

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขายสินเชื่อบริษัทของสหกรณ์ออมทรัพย์ให้กับบริษัทตลาดรองสินเชื่อบริษัท

กรมส่งเสริมสหกรณ์มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๑๐๑/๑๔๙๔๓ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า บริษัทตลาดรองสินเชื่อบริษัทได้ขอให้กรมส่งเสริมสหกรณ์และคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติออกประกาศเพื่อกำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์ดำเนินธุรกรรมขายสินเชื่อบริษัทของสมาชิกซึ่งเป็นลูกหนี้อยู่กับสหกรณ์ออมทรัพย์โดยให้สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นตัวแทนเรียกเก็บเงินและรับชำระหนี้จากสมาชิกให้กับบริษัทตลาดรองสินเชื่อบริษัท เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันการเงินแต่กรมส่งเสริมสหกรณ์มีความเห็นว่าสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นคณะบุคคลที่จะต้องดำเนินการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก และมีอำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์กล่าวคือ ให้อำนาจให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนองหรือรับจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิกตามมาตรา ๔ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๖ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับขณะนี้สหกรณ์ออมทรัพย์กำลังประสบกับปัญหาฐานะทางการเงินที่ล้มระบบและพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงขอหารือปัญหาดังต่อไปนี้

(๑) สหกรณ์ออมทรัพย์จะดำเนินการขายสินเชื่อบริษัทของสมาชิกและเป็นตัวแทนเรียกเก็บเงินและรับชำระหนี้จากสมาชิกเพื่อนำส่งให้กับบริษัทตลาดรองสินเชื่อบริษัทได้หรือไม่

(๒) กรมส่งเสริมสหกรณ์และคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจประกาศให้สหกรณ์ออมทรัพย์ดำเนินการขายสินเชื่อบริษัทของสมาชิกและเป็นตัวแทนเรียกเก็บเงินและรับชำระหนี้จากสมาชิกเพื่อนำส่งให้กับบริษัทตลาดรองสินเชื่อบริษัทได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมสหกรณ์และได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมสหกรณ์) และผู้แทนบริษัทตลาดรองสินเชื่อบริษัทแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของผู้แทนบริษัทตลาดรองสินเชื่อบริษัทว่า บริษัทตลาดรองสินเชื่อบริษัทเป็นรัฐวิสาหกิจที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการซื้อสินเชื่อบริษัทจาก

สถาบันการเงินเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย และเนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งที่มีการให้สมาชิกกู้ยืมเงินเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยจึงเสนอให้สหกรณ์ออมทรัพย์ขายสินเชื่อที่อยู่อาศัยโดยสหกรณ์ออมทรัพย์จะได้รับประโยชน์จากการนำเงินที่ได้รับจากการขายไปให้สมาชิกอื่นได้กู้ยืมเงินในจำนวนที่เพิ่มขึ้นแต่สมาชิกจะเสียดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำกว่าเดิมและได้รับการขยายระยะเวลาในการผ่อนชำระหนี้เงินกู้อีกด้วย หลังจากการขายสินเชื่อที่อยู่อาศัยดังกล่าวแล้ว สหกรณ์ออมทรัพย์ยังคงมีหน้าที่เรียกเก็บเงินและรับชำระหนี้จากสมาชิกในฐานะเป็นตัวแทนเพื่อนำส่งให้กับบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย ในการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ออมทรัพย์สมาชิกไม่มีสิทธิได้รับเงินเฉลี่ยคืนจากสหกรณ์ออมทรัพย์อีกต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นองค์กรธุรกิจที่เกี่ยวข้องทางการเงินซึ่งเกิดจากความต้องการของบรรดาสมาชิก^๑ ด้วยการรวมทุนของข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างในหน่วยงานหรือจากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกสะสมเงินจากรายได้ที่ได้รับเป็นรายเดือนเพื่อการออมทรัพย์ และเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำเนินชีวิต โดยมีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นผู้กระทำการแทนสหกรณ์^๒ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ที่กฎหมายบัญญัติ^๓ และตามข้อบังคับที่ได้จดทะเบียนไว้กับนายทะเบียนตามมาตรา

^๑ มาตรา ๓๓ สหกรณ์จะตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้อง

- (๑) มีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน
- (๒) มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ
- (๓) มีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน และสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้นแต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด
- (๔) มีสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๔๓ (๗) ประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

^๒ มาตรา ๕๑ ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะมอบหมายให้คณะกรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนหรือผู้จัดการทำการแทนก็ได้

^๓ มาตรา ๔๖ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการดังต่อไปนี้ได้

- (๑) ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก
- (๒) ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว
- (๓) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก
- (๔) ขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด

(๕) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่นได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

๓๗^๔ ประกอบกับมาตรา ๔๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่ในทางที่จะก่อให้เกิดผลต่อการดำเนินการของสหกรณ์และสมาชิก โดยกำหนดให้เฉพาะสมาชิกเท่านั้นที่มีสิทธิฝากเงินและกู้ยืมเงินได้ การดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์มิได้มุ่งหวังผลกำไรจากสมาชิก และจะให้สมาชิกได้เงินปันผลรวมทั้งเงินเฉลี่ยคืนเป็นการตอบแทน^๖ โดยสภาพของธุรกิจสหกรณ์ออมทรัพย์จึงเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งดังจะเห็นได้

(๖) ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนองหรือรับจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก

(๗) จัดให้ได้มา ซื้อ ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครองครอบ กู้ ยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอน สิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน

(๘) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(๙) ดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับ หรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

๔ มาตรา ๓๗ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า สหกรณ์ตามที่ขอลงทะเบียนมีวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๓๓ ค่าของจดทะเบียนมีเอกสารครบถ้วนถูกต้องตามมาตรา ๓๕ และการจัดตั้งสหกรณ์ตามที่ขอลงทะเบียนจะไม่เสียหายแก่ระบบสหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนและออกใบสำคัญรับจดทะเบียนให้แก่สหกรณ์นั้น

ให้สหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคล

๕ มาตรา ๔๓ ข้อบังคับของสหกรณ์อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อสหกรณ์ ซึ่งต้องมีคำว่า “จำกัด” อยู่ท้ายชื่อ

(๒) ประเภทของสหกรณ์

(๓) วัตถุประสงค์

(๔) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่และที่ตั้งสำนักงานสาขา

(๕) ทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าของหุ้น การชำระค่าหุ้นด้วยเงินหรือทรัพย์สินอื่น การขาย และการโอนหุ้น ตลอดจนการจ่ายเงินคืนค่าหุ้น

(๖) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชี และการเงินของสหกรณ์

(๗) คุณสมบัติของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของสมาชิก

(๘) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

(๙) การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและการประชุมของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

(๑๐) การแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้จัดการ

๖ มาตรา ๖๐ ในการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ ให้จัดสรรเป็นทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิ และเป็นค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยไม่เกินร้อยละห้าของกำไรสุทธิ แต่ต้องไม่เกินอัตราที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด

กำไรสุทธิประจำปีที่เหลือจากการจัดสรรเป็นทุนสำรองและค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยที่ประชุมใหญ่อาจจัดสรรได้ภายใต้ข้อบังคับ ดังต่อไปนี้

จากบทบัญญัติในมาตรา ๓^๗ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับข้อ ๑^๘ ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๓ (๔) และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๔ ที่ได้กำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์เป็น “สถาบันการเงิน” ดังนั้นตามกฎหมายดังกล่าว สหกรณ์ออมทรัพย์จึงเป็นสถาบันการเงินตามมาตรา ๘ (๒)^๙ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๔๐

อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นองค์กรธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการอันจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมโดยสมาชิกต่างเป็นเจ้าของร่วมกันตามจำนวนหุ้นด้วยความสมัครใจ และดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ในการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกลุ่มสมาชิก เมื่อมีการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี สมาชิกจะได้เงินปันผลตามอัตราส่วนจำนวนหุ้นของตนและได้เงินเฉลี่ยคืนตามส่วนธุรกิจที่สมาชิกได้กู้ยืมเงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ในระหว่างปีตามมาตรา ๖๐^{๑๐} (๑) และ (๒) แห่ง

(๑) จ่ายเป็นเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้ว แต่ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงสำหรับสหกรณ์แต่ละประเภท

(๒) จ่ายเป็นเงินเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิกตามส่วนธุรกิจที่สมาชิกได้ทำไว้กับสหกรณ์ในระหว่างปี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(๑) ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๒) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(๓) บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(๔) สถาบันการเงินอื่นที่รัฐมนตรีกำหนดโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘ ข้อ ๑ กำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์ ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์ และบริษัทประกันชีวิตเป็นสถาบันการเงิน

ข้อ ๒ อัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สหกรณ์ออมทรัพย์ ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์ และบริษัทประกันชีวิต อาจคิดจากผู้กู้ยืมไม่เกินร้อยละ ๑๙ ต่อปี

^๙ มาตรา ๘ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของบรรษัทตามมาตรา ๗ ให้บรรษัทมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) รับโอนสินเชื่อของสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ สหกรณ์ออมทรัพย์จึงเป็นสถาบันการเงินที่ดำเนินธุรกิจแตกต่างไปจากสถาบันการเงินอื่นที่รับฝากเงินและให้กู้ยืมเงินแก่ประชาชนโดยทั่วไป และเพื่อเป็นการคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เกิดประโยชน์กับสหกรณ์และสมาชิกมาตรา ๒๒^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงบัญญัติให้นายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก กล่าวคือ นายทะเบียนมีอำนาจแก้ไข ระวัง หรือออกคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่มีการกระทำดังกล่าว

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หากสหกรณ์ออมทรัพย์ขายสินเชื่อที่อยู่อาศัยให้กับบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยแล้ว สหกรณ์ออมทรัพย์ยังคงมีหน้าที่บริหารจัดการเกี่ยวกับการชำระหนี้ของสมาชิกเพื่อนำส่งให้กับบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยในฐานะตัวแทนของบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย โดยสมาชิกไม่มีสิทธิได้รับเงินเฉลี่ยคืนจากการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ออมทรัพย์อีกต่อไป เนื่องจากสมาชิกมิได้อยู่ในฐานะเป็นผู้กู้ยืมเงินของสหกรณ์แล้ว จึงเห็นได้ว่า การขายสินเชื่อที่อยู่อาศัยของสหกรณ์ออมทรัพย์ให้กับบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยดังกล่าวทำให้สมาชิกเสียสิทธิในการได้รับเงินเฉลี่ยคืนอันเป็นสิทธิในฐานะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์กรณีเป็นการเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับสหกรณ์ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของระบบสหกรณ์ที่ช่วยเหลือดูแลกันและแบ่งปันประโยชน์ให้ตามปริมาณของธุรกิจที่สมาชิกกระทำกับสหกรณ์ จึงเห็นว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ไม่มีอำนาจกระทำการขายสินเชื่อที่อยู่อาศัยโดยไม่ได้รับความยินยอมจากสมาชิก ด้วยเหตุนี้ การขายสินเชื่อที่อยู่อาศัยของสหกรณ์ออมทรัพย์ให้กับบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยจึงกระทำมิได้เพราะขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

^{๑๑} มาตรา ๒๒ ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(๒) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

(๓) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(๔) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๕