

บันทึก

เรื่อง การแบ่งเงินสำรองของสหกรณ์ให้กับสหกรณ์อื่น

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๔๐๑/๑๗๗๙๓ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในปัจจุบันมีสหกรณ์หลายแห่งที่มีแผนดำเนินการครอบคลุมทั้งจังหวัด ได้มีการแยกสหกรณ์ไปจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ใหม่เมื่อมีพระราชบัญญัติจัดตั้งจังหวัดใหม่ ซึ่งการแบ่งแยกสหกรณ์ดังกล่าวจะต้องมีการแบ่งทรัพย์สินหนี้สิน และทุนจากสหกรณ์เดิมไปให้สหกรณ์ใหม่ตามสัดส่วนที่สหกรณ์ตกลงกัน ในการนี้มีปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งแยกเงินสำรองที่เกิดจากการจัดสรรกำไรสุทธิจากการดำเนินงานที่สะสมกันมาหลายปีว่าสามารถทำได้หรือไม่และขัดต่อมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑ หรือไม่

จากเหตุดังกล่าว โดยที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์และจัดทำคำแนะนำวิธีปฏิบัติทางบัญชีให้เหมาะสมกับการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ ได้พิจารณาเห็นว่า มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑ บัญญัติว่าเงินสำรองตามมาตรา ๓๑ จะถอนจากบัญชีเงินสำรองได้เพื่อชดเชยการขาดทุนเท่านั้น น่าจะหมายถึง ไม่ให้ถอนเงินสำรองไปใช้ในกิจการอย่างอื่นของสหกรณ์ เว้นแต่ถอนเพื่อชดเชยการขาดทุนเท่านั้น ประกอบกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑ มีแต่บทบัญญัติเรื่องการควบสหกรณ์เข้ากันตามมาตรา ๘๑ ส่วนเรื่องการแยกสหกรณ์ไม่ได้บัญญัติไว้ ดังนั้นการแบ่งเงินสำรองเพื่อการแยกสหกรณ์น่าจะอยู่นอกเหนือเจตนารมณ์หรือกฎเกณฑ์ของมาตรา ๓๒ ดังกล่าว

ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติทางการเงิน การบัญชีของสหกรณ์ เป็นไปโดยถูกต้อง กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จึงขอหารือว่า สหกรณ์เดิมจะแบ่งเงินสำรองให้สหกรณ์ใหม่ได้หรือไม่ประการใด เพื่อจะได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุของการหารือนี้เป็นเรื่องของสหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการครู ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเมื่อมีการจัดตั้งจังหวัดขึ้นใหม่ โดยแบ่งเขตพื้นที่จากจังหวัดที่ตั้งสหกรณ์สมาชิกที่รับราชการอยู่ในจังหวัดที่ตั้งขึ้นใหม่จะลาออกจากสหกรณ์เดิมโดยจะได้รับเงินค่าหุ้นคืน สมาชิกดังกล่าวจะร่วมกันจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นในจังหวัดที่ตั้งใหม่ ในการนี้จะมีการประชุมใหญ่สมาชิกสหกรณ์เดิมเพื่อตกลงในการแบ่งทรัพย์สินและหนี้สินให้แก่สหกรณ์ที่จัดตั้งใหม่ตามอัตราส่วนสมาชิกที่ลาออกไป กรณีหนี้ที่สมาชิกกู้จากสหกรณ์เดิม อาจมีการตกลงกันให้โอนหนี้ส่วนนั้นให้กับสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นใหม่ หรือให้คงหนี้ไว้ที่สหกรณ์เดิมแต่ทำสัญญากันระหว่างสหกรณ์ว่า

สหกรณ์แห่งใหม่จะหักหนี้ส่งชำระให้แก่สหกรณ์เดิม สำหรับกรณีเงินสำรองทางปฏิบัติจะลงบัญชีงบดุลในด้านของทุน โดยแบ่งเป็นหมวดเงินสำรอง แต่ตัวเงินมิได้แยกเก็บไว้เป็นส่วนต่างหาก แต่จะนำไปใช้ในการสหกรณ์ ซึ่งอาจนำไปให้สมาชิกกู้ยืมหรือใช้จ่ายเปลี่ยนสภาพจากเงินสดเป็นทรัพย์สินอื่น เมื่อมีการขาดทุนก็หักบัญชีเงินสำรองไปชดเชยการขาดทุนเท่านั้น และเนื่องจากมาตรา ๓๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑ ได้กำหนดห้ามมิให้นำเงินสำรองไปใช้เพื่อการอื่นนอกจากชดเชยการขาดทุน ดังนั้น ที่ประชุมใหญ่สมาชิกสหกรณ์จึงจ่ายเงินให้สหกรณ์แห่งใหม่ในลักษณะของเงินบริจาคหรือเงินอุดหนุน โดยไม่นำส่วนของเงินสำรองในบัญชีมาแบ่งให้แก่สหกรณ์ที่ตั้งขึ้นใหม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งแยกสหกรณ์ออกเป็นสหกรณ์ใหม่ ดังนั้น การแบ่งแยกสหกรณ์ตามข้อหาหรือนี้ หากจะพิจารณาตามกฎหมาย คือ การตั้งสหกรณ์ขึ้นใหม่โดยมีสมาชิกสหกรณ์ประกอบด้วยสมาชิกที่ลาออกจากสหกรณ์เดิม ทุนของสหกรณ์ที่ตั้งขึ้นใหม่คือหุ้นที่สมาชิกถือตามมาตรา ๑๑ (๓)^๒ หรืออาจมีเงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินตามมาตรา ๒๓^๓ สำหรับเงินสำรองของสหกรณ์นั้น กฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับเงินสำรองว่าสหกรณ์จำกัดจะต้องจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีไว้เป็นเงินสำรองเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิตามมาตรา ๓๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๒๔ และสหกรณ์ไม่จำกัดจะต้องจัดสรรกำไรสุทธิ

^๑ มาตรา ๓๒ เงินสำรองตามมาตรา ๓๑ จะถอนจากบัญชีเงินสำรองได้เพื่อชดเชยการขาดทุนเท่านั้น

^๒ มาตรา ๑๑ คณะบุคคลซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสิบคนจะจดทะเบียนเป็นสหกรณ์จำกัด ตามมาตรา ๗ (๑) ได้ต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) มีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน และผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกแต่ละคนต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้นแต่ต้องไม่เกินหนึ่งในห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๒๓ การรับเงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด ถ้าการให้เงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินนั้นกำหนดไว้เพื่อการใดให้ใช้เพื่อการนั้น แต่ถ้ามิได้กำหนดไว้ ให้จัดสรรเงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินนั้นเป็นเงินสำรองของสหกรณ์จำกัด

^๔ มาตรา ๓๑ ในการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์จำกัดให้จัดสรรเป็นเงินสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิ และเป็นค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยร้อยละห้าของกำไรสุทธิ แต่ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

กำไรสุทธิประจำปีที่เหลือจากการจัดสรรเป็นเงินสำรองและค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยแล้ว ที่ประชุมอาจจัดสรรได้ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) จ่ายเป็นทุนสะสมไว้เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของสหกรณ์จำกัด ตามที่กำหนดในข้อบังคับ

ประจำปีไว้เป็นเงินสำรองจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบห้าของกำไรสุทธิตามมาตรา ๖๑ (๔)^๔ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑ นอกจากนี้มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า การรับเงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินจากทางราชการหรือหน่วยงานต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด ถ้ามิได้กำหนดไว้ว่าให้เพื่อการใดให้จัดสรรเป็นเงินสำรองของสหกรณ์ แต่โดยที่มาตรา ๓๒^๖ และมาตรา ๖๒^๗ บัญญัติว่า จะถอนเงินสำรองจากบัญชีเงินสำรองได้เพื่อชดเชยการขาดทุนเท่านั้น ดังนั้น แม้ว่าสหกรณ์มีอำนาจจัดการทรัพย์สินของตนได้ตามมาตรา ๒๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นไว้ตามเรื่องเสร็จที่ ๓๓๖/๒๕๒๐^๘ ว่า หมายความว่ารวมถึงการแบ่งทรัพย์สินของสหกรณ์ให้แก่สหกรณ์อื่นด้วยก็ตาม แต่สำหรับเงินสำรองนั้น กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำรงเงินสำรองและกำหนดวิธีการใช้เงินสำรองไว้เป็นการเฉพาะ การแบ่งทรัพย์สินกรณีที่มีการแยกสหกรณ์จึงกระทำได้เฉพาะการแบ่งทรัพย์สินอื่นของสหกรณ์ เช่น เงินสด ทรัพย์สิน และลูกหนี้ แต่ไม่อาจแบ่งเงินสำรองของสหกรณ์ไปให้สหกรณ์แห่งอื่นได้ และเมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติประกอบด้วยแล้วจะเห็นได้ว่า เมื่อมีการแบ่งแยกทรัพย์สินและสมาชิกจากสหกรณ์เดิมไปตั้งเป็นสหกรณ์แห่งใหม่ ย่อมทำให้สหกรณ์เดิมมีทรัพย์สินลดลง จนอาจขัดต่อการดำเนินธุรกิจได้

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า มาตรา ๓๒ และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑ กำหนดการใช้เงินสำรองไว้เป็นการเฉพาะแล้วว่าให้ใช้เพื่อชดเชยการขาดทุนเท่านั้น ดังนั้น หากที่ประชุมใหญ่สมาชิกของสหกรณ์ประสงค์จะแบ่งเงินสำรองให้สหกรณ์อื่นจึงไม่อาจกระทำได้ แต่อาจแบ่ง ทรัพย์สินอย่างอื่นให้ได้

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

^๔ มาตรา ๖๑ ในการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ไม่จำกัด ให้จัดสรรดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ไม่น้อยกว่าร้อยละแปดสิบห้า เป็นเงินสำรองของสหกรณ์ไม่จำกัด

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๗ มาตรา ๖๒ เงินสำรองตามมาตรา ๖๑ (๔) จะถอนจากบัญชีเงินสำรองได้เพื่อชดเชยการขาดทุนเท่านั้น

^๘ มาตรา ๒๑ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์จำกัดกระทำการดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้ได้มา ชื่อ ถิ่นกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สินสิทธิ ครอบครอง กู้หรือยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือจำนำ ขาย หรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งทรัพย์สิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ บันทึก เรื่อง การตีความมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑ (กรณีการดำเนินการแบ่งทรัพย์สินของชุมนุมสหกรณ์การขายและการซื้อแห่งประเทศไทย จำกัด) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๙๖ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๒๐

(นายอัษฎราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙