



ที่ สว(สนช) ๐๐๐๗/๖๓๑๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

พ/ ธันวาคม ๒๕๖๑

เรื่อง ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๒ ฉบับ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๒ ฉบับ

เนื่องจากการพิจารณาพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจำหน่ายที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ในท้องที่ตำบลคลองประเวศ อำเภอบ้านโพธิ์ จังหวัดฉะเชิงเทรา พ.ศ. คณะกรรมการวิสามัญได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติไว้บางประการ และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๘๑/๒๕๖๑ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทั้ง ๒ ฉบับ นั้น

จึงส่งข้อสังเกตทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวมาตามนัยแห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๙๗ วรรคสอง

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวสุภางค์จิตต์ ไตรเพทพิสัย)
รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักการประชุม

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๔๗ - ๘

โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๔๘

ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. แล้ว
เห็นควรตั้งข้อสังเกต ดังนี้

๑. เนื่องจากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติค่านิยามว่า “สหกรณ์” เพื่อกำหนดให้
คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือ
ซึ่งกันและกันนั้น ต้องเป็นการดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์
ผู้มีสัญชาติไทย ดังนั้น เพื่อให้เหตุผลสอดคล้องกับบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..)
พ.ศ. คณะกรรมการวิสามัญจึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขเหตุผลของร่างพระราชบัญญัตินี้
ดังนี้

“เหตุผล

เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน
ทำให้มีบทบัญญัติบางประการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาและคุ้มครองระบบสหกรณ์ สมควรปรับปรุง
บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้เพื่อการพัฒนา คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพแก่ระบบสหกรณ์
ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเพิ่มการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียน
สหกรณ์เพื่อให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น กำหนดประเภท ลักษณะของสหกรณ์ วัตถุประสงค์ และขอบเขต
แห่งการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ กำหนดหน้าที่
และความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์เกี่ยวกับ
การดำเนินกิจการของสหกรณ์ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบกิจการ บทบัญญัติเกี่ยวกับ
งบการเงิน และบทบัญญัติเกี่ยวกับการสอบบัญชี เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานและการกำกับดูแล
สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ดำเนินกิจการในทำนองเดียวกันกับสถาบันการเงินไว้เป็นการเฉพาะ
และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น
รวมถึงกำหนดให้สหกรณ์จังหวัดเป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดเพื่อประสิทธิภาพ
ในการกำกับดูแลกลุ่มเกษตรกร และปรับปรุงบทกำหนดโทษและอัตราโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น
จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

๒. ในการจัดทำกฎกระทรวงเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการกำหนดขนาด
ของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นของ
กรรมการดำเนินการสหกรณ์และผู้จัดการ การกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการดำเนินการ
สหกรณ์ การให้กู้และการให้สินเชื่อ การรับฝากเงิน การก่อหนี้ และการสร้างภาระผูกพัน
ซึ่งรวมถึงการกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกัน การดำรงเงินกองทุน การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์
สภาพคล่อง การฝากเงินหรือการลงทุน การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง
การจัดทำบัญชี การจัดทำและการเปิดเผยงบการเงิน การสอบบัญชี และการแต่งตั้งผู้สอบบัญชี

การจัดเก็บและรายงานข้อมูล หรือเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ ควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ดังกล่าวด้วย นอกจากนี้การประกาศใช้บังคับกฎกระทรวงรวมถึงระเบียบอื่น ๆ ควรให้ออกาสสหกรณ์ สามารถปรับตัวให้เข้ากับหลักเกณฑ์ตามร่างพระราชบัญญัตินี้

๓. ในปัจจุบันคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ได้กำหนดให้เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งต้องบรรลุนิติภาวะนั้น อาจยังไม่สอดคล้องกับหลักการของนานาประเทศ ซึ่งต่างกำหนดให้สมาชิกสหกรณ์มีอายุ ตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไป อีกทั้งสิทธิในกฎหมายบางฉบับ เช่น กฎหมายการเลือกตั้งได้กำหนดให้สิทธิกับบุคคลที่มีอายุครบ ๑๘ ปีบริบูรณ์ได้ เป็นต้น ดังนั้น ในภายหน้าหากระบบสหกรณ์จะมีการพัฒนาส่งเสริมในเรื่องใด ๆ แล้ว ก็สมควรจะพิจารณาในเรื่องคุณสมบัติด้านอายุเพื่อประโยชน์ต่อความก้าวหน้าของระบบสหกรณ์ต่อไป

๔. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นผู้สอบบัญชีของสหกรณ์ มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรทั้งหมดที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพิจารณาจำนวนของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรทุกประเภทที่มีอยู่จำนวนมากกว่า ๑๒,๐๐๐ แห่ง แต่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการสอบบัญชีและกำกับการสอบบัญชีจำนวนประมาณ ๖๐๐ คน ซึ่งอัตรากำลังดังกล่าวไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่มีอยู่จำนวนมาก ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์จึงควรได้รับการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการให้เหมาะสมและเพิ่มการจัดอัตรากำลังให้เพียงพอต่อภารกิจดังกล่าว

นอกจากนี้ ในการปฏิบัติงานสอบบัญชีซึ่งเป็นวิชาชีพหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการสอบบัญชีจะต้องใช้ทักษะ ความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการตรวจสอบบัญชี ไม่ว่าจะการดำเนินงานของสหกรณ์จะมีความซับซ้อนมากน้อยเพียงใด เพื่อให้การสอบบัญชีเป็นที่ยอมรับเชื่อถือได้และเป็นไปตามมาตรฐานทางบัญชี ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการสอบบัญชีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบสูง ดังนั้น ควรพิจารณา กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการสอบบัญชีเป็นตำแหน่งที่ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษของข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น และเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบบัญชีของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ที่ถือว่ามีความสำคัญต่อการป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดความเสียหายต่อระบบสหกรณ์

๕. ชุมชมสหกรณ์ระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศ หรือสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ที่อาจมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งต่างกัน แต่ควรที่จะสามารถเชื่อมโยงและช่วยเหลือการประกอบธุรกิจและอำนวยความสะดวกกันได้ เพื่อให้เกิดผลดีต่อระบบสหกรณ์ที่มุ่งเน้นในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นการสร้างความเข้มแข็งที่มีประสิทธิภาพให้กับระบบสหกรณ์และสมาชิก

๖. ในการส่งเสริม ...

๖. ในการส่งเสริมระบบสวัสดิการและคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์ที่กำหนดให้ ชุมชุมสหกรณ์ระดับประเทศมีอำนาจร่วมกับสหกรณ์สมาชิกของตนจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ ของสมาชิกสหกรณ์และครอบครัวนั้น ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการของนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อจัดสวัสดิการและสงเคราะห์ให้แก่สมาชิกสหกรณ์และครอบครัวนั้นจะต้องไม่ขัดกับกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้อง

๗. กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ควรเร่งพัฒนาปรับปรุงโครงสร้าง พื้นฐานของการกำกับดูแล ทั้งการติดตาม การรายงานข้อมูล ระบบบัญชี และบุคลากรในการกำกับดูแล สหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ โดยการวางระบบข้อมูลและสารสนเทศ เพื่อใช้ในการวางแผนการวิเคราะห์ และติดตามการดำเนินงาน และความเสียงของสหกรณ์ เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งและความเชื่อมั่น ให้กับระบบสหกรณ์

๘. กรมส่งเสริมสหกรณ์ควรศึกษาและจัดเตรียมแผนฉุกเฉินรองรับปัญหา ในกรณีที ประชาชนขาดความมั่นใจและตื่นตระหนกถอนเงินอย่างรวดเร็วออกจากสหกรณ์ขนาดใหญ่ เพื่อป้องกัน ไม่ให้ปัญหาลุกลามไปยังสหกรณ์อื่น รวมทั้งควรมีกรอบการประเมินและป้องกันความเสี่ยงที่อาจทำให้เกิด ปัญหาเชิงระบบ นอกเหนือจากการกำกับดูแลความมั่นคงของสหกรณ์แต่ละแห่ง

๙. พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้กรมส่งเสริมสหกรณ์รับผิดชอบเป็นจัดตั้ง เป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นเมื่อยังไม่พร้อมที่จะเป็นสหกรณ์ แต่ในปัจจุบันกลุ่มเกษตรกรมีจำนวนลดลงจำนวนมาก เนื่องจากมีปัญหาค่าดำเนินการและขาดแคลนเงินทุน เนื่องจากวัตถุประสงค์ตามกฎหมายสหกรณ์ มุ่งเน้นที่จะคุ้มครองสหกรณ์เป็นหลัก จึงเห็นควรให้มีการส่งเสริม ช่วยเหลือ สนับสนุน ให้กลุ่มเกษตรกร ที่จัดตั้งมานานให้พัฒนาปรับปรุงฐานะจนเป็นสหกรณ์อันจะทำให้สามารถใช้ประโยชน์จากฐานะ เป็นสหกรณ์ที่จะมีบทบาทและหน้าที่ได้ตามกฎหมายเพิ่มมากขึ้น

๑๐. วัตถุประสงค์หลักในการดำเนินงานของสหกรณ์ คือ การพัฒนาคุณภาพชีวิต สมาชิกสหกรณ์ให้กินดีอยู่ดีมีความสุข ซึ่งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลควรที่จะให้ ความสำคัญกับการประเมินลักษณะของสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ที่ต้องคำนึงถึงผลการดำเนินการของ สหกรณ์ต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของสมาชิกเพียงใดมากกว่าที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ ที่มุ่งเน้นแต่ผลการดำเนินการด้านทรัพย์สิน รายได้ และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น

๑๑. กรมส่งเสริมสหกรณ์มีหน้าที่ในด้านการส่งเสริมสหกรณ์ และการกำกับดูแลสหกรณ์ ตามหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ จึงสมควรให้ความสำคัญกับหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ด้านการกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น โดยในอนาคตสมควรพิจารณาปรับปรุงโครงสร้าง เพิ่มเติมของกรมส่งเสริมสหกรณ์ งบประมาณ และบุคลากรให้เหมาะสมกับภารกิจในด้านการกำกับดูแลสหกรณ์ ของนายทะเบียนสหกรณ์ เช่น การจัดตั้งสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ สำนักงานนายทะเบียนสหกรณ์ และการมีสำนักงานสหกรณ์อำเภอในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อการกำกับดูแล และส่งเสริมระบบสหกรณ์ให้มีความมั่นคงและยั่งยืน

๑๒. ในการกำหนดให้สมาชิกสมทบสามารถกู้ยืมเงินสหกรณ์จากทุนเรือนหุ้นและเงินฝาก ของตนเอง ตามร่างมาตรา ๑๑ แก้ไขมาตรา ๔๑ เพื่อให้การบริหารงานเกี่ยวกับสถานะความเสี่ยง ด้านสภาพคล่องของสหกรณ์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ควรกำหนดเพดานความเสี่ยงของสินเชื่อบริการ ในรูปร้อยละของทุนเรือนหุ้นและเงินฝาก เช่น กำหนดให้การกู้ยืมเงินสหกรณ์ของสมาชิกสมทบไม่เกิน ร้อยละ ๘๐ ของทุนเรือนหุ้นและเงินฝากของตนเอง เป็นต้น

๑๓. การที่ร่างมาตรา ๕ ซึ่งเพิ่มความเป็นวรรคห้าของมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีการประชุมไม่น้อยกว่า ปีละสี่ครั้ง นั้น มีลักษณะเป็นการกำหนดจำนวนครั้งการประชุมต่อปี โดยมีได้มีบทกำหนดโทษไว้ แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้การพัฒนาสหกรณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและวัตถุประสงค์ ที่กำหนด คณะกรรมการควรตระหนักถึงหน้าที่ในการจัดการประชุมให้ครบจำนวนครั้งตามที่กฎหมาย กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

ถูกต้องตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ร้อยตำรวจเอก หลุย



(วิรัชญา ประสพสุข)

ผู้อำนวยการสำนักการประชุม

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ