

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่องปัญหาการตรวจสอบกิจการสหกรณ์การเกษตรของผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์การเกษตรในจังหวัดเชียงใหม่ได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การสหกรณ์ในประเทศไทย การตรวจสอบกิจการและการควบคุมภายใน โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

สหกรณ์<sup>1</sup> คือ คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และต้องจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 สหกรณ์เป็นของสมาชิก บริหารงานโดยสมาชิก และเพื่อผลประโยชน์ของสมาชิก ทั้งนี้เพื่อสร้างสรรค์และปรับปรุงการประกอบสัมมาชีพและความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นส่งผลให้ประเทศชาติมีการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และประชาธิปไตยด้วยวิธีการสหกรณ์ ซึ่งยึดหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเป็นวิธีการในการดำเนินงาน

ลักษณะมูลฐานของสหกรณ์ ประกอบด้วย

1. กลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเดียวกัน
2. เจตนารมณ์ที่จะช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน
3. จัดตั้งองค์กรธุรกิจขึ้นและร่วมกันดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

ประสงค์

4. วัตถุประสงค์ขององค์กรธุรกิจนี้คือ ส่งเสริมผลประโยชน์ของสมาชิกและ

ครอบครัว

#### ประวัติการสหกรณ์ในประเทศไทย<sup>2</sup>

การสหกรณ์ในประเทศไทย เกิดขึ้นได้โดยมีมูลเหตุมาจากสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ประเทศไทยได้เริ่มมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจของชนบทก็ค่อย ๆ เปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อเลี้ยงตัวเองมาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อการค้า ความต้องการเงินทุนในการขยายการผลิตและครองชีพจึงมีเพิ่มขึ้น ชาวนาที่ไม่มีทุนรอนของตนเองก็หันไปกู้ยืมเงินจากบุคคลอื่น

<sup>1</sup> การสหกรณ์ในประเทศไทย. กรมส่งเสริมสหกรณ์. กรุงเทพฯ : 2545, หน้า 3

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19 - 22

ทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง และยังถูกเอาเปรียบจากพ่อค้านายทุนทุกวิถีทางอีกด้วย ชาวนาจึงตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบอยู่ตลอดเวลา ทำนาได้ข้าวเท่าใดก็ต้องขายใช้หนี้เกือบหมด นอกจากนี้การทำนายังคงมีผลผลิตที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ ถ้าปีไหนผลผลิตเสียหายก็จะทำให้หนี้สินพอกพูนมากขึ้นเรื่อย ๆ จนลูกหนี้บางรายต้องโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เจ้าหนี้และกลายเป็นผู้เช่านาหรือเร่ร่อนไม่มีที่ดินทำกินไปในที่สุด

จากสภาพปัญหาความยากจนของชาวนาในสมัยนั้น ทำให้ทางราชการคิดหาวิธีช่วยเหลือด้วยการจัดหาเงินทุนมาให้กู้และคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำ ความคิดนี้ได้เริ่มขึ้นในปลายรัชกาลที่ 5 โดยกำหนดวิธีการที่จะช่วยชาวนาในด้านเงินทุนไว้ 2 วิธี คือ

**วิธีที่ 1** จัดตั้งธนาคารเกษตรเพื่อให้เงินกู้แก่ชาวนา แต่ขัดข้องในเรื่องเงินทุนและหลักประกันเงินกู้ ความคิดนี้จึงระงับไป

**วิธีที่ 2** วิธีการสหกรณ์ประเภทหาทุน วิธีนี้เกิดจากรัฐบาลโดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในปัจจุบันคือกระทรวงการคลัง ได้เชิญ เซอร์เบอร์นาร์ด์ ฮันเตอร์ หัวหน้าธนาคารแห่งมดราส ประเทศอินเดีย เข้ามาสำรวจหาช่องทางช่วยเหลือชาวนาได้เสนอว่าควรจัดตั้ง “ธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ” ดำเนินการให้กู้ยืมแก่เกษตรกรโดยมีที่ดินและหลักทรัพย์อื่น เป็นหลักประกัน เพื่อป้องกันมิให้ชาวนาที่กู้ยืมเงินทอดทิ้งที่นาหลบหนีสิน ส่วนการควบคุมเงินกู้และการเรียกเก็บเงินท่านได้แนะนำให้จัดตั้งเป็นสมาคมที่เรียกว่า “โคออปอเรทีฟ โซไซตี้” (Co-operative Society) โดยมีหลักการร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ซึ่งคำนี้ พระราชวรรังษ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ ได้ทรงบัญญัติศัพท์เป็นภาษาไทยว่า “สมาคมสหกรณ์” จึงกล่าวได้ว่า ประเทศไทยเริ่มศึกษาวิธีการสหกรณ์ขึ้นในปี พ.ศ. 2457 แต่ก็ยังมิได้ดำเนินการอย่างไร จนกระทั่งในปี 2458 ได้มีการเปลี่ยนกรมสถิติพยากรณ์เป็นกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ ประกอบด้วยส่วนราชการ 3 ส่วน คือ การพาณิชย์ การสถิติพยากรณ์ และการสหกรณ์

การจัดตั้งส่วนราชการสหกรณ์นี้ ก็เพื่อจะให้ผู้มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการทดลองจัดตั้งสหกรณ์ขึ้น และพระราชวรรังษ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ ในฐานะทรงเป็นอธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ขณะนั้น ได้ทรงพิจารณาเลือกแบบอย่างสหกรณ์เครดิตที่จัดตั้งกันอยู่ในต่างประเทศหลายแบบ ในที่สุดก็ทรงเลือกแบบไรฟไฟเซน และทรงยืนยันไว้ในรายงานสหกรณ์ฉบับแรกว่า เมื่อได้พิจารณาแล้วได้ตกลงเลือกสหกรณ์ชนิดที่เรียกว่า ไรฟไฟเซน ซึ่งเกิดขึ้นในเยอรมันและมีจุดมุ่งหมายที่จะอุปถัมภ์คนจนผู้ประกอบกิจการย่อย ๆ เห็นว่าเป็นสหกรณ์ชนิดที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย จากการที่พระองค์ท่านทรงเป็นผู้บุกเบิกริเริ่มงานสหกรณ์ขึ้นในประเทศไทย บุคคลทั้งหลายในขบวนการสหกรณ์ จึงถือว่าพระองค์ทรงเป็น “พระบิดาแห่งการสหกรณ์ไทย”

สำหรับรูปแบบของรถไฟไฟเซนต์คือ สหกรณ์เพื่อการกู้ยืมเงินที่มีขนาดเล็ก สมาชิกจะ  
 ได้มีความรับผิดชอบร่วมกันทำให้สะดวกแก่การควบคุม ท้องที่ที่ได้รับการพิจารณาให้จัดตั้งสหกรณ์คือ  
 จังหวัดพิษณุโลก เนื่องจากเป็นจังหวัดที่มีผู้คนไม่หนาแน่นและเป็นราษฎรที่เพิ่งอพยพมาจากทางใต้ จึง  
 ต้องการช่วยเหลือผู้อพยพซึ่งประกอบอาชีพการเกษตรให้ตั้งตัวได้ รวมทั้งเพื่อเป็นการชักจูงราษฎรใน  
 จังหวัดอื่นที่มีผู้คนหนาแน่นให้อพยพมาในจังหวัดนี้และเข้าทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ต่อมา  
 กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ จึงได้ทดลองจัดตั้งสหกรณ์จัดหาทุนขึ้น ณ ท้องที่อำเภอเมือง จังหวัด  
 พิษณุโลก เป็นแห่งแรกใช้ชื่อว่า “สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้” โดยจดทะเบียนเมื่อวันที่ 26  
 กุมภาพันธ์ 2459 มีพระราชวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ทรงเป็นนายทะเบียนสหกรณ์พระองค์แรก  
 นับเป็นการเริ่มต้นการสหกรณ์ในประเทศไทยอย่างสมบูรณ์

ในระยะแรกตั้งสหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ มีสมาชิกจำนวน 16 คน ทุนดำเนิน  
 งาน 3,080 บาท ซึ่งเป็นเงินจากค่าธรรมเนียมแรกเข้า 80 บาท และเงินทุนจำนวน 3,000 บาท ได้อาศัย  
 เงินกู้แบงก์สยามกัมมาจล จำกัด ซึ่งก็คือ ธนาคารไทยพาณิชย์ในปัจจุบัน โดยมีกระทรวงพระคลัง  
 มหาสมบัติเป็นผู้ค้ำประกันและเสียดอกเบี้ยให้ธนาคารในอัตราร้อยละ 6 ต่อปี คิดดอกเบี้ยจากสมาชิกใน  
 อัตราร้อยละ 12 ต่อปี กำหนดให้สมาชิกส่งคืนเงินต้นในปีแรก จำนวน 1,300 บาท แต่เมื่อครบกำหนด  
 สมาชิกสามารถส่งเงินต้นคืนได้ถึง 1,500 บาท ทั้งส่งดอกเบี้ยได้ครบทุกรายแสดงให้เห็นว่าการนำวิธี  
 การสหกรณ์เข้ามาช่วยแก้ไขความเดือดร้อนของชาวนาได้ผล และจากความสำเร็จของสหกรณ์วัดจันทร์  
 ไม่จำกัดสินใช้ รัฐบาลจึงได้คิดขยายกิจการสหกรณ์ไปยังจังหวัดอื่น ๆ แต่การจัดตั้งสหกรณ์ในระยะ  
 แรกนั้น นอกจากจะมีข้อจำกัดเรื่องเงินทุนแล้วยังมีข้อจำกัดในทางกฎหมายด้วย เพราะพระราชบัญญัติ  
 เพิ่มเติมสมาคม พ.ศ. 2459 ทำให้การจัดการสหกรณ์ไม่กว้างขวางพอที่จะขยายสหกรณ์ออกไป หากจะ  
 ให้การจัดตั้งสหกรณ์เจริญก้าวหน้าและมีความมั่นคง จะต้องออกกฎหมายควบคุมให้มีขอบเขต  
 กว้างขวาง ดังนั้น ในเวลาต่อมาทางราชการจึงได้ประกาศยกเลิกพระราชบัญญัติเพิ่มเติมสมาคม  
 พ.ศ. 2459 แล้วประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 นับเป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรก  
 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการรับจดทะเบียนสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ จากนั้นได้มีการ  
 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 อีก 3 ครั้ง นับว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติ  
 สหกรณ์ พ.ศ. 2471 ช่วยให้การจัดตั้งสหกรณ์ได้ขยายออกไปอีกมาก

ปี พ.ศ. 2478 มีการริเริ่มจัดตั้งสหกรณ์เข้าซื้อที่ดินที่จังหวัดปทุมธานีและได้จัดตั้ง  
 สหกรณ์ประเภทใหม่ ๆ ขึ้นอีกหลายประเภท เช่น สหกรณ์บำรุงที่ดิน สหกรณ์การขาย สหกรณ์นิคมฝ้าย  
 สหกรณ์หาทุนและบำรุงที่ดิน ในปี พ.ศ. 2480 ร้านสหกรณ์ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกที่ อำเภอเสนา  
 จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ชื่อว่าร้านสหกรณ์บ้านเกาะจำกัดสินใช้ มีสมาชิกแรกตั้ง 279 คน และได้มี

การจัดตั้งร้านสหกรณ์ในลักษณะนี้ขึ้นอีกหลายแห่งเพื่อช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับปัญหาค่าครองชีพ โดยจัดตั้งขึ้นทั้งในส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ และส่วนของประชาชน

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุดของขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยก็คือ การควบสหกรณ์หาทุนเข้าด้วยกัน โดยทางราชการได้ออกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เปิดโอกาสให้สหกรณ์หาทุนขนาดเล็กที่ดำเนินธุรกิจเพียงอย่างเดียวควบเข้ากันเป็นขนาดใหญ่ สามารถขยายการค้าดำเนินธุรกิจเป็นแบบอเนกประสงค์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่สมาชิกได้มากกว่า ด้วยเหตุนี้สหกรณ์หาทุนจึงแปรสภาพเป็นสหกรณ์การเกษตรมาจนปัจจุบันและในปี 2511 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยได้ถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อเป็นสถาบันสำหรับการศึกษาแก่สมาชิกสหกรณ์ทั่วประเทศ มีหน้าที่ติดต่oprสานงานกับสถาบันสหกรณ์ต่างประเทศ เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์และความช่วยเหลือร่วมมือกันระหว่างสหกรณ์สากลในด้านอื่น ๆ ที่มีใช้เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจ โดยมีสหกรณ์ทุกประเภทเป็นสมาชิก ซึ่งประเทศไทยได้กำหนดประเภทสหกรณ์ไว้ 6 ประเภท ตามประกาศกฎหมายกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2516 ประกอบด้วยสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ประมง สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์ร้านค้าและสหกรณ์บริการ และตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือให้อยู่ในปัจจุบันได้เพิ่มเติมบทบัญญัติที่ว่าด้วยคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ กองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) การแบ่งแยกสหกรณ์ สมาชิกสมทบและอื่น ๆ ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์ต่อขบวนการสหกรณ์อย่างมาก นับแต่สหกรณ์ได้ถือกำเนิดขึ้นในประเทศไทย จวบจนปัจจุบัน ผลการดำเนินงานของสหกรณ์ในธุรกิจต่าง ๆ ได้สร้างความเชื่อถือเป็นที่ไว้วางใจของสมาชิก จนทำให้จำนวนสหกรณ์ จำนวนสมาชิก ปริมาณ เงินทุนและผลกำไรของสหกรณ์เพิ่มขึ้นทุกปี การสหกรณ์ในประเทศไทยจึงมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยเฉพาะต่อประชาชนที่ยากจน สหกรณ์จะเป็นสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมที่ช่วยแก้ไขปัญหาในการประกอบอาชีพ และช่วยยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น

สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ จังหวัดพิษณุโลก เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกในประเทศไทย โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสมาคม เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการประกอบอาชีพให้เกษตรกร ซึ่งมีพระราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ทรงเป็นนายทะเบียนสหกรณ์พระองค์แรก พระองค์ทรงมีความห่วงใยในสหกรณ์ที่พระองค์ทรงรู้สึกว่าเป็นองค์กรที่จะเป็นประโยชน์ที่ยิ่งใหญ่ต่อประเทศชาติ ด้วยกรุณาต่อวิธีการสหกรณ์ของพระองค์ ขบวนการสหกรณ์จึงถวายสมญานามให้ทรงเป็นพระบิดาแห่งการสหกรณ์ไทย และถือให้วันที่ 26 กุมภาพันธ์ เป็น วันสหกรณ์ เพื่อรำลึกถึงกรุณาคุณของพระองค์

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2527 ได้กำหนดให้วันที่ 26 กุมภาพันธ์ ของทุกปี เป็น วันสหกรณ์แห่งชาติ ตามวันที่ก่อตั้งสหกรณ์แห่งแรกในประเทศไทย คือ สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้

### สหกรณ์การเกษตร<sup>3</sup>

คือ องค์กรที่ผู้ประกอบอาชีพทางการเกษตรรวมกันจัดตั้งขึ้น และจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลต่อนายทะเบียนสหกรณ์ตามกฎหมาย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกดำเนินการร่วมกัน และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพของสมาชิก และช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้น

โดยมีวัตถุประสงค์ของสหกรณ์การเกษตร คือ

1. ให้สินเชื่อเพื่อการเกษตร
2. จัดหาวัสดุการเกษตร และสิ่งของที่จำเป็นจำหน่าย
3. จัดหาตลาดจำหน่ายผลิตผล และผลิตภัณฑ์ของสมาชิก
4. รับฝากเงิน
5. จัดบริการและบำรุงที่ดิน
6. ส่งเสริมความรู้ทางเกษตรแผนใหม่
7. ให้การศึกษาอบรมทางสหกรณ์

สหกรณ์การเกษตรเป็นสหกรณ์ที่มีสมาชิกประกอบด้วยเกษตรกร สหกรณ์การเกษตรในประเทศไทยโดยทั่วไปมีอาณาเขตดำเนินการครอบคลุมทั้งอำเภอ และทำหน้าที่สหกรณ์อเนกประสงค์ ได้แก่ การให้บริการด้านสินเชื่อ จัดหาวัสดุอุปกรณ์การเกษตร การตลาด การปรับปรุงที่ดิน และการส่งเสริมการเกษตร

### ลักษณะการดำเนินงานของสหกรณ์ประเภทการเกษตร

การดำเนินงานของสหกรณ์ประเภทการเกษตรเป็นไปแบบอเนกประสงค์ ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

1. ด้านการให้เงินกู้แก่สมาชิกพร้อมทั้งแนะนำ ติดตามการใช้เงินกู้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์โดยแบ่งประเภทเงินกู้ออกเป็น เงินกู้ระยะสั้น เงินกู้ระยะปานกลาง เป็นต้น

<sup>3</sup> การสหกรณ์ในประเทศไทย. กรมส่งเสริมสหกรณ์. กรุงเทพฯ : ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย. 2537, หน้า 40

## 2. ด้านการจัดหาสินค้ามาจำหน่าย (ธุรกิจจัดหาสินค้ามาจำหน่าย)

สหกรณ์จะจัดหาสินค้ามาจำหน่าย โดยสำรวจความต้องการของสมาชิกเป็นหลัก เพื่อให้มีการรวมกันซื้อให้ได้ราคาต่ำสุด เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกสูงสุด ทั้งคุณภาพและราคา ในการจำหน่ายสหกรณ์อาจจำหน่ายเป็นเงินสดหรือเงินเชื่อขึ้นอยู่กับระเบียบ มติที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการที่กำหนดไว้ นอกจากนี้บางสหกรณ์ยังมีการจัดตั้งธุรกิจปั้มน้ำมันเพื่อจำหน่ายแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไปอีกด้วย

## 3. ด้านการรวบรวมผลิตผล (ธุรกิจรวบรวมผลิตผล)

สหกรณ์จะทำหน้าที่หาตลาดเพื่อขายผลิตผลการเกษตรของสมาชิกให้ได้ราคาที่เป็นธรรม โดยสหกรณ์จะดำเนินการรวบรวม คัดคุณภาพ เก็บรักษา และทำการจำหน่ายหรือทำการแปรรูปก่อนการจำหน่าย

## 4. ด้านการให้บริการ (ธุรกิจการให้บริการและส่งเสริมการเกษตร)

สหกรณ์จะให้บริการและส่งเสริมด้านการเกษตร เพื่อเพิ่มคุณภาพและผลผลิตในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมของสมาชิก

นอกจากนี้สหกรณ์ยังระดมทุน โดยการส่งเสริมให้สมาชิกออมเงิน โดยสหกรณ์ให้บริการรับฝากเงินจากสมาชิกทั้งประเภทเงินฝากออมทรัพย์และเงินฝากประจำ กำหนดระยะเวลาการฝากและอัตราดอกเบี้ยแตกต่างกันตามประเภทเงินฝาก เช่นเดียวกับสถาบันการเงินอื่น

## โครงสร้างของสหกรณ์การเกษตร<sup>4</sup>

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้กล่าวถึง โครงสร้างของสหกรณ์ประเภทการเกษตรว่า เป็นการจัดแบ่งส่วนงานและการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ในสหกรณ์ ซึ่งมีการแบ่งส่วนงานออกเป็น 2 ส่วน คือ

1. ฝ่ายบริหาร หมายถึง คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 50 กำหนดให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และคณะกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

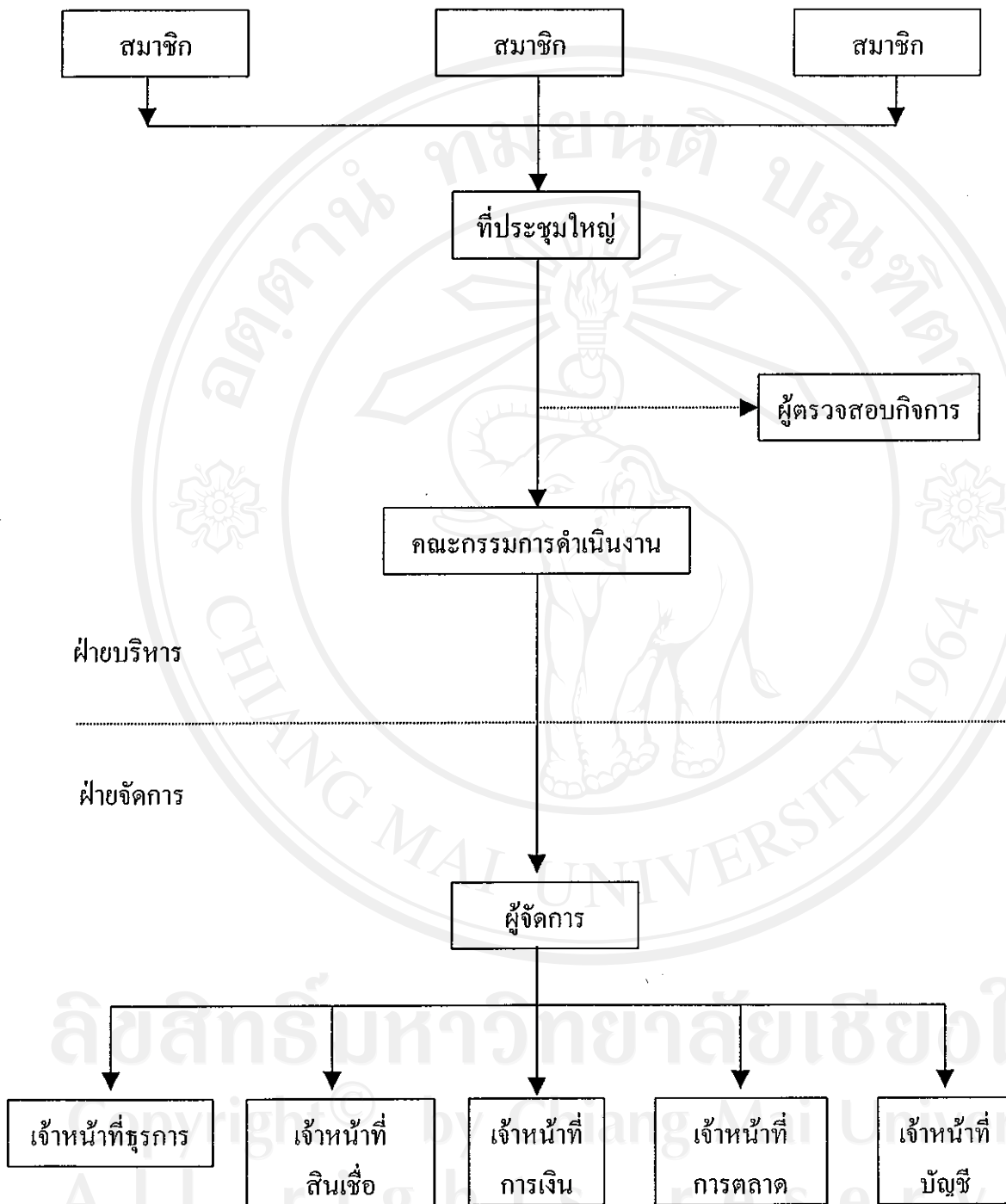
<sup>4</sup> คู่มือการตรวจสอบกิจการอย่างง่าย. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. กรุงเทพฯ : สิงหาคม 2543 , หน้า 9 - 11

คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ อาจแบ่งหน้าที่ออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ได้แก่ คณะกรรมการอำนวยการ คณะกรรมการเงินกู้ คณะกรรมการศึกษา ฯลฯ ตามแต่สหกรณ์จะเห็นสมควร เพื่อให้การบริหารงานของสหกรณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1. ฝ่ายจัดการ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ที่จัดจ้างเข้ามาปฏิบัติงาน โดยทำสัญญาจ้างพร้อมหลักประกันการทำงาน ได้แก่ ผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ เจ้าหน้าที่บัญชี เจ้าหน้าที่สินเชื่อ และเจ้าหน้าที่การตลาด ฯลฯ

สำหรับหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลในแต่ละฝ่ายข้างต้น จะมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับ และระเบียบของสหกรณ์

### โครงสร้างของสหกรณ์ประเภทการเกษตร

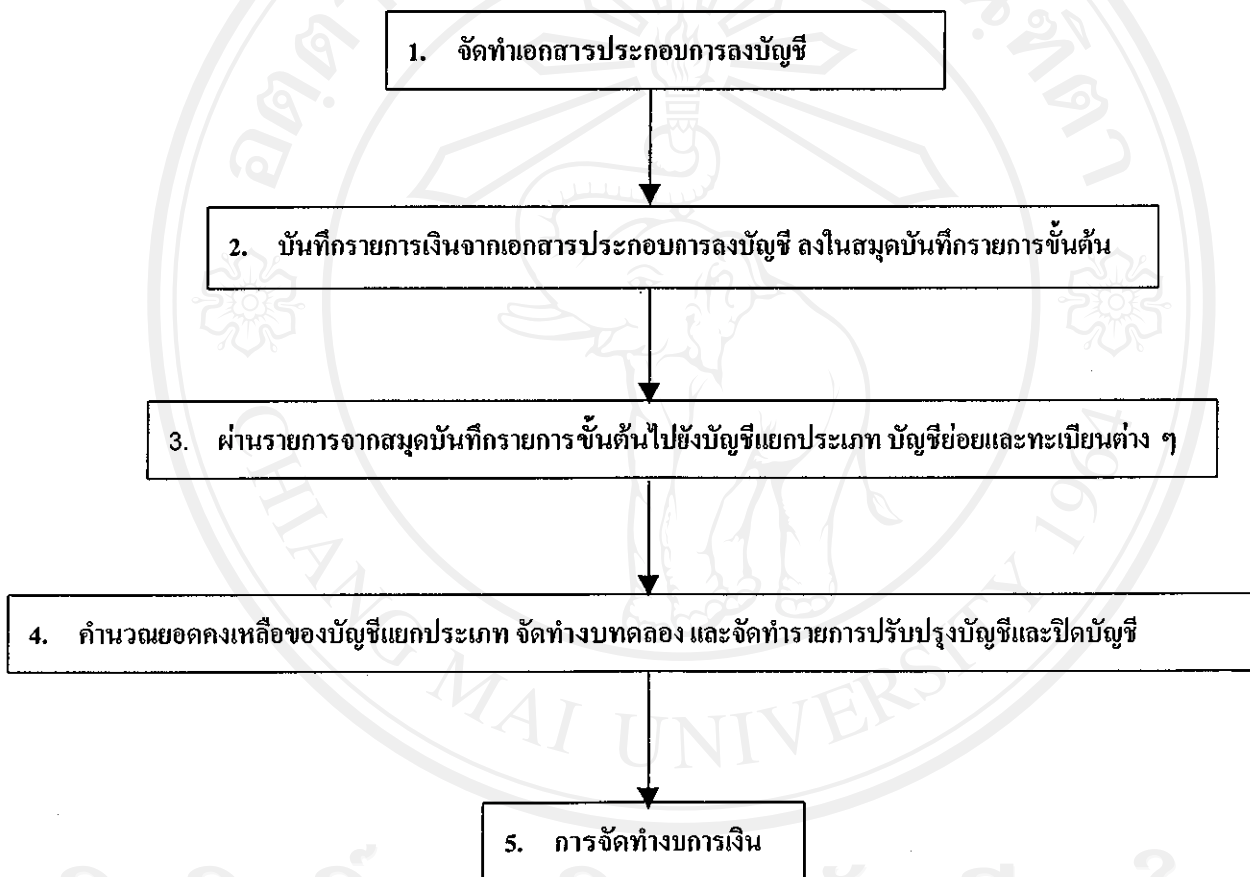




### ระบบบัญชีของสหกรณ์ประเภทการเกษตร<sup>5</sup>

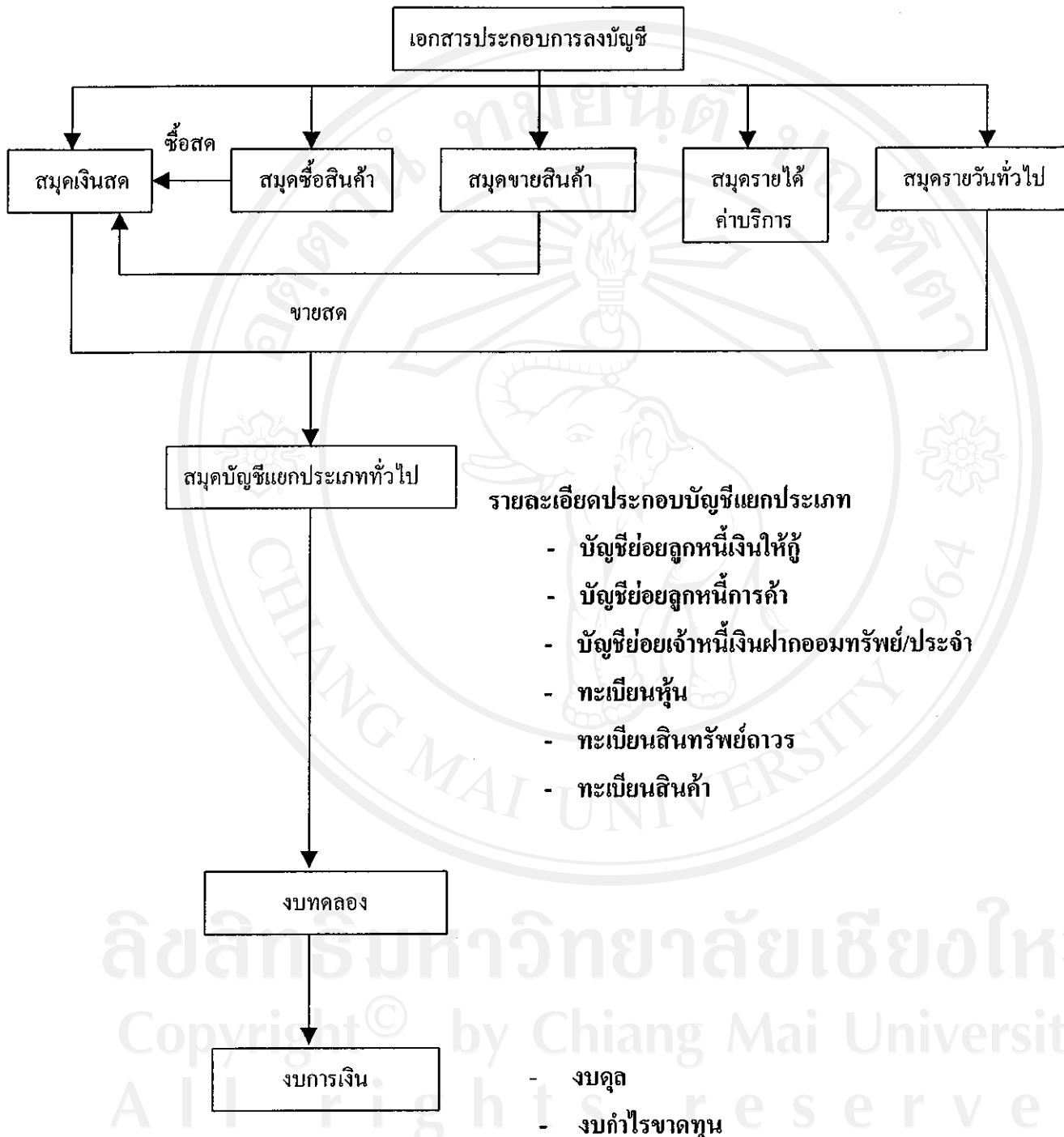
ระบบบัญชีของสหกรณ์เป็นไปตามหลักการบัญชีคู่ การลงบัญชีทุกครั้งต้องจำแนกรายการเงินที่ปรากฏในเอกสารประกอบการลงบัญชีเป็นประเภทต่าง ๆ แล้วจึงบันทึกรายการลงในสมุดบันทึกรายการขั้นต้น ผ่านรายการไปยังสมุดบันทึกรายการขั้นปลาย ทะเบียนและบัญชีย่อยต่าง ๆ

การจัดทำบัญชี มีขั้นตอนดังนี้



<sup>5</sup> คู่มือการตรวจสอบกิจการอย่างง่าย. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. กรุงเทพฯ : 2543, หน้า 16 - 20

ผังแสดงการจัดทำบัญชีของสหกรณ์ประเภทการเกษตร



จากผังแสดงการจัดทำบัญชีของสหกรณ์ประเภทการเกษตร อธิบายได้พอสังเขป ดังนี้

## เอกสารประกอบการลงบัญชี

เมื่อมีรายการเงินเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการรับเงิน การจ่ายเงิน หรือรายการใด ๆ ต้องมีเอกสารประกอบรายการนั้น ๆ เพื่อแสดงว่ามีรายการเงินอะไร เกิดขึ้นเมื่อใด จำนวนเงินเท่าใด ใครรับผิดชอบ เพื่อใช้เป็นหลักฐานประกอบการลงบัญชี

เอกสารประกอบการลงบัญชีแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. เอกสารภายในเป็นเอกสารประกอบการลงบัญชีที่สหกรณ์จัดทำขึ้น เช่น ใบเสร็จรับเงิน ใบเบิกเงิน ใบรับเงินกู้ ใบรับเงินขายสินค้า ใบกำกับสินค้าหรือใบขายสินค้าเงินเชื่อ เป็นต้น
  2. เอกสารภายนอก เป็นเอกสารประกอบการลงบัญชีที่สหกรณ์ได้รับจากบุคคลภายนอก เช่น ใบเสร็จรับเงินจากผู้ขาย ใบกำกับสินค้า หรือใบส่งของจากผู้ขาย เป็นต้น
- ข้อสังเกต การลงบัญชีใด ๆ โดยไม่มีเอกสารประกอบการลงบัญชี ไม่สามารถทำได้

## สมุดบันทึกรายการขั้นต้น

สมุดบันทึกรายการขั้นต้น คือ สมุดบันทึกรายการที่เกิดขึ้นจากเอกสารหลักฐานประกอบการลงบัญชีโดยเรียงลำดับก่อนหลัง แล้วบันทึกรายการบัญชีตามหลักบัญชีคู่ ผ่านรายการไปสมุดบัญชีแยกประเภท

สมุดบันทึกรายการขั้นต้นที่ใช้ในสหกรณ์ประเภทการเกษตร ได้แก่

1. สมุดเงินสด ใช้สำหรับบันทึกการรับ-จ่ายเงินสด
2. สมุดซื้อสินค้า ใช้สำหรับบันทึกการซื้อสินค้าและซื้อผลิตผลเป็นเงินเชื่อและเงินสด
3. สมุดขายสินค้า ใช้สำหรับบันทึกการขายสินค้าและขายผลิตผลเป็นเงินเชื่อและเงินสด
4. สมุดรายได้ค่าบริการ ใช้สำหรับบันทึกรายได้ค่าบริการเป็นเงินเชื่อและเงินสด
5. สมุดรายวันทั่วไป ใช้บันทึกการที่ไม่อาจบันทึกในสมุดบันทึกการขั้นต้นเล่มอื่นได้ การแก้ไขข้อผิดพลาดทางบัญชี การปรับปรุงบัญชี เช่น รายการบันทึกดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ค่าธรรมเนียมธนาคารที่โอนหักจากบัญชีเงินฝากธนาคารโดยตรง

### สมุดบัญชีแยกประเภท

สมุดบัญชีแยกประเภท คือ สมุดบัญชีที่รวบรวมบัญชีประเภทต่าง ๆ ไว้เป็นหมวดหมู่ โดยการผ่านรายการจากสมุดบันทึกรายการขั้นต้น

### บัญชีย่อยและทะเบียนต่าง ๆ

จัดทำขึ้น โดยการบันทึกรายการแยกย่อยแต่ละรายการจากเอกสารประกอบการลงบัญชี เพื่อทราบรายละเอียดประกอบบัญชีแยกประเภทอันจะเป็นประโยชน์ในการควบคุมติดตามและตรวจสอบ ได้แก่

- บัญชีย่อยลูกหนี้เงินกู้ระยะสั้น/ระยะปานกลาง/ระยะยาว
- บัญชีย่อยลูกหนี้ค่าบริการ
- บัญชีย่อยลูกหนี้การค้า
- บัญชีย่อยเจ้าหนี้การค้า
- บัญชีย่อยเจ้าหนี้เงินฝากออมทรัพย์/ประจำ/สัจจะ
- ทะเบียนคุมสินค้า
- ทะเบียนคุมน้ำยาง – ยางแผ่นผึ่งแห้ง - รมควัน
- ทะเบียนคุมยางแผ่นผึ่งแห้ง/รมควัน - แผลกผลิต
- ทะเบียนคุมสินทรัพย์ถาวร
- ทะเบียนสมาชิกและการถือหุ้น

ฯลฯ

### งบทดลอง

งบทดลอง คือ รายงานทางการเงินที่จัดทำขึ้นเพื่อพิสูจน์ว่าการจัดทำบัญชีของสหกรณ์ ถูกต้องหรือไม่เพียงใด

สำหรับงบทดลองที่ฝ่ายจัดการนำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการเพื่อทราบเป็นประจำทุกเดือน ซึ่งเป็นประโยชน์ในการบริหารงานของคณะกรรมการฯ คือ งบทดลอง 6 ช่อง ซึ่งแสดงยอดยกมาต้นเดือนรายการระหว่างเดือน และยอดคงเหลือสิ้นเดือน หรือ งบทดลอง 8 ช่อง ซึ่งจะแสดงยอดสะสมตั้งแต่ต้นปีเพิ่มเติมจากงบทดลอง 6 ช่อง

## งบการเงิน

งบการเงิน หมายถึง รายงานทางบัญชีที่แสดงผลการดำเนินงานของสหกรณ์ สำหรับช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง และเพื่อแสดงฐานะการเงินของสหกรณ์ ณ วันใดวันหนึ่ง

งบการเงิน ประกอบด้วย

- งบดุล
- งบกำไรขาดทุน
- งบต้นทุนขาย/บริการ
- งบต้นทุนผลิต

**งบดุล** คือ รายงานทางการเงินที่แสดงถึงฐานะการเงินของสหกรณ์ว่า ณ วันใดวันหนึ่ง สหกรณ์มีสินทรัพย์อะไรบ้าง รวมเป็นมูลค่าเท่าใด มีหนี้สินอะไรบ้าง เป็นมูลค่าเท่าใด และมีทุนของตนเองเท่าใด

**งบกำไรขาดทุน** คือ รายงานทางการเงินที่แสดงถึงผลการดำเนินงานของสหกรณ์ในรอบระยะเวลาบัญชีหนึ่ง โดยการนำรายได้เปรียบเทียบกับค่าใช้จ่าย ถ้ารายได้มากกว่าค่าใช้จ่าย จะปรากฏผลเป็นกำไรสุทธิ แต่ถ้าค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้ จะปรากฏเป็นผลขาดทุน

**งบต้นทุนขาย/บริการ** คือ รายงานทางการเงินที่แสดงถึงต้นทุนของแต่ละธุรกิจโดยละเอียด

**งบต้นทุนการผลิต** คือ รายงานทางการเงินที่แสดงถึงต้นทุนการผลิต งบต้นทุนการผลิตนี้จัดทำเฉพาะสหกรณ์ที่มีการผลิตสินค้าแปรรูป

สำหรับรูปแบบงบการเงิน เป็นไปตามที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนด

## หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์<sup>6</sup>

สหกรณ์เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายสหกรณ์ โดยมีหน่วยงานต่าง ๆ ให้การสนับสนุนกำกับดูแลและส่งเสริมสหกรณ์ ได้แก่

- นายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่รับจดทะเบียน ส่งเสริม

<sup>6</sup> คู่มือการตรวจสอบกิจการอย่างง่าย. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. กรุงเทพฯ: 2543, หน้า 8.

ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

- กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นผู้เนิรการจัดตั้งสหกรณ์ กำกับ แนะนำ ส่งเสริมการดำเนินงานของสหกรณ์ ให้การศึกษาอบรมแก่สมาชิก คณะกรรมการดำเนินการและเจ้าหน้าที่สหกรณ์ ในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ ตลอดจนการระดมทุนและจัดหาแหล่งเงินทุนให้สหกรณ์

- กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นผู้ดำเนินการวางระบบบัญชี และจัดทำคู่มือระบบบัญชีแก่สหกรณ์ ตรวจแนะนำการเงินการบัญชี ให้การศึกษาอบรมด้านบัญชีแก่สมาชิก คณะกรรมการดำเนินการและเจ้าหน้าที่สหกรณ์ รวมทั้งทำการสอบบัญชีเพื่อแสดงความเห็นต่องบการเงินของสหกรณ์ ตลอดจนจัดทำรายงานการสอบบัญชีเพื่อสรุปผลการตรวจสอบเสนอต่อนายทะเบียนสหกรณ์

นอกจากนี้ถ้าเป็นสหกรณ์กองทุนสวนยาง จะมีหน่วยงานเพิ่มเติมคือ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการด้านโรงแรม กำกับแนะนำการผลิตและการตลาด ในส่วนที่เกี่ยวกับยางพาราหรือถ้าเป็นสหกรณ์ในเขตปฏิรูปที่ดิน จะมีหน่วยงานเพิ่มเติม คือ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ให้การส่งเสริม กำกับแนะนำ เป็นต้น

## แนวคิดและทฤษฎี

### การตรวจสอบกิจการ

#### ความหมายของการตรวจสอบกิจการ

การตรวจสอบกิจการนับได้ว่าเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญอย่างมากในปัจจุบัน ทั้งยังถือว่าการจัดให้มีการตรวจสอบตามกฎหมายด้วย โดยตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 53 บัญญัติว่า “ให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่” ซึ่งเท่ากับว่ากฎหมายให้ความสำคัญและกำหนดให้ทุกสหกรณ์มีการตรวจสอบกิจการทั้งยังให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างอิสระ เนื่องจากให้การตรวจสอบทำโดยผู้ตรวจสอบกิจการซึ่งมีที่มาจากกรเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่และให้รายงานผลการตรวจสอบต่อที่ประชุมใหญ่อีกด้วย

### ความหมายของคำว่าผู้ตรวจสอบกิจการ

ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พ.ศ. 2544<sup>7</sup> กล่าวถึงความหมายของผู้ตรวจสอบกิจการ หมายความว่าสมาชิกของสหกรณ์หรือบุคคลภายนอกซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการจะต้องไม่ใช่บุคคล ดังต่อไปนี้

1. ผู้สอบบัญชีหรือผู้ช่วยผู้สอบบัญชี หรือบุคคลที่อยู่ในสังกัดนิติบุคคล ที่รับงานสอบบัญชีของสหกรณ์นั้น
2. กรรมการสหกรณ์นั้น
3. ผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์นั้นหรือ สหกรณ์อื่นใด

### อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการ<sup>8</sup>

อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบกิจการ ประกอบด้วยกรปฏิบัติงานในกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

1. การตรวจสอบ
  - 1.1 ตรวจสอบสมุดบัญชี ทะเบียน เอกสารหลักฐานทางการเงินการบัญชีของสหกรณ์ โดยใช้เทคนิคหรือวิธีการตรวจสอบที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของสหกรณ์
  - 1.2 ตรวจสอบการดำเนินธุรกิจและการดำเนินงานอื่นๆ เพื่อวิเคราะห์ประเมินผลและให้คำแนะนำแก่สมาชิก คณะกรรมการดำเนินการและฝ่ายจัดการของสหกรณ์
  - 1.3 ตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานภายในสหกรณ์ ระบบงาน ตลอดจนวิธีปฏิบัติ แต่ละกิจกรรมตามที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้
  - 1.4 ตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนงานและการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณรายจ่าย
  - 1.5 ติดตามผลการบริหารงานของคณะกรรมการดำเนินการเพื่อประกอบการพิจารณาเสนอปรับปรุงแผนงาน นโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนประสิทธิภาพในการบริหารงาน

<sup>7</sup> ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วย การตรวจสอบกิจการสหกรณ์พ.ศ. 2544.กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. กรุงเทพฯ : 2544, ข้อ 4.

<sup>8</sup> คู่มือการตรวจสอบกิจการอย่างง่าย.กรมตรวจบัญชีสหกรณ์.กรุงเทพฯ : 2543, หน้า 2-3.

1.6 ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายและคำแนะนำของทางราชการตลอดจน การปฏิบัติตามข้อบังคับ ระเบียบ มติและคำสั่งของสหกรณ์หรือกิจการอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร หรือที่ เห็นว่าจะก่อให้เกิดผลดีแก่การดำเนินกิจการของสหกรณ์

1.7 ตรวจสอบงานที่ใช้ระบบสารสนเทศในการดำเนินงาน เพื่อให้ทราบถึงความ น่าเชื่อถือของข้อมูลและความปลอดภัยของระบบ

1.8 ตรวจสอบการดูแลรักษาสินทรัพย์และการใช้ทรัพยากรทุกประเภทของ สหกรณ์ว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า

## 2. การรายงาน

2.1 เสนอรายงานการตรวจสอบกิจการประจำเดือนหรือรายงานของเดือนที่ เข้าทำการตรวจสอบต่อที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการ

2.2 เสนอรายงานการตรวจสอบประจำปีต่อที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์  
ทั้งนี้ ในกรณีที่ปรากฏชัดเจนว่ามีเหตุการณ์ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมี นัยสำคัญแก่ สหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการจะต้องรายงานต่อคณะกรรมการดำเนินการและส่วนราชการที่ มีหน้าที่กำกับดูแล สหกรณ์โดยเร็ว

3. การติดตามผลตามข้อเสนอแนะของผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้ตรวจ สอบกิจการคนก่อน และผู้ที่เกี่ยวข้อง

4. เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการดำเนินการและเข้าร่วมประชุมใหญ่เพื่อชี้แจง เกี่ยวกับรายงานการตรวจสอบกิจการที่นำเสนอต่อที่ประชุมนั้น ๆ

อนึ่ง เพื่อให้การตรวจสอบกิจการเป็นไปอย่างเรียบร้อย ในด้านของสหกรณ์ผู้รับตรวจ จึงมีหน้าที่ดังนี้

1. อำนวยความสะดวกและให้ความร่วมมือแก่ผู้ตรวจสอบกิจการ
2. จัดทำบัญชี เอกสารหลักฐานทางการเงินและบัญชี ตลอดจนเอกสารหลักฐาน อื่น ๆ ให้เรียบร้อยและครบถ้วน พร้อมทั้งจะให้ผู้ตรวจสอบกิจการทำการตรวจสอบเมื่อใดก็ได้
3. ชี้แจงและตอบข้อซักถามต่างๆ พร้อมทั้งจัดหาข้อมูลเพิ่มเติมให้แก่ผู้ ตรวจสอบกิจการ
4. พิจารณาปฏิบัติตามข้อทักท้วงและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบกิจการ



### คุณสมบัติของผู้ตรวจสอบกิจการ

ผู้ตรวจสอบกิจการต้องมีคุณสมบัติพื้นฐาน

1. เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ในการปฏิบัติงานตรวจสอบกิจการและสามารถปรับใช้วิธีการและเทคนิคต่าง ๆ ที่จำเป็นในการตรวจสอบ
2. มีความรู้ในด้านการเงิน การบัญชี กฎหมายสหกรณ์ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ระเบียบ คำสั่ง คำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์และหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานและการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์
3. มีความรู้ความเข้าใจในหลักการบริหารและเทคนิคในการบริหารงานสมัยใหม่ สามารถวิเคราะห์และประเมินการบริหารงาน ตลอดจนให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของสหกรณ์ได้

ทั้งนี้ กรณีที่การตรวจสอบกิจการกระทำโดยคณะบุคคล คณะบุคคลดังกล่าวต้องประกอบด้วย ผู้ที่มีความรู้ในด้านการบัญชีอย่างน้อย 1 คน

4. บุคคลหรือคณะบุคคลที่จะปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจสอบกิจการต้องไม่เป็นบุคคลหรือคณะบุคคลเดียวกับ ผู้ทำหน้าที่เป็นผู้สอบบัญชี หรือผู้ที่เป็นคณะกรรมการดำเนินการ หรือพนักงานหรือ เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์นั้น หรือสหกรณ์อื่นใด

### จริยธรรมของผู้ตรวจสอบกิจการ<sup>9</sup>

ผู้ตรวจสอบกิจการจะต้องประพฤติปฏิบัติตนตามกรอบแห่งจริยธรรม ดังต่อไปนี้

1. ตระหนักถึงหน้าที่ ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน
2. ต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต เที่ยงธรรม ปราศจากอคติส่วนตัว และปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบอย่างเต็มความสามารถ
3. พึงละเว้นไม่เข้าไปมีส่วนร่วม หรือเกี่ยวข้องในการกระทำ หรือกิจกรรมใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการปฏิบัติงานตรวจสอบกิจการ รวมทั้งที่จะทำให้เกิดอคติจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติงานตรวจสอบตามหน้าที่ความรับผิดชอบได้อย่างเที่ยงธรรม
4. พึงพัฒนาศักยภาพของตนเอง ตลอดจนพัฒนาประสิทธิภาพและคุณภาพของงานตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง

<sup>9</sup> คู่มือการตรวจสอบกิจการอย่างง่าย.กรมตรวจบัญชีสหกรณ์.กรุงเทพฯ : 2543, หน้า 4.

5. ไม่พึงรับสิ่งของหรือทรัพย์สินมีค่าใด ๆ จากสหกรณ์นอกเหนือจากค่าตอบแทนที่พึงได้รับจากการตรวจสอบกิจการ

6. ไม่พึงเปิดเผยข้อมูลที่อาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่สหกรณ์ซึ่งได้ทราบจากการปฏิบัติงานตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ต่อสหกรณ์ ต่อการตรวจสอบใด ๆ หรือต้องให้ถ้อยคำในฐานะพยานตามกฎหมาย

สำหรับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจสอบกิจการนั้น ข้อบังคับของสหกรณ์จะกำหนดให้อยู่ในตำแหน่งได้หนึ่งปีบัญชี ถ้าเมื่อครบกำหนดเวลาแล้วไม่มีการเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการจะพ้นจากหน้าที่เมื่อที่ประชุมใหญ่ได้พิจารณารายงานของผู้ตรวจสอบกิจการแล้ว ทั้งนี้ผู้ตรวจสอบ กิจการซึ่งออกไปนั้นอาจได้รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่อีกได้

#### มาตรฐานการตรวจสอบกิจการ<sup>10</sup>

มาตรฐานการตรวจสอบกิจการที่ผู้ตรวจสอบกิจการจำเป็นต้องถือปฏิบัติ ประกอบด้วย

มาตรฐานในการตรวจสอบกิจการ

- ผู้ตรวจสอบกิจการต้องปฏิบัติงานตามหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการ โดยทำการตรวจสอบให้ครอบคลุมทั้งด้านการเงินการบัญชี (financial audit) การปฏิบัติการ (operational audit) และการบริหารงาน (management audit) ของสหกรณ์

- ผู้ตรวจสอบกิจการต้องปฏิบัติงานตรวจสอบกิจการให้โปร่งใสชัดเจนถูกต้องและเป็นธรรม

- ผู้ตรวจสอบกิจการต้องวางแผนการตรวจสอบอย่างเหมาะสมและควบคุมผู้ช่วย (ถ้ามี) ให้ปฏิบัติงานโดยถูกต้อง

- ผู้ตรวจสอบกิจการต้องสอบถาม และประเมินประสิทธิภาพระบบการควบคุมภายในของสหกรณ์ ว่าเหมาะสมและเพียงพอสำหรับการดำเนินงานและการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อพิจารณากำหนด ขอบเขตและวิธีการปฏิบัติงานตรวจสอบให้เหมาะสมรัดกุม

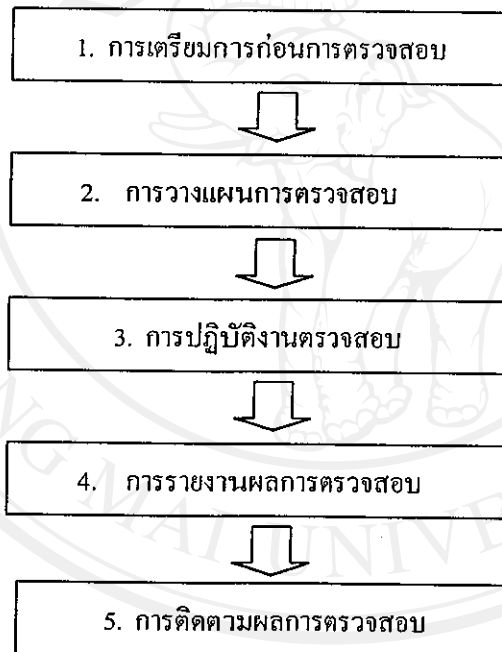
- ผู้ตรวจสอบกิจการต้องปฏิบัติงานตรวจสอบหลักฐานให้เพียงพอ และเหมาะสมในการสนอง ผลการตรวจสอบในรายงานการตรวจสอบกิจการ โดยใช้วิธีการตรวจสอบตามควรแก่กรณี

<sup>10</sup> คู่มือการตรวจสอบกิจการอย่างง่าย.กรมตรวจบัญชีสหกรณ์.กรุงเทพฯ : 2543, หน้า 4.

### มาตรฐานการรายงาน

- ผู้ตรวจสอบกิจการต้องจัดทำรายงานการตรวจสอบกิจการ ตามแบบที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนด
  - ผู้ตรวจสอบกิจการต้องระบุวัตถุประสงค์ ขอบเขตและวิธีการปฏิบัติงานตรวจสอบไว้ในรายงานการตรวจสอบกิจการโดยรัดกุมและชัดเจน
  - ผู้ตรวจสอบกิจการต้องรายงานเรื่องที่ตรวจพบให้ครบถ้วนและถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริง รวมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงงานของสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- กระบวนการตรวจสอบกิจการ<sup>11</sup>

กระบวนการตรวจสอบกิจการโดยทั่วไปแบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอน ดังนี้



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved

<sup>11</sup> คู่มือการตรวจสอบกิจการอย่างง่าย. กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. กรุงเทพฯ : 2543, หน้า 5-7.

### ขั้นตอนที่ 1 การเตรียมการก่อนตรวจสอบ

ก่อนที่ผู้ตรวจสอบกิจการจะทำการตรวจสอบดำเนินงานด้านต่าง ๆ ของสหกรณ์นั้น ผู้ตรวจสอบกิจการควรมีการเตรียมการในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. ศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ ข้อบังคับ ระเบียบ ที่สหกรณ์ถือใช้อยู่ในปัจจุบัน คำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์และส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของผู้สอบบัญชี พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ตรวจการสหกรณ์ เพื่อทราบข้อกำหนด วิธีปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ รวมทั้งการสั่งการให้แก้ไข
2. อ่านรายงานการประชุมใหญ่สามัญประจำปี หรือรายงานการประชุมใหญ่วิสามัญประจำปี เพื่อทราบมติและข้อกำหนดต่าง ๆ ของที่ประชุม เช่น การอนุมัติวงเงินกู้ยืมประจำปี การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีตามกฎหมายและข้อบังคับของสหกรณ์ ประมวลรายรับและรายจ่ายประจำปี การกำหนดค่าเบี้ยเลี้ยงพาหนะและค่าเช่าที่พักของคณะกรรมการดำเนินการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ การอนุมัติแผนการดำเนินการ เป็นต้น
3. อ่านรายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการ ซึ่งโดยปกติสหกรณ์จะมีการประชุมคณะกรรมการดำเนินการทุกเดือน และมีการจดบันทึกรายงานการประชุมไว้ เรื่องที่ผู้ตรวจสอบภายในควรทราบ ได้แก่ การอนุมัติรายการจ่ายต่าง ๆ การอนุมัติซื้อทรัพย์สิน การอนุมัติทำสัญญาผูกพันกับเจ้าหนี้ต่าง ๆ การ ขออนุมัติจ่ายเงินกู้ การอนุมัติให้สมาชิกเข้าใหม่และลาออกจากสหกรณ์ เป็นต้น ผู้ตรวจสอบภายในควรตรวจสอบดูว่าการดำเนินงานและ การปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เป็นไปตามมติที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการกำหนดหรือไม่
4. อ่านรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชี และรายงานการตรวจสอบกิจการของผู้ตรวจสอบภายในคนก่อน เพื่อทราบข้อสังเกตและข้อเสนอแนะต่าง ๆ
5. ศึกษาระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2543 เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงขอบเขตและมาตรฐานการทำงาน รวมทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบภายใน
6. ศึกษาการแบ่งส่วนงานภายในสหกรณ์ เพื่อให้ทราบถึงการกำหนดหน้าที่ และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ว่ามีการกำหนดไว้อย่างเหมาะสมชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ เพียงใด
7. ศึกษาการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ของสหกรณ์ เพื่อให้ทราบว่าสหกรณ์ดำเนินธุรกิจอะไรบ้าง และ แต่ละธุรกิจมีขั้นตอนและวิธีดำเนินการอย่างไร

8. ศึกษาสถานภาพทั่วไปหรือขนาดของกิจการ รวมทั้งปริมาณธุรกิจ เพื่อให้ทราบฐานะการเงินความเจริญเติบโตและปริมาณงานของสหกรณ์ โดยศึกษาจากงบการเงินปีก่อนและรายงานผลการปฏิบัติงานประจำเดือนของฝ่ายจัดการ

### ขั้นตอนที่ 2 การวางแผนการตรวจสอบ

แผนการตรวจสอบเป็นสิ่งที่กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานตรวจสอบหรือเป็นทิศทางการตรวจสอบ เนื่องจากแผนการตรวจสอบจะบอกถึงขอบเขต วัตถุประสงค์และวิธีการตรวจสอบว่าผู้ตรวจสอบภายในจะทำการตรวจสอบให้ครอบคลุมในเรื่องใดบ้าง และบริหารงานตรวจสอบด้วยวิธีใดจึงจะบรรลุเป้าหมายที่กำหนด ทั้งนี้ การมีแผนการตรวจสอบจะช่วยให้การปฏิบัติงานตรวจสอบไม่สับสน สามารถแบ่งงานกันทำได้อย่างมีประสิทธิภาพส่งผลให้ประหยัดเวลา งบประมาณและได้ผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง

### ขั้นตอนที่ 3 การปฏิบัติงานตรวจสอบ

การปฏิบัติงานตรวจสอบ เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงและเป็นขั้นตอนที่สำคัญที่สุดในการปฏิบัติงาน ซึ่งประกอบด้วย

1. การรวบรวมหลักฐานเพื่อใช้ยืนยันสิ่งที่ตรวจสอบว่า มีความถูกต้องและเชื่อถือ เช่น ผู้ตรวจสอบกิจการทำการตรวจสอบกิจการทำการตรวจสอบเรื่องการเป็นลูกหนี้ของ “นายเก่ง” ที่กู้เงินจากสหกรณ์ ซึ่งมีข้อมูลปรากฏในบัญชีข้อย่อยลูกหนี้รายบุคคลของสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการต้องใช้วิธีการตรวจสอบ เพื่อรวบรวมหลักฐานที่จะทำให้ตัดสินใจและสรุปได้ว่า “นายเก่งเป็นลูกหนี้เงินกู้ของ สหกรณ์จริง” โดยทำการตรวจสอบหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินของนายเก่ง คือ สัญญาเงินกู้ นอกจากนี้เพื่อพิสูจน์ความมืออยู่จริงของลูกหนี้ก็จะต้องทำการตรวจสอบโดยการยืนยันยอดการเป็นหนี้หรือสอบทานหนี้กับ “นายเก่ง” โดยตรงว่าเป็นลูกหนี้สหกรณ์ตามจำนวนเงินที่ปรากฏในบัญชีของสหกรณ์จริง

2. การประเมินหลักฐานที่ได้จากการรวบรวม ในขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณาหลักฐาน เพื่อให้แน่ใจว่า ไม่มีข้อผิดพลาดหรือความขาดตกบกพร่องในหลักฐานและวิธีการตรวจสอบ

#### ขั้นตอนที่ 4 การรายงานผลการตรวจสอบ

เป็นการรายงานให้สหกรณ์ได้ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานของคณะกรรมการดำเนินการ และในแง่ของการปฏิบัติงานของฝ่ายจัดการที่จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุง รวมทั้งข้อสังเกตที่ตรวจพบและการให้ข้อเสนอแนะ เพื่อให้การดำเนินงานของสหกรณ์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

#### ขั้นตอนที่ 5 การติดตามผลการตรวจสอบ

ภายหลังเสร็จสิ้นการตรวจสอบและได้จัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการหรือที่ประชุมใหญ่ได้ทราบไปแล้วระยะหนึ่ง ผู้ตรวจสอบกิจการควรได้มีการติดตามตรวจสอบดูว่า สหกรณ์ได้มีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะหรือแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่ผู้ตรวจสอบกิจการ ได้ให้ไว้หรือไม่ เพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติอย่างไร

#### การปฏิบัติงานตรวจสอบกิจการ<sup>12</sup>

##### 1. การตรวจสอบด้านการบริหารทั่วไป

การตรวจสอบด้านการบริหารทั่วไป เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของสหกรณ์ตามนโยบาย แผนงานและข้อกำหนดต่าง ๆ รวมทั้งตรวจสอบประสิทธิภาพในการบริหารงานของคณะกรรมการดำเนินการ เพื่อประเมินและวัดผลการบริหารงาน

##### 2. การตรวจสอบด้านการเงิน

การตรวจสอบด้านการเงิน เป็นการตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนของข้อมูลทางการเงิน ได้แก่ การรับ – การจ่ายและเก็บรักษาเงินสด รวมทั้งตรวจสอบการควบคุมด้านการเงิน

##### 3. การตรวจสอบด้านเงินรับฝาก

การตรวจสอบด้านเงินรับฝาก เป็นการตรวจสอบการกำหนดระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับเงินรับฝาก ความเหมาะสมของการรับฝากเงิน การถอนเงินรับฝาก การจ่ายดอกเบี้ยตลอดจนการจัดทำบัญชีเกี่ยวกับการรับฝากเงินว่าถูกต้องเป็นปัจจุบันหรือไม่

##### 4. การตรวจสอบธุรกิจสินเชื่อ

<sup>12</sup> เรื่องเดียวกันหน้า 23.

การตรวจสอบธุรกิจสินเชื่อ เป็นการตรวจสอบการกำหนดระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับสินเชื่อ ความเหมาะสมในการให้สินเชื่อ การรับชำระหนี้ต้นเงินและดอกเบี้ย การมีอยู่จริงของลูกหนี้ ความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจ ตลอดจนการจัดทำบัญชีเกี่ยวกับสินเชื่อว่าคุณต้องเป็นปัจจุบันหรือไม่

5. การตรวจสอบธุรกิจจัดหาสินค้ามาจำหน่าย

เป็นการตรวจสอบการกำหนดระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหาสินค้ามาจำหน่าย ดูการปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อ – การขายสินค้า

6. การตรวจสอบธุรกิจรวบรวมผลิตผล

เป็นการตรวจสอบการกำหนดระเบียบและข้อกำหนดต่าง ๆ ของสหกรณ์เกี่ยวกับธุรกิจรวบรวมและการปฏิบัติงานด้านการรับซื้อผลิตผล – การขายผลิตผล

7. การตรวจสอบธุรกิจแปรรูป

เป็นการตรวจสอบการกำหนดระเบียบและข้อกำหนดต่าง ๆ ของสหกรณ์เกี่ยวกับธุรกิจแปรรูปและการทำงานด้านการแปรรูป เอกสารหลักฐาน การเก็บรักษาวัตถุดิบและสินค้าสำเร็จรูป และตรวจสอบการดูแลและบำรุงรักษาเครื่องจักรและอุปกรณ์

8. การตรวจสอบธุรกิจให้บริการและส่งเสริมการเกษตร

เป็นการตรวจสอบการกำหนดระเบียบและข้อกำหนดต่าง ๆ ของสหกรณ์เกี่ยวกับธุรกิจให้บริการและส่งเสริมเกษตร การปฏิบัติงานด้านการให้บริการและส่งเสริมเกษตร เอกสารหลักฐาน การอนุมัติการให้บริการโดยผู้มีอำนาจ การติดตามหนี้ การจัดทำทะเบียนคุมสิ่งก่อสร้าง เครื่องมือเครื่องใช้ และวัสดุอุปกรณ์

ความรู้ที่ผู้ตรวจสอบกิจการควรมี<sup>13</sup>

1. กฎหมาย ระเบียบของทางราชการ ที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ได้แก่

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บทว่าด้วยสหกรณ์ ประกอบด้วย 10 หมวด คือ

หมวดที่ 1 บททั่วไป

หมวดที่ 2 การกำกับและการส่งเสริมสหกรณ์ แบ่งเป็น 4 ส่วน คือ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ นายทะเบียนสหกรณ์ การกำกับดูแลสหกรณ์และกองทุนพัฒนาสหกรณ์

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกันหน้า 12-15.

หมวดที่ 3 สหกรณ์ แบ่งเป็น 5 ส่วน คือ การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติม การดำเนินงานของสหกรณ์ การสอบบัญชี และการเลิกสหกรณ์

หมวดที่ 4 การชำระบัญชี

หมวดที่ 5 การควบสหกรณ์เข้ากัน

หมวดที่ 6 การแยกสหกรณ์

หมวดที่ 7 ชุมนุมสหกรณ์

หมวดที่ 8 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

หมวดที่ 9 กลุ่มเกษตรกร

หมวดที่ 10 บทกำหนดโทษ

บทเฉพาะการ

ทั้งนี้ นอกเหนือจากกฎหมายสหกรณ์แล้ว ผู้ตรวจสอบกิจการควรมีความรู้ในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายภาษีอากร อีกด้วย

ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ คือ ข้อกำหนดที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดขึ้น เพื่อให้สหกรณ์ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานเรื่องต่าง ๆ ของสหกรณ์ เช่น ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการบัญชีสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2544 ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการตัดจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชี ลูกหนี้ของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. 2540 ฯลฯ

นอกจากนี้ยังมีระเบียบและคำแนะนำที่ออกโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์เพื่อให้ สหกรณ์ถือปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ตัวอย่างเช่น ระเบียบกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ว่าด้วยวิธีปฏิบัติทางบัญชีเกี่ยวกับทรัพย์สินที่สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรได้รับบริจาคหรืออุดหนุน พ.ศ. 2538 คำแนะนำกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เรื่องการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. 2544

## 2. ข้อบังคับ ระเบียบ และข้อกำหนดต่าง ๆ ของสหกรณ์

ข้อบังคับของสหกรณ์ คือ กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักในการดำเนินงานของสหกรณ์ซึ่งกำหนดขึ้นโดยใช้โดยมติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี แล้วนำไปขอจดทะเบียนกับนายทะเบียนสหกรณ์ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสามารถกระทำได้โดยมติที่ประชุมใหญ่ และต้องนำข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมไป จดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ออกมติ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์ได้จดทะเบียนแล้วจึงมีผลใช้บังคับได้

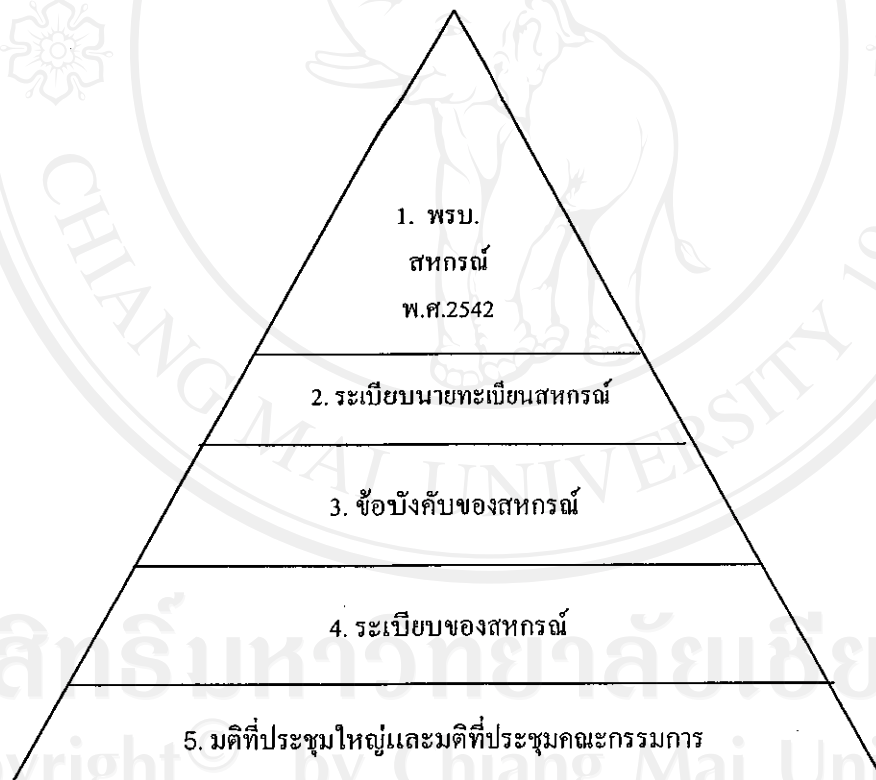


ระเบียบของสหกรณ์ คือ ข้อกำหนดหรือแบบแผนที่วางไว้ เป็นแนวปฏิบัติในการดำเนินการ ระเบียบของสหกรณ์นั้นจะกำหนดโดยคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์สำหรับวิธีการปฏิบัติในการถือใช้

การแก้ไขระเบียบ คณะกรรมการดำเนินการอาจแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบให้เหมาะสมกับการดำเนินงานของสหกรณ์ ถ้าเป็นระเบียบที่ต้องขอความเห็นชอบ ต้องส่งไปขอความเห็นชอบก่อน เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจึงจะถือใช้ได้ สำหรับระเบียบที่เป็นอำนาจของคณะกรรมการดำเนินการให้ใช้บังคับได้ภายหลังจากวันที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการมีมติ

ที่สำคัญระเบียบที่กำหนดต้องไม่ขัดหรือขัดแย้งกับกฎหมาย ข้อบังคับ และมติที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการหรือที่ประชุมใหญ่ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบที่กำหนด

จากกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ ที่กล่าวไปแล้ว อาจจัดลำดับความสำคัญได้ดังนี้



ภาพที่ 1 จัดลำดับความสำคัญของกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบต่าง ๆ

จากภาพที่ 1 สรุปได้ดังนี้

- กฎหมายที่ถือว่าเป็นกฎหมายหลักของสหกรณ์ คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
- ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ได้แก่ ระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งกำหนดระเบียบใด ๆ ต้องไม่ขัดกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
- ข้อบังคับสหกรณ์ ซึ่งกำหนดโดยที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ จะต้องไม่ขัดกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์
- มติที่ประชุมใหญ่และมติที่ประชุมคณะกรรมการ ต้องไม่ขัดกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับสหกรณ์ และระเบียบของสหกรณ์

#### ความหมายของคำว่า การตรวจสอบ

พันธ์พงศ์ เกียรติกุล ให้ความหมายของการตรวจสอบว่า หมายถึง การประเมินผลการควบคุมภายใน การปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ในองค์กร ตลอดจนการบริหารงาน การวัดผล โดยการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบต้องเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงเป็นการให้บริการแก่ฝ่ายจัดการ<sup>14</sup>

#### ความหมายของคำว่า การควบคุมภายใน

ฉลอง บุญญพิทักษ์สกุล กล่าวถึงความหมายของคำว่า “การควบคุมภายใน” เป็นแผนการแบ่งงานและวิธีการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่องค์การธุรกิจหรือหน่วยงานของรัฐได้จัดให้มีขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์<sup>15</sup> คือ

1. ป้องกัน ควบคุม และเก็บรักษาทรัพย์สิน
2. ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทางบัญชี
3. ส่งเสริมการทำงานให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้
4. สนับสนุนให้การทำงานเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้
5. ลดการทำงานผิดพลาดที่เกิดจากความตั้งใจและไม่ตั้งใจ

<sup>14</sup>พันธ์พงศ์ เกียรติกุล.คู่มือการตรวจสอบและการควบคุมภายใน . กรุงเทพฯ : วีระป้อม วรรณกรรม,2543.

หน้าที่ 11.

<sup>15</sup>ฉลอง บุญญพิทักษ์สกุล.การตรวจสอบการปฏิบัติในสหกรณ์การเกษตร.กรุงเทพฯ : กรมตรวจบัญชีสหกรณ์,2521.หน้า 27.

วัตถุประสงค์ 2 ประการแรก คือ การดูแลรักษาทรัพย์สิน และการให้ข้อมูลทางบัญชีที่ครบถ้วน ถูกต้องและเชื่อถือได้ เป็นวัตถุประสงค์ของการควบคุมทางการเงินบัญชี ส่วนวัตถุประสงค์ 3 ประการหลัง คือ ส่งเสริมให้การดำเนินงานขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ เป็นวัตถุประสงค์ของการควบคุมด้านบริหาร

การควบคุมภายในทางการเงินบัญชี หมายถึง การจัดองค์การและกระบวนการปฏิบัติงาน และการบันทึกการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันรักษาทรัพย์สิน และความเชื่อถือได้ของข้อมูลทางการเงินบัญชี การควบคุมดังกล่าว กำหนดขึ้นมาเพื่อให้เป็นที่มั่นใจว่า

- รายการต่าง ๆ ได้มีการดำเนินการโดยมีการอนุมัติถูกต้อง
- รายการต่าง ๆ ได้มีการบันทึกไว้อย่างถูกต้อง และเหมาะสมตามหลักการบัญชีที่ยอมรับกันทั่วไป

- การใช้ทรัพย์สินต่าง ๆ จะต้องได้รับคำยินยอม โดยผู้บริหารที่มีอำนาจอนุมัติ
- การบันทึกบัญชีทรัพย์สินจะต้องบันทึกไว้อย่างครบถ้วน และตัวทรัพย์สินจะต้องมีอยู่จริงหากเกิดมีข้อแตกต่างใด ๆ เกิดขึ้นก็ต้องมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อดำเนินการกับข้อผิดพลาดต่างเหล่านั้น

สิงห์ทอง ชินวรรังสี ให้ความหมายว่า การควบคุมภายใน<sup>16</sup> หมายถึง นโยบายและวิธีการทำงานที่กำหนดขึ้น เพื่อที่จะทำให้เกิดความมั่นใจว่า กิจการจะสามารถดำเนินการให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

ทั้งนี้ ระบบการควบคุมภายในจะมีโครงสร้างที่สำคัญ ๆ คือ

1. มีแผนงานการจัดแบ่งส่วนงาน ซึ่งกำหนดความรับผิดชอบของงานด้านต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแบ่งแยกหน้าที่ด้านการปฏิบัติงานการบันทึกข้อมูลและการดูแลรักษา สินทรัพย์ออกจากกัน

2. มีการอนุมัติรายการบัญชีโดยผู้ได้รับมอบอำนาจ
3. มีการจัดทำเอกสารประกอบการลงบัญชีอย่างสมบูรณ์
4. มีการบันทึกบัญชีตามวิธีการที่กำหนด
5. มีการควบคุมดูแลรักษาสินทรัพย์อย่างเหมาะสม
6. มีการตรวจสอบภายใน โดยผู้ตรวจสอบที่เป็นอิสระ

<sup>16</sup>สิงห์ทอง ชินวรรังสี. คู่มือการปฏิบัติงานสอบบัญชีสหกรณ์ออมทรัพย์. กรุงเทพฯ: กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2540. หน้า 45

## 7. มีเจ้าหน้าที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงานในความรับผิดชอบ

จากข้อมูลทั้งหมดที่กล่าวไปแล้วนั้น สามารถสรุปความหมายได้ว่า “การควบคุมภายใน” หมายถึง การจัดแบ่งส่วนงานและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ในกิจการให้เหมาะสมกับงาน เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

### ธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการตรวจสอบ

วรภัทร โตรณะเกษม ให้ความหมายที่เหมาะสมของคำว่า “Good Governance” หมายถึง<sup>17</sup> การกำกับดูแลที่ดี และให้ความสำคัญของคำว่า “Good Corporate Governance” ว่าเป็นตัวกำหนดกลไกการทำงานขององค์กร เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกลไกการทำงานที่คณะกรรมการตรวจสอบ (audit committee) มีหน้าที่หลัก คือ ติดตามดูแลการจัดทำและการเปิดเผยข้อมูลในรายงานทางการเงินของบริษัทให้ถูกต้องและเชื่อถือได้ ตลอดจนดูแลให้บริษัทมีระบบการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ โดยประสานงานกับผู้ตรวจสอบภายนอกและทีมงานผู้ตรวจสอบภายในของบริษัทเองและจะต้องอยู่ภายใต้กรอบ Good Governance ก็คือ ความโปร่งใส (transparency) ความยุติธรรม (fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (accountability)

ทรงพล พนาวงศ์ กล่าวว่า สหกรณ์ในประเทศไทย<sup>18</sup> เป็นองค์กรธุรกิจที่ภาครัฐยังจำเป็นต้องกำกับดูแลเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้สหกรณ์มีระบบการบริหารจัดการที่ดี “Good Corporate Governance” ด้วยวิธีให้บริการตรวจสอบบัญชีแก่สหกรณ์ตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไป และตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ทั้งนี้ นอกจากจะมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสดงความเห็นต่อความถูกต้องของงบการเงินของสหกรณ์ที่ตรวจสอบแล้ว ยังเพื่อให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการเงินการบัญชีและการบริหารจัดการของสหกรณ์ได้ดียิ่งขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าการสอบบัญชีสหกรณ์จะมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบด้านการเงินและการดำเนินงานเพื่อพัฒนากิจการของสหกรณ์ก็ตาม ก็ยังถือว่าเป็นองค์กรภายนอกที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจยังไม่เพียงพอต่อการตรวจตราการดำเนินงานของสหกรณ์อย่างใกล้ชิด หรือเป็นตัวแทนของสมาชิกในการตรวจตราการดำเนินงานของสหกรณ์ให้เป็นที่ไปเพื่อประโยชน์ของสมาชิกส่วนรวมได้ จึงจำเป็นที่สมาชิกจะต้องสรรหา “ผู้ตรวจสอบกิจการ” เป็นตัวแทนของสมาชิก

<sup>17</sup> วรภัทร โตรณะเกษม. การสร้าง Good Governance ในภาคเอกชน, กรุงเทพฯ : วารสารกรมบัญชีกลาง, ฉบับที่ 39(3) 2541 หน้า 19.

<sup>18</sup> ทรงพล พนาวงศ์. ผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์. จุลสารตรวจบัญชีสหกรณ์ ฉบับที่ 17(มกราคม-มีนาคม), กรุงเทพฯ : หน้า 19.

ทำหน้าที่ตรวจสอบด้านการบริหาร และการจัดการของสหกรณ์เป็นการภายใน เพื่อสร้างความโปร่งใส และความเชื่อมั่นในกิจการของสหกรณ์แก่สมาชิกและสาธารณชนทั่วไป

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กฤษฎา ภัคคี ได้ทำการวิจัยเรื่อง “ การตรวจสอบกิจการกับการบริหารงานสหกรณ์”<sup>19</sup> มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบกิจการในธุรกิจของสหกรณ์ที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ และมาตรฐาน สรุปว่า การตรวจสอบกิจการที่ดีมีประสิทธิภาพ ถูกต้องและเหมาะสมกับกิจการต้องอาศัย

- การจัดองค์กรที่ดี โดยมีการจัดแบ่งส่วนงานออกตามหน้าที่ต่าง ๆ เป็นการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงานให้พนักงานทุกคนทราบขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบ ทำให้มีความอิสระในการปฏิบัติงาน

- การวางแผนการตรวจสอบที่ดี ทำให้การปฏิบัติงานมีหลักเกณฑ์ตามหลักวิชาการ

- ตัวผู้ตรวจสอบกิจการ ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานในด้านความรู้วิชาการบัญชี เป็นผู้ได้รับการฝึกอบรมให้เกิดความชำนาญในงานตรวจสอบกิจการ มีไหวพริบ ซื่อสัตย์ อดทน รอบคอบ มีจิตวิทยาในการประสานงาน และมีจริยธรรมในการปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตรงไปตรงมา

- การปฏิบัติงานตามหลักวิชาการ และได้มาตรฐานโดยอยู่บนฐานความเป็นอิสระ คือ มีการวางแผนการตรวจสอบที่ดีและถูกต้อง การควบคุมการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีเทคนิควิธีการตรวจสอบที่ถูกต้องเหมาะสม มีการเก็บรวบรวมหลักฐานที่ถูกต้องเชื่อถือได้อย่างเพียงพอ และการรายงานผลการตรวจสอบที่ถูกต้องได้มาตรฐาน

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Copyright © by Chiang Mai University  
All rights reserved

<sup>19</sup> กฤษฎา ภัคคี.2532.การตรวจสอบกิจการกับการบริหารงานสหกรณ์.เชียงใหม่:วิทยานิพนธ์ปริญญาโท.มหาวิทยาลัยแม่โจ้.