คำแนะนำแก่กรมส่งเสริมสหกรณ์ ในการพัฒนาผู้ตรวจการสหกรณ์ โดยจัดตั้งเป็นโรงเรียนผู้ตรวจการสหกรณ์

3.3 การพัฒนาเกณฑ์กำกับสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ การพัฒนาเกณฑ์กำกับสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ที่กำหนดขึ้นใหม่ไม่เคยดำเนินการมาก่อน คือการให้สหกรณ์รายงานข้อมูลตามแบบรายงาน จะช่วยให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ สามารถพัฒนางานตรวจการสหกรณ์ ให้

สามารถสร้างความเข้มแข็งแก่สหกรณ์ได้ โดยการป้องกัน การกระทำทุจริตในสหกรณ์ และตรวจติดตาม การดำเนินงานสหกรณ์แบบ Off Site ในการกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ

ข้อเสนอแนะ

1. ด้านนโยบาย

1.1 ความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตในสหกรณ์ นับวันจะเพิ่มจำนวนมากขึ้น ผู้บริหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และคณะรัฐมนตรี ต้องให้ความสำคัญกับการออกกฎหมาย ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ที่ทำหน้าที่กำกับดูแล และตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์ ออมทรัพย์ ออกจากระบบราชการเนื่องจากปัจจุบัน กรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่มีความสามารถที่จะกำกับดูแลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.2 ควรเร่งรัดดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้สอดคล้อง กับบริบทการดำเนินงานของสหกรณ์ในปัจจุบัน

1.3 กรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยผู้บริหารกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ทำหน้าที่เป็น นายทะเบียนสหกรณ์ และรองนายทะเบียนสหกรณ์ ต้องให้ความสำคัญกับการตรวจการสหกรณ์ จัดระบบการพัฒนาผู้ตรวจการสหกรณ์อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ อีกทั้งต้องสร้างความก้าวหน้าใน ตำแหน่งหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์

2. ด้านปฏิบัติการ

2.1 พัฒนาระบบตัวชี้วัดการตรวจการสหกรณ์จากเชิงปริมาณไปสู่ตัวชี้วัดเชิง คุณภาพ ซึ่งต้องเน้นคุณภาพในการตรวจการสหกรณ์ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริต ประพฤติ มิชอบในวงการสหกรณ์ รักษาความเชื่อถือ เชื่อมมั่นในระบบสหกรณ์ของสมาชิกสหกรณ์และประชาชนทั่วไป

2.2 ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการสร้างโปรแกรมระบบย่อย ๆ เข้ามาเสริมระบบการ ตรวจการสหกรณ์โดยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ เพื่อใช้กำกับติดตามการทำงาน of สหกรณ์ได้อย่าง รวดเร็วทันเหตุการณ์ก่อนที่จะเกิดความเสียหายขึ้นในสหกรณ์

2.3 ในระบบการตรวจการสหกรณ์ ควรสนับสนุนให้สหกรณ์สร้างระบบตรวจสอบ กิจการภายในของสหกรณ์ขึ้นเองให้เข้มแข็ง โดยผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ที่เลือกตั้งมาจาก สมาชิกในที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ มีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้ชัดเจนเป็นระดับๆ ไป และการทำงานของผู้ตรวจสอบกิจการ ในตรวจสอบสหกรณ์ควรมีการประสานงานกับผู้ตรวจการ สหกรณ์ที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำงานแบบเชื่อมโยงกันในการตรวจสอบสหกรณ์

2.4 ในระบบการตรวจการสหกรณ์ กำหนดให้มีกลุ่มตรวจการสหกรณ์ เข้ามา สนับสนุนงานวิชาการ ด้านการวิเคราะห์หาข้อบกพร่องและเสนอแนะแนวการใช้ดุลยพินิจทาง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจการสหกรณ์ แก่ผู้ตรวจการสหกรณ์และรองนายทะเบียนสหกรณ์ ควรมีการพัฒนา กลุ่มตรวจการสหกรณ์อย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ ให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ และ สร้างขวัญกำลังใจในการทำงานและโอกาสความก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

2.5 ควรสร้างระบบตรวจการสหกรณ์ให้มีเครือข่ายแลกเปลี่ยนเรียนรู้ องค์ความรู้ ในการตรวจการสหกรณ์ มีการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนความรู้ในการตรวจการสหกรณ์เป็นประจำในทุก ระดับ มีการจัดประชุมแลกเปลี่ยนเรียนรู้การตรวจสอบสหกรณ์กับองค์กรตรวจสอบสหกรณ์ในระดับนานาชาติ

3. ด้านวิชาการ

3.1 การจัดระบบการให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องมีความต่อเนื่อง ตั้งแต่หลักสูตรระดับพื้นฐาน หลักสูตรระดับกลาง และหลักสูตรระดับสูง โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เข้ามาร่วมในการพัฒนาหลักสูตร เพื่อสร้างมาตรฐานในการเรียนรู้การตรวจการสหกรณ์

3.2 ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาด้านการตรวจการสหกรณ์ และมีการนำเสนอ ผลงานการวิจัยและพัฒนาการตรวจการสหกรณ์เป็นประจำทุกปี เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้

3.3 การพัฒนาคู่มือการตรวจการสหกรณ์ จะต้องทำอย่างต่อเนื่อง รวมถึงการสร้างคู่มือใหม่ในการตรวจการสหกรณ์ และคู่มือการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อให้ นายทะเบียนสหกรณ์ และผู้ตรวจการสหกรณ์สามารถทำงานได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ป้องกันการถูกฟ้องดำเนินคดีจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนเอง