



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักบริหารกลาง กลุ่มบริหารทรัพยากรบุคคล โทร. ๐ ๒๐๑๖ ๘๘๘๘ ต่อ ๔๒๐๙

ที่ กษ ๐๔๐๑/อ ๓๑๑

วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๘

เรื่อง แจ้งเวียนบทคัดย่อของผลงาน

เรียน ผู้อำนวยการสำนัก/ผู้อำนวยการศูนย์/ผู้อำนวยการกอง/หัวหน้ากลุ่มตรวจสอบภายใน/
หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบบริหาร/ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ที่ ๑ - ๑๐/
ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ทุกจังหวัด

ตามประกาศกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๗ เรื่อง รายชื่อผู้ผ่านการประเมินบุคคลเพื่อเข้ารับการประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญ โดยให้ข้าราชการ รายนายนันต์ แจ่มจอน เป็นผู้ผ่านการประเมินบุคคลเพื่อเข้ารับการประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการตรวจสอบบัญชีเชี่ยวชาญ (ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการสหกรณ์) ตำแหน่งเลขที่ ๙๘๒ สำนักมาตรฐานการบัญชีและการสอบบัญชี กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ นั้น เพื่อให้การประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญ เป็นไปตามแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและลงโทษผู้แจ้งข้อมูลเท็จเกี่ยวกับคุณสมบัติและผลงานของบุคคลในการขอรับการประเมิน ซึ่งเป็นไปตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๕ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๖๗ และประกาศ อ.ก.พ. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ โดยกำหนดให้ผู้ขอรับการประเมินจัดทำบทคัดย่อ และให้กลุ่มบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นผู้แจ้งเวียนบทคัดย่อ เป็นระยะเวลา ๑๐ วันทำการ หากไม่มีผู้ใดคัดค้านให้นำเสนอผลงานเข้ารับการประเมินต่อไป

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติที่กำหนด จึงขอแจ้งเวียนบทคัดย่อ ของข้าราชการ รายนายนันต์ แจ่มจอน จำนวน ๓ เรื่องตามเอกสารที่แนบมาพร้อมนี้ อนึ่ง หากมีผู้ใดคัดค้านผลงาน โปรดแจ้งไปยังกลุ่มบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักบริหารกลาง กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นลายลักษณ์อักษร ภายในวันจันทร์ที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๘ ทั้งนี้ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ไม่มีผู้ใดคัดค้าน กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จะได้ส่งผลงานของข้าราชการรายดังกล่าว เข้ารับการประเมินผลงานต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และแจ้งเวียนข้าราชการในสังกัดทราบทั่วกัน

(นางสาวชณิษฐา หิรัญสุทธิ)
ผู้อำนวยการสำนักบริหารกลาง

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่อง แนวทางการป้องกันการทุจริตโดยกลไกการตรวจสอบกิจการสหกรณ์
 โดย นายอนันต์ แจ่มจอน นิติกรชำนาญการพิเศษ
 สังกัดกลุ่มนิติการ สำนักบริหารกลาง กรมตรวจบัญชีสหกรณ์
 ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นักวิชาการตรวจสอบบัญชีเชี่ยวชาญ
 (ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการสหกรณ์)
 สังกัด สำนักมาตรฐานการบัญชีและการสอบบัญชี กรมตรวจบัญชีสหกรณ์
 ปี พ.ศ. 2568

การศึกษาเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบถึงการทุจริตในสหกรณ์ที่เกิดขึ้นหลายแห่งที่มีความสัมพันธ์กับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ ตามที่ปรากฏเป็นข่าวและจากการผลตรวจสอบพบว่ากระทำการทุจริตมาอย่างต่อเนื่องโดยไม่มีบุคคลในสหกรณ์หรือบุคคลภายนอกที่รู้รับทราบหรือตรวจพบ ทั้งที่สหกรณ์กำหนดแนวทางการดำเนินงานให้มีบุคคลแบ่งแยกอำนาจหน้าที่การดำเนินงานของแต่ละบุคคลไว้อย่างชัดเจน มีคณะกรรมการดำเนินงานสหกรณ์วางแผนการดำเนินงาน ผู้จัดการมีหน้าที่ดำเนินกิจการของสหกรณ์ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และเจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่บัญชี เจ้าหน้าที่การตลาด เจ้าหน้าที่คอมพิวเตอร์ ล้วนมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานที่แบ่งแยกและสอบทานการปฏิบัติงานกันตามที่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ มาตรฐานการควบคุมภายในที่สหกรณ์แต่ละแห่งกำหนดเพื่อป้องกันความเสี่ยงทางการเงินที่อาจจะเกิดขึ้น

การศึกษาได้นำตัวอย่างสหกรณ์ทั้งประเภทออมทรัพย์และสหกรณ์การเกษตรที่มีการทุจริต พบว่าปัญหาการทุจริตในสหกรณ์ที่เกิดขึ้น ในเบื้องต้นอาจพิจารณาว่าเป็นปัญหาบกพร่อง ผิดพลาดเพียงเล็กน้อย รู้ไม่เท่าทัน หรือผู้เกี่ยวข้องเพียงขาดความรู้ หรือเกิดจากการไว้วางใจผู้มีหน้าที่ หรือเกรงกลัวอำนาจ หรือขาดความตระหนักในการป้องกันความเสี่ยงตามมาตรการที่กำหนดเพียงเล็กน้อยสามารถผ่อนผันหรือลดความระมัดระวังลงได้ตามสถานการณ์ความจำเป็นของสหกรณ์แต่ละแห่ง แต่จากการตรวจสอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี พนักงานเจ้าหน้าที่ตำรวจ และหน่วยงานตรวจสอบอื่นปรากฏว่า การทุจริตในสหกรณ์ที่ปรากฏเป็นข่าวและจากผลการตรวจสอบเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาทั้งหมดของสหกรณ์ ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่ที่เป็นสาระสำคัญนำมาสู่การทุจริตนั้นมาจากการดำเนินงานของสหกรณ์ที่มีปัญหาภายใน เปรียบเสมือนการทุจริตของสหกรณ์เป็นยอดของภูเขาน้ำแข็งในมหาสมุทรที่บุคคลส่วนใหญ่เห็นเป็นเพียงส่วนน้อย แต่ปัญหาที่เป็นสาระสำคัญยิ่งกว่าคือปัญหาการบริหารจัดการของสหกรณ์ที่บุคคลภายในสหกรณ์เพียงจำนวนน้อยให้ความสนใจ และเมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องแล้วพบว่า คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการ ตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างถูกต้อง และควบคุม การปฏิบัติงานของฝ่ายจัดการ ผู้จัดการสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่จัดการงานของสหกรณ์ และปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการดำเนินงานมอบหมาย ควบคุมดูแล การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายในสหกรณ์ ฝ่ายจัดการมีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มอบหมายและตามที่กฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบที่สหกรณ์กำหนด แต่จากผลการตรวจสอบทุจริตกลับพบว่าการทุจริตเกิดจากบุคคลภายในสหกรณ์ได้แก่ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่บัญชี เป็นต้น ทั้งกระทำโดยลำพังและร่วมกันหรือกระทำร่วมกับบุคคลภายนอกโดยสมรู้ร่วมคิดกัน กระทำทุจริต หรือละเลยเพิกเฉย ปล่อยให้ผู้กระทำความผิดกระทำทุจริตโดยมิได้ทักท้วง ตักเตือน ลงโทษ จึงอาจ

ถือได้ว่าคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ภายในสหกรณ์ ก็อาจถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในการปฏิบัติงานอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ขณะที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ กำกับดูแล และ ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายมีข้อจำกัดในการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีบุคลากรและงบประมาณ ไม่เพียงพอแก่การให้กำกับให้สหกรณ์ทุกแห่งปฏิบัติตามกฎหมายทุกเรื่องตลอดเวลาทำให้ไม่สามารถเข้าตรวจสอบ สหกรณ์ได้เป็นแต่ครั้งเป็นระยะเวลาสั้นและต่อเนื่องสม่ำเสมอ ส่วนผู้ตรวจสอบกิจการกฎหมายกำหนดให้ สหกรณ์ต้องมีผู้ตรวจสอบกิจการทุกสหกรณ์จึงมีผู้ตรวจสอบกิจการทำการตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับ เจตนาธรมณ์ของกฎหมายมุ่งให้สมาชิกทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ ให้เป็นไป ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการจึงต้องเป็นสมาชิกของสหกรณ์ในเบื้องต้นและต้องเป็นผู้ที่ได้รับ เลือจากสมาชิกสหกรณ์ในที่ประชุมใหญ่ รวมถึงต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ การบังคับบัญชา หรือถูกรวบงำโดยผู้มีอำนาจ จึงสามารถปฏิบัติงานได้อย่างสุจริต โปร่งใส และมีหน้าที่ตรวจสอบ กิจการและรายงานผลการตรวจสอบกิจการเพื่อเสนอแนะข้อคิดเห็นเป็นรายเดือนต่อคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ และรายงานผลการตรวจสอบกิจการต่อสมาชิกของสหกรณ์ในที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์เป็นประจำปี รวมถึงให้รายงานกรณีมีเหตุจำเป็น ข้อบกพร่อง ทุจริต แก่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในทันที จึงได้ศึกษาแนวทางการป้องกันการทุจริตโดยกลไกการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ เพื่อเป็นแนวทางให้แก่ ผู้ตรวจสอบกิจการและผู้เกี่ยวข้องใช้ประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่

จากผลการศึกษาแนวทางการป้องกันการทุจริตโดยกลไกการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พบว่า กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ และมาตรฐานการควบคุมภายในที่ดี ถือเป็นมาตรฐานที่กำหนดไว้ เพื่อให้ การปฏิบัติงานของผู้เกี่ยวข้องเป็นไปโดยถูกต้อง ป้องกันการทุจริตได้ การตรวจสอบของผู้ตรวจสอบกิจการที่ดี จึงควรมีการศึกษาแนวทางการตรวจสอบกิจการที่ดีตามที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้จัดทำและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ได้แก่การศึกษาสภาพแวดล้อมของกิจการ การบริหารจัดการ การควบคุม การประเมินการควบคุมภายใน การประเมินความเสี่ยงเพื่อให้ผู้ตรวจสอบกิจการใช้ในการวางแผนการตรวจสอบได้ได้ถูกต้องเหมาะสม และ เพื่อทดสอบแนวคิดจึงได้ทดสอบนำตัวอย่างการทุจริตในสหกรณ์พบว่า ผู้ทุจริตจะกระทำการอันเป็นการละเมิด ต่อกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ และมาตรฐานการควบคุมภายในที่ดี โดยคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องลดความระมัดระวัง ไม่ตรวจสอบควบคุม ไร้วางใจ ไม่มีการตรวจสอบ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด จึงเป็นช่องว่างให้ผู้ไม่ประสงค์ดีกระทำการทุจริตได้โดยไม่ยากนัก การละเมิดต่อมาตรฐาน การควบคุมภายในที่ดีข้างต้นนั้น ซึ่งหากผู้ตรวจสอบกิจการได้ตรวจสอบ ประเมินความเสี่ยงการควบคุมภายในที่ดี โดยนำเทคนิคที่กำหนด ทั้งการสอบถาม สอบทาน การทดสอบการปฏิบัติตามระเบียบ การสังเกต การวิเคราะห์ เปรียบเทียบ เป็นต้น ย่อมมีโอกาสตรวจพบเห็นการทุจริตได้อย่างเท่าทัน รวดเร็ว และป้องกันแก้ไขปัญหาทุจริตได้ ซึ่งจากการทดสอบนำเทคนิคการประเมินความเสี่ยงหลายด้านมาศึกษาเปรียบเทียบกับปัญหาทุจริตที่เกิดขึ้นเห็นว่า เป็นประโยชน์หากผู้ตรวจสอบกิจการเคร่งครัดและเห็นถึงความสำคัญในการดำเนินการ

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่อง แนวทางการวินิจฉัยปัญหา ตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พ.ศ. 2563

โดย นายอนันต์ แจ่มจอน ตำแหน่ง นิติกรชำนาญการพิเศษ
 สังกัด กลุ่มนิติการ สำนักบริหารกลาง กรมตรวจบัญชีสหกรณ์
 ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นักวิชาการตรวจสอบบัญชีเชี่ยวชาญ
 (ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการสหกรณ์)
 สังกัด สำนักมาตรฐานการบัญชีและการสอบบัญชี กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

ปี พ.ศ. 2568

.....

การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ นับว่ามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบการดำเนินงานของสหกรณ์ให้มีคุณภาพ โปร่งใส มีประสิทธิภาพสร้างความน่าเชื่อถือแก่สหกรณ์ สมาชิกสหกรณ์ และประชาชนทั่วไป โดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 53 กำหนดให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ และกำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดหลักเกณฑ์ ของผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ โดยอาจกำหนดให้แตกต่างกันตามขนาดและประเภทของสหกรณ์ก็ได้ นายทะเบียนสหกรณ์ได้มอบอำนาจให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์กำหนดหลักเกณฑ์อันเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จึงกำหนดระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์เกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการ ของสหกรณ์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ซึ่งปัจจุบันได้ออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พ.ศ. 2563 เพื่อบังคับใช้กับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ทุกประเภท และสหกรณ์ขนาดใหญ่ โดยจัดแบ่งเป็นหมวดเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่ง การเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการ วาระและการขาดจากตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการหน้าที่ของสหกรณ์ต่อผู้ตรวจสอบกิจการ จริยธรรมของผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งแม้ว่าระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์มีการปฏิบัติมาเป็นระยะเวลานาน แต่ด้วยการพัฒนาของสหกรณ์ และวิธีการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์มีการพัฒนาไปโดยลำดับ ให้ทำสาระสำคัญของระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์มีการพัฒนา ซึ่งผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามอาจเกิดความไม่เข้าใจ กระทำขัดต่อระเบียบข้างต้น จนเกิดข้อโต้แย้งในทางระเบียบ และกฎหมาย รวมทั้งระเบียบดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายที่อาจต้องอาศัยความรู้พื้นฐานด้านเจตนารมณ์ของการตรวจสอบกิจการ ความรู้ด้านสหกรณ์ ภาษาศาสตร์ กฎหมาย การบัญชี การเงิน การตรวจสอบหลายประการ ทำให้การวินิจฉัยระเบียบเพื่อเสนอต่ออธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์พิจารณาตอบข้อหารือ ข้อร้องเรียนขอให้ดำเนินการหรืองดเว้นการดำเนินการเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ แม้ว่ากรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้จัดทำแนววินิจฉัย คู่มือ พบว่าหลายเรื่องยังต้องการแนวทางในการวินิจฉัยปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พ.ศ. 2563 ที่ถูกต้องชัดเจนเป็นไปในแนวทางเดียวกันให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ตรวจสอบกิจการ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

แนวทางการวินิจฉัยปัญหา ตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พ.ศ. 2563 ฉบับนี้เป็นส่วนเติมเต็มขั้นต้นที่สามารถเป็นแนวปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ระดับหนึ่ง ด้วยมีการศึกษารวมรวมข้อหารือ ร้องข้อเรียน ข้อเสนอแนะ ผลการศึกษาวิจัย ผลงานวิทยานิพนธ์บทความทางวิชาการ แนววินิจฉัย ข้อโต้แย้งทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์โดยแบ่งแยกตามหมวดข้อ ของระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563 หรือเพิ่มเติมหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรณีที่ระเบียบมิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ รวมทั้งนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา นำมาสรุปผลแนวคิดของการตรวจสอบกิจการ จากเอกสารหลักฐานที่รวบรวมมาวิเคราะห์เพื่อหาหลักการ ข้อกฎหมาย แนวคิดที่ถูกต้อง เหมาะสม และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ให้ครอบคลุมทุกด้าน พร้อมตัวอย่างเทียบเคียง แล้วกำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อกำหนดแนวทางการวินิจฉัยปัญหา ตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พ.ศ. 2563 ผู้เกี่ยวข้องสามารถนำ “แนวทางการวินิจฉัยปัญหา ตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563” ไปเป็นแนวทางในการวินิจฉัย และปฏิบัติตามระเบียบกำหนดได้อย่างถูกต้อง

ทั้งนี้ “แนวทางการวินิจฉัยปัญหา ตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563” เป็นเพียงข้อมูลพื้นฐาน ไม่สามารถนำไปเทียบเคียงได้ในทุกกรณี ทุกเรื่อง ขึ้นกับกฎหมายที่บังคับใช้ในขณะนั้น ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงกันทั้งหมด ประกอบกับสหกรณ์ มีหลายประเภท ขนาด และลักษณะการดำเนินธุรกิจมีความแตกต่างกัน ระเบียบและแนววินิจฉัยฉบับนี้ จึงไม่สามารถอธิบายรายละเอียดได้ในทุกกรณี เป็นเพียงข้อแนวคิดพื้นฐานเบื้องต้น ดังนั้น ผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงควรศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมตามที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนด และจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่ประสงค์ศึกษาหาความรู้ประกอบด้วย

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่อง การประเมินผลสัมฤทธิ์ของระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พ.ศ. 2563

โดย นายอนันต์ แจ่มจอน นิตกรชำนาญการพิเศษ
 สังกัด กลุ่มนิติการ สำนักบริหารกลาง กรมตรวจบัญชีสหกรณ์
 ขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นักวิชาการตรวจสอบบัญชีเชี่ยวชาญ
 (ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการสหกรณ์)
 สำนักมาตรฐานการบัญชีและการสอบบัญชี กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

ปี พ.ศ. 2568

.....

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563 ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 34 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายอย่างน้อยทุกห้าปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ หรือทุกรอบระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือมีเหตุอันควร กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจได้กำหนดระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563 ให้ระเบียนมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2564 และจะครบกำหนดระยะเวลาประเมินผลสัมฤทธิ์ในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2568 โดยพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวมีเจตนาเพื่อให้กฎหมายทุกระดับตั้งแต่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง คำสั่ง ระเบียบ ต้องปฏิบัติตาม แต่เนื่องจากกฎหมายที่ออกตามพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทมีเป็นจำนวนมาก ระยะแรกจึงมุ่งใช้บังคับกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่อยู่ในความดูแล ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวกรมตรวจบัญชีสหกรณ์จึงต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายระดับรองจากพระราชบัญญัติที่อยู่ในความดูแล รวมถึงต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563 ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับระเบียบนี้ใช้บังคับมาระยะหนึ่งแล้ว มีประเด็นข้อกฎหมายที่ควรเพิ่มเติมความชัดเจน หรือต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงระบบการตรวจสอบกิจการผ่านระเบียบที่กำหนดเพิ่มเติมเพื่อให้การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งถือว่ามีเหตุอันสมควรที่ต้องมีประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้เป็นปัจจุบัน เหมาะสมกับสถานการณ์ เพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ผู้ตรวจสอบกิจการโดยการร่างแก้ไขปรับปรุงระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563

การศึกษาได้นำแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ทั้งจากบทความ วิทยานิพนธ์ งานวิชาการที่เกี่ยวข้อง ข้อหารือ ร้องเรียน การฟ้องร้องดำเนินคดี พบข้อสมควรมีการปรับปรุงระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563 เกี่ยวกับความรู้ความสามารถของผู้ตรวจสอบกิจการ

ที่ขาดความต่อเนื่องในการพัฒนาความรู้ความสามารถ เนื่องจากมีผู้ตรวจสอบกิจการจำนวนหนึ่งเมื่อผ่านการอบรมหลักสูตรเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบกิจการที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนด ขาดโอกาสหรือแหล่งพัฒนาความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการ หรือไม่ติดตามศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายหลักเกณฑ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบกิจการได้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย กรณีสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนระเบียบฯกำหนดให้ต้องเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการเป็นคณะผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คนหรือหนึ่งนิติบุคคล โดยอย่างน้อยหนึ่งคนต้องมีวุฒิการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านบริหาร การเงิน การบัญชี เศรษฐศาสตร์ และต้องมีผู้ตรวจสอบกิจการหนึ่งคนปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะผู้ตรวจสอบกิจการ แต่เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นใหม่ในระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563 สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่จำนวนหนึ่งไม่ทราบ หรือไม่ได้ศึกษาติดตาม ทำให้การเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการ การดำรงตำแหน่ง การขาดจากตำแหน่ง เป็นต้น มีการปฏิบัติเป็นไปตามข้อบังคับเดิมของสหกรณ์ที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งต่อระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563 หรือศึกษาแต่มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนและไม่ได้ปรึกษากับกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ทำให้ปฏิบัติไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ การรับสมัคร การเลือกตั้งคณะผู้ตรวจสอบกิจการเป็นรายบุคคล หรือในกรณีการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการที่เป็นนิติบุคคลไม่มีการมอบหมายบุคคลที่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ หรือมอบหมายบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ไม่ได้แต่งตั้งเป็นผู้ตรวจสอบกิจการมาทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการแทนผู้ที่ได้รับมอบหมายที่ไม่เป็นไปตามมติที่ประชุมใหญ่ สำหรับกรณีที่สมควรมีการปรับปรุงระเบียบให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น ได้แก่ การรับสมัคร การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การขาดจากตำแหน่งบางคน การดำรงตำแหน่งแทนบุคคลที่ขาดจากผู้ตรวจสอบกิจการของคณะผู้ตรวจสอบกิจการที่เป็นกลุ่มบุคคล หรือคณะผู้ตรวจสอบกิจการที่เป็นนิติบุคคล หรือกรณีลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจสอบกิจการบางข้อสมควรปรับปรุงให้ทันสมัยเหมาะสมกับสถานการณ์ได้แก่ ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการหากเป็นกรรมการของสหกรณ์อื่น เป็นหรือเคยเป็น คู่หมั้น คู่สมรส ไม่ว่าจะจดทะเบียนสมรสกับคู่กรณีหรือไม่ หรือเป็นบุคคลเพศเดียวกัน โดยกำเนิดซึ่งอยู่กินกันฉันท์สามีภริยา ประกอบการค้าขายแข่งกับสหกรณ์หรือลักษณะเดียวกับสหกรณ์ หรือในกรณีการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการตามระเบียบฯ ข้อ 15 บางกรณีมิได้เป็นความผิดที่สมควรกำหนดให้เป็นเงื่อนไขของลักษณะต้องห้ามของการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ ได้แก่ การลาออก พ้นตามวาระ ตาย เป็นต้น ด้วยเหตุในหลายกรณีจึงเห็นเป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563 ให้การตรวจสอบกิจการเหมาะสมกับประเภท ขนาดของสหกรณ์ และการดำเนินงานของสหกรณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเป็นปัจจุบัน โดยได้จัดทำร่างแก้ไขปรับปรุงระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2563 พร้อมเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาเสนอหน่วยงานที่รับผิดชอบ พิจารณาเสนออธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์พิจารณาออกประกาศให้มีผลบังคับใช้ต่อไป