

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำเงินของสหกรณ์ไปฝากหรือลงทุน

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๑๑๕/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกรมส่งเสริมสหกรณ์อยู่ระหว่างการยกร่างกฎกระทรวงที่จะออกตามความในมาตรา ๘๙/๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการฝากหรือลงทุนของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยกำหนดให้นำเงินของสหกรณ์ไปฝากหรือลงทุนตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ไม่เกินทุนเรือนหุ้นรวมกับทุนสำรองของสหกรณ์ และได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ปรากฏว่ามีผู้แทนสหกรณ์ที่เข้าร่วมประชุมบางส่วนไม่เห็นด้วยเพราะบางสหกรณ์จะไม่สามารถปฏิบัติตาม และมีข้อเสนอให้เพิ่มเงินรับฝากจากสมาชิกรวมเป็นฐานในการคำนวณด้วย หรือไม่ต้องกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เนื่องจากที่มาของทุนดำเนินงานสหกรณ์มาจากทุนเรือนหุ้น การรับฝากเงิน การกู้ยืมเงิน ทุนสำรอง และทุนสะสมอื่น ๆ จึงมีความเห็นเกี่ยวกับเงินของสหกรณ์ที่จะนำไปฝากหรือลงทุนได้ตามมาตรา ๖๒ แยกเป็น ๓ ความเห็น ดังนี้

๑. ทุนสำรอง เนื่องจากทุนสำรองไม่อาจถอนไปใช้เพื่อการอื่นใดได้ แต่จะต้องนำเงินไปฝากหรือลงทุนตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

๒. ทุนเรือนหุ้นรวมกับทุนสำรอง เนื่องจากเป็นทุนดำเนินงานภายในของสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์นำเงินที่กู้ยืมหรือรับฝากไปฝากหรือลงทุนเพื่อมุ่งแสวงหากำไรจนทำให้ก่อหนี้เกินตัว

๓. ทุนดำเนินงานทั้งหมดของสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์สามารถนำเงินที่เป็นสภาพคล่องส่วนเกินไปฝากหรือลงทุนได้

กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงขอหารือข้อกฎหมาย กรณีเงินของสหกรณ์ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่สามารถนำไปฝากหรือลงทุนได้ จะหมายความว่าเฉพาะเงินส่วนที่เป็นทุนของสหกรณ์ ซึ่งประกอบด้วยทุนเรือนหุ้นและทุนสำรอง หรือเฉพาะทุนสำรองหรือเงินอื่นที่เป็นทุนดำเนินงานของสหกรณ์ทั้งหมด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์มีความเข้าใจว่าเงินของสหกรณ์ตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายความว่าเฉพาะทุนสำรองที่มีที่มาจากการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิ

การนำทุนไปฝากหรือลงทุนต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น แต่ปัจจุบันปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ดำเนินการของสหกรณ์ได้นำเงินอื่นที่ไม่ใช่ทุนสำรอง เช่น ทุนเรือนหุ้น เงินรับฝาก เงินกู้ยืม ไปลงทุนด้วยวิธีการอื่นที่ไม่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๖๒ อันอาจไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย จึงมีความประสงค์ที่จะกำหนดขอบเขตคำว่า “เงินของสหกรณ์” ให้ชัดเจน เพื่อที่จะนำไปใช้เป็นฐานในการกำหนดสัดส่วนในการนำเงินของสหกรณ์ไปใช้ในการฝากหรือการลงทุนของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ในร่างกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘๙/๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อไป ส่วนผู้แทนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในระบบบัญชีสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์จะพิจารณาจากงบแสดงฐานะการเงิน โดยจะแสดงเป็นสินทรัพย์ หนี้สิน และทุน ซึ่งตามหลักการของสมการทางบัญชี คือ สินทรัพย์เท่ากับหนี้สินรวมกับทุนของสหกรณ์ โดยหนี้สินของสหกรณ์ได้แก่ เงินกู้ยืม เงินรับฝาก หนี้สินอื่น ๆ ส่วนทุนของสหกรณ์จะประกอบด้วยทุนเรือนหุ้น ทุนสำรองทุนสะสมอื่นที่ได้มาจากการจัดสรรกำไรของสหกรณ์ และกำไรหรือขาดทุนจากเงินลงทุนที่ยังไม่เกิดขึ้น ทั้งนี้ ทุนดำเนินงานทั้งหมดของสหกรณ์ก็คือหนี้สินทั้งสิ้นรวมกับทุนของสหกรณ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๖๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้สหกรณ์อาจนำ “เงิน” ของสหกรณ์ไปฝากหรือลงทุนได้ โดยการนำไปฝากในชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น ฝากในธนาคารหรือฝากในสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ ชื่อหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ชื่อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ ชื่อหุ้นของชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น ชื่อหุ้นของสถาบันที่ประกอบธุรกิจอันทำให้เกิดความสะดวกหรือส่งเสริมความเจริญแก่กิจการของสหกรณ์โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์หรือฝากหรือลงทุนอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด แต่เนื่องจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “เงินของสหกรณ์” และไม่มีบทบัญญัติใดที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเงินของสหกรณ์ที่สามารถนำไปฝากหรือลงทุนได้ไว้แต่ประการใด และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว พบว่ามีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ “เงิน” ที่ถือว่าเป็นทุนของสหกรณ์จากหลายแหล่งที่มา เช่น ทุนเรือนหุ้น

^๑มาตรา ๖๒ เงินของสหกรณ์นั้น สหกรณ์อาจฝากหรือลงทุนได้ ดังต่อไปนี้

- (๑) ฝากในชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น
- (๒) ฝากในธนาคารหรือฝากในสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์
- (๓) ชื่อหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
- (๔) ชื่อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์
- (๕) ชื่อหุ้นของชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น
- (๖) ชื่อหุ้นของสถาบันที่ประกอบธุรกิจอันทำให้เกิดความสะดวกหรือส่งเสริมความเจริญแก่กิจการของสหกรณ์โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์
- (๗) ฝากหรือลงทุนอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด

ตามมาตรา ๓๓^๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เงินรับฝากตามมาตรา ๔๖^๓ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการรับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น หรือสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์หรือนิติบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด เงินหรือทรัพย์สินที่เป็นดอกผลที่ได้จากการดำเนินงานกิจการของสหกรณ์ตามมาตรา ๔๖ (๖) - (๙) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้กำหนดรายละเอียดของเงินของสหกรณ์ที่สามารถนำไปฝากหรือลงทุนไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น สหกรณ์จึงสามารถนำทุนดำเนินงานทั้งหมดของสหกรณ์ที่เป็น “เงิน” ไปดำเนินการตามมาตรา ๖๒^๔ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ แต่โดยที่ทุนสำรองนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงของสหกรณ์ บทบัญญัติมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง^๕ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

^๒มาตรา ๓๓ สหกรณ์จะตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้อง

(๑) มีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน

(๒) มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ

(๓) มีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน และสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้น แต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด

(๔) มีสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๔๓ (๓)

“มาตรา ๔๖ เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการ ดังต่อไปนี้ได้

(๑) ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก

(๒) ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว

(๓) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก

(๔) ขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศ

หรือบุคคลอื่นใด

(๕) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น หรือสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งมีสมาชิกของสมาคมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงินหรือนิติบุคคล ซึ่งมีบุคลากรหรือลูกจ้างไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(๖) ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนองหรือรับจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก

(๗) จัดให้ได้มา ซื้อ ถิ่นกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครอบครอง กู้ ยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน

(๘) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(๙) ดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔มาตรา ๖๐ การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ ให้จัดสรรเป็นทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิ และเป็นค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินร้อยละห้าของกำไรสุทธิ

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงบัญญัติให้จัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ เป็นทุนสำรองไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของกำไรสุทธิ และทุนสำรองนี้จะถอนจากบัญชีทุนสำรองได้ เพื่อชดเชยการขาดทุนหรือเพื่อจัดสรรเข้าบัญชีทุนสำรองให้แก่สหกรณ์ใหม่ที่ได้จดทะเบียน แยกแยกจากสหกรณ์เดิมเท่านั้นตามมาตรา ๖๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงไม่อาจนำไปดำเนินงานเพื่อการอื่นใดได้

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มิถุนายน ๒๕๖๓

^๒มาตรา ๖๑ ทุนสำรองตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง จะถอนจากบัญชีทุนสำรองได้เพื่อชดเชยการขาดทุนหรือเพื่อจัดสรรเข้าบัญชีทุนสำรองให้แก่สหกรณ์ใหม่ที่ได้จดทะเบียนแยกแยกจากสหกรณ์เดิมตามมาตรา ๑๐๐