

## บทที่ 7

### การลงประชามติโดยสมาชิก

#### 1. ความเป็นมา

สหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด ได้รับพนักงานราชการเข้ามาเป็นสมาชิกสมทบตั้งตั้งแต่ปี 2547 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เริ่มต้นเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของบุคลากรในส่วนราชการต้นสังกัดของสหกรณ์ โดยสามารถฝากเงินและสะสมทุนเรือนหุ้นซึ่งจะได้รับผลตอบแทนเช่นเดียวกับสมาชิก และต่อมาสหกรณ์ได้มีการให้เงินกู้และให้สวัสดิการแก่สมาชิกสมทบตามความเหมาะสม

ต่อมาในปี 2562 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 ซึ่งได้บัญญัติว่า “ห้ามมิให้สหกรณ์ให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบในการนับชื่อของสมาชิกสมทบเข้าเป็นองค์ประชุมในการประชุมใหญ่ การออกเสียงในเรื่องใด ๆ การเป็นกรรมการดำเนินการ หรือกู้ยืมเงินเกินกว่าเงินฝากและทุนเรือนหุ้นของตนเองจากสหกรณ์” สหกรณ์จึงต้องระงับสิทธิการให้เงินกู้แก่สมาชิกสมทบ ตั้งแต่วันที่ 19 พฤษภาคม 2562 เป็นต้นมา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สมาชิกสมทบพนักงานราชการได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่สามารถกู้ยืมเงินเกินกว่ามูลค่าหุ้นและเงินฝากที่ตนมีอยู่ในสหกรณ์ได้

จึงมีสมาชิกสมทบพนักงานราชการส่วนหนึ่งเรียกร้องให้สหกรณ์ปรับพนักงานราชการมาเป็นสมาชิก โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้สามารถกู้เงินได้เหมือนเดิมหรือกู้เงินได้เช่นเดียวกับสมาชิกที่กฎหมายมิได้ห้ามไว้

จากการศึกษาความเป็นไปได้ในการปรับพนักงานราชการมาเป็นสมาชิกพบว่า แม้ว่าการปรับพนักงานราชการให้เป็นสมาชิกจะมีทั้งผลดีที่ทำให้พนักงานราชการสามารถกลับมากู้ได้ตามวงเงินกู้เช่นเดิมและเป็นการพัฒนาธุรกิจของสหกรณ์ แต่ในขณะเดียวกันยังส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสมาชิกปัจจุบัน จึงเป็นการสมควรที่สหกรณ์ต้องกำหนดให้สมาชิกผู้เป็นเจ้าของสหกรณ์ได้มีโอกาส มีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่อแนวทางการบริหารงานและการกำหนดนโยบายที่สำคัญของสหกรณ์ด้วยออกเสียงประชามติ

#### 2. เหตุผลสำคัญในการทำประชามติโดยสมาชิก

สำหรับเหตุผลสำคัญในการทำประชามติ เพื่อสอบถามความคิดเห็นของสมาชิกว่า “เห็นชอบ” หรือ “ไม่เห็นชอบ” หากสหกรณ์จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับกำหนดให้สหกรณ์สามารถปรับสมาชิกสมทบที่เป็นพนักงานราชการเป็น “สมาชิกหลัก” มี ดังนี้

1. เป็นการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับสหกรณ์ที่จะเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างสมาชิกสหกรณ์อย่างถาวรตลอดไป นับตั้งแต่มีการก่อตั้งสหกรณ์เมื่อปี 2521 สมาชิกในฐานะเจ้าของสหกรณ์จึงควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

สหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2521 นับตั้งแต่วันก่อตั้งสหกรณ์ถึงปัจจุบันเข้าสู่ปีที่ 43 ข้อบังคับสหกรณ์กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกไว้ว่า จะต้องเป็นข้าราชการหรือลูกจ้างประจำสังกัดกรมป่าไม้ โดยข้าราชการหรือลูกจ้างประจำมีคุณสมบัติอายุการปฏิบัติราชการที่เหมือนกัน กล่าวคือปฏิบัติราชการได้จนถึงเกษียณอายุ หรืออายุ 60 ปี และเมื่อข้าราชการเกษียณอายุราชการแล้วจะได้รับเงินบำเหน็จบำนาญหรือบำเหน็จรายเดือน ซึ่งหน้าที่การงานมีความมั่นคง แต่กรณีการแก้ไขข้อบังคับสหกรณ์ให้รับพนักงานราชการเป็นสมาชิกด้วย ทั้ง ๆ ที่มีคุณสมบัติที่แตกต่างจากข้าราชการและลูกจ้างประจำ กล่าวคือพนักงานราชการมีระยะเวลาการจ้างตามสัญญาจ้างสูงสุด 4 ปี และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานปีต่อปี จึง

เป็นการแก้ไขข้อบังคับสหกรณ์ที่เป็นสาระสำคัญเรื่องคุณสมบัติสมาชิกที่แตกต่างจากสมาชิกปัจจุบันเป็นครั้งแรกในรอบ 43 ปี นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด เป็นต้นมา และในอนาคตโครงสร้างสมาชิกของสหกรณ์จะเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญแบบถาวร โดยจะมีพนักงานราชการเป็นสมาชิกจำนวนมากที่สุด รองลงมาเป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำน้อยที่สุดตามลำดับ

ดังนั้น การแก้ไขข้อบังคับเพื่อปรับพนักงานราชการเป็นสมาชิกเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างสมาชิกสหกรณ์ตลอดไป จึงสมควรที่มวลสมาชิกในฐานะเจ้าของสหกรณ์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) โดยตรง จะต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนาคตของตนเองและของสหกรณ์ร่วมกัน

## **2. เป็นการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับสหกรณ์ที่กระทบต่อสิทธิประโยชน์สมาชิกปัจจุบันและจะส่งผลกระทบต่อเนื่องตลอดไป สมาชิกในฐานะเจ้าของสหกรณ์จึงควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ**

ตั้งแต่สหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2521 คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้มีการแก้ไขระเบียบและเสนอให้ที่ประชุมใหญ่แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสหกรณ์มาแล้วหลายครั้ง แต่จากอดีตถึงปัจจุบันไม่เคยมีครั้งใดเลยที่การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวจะเป็นการรอนสิทธิหรือกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสมาชิก เว้นแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีนายทะเบียนสหกรณ์หรือสภาพทางกฎหมายสหกรณ์บังคับ

สำหรับในครั้งนี้หากมีแก้ไขข้อบังคับสหกรณ์ปรับพนักงานราชการเป็นสมาชิกหลัก จากผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบโดยสรุปพบว่า เนื่องจากหากสหกรณ์มีการปรับพนักงานราชการเป็นสมาชิก ก็ควรปฏิบัติตามหลักความเสมอภาค โดยพนักงานราชการหรือข้าราชการที่เป็นสมาชิกเหมือนกันก็ต้องได้รับสวัสดิการเหมือนกัน ซึ่งสหกรณ์จะต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายด้านเงินสวัสดิการให้สอดคล้องกับจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นจากการปรับพนักงานราชการเป็นสมาชิก ซึ่งปัจจุบันสหกรณ์มีสมาชิกประมาณ 13,000 คน มีพนักงานราชการที่เป็นสมาชิกสมทบรอปรับเป็นสมาชิก 14,000 คน และในระยะยาวสหกรณ์คาดว่าจะมีพนักงานราชการสมัครเข้าเป็นสมาชิกจำนวน 20,000 – 25,000 คน โดยสรุปสหกรณ์จะต้องเพิ่มเงินสวัสดิการสมาชิกจากปีละ 35 ล้านบาทเป็นจำนวนอีกกว่า 1 เท่าตัวในระยะยาว ซึ่งการเพิ่มเงินสวัสดิการดังกล่าวสหกรณ์มีความจำเป็นต้องจัดสรรกำไรเป็นทุนสวัสดิการสมาชิกเพิ่มขึ้น จะต้องลดรายการจัดสรรเงินปันผลหรือเงินเฉลี่ยคืนลง หากลดเงินปันผลเพียงรายการเดียว ซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสมาชิกโดยตรง หากไม่ลดเงินปันผลทั้งหมด โดยลดเงินปันผลลงเพียงเล็กน้อย และใช้วิธีอื่น ๆ เพิ่มเติมควบคู่ไปด้วย เช่น ลดเงินเฉลี่ยคืน เพิ่มดอกเบี้ยเงินกู้ ลดดอกเบี้ยเงินฝาก หรือปรับลดสวัสดิการสมาชิกปัจจุบันลงครึ่งหนึ่งเพื่อจะได้ไม่ต้องเพิ่มเงินสวัสดิการ จะเห็นว่าทุกวิธีดังกล่าวล้วนส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสมาชิกปัจจุบันทั้งสิ้น

ดังนั้น การแก้ไขข้อบังคับเพื่อปรับพนักงานราชการเป็นสมาชิก เป็นการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับสหกรณ์ครั้งแรกที่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์สมาชิกปัจจุบันและจะส่งผลกระทบต่อเนื่องตลอดไป หากสหกรณ์บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลการแก้ไขกฎหรือระเบียบใดที่มีผลกระทบต่อสมาชิก จะต้องดำเนินการตามหลักการมีส่วนร่วม จึงสมควรที่มวลสมาชิกในฐานะเจ้าของสหกรณ์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) โดยตรง จะต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนาคตของตนเองและของสหกรณ์ร่วมกัน

### 3. เป็นการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับสหกรณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงในการให้สินเชื่อความเชื่อมั่นและความมั่นคงของสหกรณ์ในระยะยาว สมาชิกในฐานะเจ้าของสหกรณ์จึงควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

นับตั้งแต่สหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2521 ไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างจำนวนของสมาชิกที่มีผลผูกพันโครงสร้างในการให้สินเชื่อและความเสี่ยงในการให้สินเชื่อซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงความมั่นคงของสหกรณ์

สำหรับในครั้งนี้นหากมีแก้ไขข้อบังคับสหกรณ์ปรับพนักงานราชการเป็นสมาชิกหลัก แม้ว่าในระยะแรกสหกรณ์อาจกำหนดระเบียบการให้เงินกู้แก่สมาชิก โดยจำนวนเงินกู้ที่ให้กับพนักงานราชการเป็นสมาชิคน้อยกว่าสมาชิกที่เป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำ แต่หากในระยะยาวแล้วสหกรณ์ควรปฏิบัติตามหลักเสมอภาคซึ่งเป็นหลักการสำคัญของสหกรณ์ ดังนั้น สิทธิการกู้เงินของสมาชิกที่เป็นพนักงานราชการก็ควรเท่ากับสมาชิกที่เป็นข้าราชการและลูกจ้างประจำ หากสิทธิกู้แตกต่างกันก็ควรจะต้องแตกต่างด้วยเงื่อนไขและหลักเกณฑ์อย่างเดียวกันมิใช่แตกต่างกันจากคุณสมบัติการเป็นพนักงานราชการ อย่างไรก็ตามหากสหกรณ์ดำเนินการเช่นนั้นย่อมมีความเสี่ยงต่อปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ความเสี่ยงในการให้สินเชื่อ กรณีพนักงานราชการไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินประจำปี หรือลาออกจางาน เนื่องจากบริษัทประกันคุ้มครองหนี้ต่าง ๆ จะไม่รับประกันและไม่จ่ายเงินสินไหมทดแทนจากกรณีดังกล่าว ทำให้ผู้ค้าประกันต้องรับภาระชำระหนี้แทน และผู้ค้าประกันซึ่งเป็นพนักงานราชการอาจลาออกจางานด้วยเช่นกัน ซึ่งหากสหกรณ์ไม่สามารถเก็บหนี้จากผู้ค้าประกันได้ จะทำให้สหกรณ์มีจำนวนหนี้เสียเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะต้องตั้งค่าเผื่อหนี้สงสัยจะสูญทำให้มีผลกระทบต่อกำไรและกระทบต่อความมั่นคงของสหกรณ์ในที่สุด

ดังนั้น การแก้ไขข้อบังคับเพื่อปรับพนักงานราชการเป็นสมาชิก เป็นการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับที่มีอาจส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงในการให้สินเชื่อความเชื่อมั่นและความมั่นคงของสหกรณ์ในระยะยาว จึงสมควรที่มวลสมาชิกในฐานะเจ้าของสหกรณ์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) โดยตรง จะต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนาคตของตนเองและของสหกรณ์ร่วมกัน

### 4. เป็นการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับสหกรณ์ที่หากแก้ไขแล้ว จะเป็นการเปลี่ยนแปลงสหกรณ์ตลอดไปไม่สามารถย้อนเวลากลับไปเหมือนเดิมได้อีก สมาชิกในฐานะเจ้าของสหกรณ์จึงควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

นับตั้งแต่สหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2521 ไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและคุณสมบัติของสมาชิกที่จะมีผลต่อเนื่องระยะยาวตลอดไป

สำหรับในครั้งนี้นหากมีแก้ไขข้อบังคับสหกรณ์ปรับพนักงานราชการเป็นสมาชิกหลักแล้ว หากในอนาคตเกิดผลกระทบไม่ว่าด้านใดก็ตาม สหกรณ์จะไม่สามารถยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงข้อบังคับในการปรับสมาชิกสมทบพนักงานราชการมาเป็นสมาชิก โดยให้พนักงานราชการกลับมาเป็นสมาชิกสมทบเหมือนเดิมได้อีกแล้ว ดังนั้น ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบโดยคำนึงถึงผลกระทบในระยะยาว และสมาชิกควรได้รับทราบข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ดังนั้น การแก้ไขข้อบังคับเพื่อปรับพนักงานราชการเป็นสมาชิก เป็นการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงสหกรณ์ตลอดไปไม่สามารถย้อนเวลากลับไปเหมือนเดิมได้อีก จึงสมควรที่มวลสมาชิกในฐานะเจ้าของสหกรณ์และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) โดยตรง จะต้องเป็นผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนาคตของตนเองและของสหกรณ์ร่วมกัน

### 3. ขั้นตอนการดำเนินการลงประชามติโดยสมาชิก

1. จัดทำโครงการประชามติ เรื่อง การปรับพนักงานราชการให้เป็นสมาชิก เสนอต่อคณะกรรมการดำเนินการ เพื่อพิจารณาเห็นชอบโครงการ
2. ให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิก เรื่อง การปรับพนักงานราชการให้เป็นสมาชิกแก่สมาชิกผ่านสื่อต่าง ๆ ของสหกรณ์
3. ให้สมาชิกลงประชามติ โปรแกรมระบบการออกเสียงประชามติออนไลน์
4. สรุปผลการลงประชามติของสมาชิก และแจ้งผลการลงประชามติให้สมาชิกทราบ

### 4. หลักเกณฑ์และการดำเนินการตามเสียงประชามติ

#### 4.1 จำนวนคะแนนเสียงที่ผ่านประชามติ

การออกเสียงประชามติ จำนวนคะแนนเสียงที่ผ่านประชามติจะต้องมีสมาชิกออกเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ณ วันที่เริ่มมีการลงประชามติ เช่น วันที่เริ่มมีการลงประชามติ มีสมาชิกจำนวน 13,225 คน จำนวนคะแนนเสียงที่ผ่านประชามติจะต้องมีสมาชิกออกเสียงเห็นชอบไม่น้อยกว่า 6,613 เสียง เป็นต้น หากมีสมาชิกมาลงคะแนนเสียงประชามติน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดให้ตกเป็นพับไป

เหตุผลที่จำนวนคะแนนเสียงที่ผ่านประชามติจะต้องมีสมาชิกออกเสียงเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เนื่องจากจำนวนคะแนนเสียงดังกล่าวถือได้อย่างชัดเจนว่าเป็นเสียงของส่วนใหญ่ของมวลสมาชิกที่เห็นชอบร่วมกันในการกำหนดนโยบายที่สำคัญของสหกรณ์ รวมทั้งยินยอมและยอมรับทั้งผลดีและผลกระทบต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นร่วมกัน อันเป็นการดำเนินการตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาล

#### 4.2 การดำเนินการตามเสียงประชามติ

4.2.1 หากผลการออกเสียงประชามติ มีสมาชิกออกเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดถือว่าผ่านการลงประชามติ สหกรณ์จะดำเนินการร่างแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสหกรณ์เพื่อปรับสมาชิกสมทบพนักงานราชการให้เป็นสมาชิกต่อไปตามความเหมาะสม

4.2.2 หากผลการออกเสียงประชามติ มีสมาชิกออกเสียงเห็นชอบน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดถือว่าไม่ผ่านการลงประชามติ สหกรณ์จะยุติการดำเนินการเรื่องการปรับสมาชิกสมทบพนักงานราชการให้เป็นสมาชิกทั้งหมด