

พัฒนาการของกฎหมายสหกรณ์เพื่อความมั่นคงของทุนในสหกรณ์

ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการบัญชีของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2563 มีผลใช้บังคับแล้ว ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2563 เป็นต้นมา แต่ยังมีบางประเด็นที่เป็นปัญหาคาใจสำหรับผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์บางท่าน ที่จะต้องตรวจสอบและเสนอความเห็นต่อที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ในกรณีที่สหกรณ์จะต้องปฏิบัติตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าว โดยมีข้อคำถามว่า เพราะเหตุใดต้องปรับเปลี่ยนวิธีปฏิบัติทางบัญชี และการปรับเปลี่ยนในครั้งนี้ มีที่มา เหตุผลความจำเป็นอย่างไร และจะเป็นผลดีต่อสหกรณ์อย่างไร

การปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการในการบันทึกบัญชีของสหกรณ์มีมาตลอดเวลา ควบคู่ไปกับพัฒนาการของสหกรณ์ในประเทศไทย หากมองย้อนไปในอดีต เราจะพบว่านับเป็นเวลากว่าร้อยปีแล้วที่สหกรณ์ได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทย การริเริ่มสหกรณ์ในประเทศไทย มีมาตั้งแต่ปลายรัชสมัยรัชกาลที่ 6 ประมาณปี พ.ศ. 2458 โดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดีกระทรวงการคลัง มหาสมบัติและดำรงตำแหน่งนายกแห่งสภาเผยแพร่วาณิชยศาสตร์ เห็นว่า การจัดตั้งสหกรณ์นั้นจำเป็นต้องเริ่มในทันทีเพราะเป็นการก่อทุนและให้ความเป็นอิสระแก่ผู้ประกอบการพาณิชย์ สำคัญเท่ากับการเปิดทางไปมาแลบังคับน้ำให้เป็นชลประทาน แต่การที่จะได้ริเริ่มนั้น สภาจะได้ปรึกษาหารือกันโดยละเอียดถึงวิธีที่จะได้จัดและกำหนดวิธีหาทุนรอนที่จะลงไปในกิจการนี้ เพื่อมิให้ต้องจ่ายพระราชทรัพย์เกินกว่าที่ควร แต่ก่อนการจัดตั้งสหกรณ์ มีข้อพิจารณาที่จะต้องให้ลุล่วงไปก่อน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของรูปแบบสหกรณ์ แม้จะเป็นที่ยอมรับในหลักการว่าควรมีการจัดตั้งสหกรณ์ แต่ก็ยังไม่ได้ลงรายละเอียดว่าจะใช้สหกรณ์รูปแบบใดจึงจะเหมาะสม การพิจารณาแสวงหารูปแบบในครั้งนั้นได้มอบหมายให้กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เป็นองค์ประธานการพิจารณา ภายในกรอบความคิด “การมีสถาบันการเงินที่ให้เงินกู้แก่ชาวนา” และในที่สุดได้ข้อสรุปว่าควรใช้รูปแบบสหกรณ์เครดิตแบบโรพีไฟเซนที่แพร่หลายในยุโรป ซึ่งเป็นสหกรณ์เครดิตหรือสหกรณ์หาทุนที่ช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย เพราะเป็นการจัดหาทุนดอกเบี้ยต่ำ ส่งต้นเงินเข้า และถือว่าเป็นสหกรณ์ประเภทที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่และความต้องการของราษฎรในสมัยนั้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากประสบการณ์ภาครัฐ ที่เคยเผชิญหน้ากับปัญหาการรวมกลุ่มในหมู่ประชาชนในลักษณะ “อั้งยี่” และ “ซ่องโจร” ทำให้รัฐจำเป็นต้องมีการจำแนกการรวมกลุ่มให้ชัดเจนด้วยการออกกฎหมายที่ทำให้ง่ายต่อการแบ่งแยกประเภทกลุ่ม ซึ่งการรวมกลุ่มเป็นสมาคม “Society” รัฐได้ออกกฎหมายรองรับไว้แล้วตามพระราชบัญญัติสมาคม พระพุทธศักราช 2457 ดังนั้น ในกรณีของสหกรณ์ที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับ อนุโลมให้ใช้พระราชบัญญัติสมาคมไปพลางก่อน หากแต่ผลการจัดตั้งสหกรณ์เป็นผลดีแล้ว จึงควรตรากฎหมายเป็นการเฉพาะต่อไป และในขณะที่ยังไม่มีกฎหมายสหกรณ์ ให้จัดตั้งสหกรณ์ในเขตหัวเมืองได้ด้วยและมอบอำนาจให้มีการรับจดทะเบียนโดยกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์

สถานที่ริเริ่มการจัดตั้งสหกรณ์ “มณฑลพิษณุโลก” ได้รับการพิจารณาเป็นแห่งแรก เพราะเป็นมณฑลที่ใช้เป็นแหล่งทดลองนโยบายด้านการเกษตรของรัฐมาแล้ว โดยก่อนหน้านั้นรัฐได้ส่งเสริมให้ราษฎรทำการเกษตรพืชเชิงเดี่ยว คือการเพาะปลูกฝ้าย แต่ไม่ได้ผล ความยากลำบากจึงตกแก่ราษฎรที่ดำเนินตามคำแนะนำของรัฐ ซึ่งรัฐก็ต้องพยายามแก้ไขช่วยยกฐานะของราษฎรโดยช่วยเหลือให้ผู้ทำการเพาะปลูกอยู่แล้วให้ตั้งตัวได้ประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งมณฑลนี้ยังมีพื้นที่ว่างเปล่าซึ่งรัฐบาลสนับสนุนให้อพยพเข้าไปอยู่อาศัยใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์ ราษฎรเหล่านี้ไม่มีเงินทุนพอเพียงใน

การสร้างตนเอง ต้องยอมเสียดอกเบี้ยแพง ฉะนั้น การผลักดันด้วยกลไกต่าง ๆ ให้ราษฎรที่เพิ่งอพยพมาจากทางใต้ได้มีกำลังใจบุกเบิกหักล้างทางพง ขยายการผลิตต่อไปจึงจำเป็น

ในด้านบุคลากร เจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่และเจ้าหน้าที่ในระยะแรกที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับสหกรณ์โดยตรง คือ พระราชวรพงศ์เธอรกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ อธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ การที่ต้องคำนึงถึงบุคลากรภาครัฐนั้น เพราะแนวความคิดการจัดตั้งสหกรณ์เพื่อต้องการกระจายทุนของรัฐไปยังราษฎร ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินทุนอย่างเข้มงวดโดยต้องใช้กำลังจากภาครัฐเป็นตัวจักรสำคัญ

เมื่อได้ช้อยุติแล้ว ในปี พ.ศ. 2459 ทางราชการจึงได้จัดตั้งสหกรณ์หาทุนขึ้นเป็นแห่งแรกที่จังหวัดพิษณุโลก เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2459 เป็นการทดลองก่อน มีชื่อว่า “สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้” สหกรณ์แห่งนี้ จึงนับเป็นสหกรณ์แห่งแรกที่จัดตั้งในประเทศไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2465 พระบรมวงศ์เธอรกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ และนายอาร์.เอส. เลอเมย์ ที่ปรึกษากระทรวงพาณิชย์กับเจ้าพนักงาน 2 นาย ได้แก่ พระประกาศสหกรณ์และพระพิจารณ์พาณิชย์ ไปดูงานสหกรณ์ในประเทศพม่าและอินเดีย เพื่อนำความรู้มาปรับใช้กับกิจการสหกรณ์ให้เหมาะสมแก่ภูมิประเทศและฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนชาวไทย ได้ทำความเห็นร่วมกันเสนอจัดตั้งสหกรณ์ และยืนยันอย่างมั่นคงว่าการสหกรณ์ที่จัดอยู่นี้เป็นวิธีที่จะช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างแท้จริงและจะจัดสำเร็จแน่นอน จึงได้ขยายงานสหกรณ์และตราพระราชบัญญัติสหกรณ์พุทธศักราช 2471 ขึ้น เพื่อเป็นกฎหมายคุ้มครองสหกรณ์โดยเฉพาะ

ด้วยเหตุผลเนื่องจากพระราชบัญญัติสมาคม แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 ที่นำมาใช้กับสหกรณ์มาจากแนวคิดเรื่องควบคุมการรวมกลุ่มของประชาชนให้อยู่ในรูปแบบสมาคมมากกว่า ไม่ได้บัญญัติเรื่องหลักและวิธีการสหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจในการแสวงหาผลประโยชน์ร่วมกัน และเพื่อการช่วยเหลือซึ่งกันและกันมากำหนดไว้ โดยในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของสหกรณ์นั้น เพียงแต่กำหนดให้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล กำหนดให้การแก้ไขบรรดาข้อบังคับของสหกรณ์ต้องได้รับความเห็นชอบและอนุญาตจากเจ้าพนักงานก่อน กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบ ควบคุมทางการเงิน เพื่อปกป้องเงินที่รัฐบาลให้สหกรณ์กู้ โดยกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐ คือ กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์มีอำนาจเรียกตรวจบัญชีสหกรณ์ และกำหนดให้สมาชิกมีส่วนรับภาระหนี้ของสหกรณ์แม้จะลาออกจากสมาชิกสหกรณ์ไปแล้วตามปริมาณหนี้ที่สหกรณ์มีอยู่ในวันที่สมาชิกนั้นลาออกจากสหกรณ์มีกำหนด 2 ปี นับจากวันที่ลาออก บทบัญญัติในเรื่องนี้ เป็นผลให้ความรับผิดชอบของสมาชิกต่อสหกรณ์และบุคคลภายนอกตามกฎหมาย เป็นความรับผิดชอบร่วมกันโดยไม่จำกัดจำนวน ทำให้ทัศนคติของราษฎรที่มีต่อสหกรณ์ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ ทำให้เกิดความหวาดกลัวในเรื่องความรับผิดชอบ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้สมาชิกต้องรับผิดชอบหนี้สินของสหกรณ์ไม่จำกัดจำนวน ทำให้สมาชิกต้องรับผิดชอบในหนี้สินของสหกรณ์ร่วมกันและแทนกันโดยไม่จำกัด ราษฎรยังไม่เข้าใจและไม่คุ้นกับวิธีการสหกรณ์นี้ ต่างมีความหวาดกลัวที่จะต้องรับผิดชอบนี้เป็นอย่างยิ่ง การจัดตั้งสหกรณ์เพื่อการคลี่คลายปัญหาการขาดแคลนเงินทุนของชาวนา จึงยังไม่ประสบความสำเร็จ

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 และตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ขึ้นถือใช้ ตั้งแต่วันที่ 20 พฤษภาคม 2471 เป็นต้นมา ด้วยการริเริ่มการสหกรณ์ในประเทศไทย ได้ใช้วิธีการสหกรณ์ตามแนวคิดสหกรณ์แบบโรฟไฟเฟเซน ซึ่งมีหลักการดำเนินการเรื่องความรับผิดชอบไม่จำกัด ผู้ที่เป็นสมาชิกสหกรณ์เครดิตต้องรับผิดชอบร่วมกันและแทนกันในหนี้สินทั้งสิ้นของสหกรณ์ ความไม่จำกัดในการรับผิดชอบต่อหนี้สินเป็นหลักสำคัญสำหรับสหกรณ์เครดิตที่จะเป็นเครื่องช่วยให้สหกรณ์

สามารถกู้เงินจากธนาคารได้ง่าย โดยเชื่อว่าคนทุกคนแม้จะยากจนเพียงใด ก็ยังมีเครดิตหรือความเชื่อถือเป็นส่วนตัวของตนอยู่ และความเชื่อถือเป็นส่วนตัวบุคคลหนึ่งไม่มีค่ามากนักแต่เมื่อรวมกันเข้าหลาย ๆ คน ก็จะเกิดเป็นสิ่งที่ประกันทรัพย์สินได้ ในสหกรณ์จึงไม่มีการจำหน่ายหุ้นและไม่มีการแบ่งปันกำไร เนื่องจากความไม่จำกัดสินเชื่อเป็นหลักประกันเงินกู้ของสหกรณ์ได้ดี จึงไม่ต้องขายหุ้นให้กับสมาชิก

ดังนั้น เพื่อคงหลักการดังกล่าวไว้ และเพื่อเป็นการลดความหวาดกลัวในเรื่องความรับผิดชอบอย่างไม่จำกัด จึงได้แบ่งสหกรณ์ออกเป็น 2 ชนิด คือ (1) จำกัดสินเชื่อ ให้หมายความว่า สมาชิกแห่งสหกรณ์อันได้จดทะเบียนแล้วนั้น ต้องรับใช้หนี้สินของสหกรณ์จำกัด เพียงไม่เกินราคาหุ้นของตนที่ยังส่งไม่ครบ และ (2) ไม่จำกัดสินเชื่อ ให้หมายความว่า สมาชิกแห่งสหกรณ์อันได้จดทะเบียนแล้วนั้น ทุกคนต้องรับใช้หนี้สินของสหกรณ์ร่วมกันและแทนกันอย่างไม่จำกัด โดยสมาชิกสหกรณ์สามารถเลือกที่จะจำกัดความรับผิดชอบได้เพียงไม่เกินจำนวนหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบ หรือรับผิดชอบไม่จำกัดจำนวนในหนี้สินของสหกรณ์ก็ได้ และได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันความเสี่ยงทางการเงินของสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์สามารถชำระหนี้เงินกู้คืนให้กับรัฐบาลได้ และรองรับต่อนโยบายการส่งเสริม สนับสนุนสหกรณ์ จึงกำหนดให้มีการตั้งเจ้าพนักงานนายหนึ่งเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ มีหน้าที่รับผิดชอบสหกรณ์ และกระทำการอย่างอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 และให้ใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ตั้งแต่วันที่ 19 มิถุนายน 2511 เป็นต้นมา โดยโครงสร้างบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ ยังคงมีลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 คือเป็นกฎหมายแม่บทสำหรับสหกรณ์ทุกชนิดทุกประเภท รายละเอียดในทางปฏิบัติสำหรับสหกรณ์แต่ละชนิด แต่ละประเภทให้กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ และแบ่งสหกรณ์ออกเป็นสหกรณ์จำกัดสินเชื่อและไม่จำกัดสินเชื่อ ดังนี้ (1) สหกรณ์จำกัด คือสหกรณ์ที่สมาชิกมีความรับผิดชอบจำกัดเพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ยังใช้ไม่ครบมูลค่าที่ตนถือ (2) สหกรณ์ไม่จำกัดสินเชื่อ คือสหกรณ์ซึ่งสมาชิกทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อหนี้ทั้งปวงของสหกรณ์โดยไม่จำกัด และได้กำหนดวิธีการในการควบคุมสหกรณ์ทั้งสองชนิดไว้แตกต่างกันอย่างชัดเจน เช่น สหกรณ์ที่จดทะเบียนสหกรณ์จำกัด กำหนดให้ต้องมีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน และผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกแต่ละคนต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้น แต่ต้องไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมด ในการชำระค่าหุ้น สมาชิกจะหักกลบหนี้กับสหกรณ์จำกัดไม่ได้ ส่วนของสหกรณ์ไม่จำกัดนั้น ไม่ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องหุ้นไว้เป็นการเฉพาะ แต่เพื่อความมั่นคงของทุนได้กำหนดให้สหกรณ์ไม่จำกัด ต้องจัดสรรกำไรสุทธิไว้เป็นทุนสำรองไว้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 และเงินสำรองนี้ จะถอนจากบัญชีได้เพื่อชดเชยการขาดทุนเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้หุ้นของสมาชิกในสหกรณ์จำกัดและไม่จำกัดจะมีความรับผิดชอบที่แตกต่างกัน แต่เมื่อสมาชิกสมัครใจเอาเงินมาลงเป็นหุ้นในสหกรณ์แล้ว เงินจำนวนนั้น ย่อมเป็นเงินทุนของสหกรณ์ในทันที และผลแห่งการนี้ สหกรณ์จึงสามารถนำเงินหุ้นของสมาชิกมาบริหารจัดการในฐานะที่เป็นเงินทุนของสหกรณ์ได้ แต่เนื่องจากการบริหารงานของสหกรณ์ให้บรรลุเป้าหมายเพื่อให้สหกรณ์สามารถเป็นแหล่งทุนดอกเบี่ยต่ำให้แก่สมาชิก และเพื่อเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่มวลสมาชิกด้วยกันนั้น มิอาจถูกจำกัดอยู่เพียงแต่ทุนเรือนหุ้นของสมาชิกผู้เป็นเจ้าของเท่านั้น เพราะหากเป็นเช่นนั้น อาจทำให้สหกรณ์ไม่สามารถให้บริการด้านเงินทุนแก่สมาชิกได้ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งสหกรณ์ สหกรณ์ต้องพึ่งพิงทุนจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของเงินอุดหนุนแบบให้เปล่าหรือเงินกู้ยืม

ที่ต้องชำระคืนพร้อมดอกเบี้ย เพื่อการขยายเงินทุนของสหกรณ์ออกไป สามารถตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิกได้

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในการดำเนินงานของสหกรณ์ ทุนจึงมาจาก 2 แหล่ง คือ (1) ทุนใน ส่วนของเจ้าของและ (2) ทุนจากการกู้ยืม โดยในส่วนของทุนที่ได้มาจากส่วนของเจ้าของนั้น หากเป็น สหกรณ์ชนิดจำกัด คือทุนที่ได้มาจากการถือหุ้นของสมาชิกตามข้อบังคับของสหกรณ์ แต่ในส่วนของสหกรณ์ ไม่จำกัดความรับผิดชอบนั้น ไม่มีข้อจำกัดว่าสมาชิกจะถือหุ้นเป็นจำนวนเท่าใด เนื่องจากสมาชิกทุกคนมีส่วนใน การชำระหนี้แก่เจ้าหนี้โดยไม่จำกัดจำนวนอยู่แล้ว ดังนั้น กฎหมายจึงไม่ได้กำหนดจำนวนหุ้นที่สมาชิกใน สหกรณ์ไม่จำกัดต้องชำระ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อความมั่นคงของทุนสหกรณ์ และเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ เจ้าหนี้ว่า สหกรณ์ยังมีส่วนของทุนที่จะสามารถชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์ได้ กฎหมายจึงกำหนดว่า ในการ จัดสรรกำไรสุทธิของสหกรณ์ไม่จำกัดให้จัดสรรร้อยละห้า สมทบเป็นทุนกลางของบรรดาสหกรณ์ไม่จำกัด โดยทุนกลางของบรรดาสหกรณ์ไม่จำกัดนี้ ให้กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติจัดการฝากไว้ที่ธนาคาร หรือ ลงทุนตามระเบียบที่กระทรวงฯ กำหนด หากปรากฏว่าสหกรณ์ไม่จำกัดรายใดมีหนี้สินมากและเมื่อ พิจารณามูลเหตุของหนี้สินและฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกไม่สมควรให้สมาชิกออกส่วนสมทบทั้งหมด หรือบางส่วนเข้าในทรัพย์สินของสหกรณ์จำกัดเพื่อชำระหนี้สิน ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจถอนเงิน ส่วนใดส่วนหนึ่งจากทุนนี้ เพื่อชำระหนี้สินของสหกรณ์ไม่จำกัดนั้นแก่เจ้าหนี้ได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้อง ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีก่อน และกำหนดให้จัดสรรกำไรสุทธิ ไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบห้าต้องจัดสรร เป็นเงินสำรองของสหกรณ์ไม่จำกัด และจะถอนจากบัญชีได้เมื่อขาดทุนเท่านั้น บทบัญญัติในเรื่องนี้ มีเจตนารมณ์เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับทุนของสหกรณ์ เพราะหากทุนของสหกรณ์มีจำนวนมากพอแล้ว อาจไม่ต้องไปกู้ยืมจากบุคคลภายนอก และในขณะเดียวกันทุนของสหกรณ์จะเป็นการสร้างเชื่อมั่น ให้กับเจ้าหนี้ได้ว่า แม้สมาชิกไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ สหกรณ์ยังมีทุนสำรองเพียงพอที่จะนำมา คืนให้แก่เจ้าหนี้ได้

เมื่อระยะเวลาผ่านไป แม้รัฐได้ใช้ความพยายามในการส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครองระบบ สหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์เจริญเติบโตและพึ่งพาตนเองได้ แต่ผลกลับไม่เป็นเช่นที่วางเป้าหมายไว้ เพราะ สหกรณ์ที่รัฐส่งเสริมให้จัดตั้งขึ้น ไม่สามารถช่วยเหลือและพึ่งพาตนเองได้ ยังต้องให้ความช่วยเหลือทั้ง ด้านการเงินและจัดให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปให้ความช่วยเหลือในการบริหารจัดการสหกรณ์ ประกอบกับ การดำเนินการของสหกรณ์ไม่จำกัดสินใช้ ไม่เหมาะกับสมาชิกสหกรณ์ที่ยังขาดความรู้ความเข้าใจในการ บริหารกิจการสหกรณ์ สหกรณ์ไม่จำกัดสินใช้จึงไม่มีการขอจดทะเบียน และเพื่อให้เหมาะสมกับ สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป จึงมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสหกรณ์อีกครั้ง หลังจากพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2511 มีผลบังคับใช้มาแล้ว 31 ปี โดยให้เหตุผลว่ากฎหมายสหกรณ์ได้ใช้บังคับมานานแล้ว ทำให้มีบทบัญญัติหลายประการไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาสหกรณ์ให้ทันต่อสภาพการแข่งขันกับระบบ ธุรกิจในปัจจุบัน จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ขึ้นถือใช้

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้จัดให้สหกรณ์มีชนิดเดียวเท่านั้น คือ สหกรณ์ที่ สมาชิกมีความรับผิดชอบจำกัดเท่าจำนวนหุ้นที่ถือ เพื่อให้สหกรณ์พัฒนาไปด้วยความมั่นคง ในด้านการกำกับ และส่งเสริมกิจการสหกรณ์ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เสนอ ความเห็นต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ จัดให้มีกองทุนเพื่อ พัฒนาสหกรณ์เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่บรรดาสหกรณ์ ปรับปรุงองค์กรประกอบและวาระการดำรง

ตำแหน่งของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ เพื่อให้การบริหารงานในสหกรณ์มีความโปร่งใส ไม่มีการผูกขาดการใช้อำนาจ และมีธรรมาภิบาลในสหกรณ์ยิ่งขึ้น

การจัดสหกรณ์ให้มีสหกรณ์ที่มีสมาชิกมีความรับผิดชอบจำกัดเท่าจำนวนหุ้นที่ถือเพียงประเภทเดียวในกฎหมายฉบับนี้ ทำให้การบริหารจัดการทุนของสหกรณ์ มีรูปแบบเดียวกับทุนของบริษัทจำกัด เพียงแต่หุ้นของสหกรณ์ไม่มีกฎหมายบังคับว่าจะต้องกำหนดจำนวนหุ้นเรือนหุ้นไว้ก่อนที่จะจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ เหมือนเช่นหุ้นของบริษัทในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น สหกรณ์จึงสามารถเพิ่มหุ้นที่จะจำหน่ายให้แก่สมาชิกใหม่ได้อยู่เสมอ ตราบใดที่สมาชิกยังคงสมัครใจเข้าร่วมทุนกับสหกรณ์ มูลค่าหุ้นของสหกรณ์ถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ โดยไม่ได้จำกัดจำนวนว่าสหกรณ์ต้องมีหุ้นจำนวนเท่าใด ซึ่งแตกต่างจากหุ้นของบริษัทจำกัด ที่กฎหมายบังคับให้ต้องกำหนดจำนวนหุ้นเรือนหุ้น และต้องมีผู้จองหุ้นไว้ครบจำนวนก่อนขอจดทะเบียนตั้งขึ้นเป็นบริษัท และหุ้นของบริษัทเป็นทรัพย์สินที่ซื้อขายกันได้ มูลค่าหุ้นของบริษัทจะสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับผลการประกอบการของบริษัท ซึ่งต่างจากสหกรณ์ที่ผู้ที่มีหุ้นในสหกรณ์ได้นั้น ต้องเป็นสมาชิกของสหกรณ์เท่านั้น และกฎหมายสหกรณ์ไม่ได้ให้มีการซื้อขายหุ้นกัน แต่สหกรณ์สามารถเปิดรับสมาชิกใหม่ได้ตลอดเวลา เป็นผลให้ทุนของสหกรณ์อาจเพิ่มขึ้นได้ตามจำนวนที่สมาชิกมีความประสงค์จะสะสมหุ้นไว้ในสหกรณ์ แต่ในขณะเดียวกันทุนของสหกรณ์ก็อาจจะลดลงได้เช่นกัน หากการดำเนินงานของสหกรณ์มีผลขาดทุนสะสม

เมื่อทุนของสหกรณ์เป็นเช่นที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงบัญญัติให้ ในการชำระค่าหุ้น สมาชิกจะนำค่าหุ้นหักกลบลบหนี้กับสหกรณ์ไม่ได้ และสมาชิกมีความรับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ และในระหว่างที่สมาชิกภาพของสมาชิกยังไม่สิ้นสุดลง ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของสมาชิกใช้สิทธิเรียกร้องในค่าหุ้นของสมาชิกผู้นั้น เจตนารมณ์ของมาตรานี้ เพื่อคุ้มครองทุนของสหกรณ์ให้มีความมั่นคง สมาชิกต้องชำระค่าหุ้นด้วยทรัพย์สินซึ่งสามารถตีราคาและถือเอาได้ ณ วันที่ชำระค่าหุ้น ในกรณีที่สมาชิกเป็นเจ้าหน้าที่สหกรณ์และมีสิทธิเรียกร้องเหนือสหกรณ์ จะเอาหนี้นั้นมาหักกลบลบหนี้กับค่าหุ้นที่สมาชิกจะต้องจ่ายให้กับสหกรณ์ไม่ได้ และไม่ให้นำหนี้ของสมาชิกมาบังคับชำระหนี้เอากับหุ้นของสมาชิกในขณะที่สมาชิกยังไม่ขาดจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์

ด้วยบทบัญญัติในมาตรา 42 แก้ไขปรับปรุงจากกฎหมายเดิม ซึ่งใช้กับการชำระค่าหุ้นในสหกรณ์จำกัดสินใช้ ทำให้ในระยะแรกของการใช้บังคับบทบัญญัติในมาตรานี้ จึงมีปัญหาในการตีความและบังคับใช้ เนื่องจากในกรณีที่มีการออกหมายบังคับคดีมายังสหกรณ์ให้อายัดค่าหุ้นไว้และให้ส่งคืนพนักงานบังคับคดี สหกรณ์ต้องส่งค่าหุ้นของสมาชิกนั้นให้กับเจ้าพนักงานบังคับคดีทันที สหกรณ์ไม่มีอำนาจกันไว้เพื่อชำระหนี้ให้กับสหกรณ์ก่อนได้ ในขณะนั้น จึงมีความพยายามหาทางแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ ด้วยการให้สมาชิกทำสัญญาจำนำหุ้นของสมาชิกเอาไว้กับสหกรณ์ เพื่อหวังว่าหุ้นของสหกรณ์จะเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ได้และทำให้สหกรณ์มีบุริมสิทธิเหนือกว่าเจ้าหนี้รายอื่น แต่การดำเนินการในลักษณะนี้ไม่มีผลตามกฎหมาย เนื่องจากขัดกับบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องการจำนำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดให้ผู้จำนำต้องส่งมอบสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้รับจำนำไว้ เพื่อเป็นการประกันการชำระหนี้ เพราะฉะนั้น การให้เอาหุ้นของสมาชิกซึ่งเป็นทุนของสหกรณ์มาจำนำเป็นประกันหนี้ จึงไม่เข้าลักษณะการจำนำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะได้ทำสัญญากันไว้ก็ไม่เป็นผลบังคับตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้สหกรณ์มีสิทธิบังคับชำระเอากับค่าหุ้นก่อนเจ้าหนี้รายอื่น ในการปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติ

สหกรณ์ พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 จึงมีการปรับปรุงแก้ไข วรรคสองของมาตรา 42 เพื่อให้สหกรณ์มี บุริมสิทธิเหนือค้ำหุ้นก่อนเจ้าหนี้รายอื่น ดังนี้

“ในระหว่างที่สมาชิกภาพของสมาชิกยังไม่สิ้นสุดลง ห้ามมิให้เจ้าหนี้ของสมาชิกใช้สิทธิ เรียกร้องหรืออายัดค้ำหุ้นของสมาชิกผู้นั้น และเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง สหกรณ์มีสิทธินำเงิน ตามมูลค้ำหุ้นที่สมาชิกมีอยู่มาหักกลบลบหนี้ที่สมาชิกผูกพันต้องชำระหนี้แก่สหกรณ์ได้และให้สหกรณ์มี ฐานะเป็นเจ้าหนี้บุริมสิทธิเหนือค้ำหุ้นนั้น”

ผลของบทบัญญัตินี้ ทำให้สหกรณ์มีบุริมสิทธิเหนือค้ำหุ้นของสมาชิกก่อนเจ้าหนี้คนอื่น ๆ ทำให้ ทุนของสหกรณ์มีความมั่นคงยิ่งขึ้น เนื่องจากเจ้าหนี้ของสมาชิกไม่อาจอ้างสิทธิบังคับชำระหนี้เอาเงินทุน ของสหกรณ์ได้ แต่กลับปรากฏแนวคิดเรื่องการมีบุริมสิทธิเหนือค้ำหุ้นของสหกรณ์ ไปอีกด้านหนึ่ง โดยเข้าใจว่า สุตท้ายแล้วหุ้นของสมาชิก ก็คือทรัพย์สินของสมาชิกที่สหกรณ์สามารถบังคับชำระหนี้ได้ก่อน เจ้าหนี้อื่น ๆ ดังนั้น ลูกหนี้ที่มีหุ้นในสหกรณ์ จึงเป็นลูกหนี้ที่ไม่มีความเสี่ยงในการชำระหนี้เลย แนวคิดดังกล่าว ส่งผลถึงการบันทึกการรับรู้มูลค่าของลูกหนี้เงินให้กู้ที่ไม่ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริง เนื่องจากเข้าใจว่า การมีบุริมสิทธิเหนือค้ำหุ้นของสมาชิกนั้น ทำให้สหกรณ์ไม่ต้องตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญสำหรับลูกหนี้ที่มี หุ้นอยู่ในสหกรณ์ เป็นเหตุให้มูลค่าลูกหนี้เงินกู้คงเหลือ ณ วันสิ้นปี มีจำนวนที่คาดว่าจะเรียกเก็บได้สูงกว่า ความเป็นจริง ทำให้งบการเงินของสหกรณ์ไม่ได้สะท้อนให้เห็นผลการดำเนินงานและการบริหารจัดการ ลูกหนี้อย่างแท้จริง จึงมีแนวคิดที่จะปรับเปลี่ยนวิธีการในการประมาณการค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญใหม่ เพื่อให้ การตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญลูกหนี้เงินให้กู้เป็นไปตามมาตรฐานบัญชีที่เปลี่ยนแปลงไป และสอดคล้องกับ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายยิ่งขึ้น และแนวคิดนี้มีมาตลอดแต่ยังไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จได้

จนกระทั่งมีการเรียกร้องให้มีการทบทวนบทบาทภาครัฐในการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนที่ประกอบกิจการรับฝากเงินและให้เงินกู้ในลักษณะเดียวกับสถาบันการเงิน ให้มี การกำกับดูแลที่มีมาตรฐานและเป็นระบบเช่นเดียวกับสถาบันการเงินที่ทำธุรกิจรับฝากและให้กู้ยืมเงิน เป็นเหตุ ให้ต้องมีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายสหกรณ์อีกครั้ง ส่งผลให้ต้องมีการทบทวนกฎ ระเบียบบ วิธีการปฏิบัติทางบัญชีของสหกรณ์ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานการบัญชีและกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มีเจตนารมณ์เพื่อ การพัฒนา คุ่มครอง และสร้างเสถียรภาพแก่ระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเพิ่มการกำหนด คุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพัฒนาการ สหกรณ์แห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น กำหนด ประเภท ลักษณะของสหกรณ์ วัตถุประสงค์และขอบเขตแห่งการดำเนินการสหกรณ์ ปรับปรุงบทบัญญัติ เกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ แก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบกิจการ บทบัญญัติเกี่ยวกับงบการเงิน และบทบัญญัติเกี่ยวกับการสอบบัญชี และปรับปรุงบทกำหนดโทษและอัตราโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยสิ่งที่สำคัญที่สุดและถือเป็นเรื่อง ใหม่ของการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ คือการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานและการกำกับดูแล สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนที่ดำเนินกิจการทำนองเดียวกันกับสถาบันการเงินไว้เป็น การเฉพาะ เพื่อแก้ไขปัญหาสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนที่ดำเนินธุรกิจนอกกรอบ วัตถุประสงค์และหลักการสหกรณ์

จึงเห็นได้ว่า การปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ครั้งล่าสุดนี้ เป็นผลมาจากสภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป สหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนใหญ่ไม่ได้พึ่งพิงเงินทุนจากรัฐอีกแล้ว แนวคิดสหกรณ์แบบเดิมเมื่อเริ่มจัดตั้งสหกรณ์ ที่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับทุนของสหกรณ์มากกว่าความ น่าเชื่อถือหรือเครดิตของสมาชิกแต่ละคน ไม่สามารถใช้ได้อีกต่อไป เนื่องจากไม่เหมาะสมกับสภาพ เศรษฐกิจในปัจจุบันซึ่งมีการแข่งขันด้านเงินทุนสูง รูปแบบและวิธีการสหกรณ์จึงต้องเปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยที่เปลี่ยนแปลงไป กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการควบคุม กำกับดูแลสหกรณ์ย่อมต้องเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ แต่เดิมสหกรณ์ยังไม่สามารถพึ่งพิงตัวเองได้ รัฐ ต้องให้การสนับสนุนด้านเงินทุนทั้งในรูปแบบเงินอุดหนุนแบบให้เปล่าและเงินกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ กฎเกณฑ์ใน การกำกับดูแลสหกรณ์ในตอนนั้น จึงกำหนดมาตรการในการควบคุมด้านการเงินของสหกรณ์ค่อนข้าง เข้มงวด เพื่อไม่ให้สหกรณ์นำเงินไปลงทุนที่อาจจะก่อให้เกิดความเสี่ยงได้ เพราะอาจจะทำให้ไม่สามารถ จ่ายคืนเงินกู้แก่รัฐได้ เมื่อมาถึงยุคที่สหกรณ์พึ่งพาเงินทุนของตัวเองได้ สามารถแสวงหาแหล่งเงินทุนได้ เอง รัฐไม่จำเป็นต้องให้การอุดหนุนด้านเงินทุนแก่สหกรณ์อีกต่อไป กฎเกณฑ์ในการควบคุมสหกรณ์จึง ปรับเปลี่ยนมาเป็นการกำกับดูแลเพื่อให้สหกรณ์ดำเนินงานภายใต้หลักการและวิธีการสหกรณ์ ไม่ให้ สหกรณ์บริหารเงินทุนบนความเสี่ยง เพราะอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายและส่งผลกระทบต่อหุ้นของ สมาชิกได้ เช่น ออกกฎเกณฑ์ให้สหกรณ์ออมทรัพย์กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากทุกประเภทได้ไม่เกิน ร้อยละ 4.5 ต่อปี ให้จัดทำและเปิดเผยรายการย่อแสดงสินทรัพย์และหนี้สินในสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มี สินทรัพย์ตั้งแต่ 5,000 ล้านบาทขึ้นไป เพื่อให้สมาชิกและสาธารณะชนได้ทราบ กำหนดเกณฑ์ ความสามารถในการกู้ยืมของสหกรณ์ กำหนดความสามารถในการก่อหนี้ของสหกรณ์ออมทรัพย์ เมื่อ พิจารณาจากอัตราส่วนหนี้สินต่อทุนต้องไม่เกิน 1.5 เท่า และให้สหกรณ์นำเงินรับฝากจากสหกรณ์อื่นมา คำนวณเป็นหนี้ของสหกรณ์ด้วย เพื่อควบคุมปริมาณการทำธุรกรรมทางการเงินของสหกรณ์ให้เหมาะสม กับระดับทุนของสหกรณ์ และเพื่อลดปัญหาการขยายตัวของสินทรัพย์ผ่านการกู้ยืมจากภายนอกจนเกิน ความสามารถในการชำระหนี้คืน

การกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลการเงินของสหกรณ์ดังกล่าว เพื่อต้องการให้ การดำเนินงานของสหกรณ์มีธรรมาภิบาลเป็นไปตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ มิให้สหกรณ์ บริหารงานบนความเสี่ยง ป้องกันมิให้นำเงินของสหกรณ์ไปลงทุนในกิจการที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหาย แก่สหกรณ์ได้ เมื่อเกณฑ์ในการกำกับดูแลสหกรณ์เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขวิธีปฏิบัติทางบัญชีเพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ที่ เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เมื่อผู้ตรวจสอบกิจการได้ศึกษาและทำความเข้าใจถึงที่มา หลักการความคิดของ ระบบสหกรณ์ในประเทศไทยที่มีพัฒนาการจากสหกรณ์ที่รัฐอุปถัมภ์จนถึงยุคที่สหกรณ์มีความสามารถ พึ่งพาตนเองได้แล้ว ก็จะเข้าใจได้ว่า กฎ ระเบียบที่ต้องเปลี่ยนแปลงนั้น เพื่อการพัฒนาสหกรณ์ให้มี ความมั่นคง สามารถเป็นแหล่งทุนให้กับสมาชิกได้อย่างยั่งยืน

.....

ที่มา - หนังสือ 50 ปี ของสหกรณ์ในประเทศไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2510

- สยมพร โยธาสุมทร “การบริหารสังคมด้วยสหกรณ์ในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548