

สรุปและข้อเสนอแนะ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า ไม่มีองค์การเศรษฐกิจแบบใดที่สามารถช่วยแก้ปัญหาเศรษฐกิจ รวมทั้งยกฐานะการครองชีพและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยเฉพาะที่เป็นเกษตรกร ได้ดีกว่าระบบสหกรณ์ ขบวนการสหกรณ์จึงได้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่สร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่เศรษฐกิจของประเทศเกษตรกรรม โดยเฉพาะประเทศไทย

แม้ว่าระบบสหกรณ์จะมีบทบาทสำคัญมากต่อเศรษฐกิจของชนบทไทย แต่การเจริญเติบโตของขบวนการสหกรณ์ก็เป็นไปอย่างล่าช้า ตลอดระยะเวลา ๖๘ ปีที่ขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทยได้มีบทบาทช่วยเหลือเศรษฐกิจของเกษตรกรไทยนั้น ปรากฏว่ามีเกษตรกรส่วนน้อยที่ได้รับความช่วยเหลือ และก็มีได้หมายความว่าเกษตรกรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์โดยทั่ว ๆ ไปนั้นจะมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าเกษตรกรที่มีได้ เป็นสมาชิกของสหกรณ์การเกษตร ความแตกต่างของฐานะทางเศรษฐกิจดังกล่าวยังมองเห็นได้ไม่ชัดเจน

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความมุ่งหมายในการศึกษาระบบการควบคุมภายในของสหกรณ์การเกษตรว่ามีข้อบกพร่องอย่างไร เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขให้การควบคุมภายในของสหกรณ์การเกษตรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประสิทธิภาพ การบริหารงาน และเพื่อการป้องกันทรัพย์สินให้ปลอดภัยจากภยันตรายและภัยพิบัติทั้งปวง อีกทั้งจัดทำข้อมูลทางการเงินที่เชื่อถือได้

วิธีการวิจัยสำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ส่วนหนึ่งได้มาจากการสอบถามและสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น พนักงาน ผู้จัดการ ประธานและกรรมการของสหกรณ์การเกษตรระดับอำเภอที่เลือกเก็บข้อมูล ๑๘ แห่ง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งประจำอยู่ ณ สำนักงานตรวจสอบบัญชีประจำจังหวัดที่สหกรณ์การเกษตรตั้งอยู่ ข้อมูลอีกส่วนหนึ่งได้จากรายงานการตรวจสอบของผู้สอบบัญชีสหกรณ์จากกองวิชาการและแผนงานกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ รายงานการตรวจสอบกิจการสหกรณ์การเกษตรโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สรุปสาเหตุ

และรายละเอียดข้อบกพร่องของสหกรณ์การเกษตรจากส่วนงานวิเคราะห์ธุรกิจสหกรณ์การเกษตร กรมส่งเสริมสหกรณ์ สรุปรายละเอียดข้อบกพร่องและทุจริตในสหกรณ์การเกษตร รวบรวมโดย ฝ่ายเงินกู้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ตลอดจนเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนการประเมินผลการควบคุมภายในของสหกรณ์นั้น ได้จากการพิจารณาว่าการควบคุมภายในที่มีอยู่ของสหกรณ์นั้น สามารถช่วยป้องกันโอกาสที่จะเกิดขึ้นของความเสียหาย จำแนกตามรายการทางการค้าได้มากน้อยเพียงใด ตลอดจนสามารถค้นพบหรือแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วได้ดีเพียงไร

สรุปผลการศึกษา

การควบคุมภายในประกอบด้วย การควบคุมทางการบัญชี (Accounting Control) และการควบคุมทางการบริหาร (Administrative Control) ซึ่งมีส่วนประกอบที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้

- การจัดสายงานและการแบ่งแยกหน้าที่
- การจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน
- การใช้แบบฟอร์ม
- การจัดหมวดหมู่เลขที่บัญชี
- การจัดทำรายงานเสนอต่อฝ่ายจัดการ
- การตรวจสอบภายใน

สำหรับสหกรณ์การเกษตรนั้น มีการควบคุมภายในที่ถือปฏิบัติอยู่ดังนี้คือ

๑. การควบคุมทางการบัญชี

ก. การจัดสายงานและการแบ่งแยกหน้าที่การปฏิบัติงาน

โดยทั่วไปสหกรณ์การเกษตรจะมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการเก็บรักษาเงินสดและหน้าที่ในการบันทึกบัญชีออกจากกัน เพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถควบคุมงานโดยตลอดครบวงจร นอกจากนั้นยังมีการตรวจนับเงินสดโดยสหกรณ์อำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้รับมอบหมาย ทุกสิ้นวันทำการ เพื่อเป็นการสอบยันว่าตัวเงินสดในมือมีขาดเกินบัญชีเท่าใดหรือไม่

นอกจากการแบ่งแยกหน้าที่ของพนักงานแล้ว ยังมีการกำหนดความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการอีกด้วย โดยกำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการแบ่งส่วนงานอันเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบข้อบังคับของสหกรณ์ ตลอดจนออกเป็นคำสั่งโดยอาศัยความตามระเบียบดังกล่าว เพื่อกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของพนักงานโดยละเอียด จึงไม่มีการจัดทำคู่มือปฏิบัติงาน เนื่องจากจำนวนพนักงานในสหกรณ์การเกษตรแต่ละแห่งมีไม่มาก

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า หน้าที่ในการรักษาทรัพย์สินนั้น มิได้แบ่งแยกจากหน้าที่ในการดำเนินงานและหน้าที่ในการบันทึกรายการบัญชีทุกกรณี กล่าวคือ มีเพียงการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างพนักงานบัญชีกับพนักงานการเงิน ส่วนหน้าที่ในการดำเนินงานจัดซื้อ และการขายสินค้า ซึ่งเป็นของพนักงานการตลาดนั้น มิได้แยกจากหน้าที่ในการดูแลรักษาสินค้า อีกทั้งจากจำนวนสหกรณ์ ๑๔ แห่งที่เลือกศึกษานั้น มีสหกรณ์ถึง ๑๕ แห่ง กำหนดให้พนักงานการตลาดผู้ดูแลรักษาสินค้าเป็นผู้บันทึกรายการในทะเบียนคุมสินค้าด้วย

อนึ่ง จากการศึกษายังพบอีกว่า ในขณะที่พนักงานบางตำแหน่งมิได้อยู่ปฏิบัติงาน พนักงานที่เหลืออยู่จะปฏิบัติงานแทนโดยมิได้มีการแบ่งแยกหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น และเนื่องจากพนักงานมีน้อย อีกทั้งมิได้มีการมอบหมายงานไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงทำให้นบุคคลคนเดียวกันทำงานคนเดียว โดยตลอดตั้งแต่ต้นจนจบรายการ เป็นผลให้เกิดปัญหาการทุจริต เช่นการรับชำระเงิน แต่ไม่บันทึกบัญชี เป็นต้น นอกจากนี้ การตรวจนับเงินสดของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ ก็มีได้กระทำโดยสม่ำเสมอตลอดจนในกรณีที่มีผู้รับผิดชอบร่วมกันหลายคน เช่นกรณีข้าวเปลือกในความรับผิดชอบของคณะกรรมการขาดหาย เมื่อเกิดข้อผิดพลาดต้องใช้เวลาในการสืบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบ เป็นเหตุให้ผู้กระทำผิดพลาดหนีไปก่อน

ข. การควบคุมกระบวนการปฏิบัติงาน

๑) แบบฟอร์ม เพื่อการควบคุมทางการบัญชี สหกรณ์ได้กำหนดให้มีแบบฟอร์มที่มีลักษณะต่าง ๆ ข้อมูลรายละเอียดที่กำหนดไว้ในแบบฟอร์ม จำนวนสำเนาและขั้นตอนหรือวิธีการใช้แบบฟอร์ม เหล่านี้ที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ เพื่อการควบคุมการเกิดขึ้นของรายการใดรายการหนึ่ง ตั้งแต่ต้นจนจบ ดังได้กล่าวรายละเอียดไว้ในบทที่ ๓ เรื่องระบบบัญชีสหกรณ์ ซึ่งทุกรายการต้องมีการอนุมัติ และบันทึกตามระเบียบการบัญชีสหกรณ์

ตัวอย่างเช่น ในเรื่องกระบวนการปฏิบัติงานด้านการรับฝากเงินของสหกรณ์นั้น สมาชิกต้องเขียนใบนำฝากเงิน (ออมทรัพย์หรือประจำ) และยื่นพร้อมกับสมุดบัญชีเงินฝากและเงินนำฝากส่งให้เจ้าหน้าที่สหกรณ์ตรวจสอบความถูกต้อง แล้วจึงลงนามรับเงิน พร้อมส่งคืนสมุดบัญชีให้สมาชิก

แบบฟอร์มของสหกรณ์การเกษตรทุกแห่งจะมีลักษณะ เหมือนกับที่ทางกรมตรวจบัญชีสหกรณ์แนะนำให้ถือใช้ซึ่งจัดหาได้ ๒ ทางคือ

ก) สหกรณ์จำพวกเป็นกรณีพิเศษ มีชื่อสหกรณ์ มีเลขที่เล่มกำกับภายในเล่มมีเลขกำกับ เช่นเดียวกัน

ข) สหกรณ์ซื้อจากภายนอก เป็นแบบที่สหกรณ์ทั่วไปจัดหาซื้อได้ จากชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย หรือโรงพิมพ์เอกชน แบบฟอร์มประเภทนี้จะไม่มีเลขที่เล่มกำกับไว้ล่วงหน้า

ข้อสังเกตที่พบคือ ส่วนใหญ่แบบฟอร์มจะมีสำเนาน้อยฉบับ หรือใช้เป็นเอกสารใบเดียว เนื่องจากพนักงานมีน้อยคน เป็นธุรกิจขนาดเล็ก ๆ เมื่อเทียบกับห้างร้านหรือบริษัท นอกจากนั้นเอกสารส่วนใหญ่ จะเก็บไว้ที่พนักงานบัญชีโดยแนบกับใบสำคัญรับ หรือใบสำคัญจ่าย ตัวอย่างเช่น ใบเสร็จรับเงินมีสำเนาเพียง ๒ ฉบับ ต้นฉบับส่งให้สมาชิก สำเนาที่เหลือใช้ประกอบการลงบัญชี ๑ ฉบับ ติดเล่ม ๑ ฉบับ ดังนั้น พนักงานการเงินจึงไม่มีเอกสารเก็บไว้ที่ตนเอง แต่ถึงแม้จะมีสำเนาน้อยฉบับในบางสหกรณ์ การจัดเก็บเอกสารทุกประเภทก็ยังสามารถทำได้ไม่เรียบร้อย ยากแก่การค้นหา อีกทั้งการควบคุมแบบฟอร์มที่สำคัญได้แก่ใบเสร็จรับเงินและใบรับเงินขายสินค้า นั้น ยังไม่รัดกุม กล่าวคือการจัดทำทะเบียนคุมการรับจ่ายแบบฟอร์ม มิได้จัดทำโดยสม่ำเสมอให้เป็นปัจจุบัน ตลอดจนบางสหกรณ์มิได้เก็บรักษาไว้ในที่ปลอดภัย จึงเปิดโอกาสให้มีการทุจริตเรื่องเงิน โดยอาศัยข้อบกพร่องของการควบคุมใบเสร็จรับเงินอยู่เนือง ๆ

๒) การจัดหมวดหมู่ให้เลขที่บัญชี สหกรณ์การเกษตรถือใช้หมวดหมู่เลขที่บัญชีเป็นแบบเดียวกัน ตามคำแนะนำในคู่มือระบบบัญชีของสหกรณ์การเกษตร ซึ่งจัดทำโดยกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ การจัดหมวดหมู่ให้เลขที่บัญชีและการปฏิบัติตามคู่มือระบบบัญชี จะช่วยให้การลงรายการในแต่ละบัญชี เป็นไปโดยถูกต้องและการลงรายการประเภทเดียวกันซึ่งมีวิธีการลงบัญชีได้หลายวิธี ก็จะเป็นไปเช่นเดียวกันโดยสม่ำเสมอ

๓) การตรวจสอบภายใน สหกรณ์การเกษตร ส่วนใหญ่ไม่มีแผนตรวจสอบภายในของตนเอง แต่อาศัยเจ้าหน้าที่ของทางราชการคือกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นผู้ตรวจสอบแทน เนื่องจากมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลสหกรณ์ การตรวจสอบภายในจะช่วยให้แน่ใจว่าบัญชีและรายงานต่าง ๆ แสดงผลการดำเนินงานอย่างถูกต้อง และมีการป้องกันสินทรัพย์จากการสูญเสียทั้งปวง

อย่างไรก็ดีบางสหกรณ์มีการตรวจสอบภายในเป็นบางเรื่องโดยกรรมการที่ได้รับมอบหมาย ส่วนการตรวจสอบควบคุมของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์นั้นมีปัญหาตรงที่ปฏิบัติไม่สม่ำเสมอ นอกจากนั้นหลายท่านยังเป็นผู้ไม่มีความรู้ทางบัญชีอย่างแท้จริง เนื่องจากจบการศึกษาทางด้านเกษตร จึงมีความรู้ทางบัญชีจากประสบการณ์ การทำงานและการรับการอบรมจากกรมส่งเสริมสหกรณ์เท่านั้น

ค. การดูแลรักษาสินทรัพย์

โดยทั่วไปสหกรณ์การเกษตรมีการดูแลรักษาสินทรัพย์ดีพอสมควร กล่าวคือมีการเก็บรักษาเงินสดในตู้নিরภัย เก็บสินค้าในตู้อาคารสำนักงาน เก็บผลิตผลในฉาง และกำหนดความรับผิดชอบในตัวสินทรัพย์ดังกล่าว นอกจากนั้น ยังจัดให้มียามรักษาการณ์ในเวลากลางคืนอีกทั้งมีการตรวจนับสินทรัพย์ตัวจริง เปรียบเทียบกับทะเบียนคุม เป็นครั้งคราว

อย่างไรก็ดี สหกรณ์การเกษตรบางแห่งปฏิบัติดังกล่าวไม่ครบถ้วน กล่าวคือจากสหกรณ์ ๑๔ แห่งที่เลือกศึกษา มีสหกรณ์ที่เก็บเงินสดรวมกับเงินส่วนตัวของผู้รักษาเงินสดเป็นจำนวน ๓ แห่ง อีกทั้งการตรวจนับสินทรัพย์ตัวจริง เปรียบเทียบกับทะเบียนคุม ทำเฉพาะสินค้าและผลิตผล ซึ่งจัดทำอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้งในตอนสิ้นปีการเงิน ส่วนสินทรัพย์ถาวรนั้นมีการตรวจนับตัวจริงเพียง ๗ แห่ง นอกจากนั้นยามรักษาการณ์จะมีเฉพาะสหกรณ์ขนาดใหญ่ (จาก ๑๔ แห่งที่เลือกศึกษา มียามรักษาการณ์เพียง ๑ แห่ง) ส่วนการประกันภัยจะมีการเอาประกันอัคคีภัยเฉพาะอาคารสำนักงานและโรงสีเท่านั้น ไม่รวมตัวสินค้า ซึ่งในจำนวน ๑๔ สหกรณ์ที่เลือกศึกษา มีเพียง ๓ สหกรณ์ ที่เอาประกันภัยกับบริษัทประกันภัย

ง. ความรู้ความสามารถของพนักงานสหกรณ์

ส่วนใหญ่อยังขาดความรู้และประสบการณ์เฉพาะด้าน พนักงานบางคนไม่มีความสามารถและความชำนาญที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตน จึงปรากฏว่าพนักงานบัญชีบางคนยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับระบบการควบคุมทางบัญชีอย่างถูกต้อง การปฏิบัติงานทางด้านบัญชีโดยทั่วไปจึงเป็นเพียงการบันทึกรายการในสมุดลงรายการเบื้องต้น และผ่านรายการไปบัญชีแยกประเภท แล้วจัดทำงบทดลอง โดยมีได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับความถูกต้อง ครบถ้วนและเชื่อถือได้

ของรายการในบัญชีย่อย ตลอดจนทะเบียนต่าง ๆ เท่าที่ควร ในหลายสหกรณ์ยังต้องให้ผู้สอบบัญชีสหกรณ์เป็นผู้จัดทำงบการเงิน นอกจากนี้ ยังมีการบันทึกรายการผิด เพราะไม่มีการตรวจสอบ ทบทวนการลงรายการ ทั้งโดยพนักงานสหกรณ์เอง หรือโดยเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ ตามคำสั่ง นทส. ที่ ๒๓/๒๕๑๘ ประการสุดท้ายยังคงมีการจัดทำบัญชีไม่เป็นปัจจุบันในหลายสหกรณ์

ในการนี้ทางกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินงานตามโครงการเสริมสร้างสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ในการจัดจ้างบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในการ ปฏิบัติงานในตำแหน่งสำคัญ ได้แก่ผู้จัดการ พนักงานบัญชีและพนักงานการตลาด โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเสริมสร้างสหกรณ์การเกษตรให้มีการพัฒนาความสามารถในด้านการบริหารงาน การจัดการ ธุรกิจ การดำเนินงาน ในแต่ละธุรกิจ อันเป็นผลให้มีฐานะการเงินที่มั่นคง

อนึ่ง ในด้านการฝึกอบรมกรรมการดำเนินการและพนักงานสหกรณ์นั้น กองฝึกอบรม กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินงานโดยร่วมมือกับสถาบันฝึกอบรมสหกรณ์การเกษตรแห่งชาติ (National Agricultural Co-Operative Training Institute)

จ. การค้าประกันพนักงานสหกรณ์

ตามข้อบังคับของสหกรณ์กำหนดให้สหกรณ์และผู้รับจ้างทำหนังสือสัญญาไว้เป็น หลักฐานและให้คณะกรรมการดำเนินการเรียกหลักประกันอันสมควรตามประเภทของงานที่จ้าง ซึ่งได้แก่การทำสัญญาค้าประกันหรือการจ้างนองทรัพย์สิน หลักประกันดังกล่าวได้แก่

- ๑) อสังหาริมทรัพย์อันปลอดการจำนอง จำนองเป็นประกัน หรือหลักทรัพย์ ของรัฐบาลหรือหลักทรัพย์อื่น ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการเห็นสมควรจำนำต่อสหกรณ์หรือ
- ๒) การค้าประกันโดยใช้บริการประกันความซื่อสัตย์ของพนักงานและ ลูกจ้างของสหกรณ์จากบริษัทประกันภัยหรือ
- ๓) มีบุคคลซึ่งมีอสังหาริมทรัพย์ของตนเอง และคณะกรรมการดำเนินการ เห็นสมควรเป็นผู้ค้าประกันอย่างไม่จำกัด

อย่างไรก็ดีจากการศึกษาพบว่า บางสหกรณ์มิได้จัดทำหลักประกันให้ครบถ้วนตามระเบียบ โดยจากที่ศึกษาสหกรณ์ ๑๘ แห่ง พบว่า ๑ แห่งมีข้อบกพร่องโดยมีการจัดทำหลักประกันพนักงาน เพียงคนเดียว

๒. การควบคุมทางด้านบริหาร

ก. การจัดองค์การและการควบคุมการดำเนินงาน

เนื่องจากสหกรณ์การเกษตรมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือสมาชิกในเรื่องของการให้เงินกู้ การรับฝากเงิน จัดหาสิ่งของมาจำหน่ายตามความต้องการของสมาชิก รวบรวมผลผลิตของสมาชิกมาจัดการขายหรือแปรรูปออกขาย และการจัดให้มีเครื่องมือเครื่องจักรกลหรือปศุสัตว์เกี่ยวกับการผลิตทางการเกษตร หรืออุตสาหกรรมในครัวเรือนสำหรับสมาชิกใช้ประโยชน์โดยเสียค่าตอบแทนแต่พอสมควร

ดังนั้น การจัดองค์การของสหกรณ์การเกษตร จึงสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยแบ่งเป็นแผนกเครดิต แผนกซื้อ แผนกขาย แผนกแปรรูป และแผนกส่งเสริมการเกษตรดังได้เคยกล่าวแล้วในบทที่ ๒ โดยมีการแบ่งแยกงาน การมอบอำนาจปฏิบัติงาน และการกำหนดอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการจัดความสัมพันธ์ในแต่ละหน้าที่

อนึ่ง การควบคุมการดำเนินงานโดยกำหนดนโยบายและกระบวนการวิธีปฏิบัติงาน ก็สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสหกรณ์เช่นกัน นโยบายดังกล่าวจะถูกกำหนดโดยคณะกรรมการดำเนินการ ซึ่งได้รับเลือกมาจากมวลสมาชิก ทั้งนี้เพื่อให้เป็นแนวทางกำหนดการทำงานของผู้ได้บังคับบัญชา ระดับต่ำ ให้สามารถปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้ นอกจากนั้น การมอบอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบก็จะกระทำได้ดีและสะดวกยิ่งขึ้น นโยบายอาจแบ่งออกตามหน้าที่ต่าง ๆ กัน เช่นนโยบายการให้กู้เงิน นโยบายการตลาด นโยบายการเงิน

กระบวนการวิธีปฏิบัติงาน (Procedures) ซึ่งเป็นเครื่องกำหนดให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายนั้น ทางสหกรณ์จะกำหนดเป็นระเบียบต่าง ๆ ได้แก่ระเบียบว่าด้วยการรับฝากเงิน ระเบียบว่าด้วยการให้กู้เงิน ระเบียบว่าด้วยการจัดหาสิ่งของมาจำหน่าย และระเบียบว่าด้วยการรวบรวมผลผลิตหรือผลิตภัณฑ์จากสมาชิก

นอกจากการกำหนดระเบียบดังกล่าวแล้ว การควบคุมการดำเนินงานอีกประเภทหนึ่งได้แก่การกำหนดงบประมาณรายได้รายจ่ายประจำปี และการประชุมประจำเดือนของคณะกรรมการเพื่อรับทราบผลการดำเนินงานและรายได้รายจ่ายประจำเดือน แต่อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่ามิได้มีการเปรียบเทียบรายได้รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงกับงบประมาณที่ตั้งไว้ในระหว่างปีการเงิน ทำให้

ไม่อาจแก้ไขปัญหาได้ทันทั่วทั้งที่ นอกจากนั้นแล้ว การควบคุมโดยระบบการรายงานข้อมูลได้แก่ การจัดทำรายงานของพนักงานเสนอต่อคณะกรรมการดำเนินการ และผู้จัดการตามที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์แนะนำไว้ในคู่มือระบบบัญชีสหกรณ์การเกษตร ได้แก่

- ๑) รายงานฐานะเงินสดประจำวัน จัดทำโดยพนักงานการเงิน
- ๒) งบทดลองประจำเดือน จัดทำโดยพนักงานบัญชี
- ๓) งบดุลประจำไตรมาส
- ๔) งบกำไรขาดทุนประจำไตรมาส
- ๕) รายงานวิเคราะห์รายละเอียดลูกหนี้ จัดทำทุกไตรมาสโดยพนักงานบัญชี
- ๖) รายงานยอดเจ้าหนี้เงินกู้ประจำเดือน จัดทำโดยพนักงานบัญชี

แต่ในทางปฏิบัติสหกรณ์บางสหกรณ์มิได้จัดทำครบถ้วน กล่าวคือรายงานฐานะเงินสดประจำวันบางสหกรณ์ ไม่จัดทำทุกวัน แต่จัดทำเป็นรายสัปดาห์ ส่วนงบดุลและงบกำไรขาดทุนไม่ทำทุกไตรมาส แต่จะจัดทำเมื่อสิ้นปีบัญชีโดยพนักงานหลายสหกรณ์ไม่มีความสามารถในการจัดทำ ต้องขอให้ผู้สอบบัญชีจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มาช่วยจัดทำงบการเงินเมื่อสิ้นปีบัญชี รวมทั้งทำการวิเคราะห์อัตราส่วนทางการเงินและงบแสดงการเปลี่ยนแปลงฐานะการเงิน

อย่างไรก็ดี ปัญหาในเรื่องนี้ไม่เพียงแต่อยู่ที่การจัดทำไม่ครบถ้วนสม่ำเสมอ แต่ประเด็นสำคัญอีกประการคือ ฝ่ายจัดการไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการวิเคราะห์รายงานดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในการควบคุม

ข. ประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดการ

จากการศึกษาได้พบว่า เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ยังคงเป็นผู้ดำเนินงาน และกำหนดนโยบายการบริหารงานของสหกรณ์ ที่เป็นดังนี้เนื่องมาจากสหกรณ์มีระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ มากมายที่ให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ในการเข้าไปยุ่งเกี่ยวในการดำเนินงาน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ก็จะเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้พนักงานส่งเสริมสหกรณ์ เข้าควบคุมกิจการอย่างเข้มงวด ดังนั้น ในบางครั้งสหกรณ์การเกษตรจึงขาดความคล่องตัว ในด้านการจัดการ

ค. ความสามารถในการบริหารงานและการจัดการ

ปัญหาทางด้านคุณภาพของเจ้าหน้าที่สหกรณ์การเกษตรในระดับต่าง ๆ ยังมีอยู่มาก โดยเฉพาะคุณภาพของผู้จัดการสหกรณ์ ซึ่งส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และประสบการณ์ในการบริหารธุรกิจสหกรณ์ นอกจากนั้นเงินเดือนยังต่ำเมื่อเทียบกับภาระรับผิดชอบ อัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่สหกรณ์เป็นอัตราเงินเดือนที่ใช้เทียบกับทางราชการจึงน้อยกว่าเงินเดือนของธุรกิจเอกชนที่มีความรับผิดชอบเท่ากัน จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้เกิดการทุจริตอยู่เนือง ๆ

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีโครงการปฏิบัติงานเสริมสร้างสหกรณ์การเกษตรโดยช่วยเหลือในเรื่องเงินเดือนที่จะจัดจ้างผู้มีคุณวุฒิสูงได้แก่ วุฒิปริญญาตรี เพื่อดำรงตำแหน่งผู้จัดการ อีกทั้ง ยังจัดให้มีการอบรมในเรื่องการจัดการ และการควบคุมการปฏิบัติงานให้ด้วย

นอกจากนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการดำเนินการก็ได้รับเลือกจากสมาชิกเกษตรกร ซึ่งขาดความรู้และประสบการณ์ทางด้านบริหารงาน จึงปรากฏว่ามีการทุจริตที่เกิดจากกรณีพนักงานสหกรณ์ร่วมมือกัน โดยคณะกรรมการไม่สามารถควบคุมได้ นอกจากตรวจพบเมื่อตัวผู้กระทำผิดหลบหนีไปแล้ว เป็นต้น ซึ่งในเรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญ เพราะเกี่ยวโยงกับการด้อยการศึกษาของสมาชิกเกษตรกร อันเป็นปัญหาของประเทศ สถาบันฝึกอบรมสหกรณ์การเกษตรแห่งชาติหรือสถาบันฝึกอบรมการสหกรณ์ (National Agricultural Cooperative Training Institute หรือ NACTI) ได้มีส่วนช่วยเหลือด้านการพัฒนาความสามารถในการจัดการ และการปฏิบัติงานในสหกรณ์ของกรรมการดำเนินการ และพนักงานในตำแหน่งต่าง ๆ

ข้อสังเกตที่พบจากการศึกษาคือ ในหลายสหกรณ์ คณะกรรมการและผู้จัดการที่มีความรู้กลับเป็นผู้ที่ขาดความซื่อตรงต่อหน้าที่ และมีได้ตั้งใจกระทำกิจการซึ่งได้รับมอบให้เป็นหน้าที่ของตนโดยซื่อสัตย์สุจริต

ง. การขาดแคลนทุนดำเนินงาน

เนื่องจากสมาชิกสหกรณ์ส่งเงินชำระหนี้สหกรณ์ไม่เต็มที่ จึงทำให้สหกรณ์การเกษตรไม่อาจส่งเงินชำระหนี้เงินกู้แก่ ธกส. และเจ้าหนี้อื่น ๆ ได้เต็มที่ เป็นผลให้ได้รับเงินกู้น้อยลง และเหตุผลอีกประการหนึ่งเกิดจากความบกพร่องทางด้านบริหารของสหกรณ์เอง กล่าวคือ เมื่อ

สหกรณ์ไม่แน่ใจว่าจะขอเงินจาก ธกส. หรือเจ้าหนี้อื่นได้ตามวงเงินที่ต้องการ สหกรณ์การเกษตร จึงไม่นำเงินที่สมาชิกส่งใช้หนี้ส่งต่อไปยังเจ้าหนี้ต่าง ๆ แต่กลับนำเงินนั้นไปให้สมาชิกยืมเงินต่อ ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อความสัมพันธ์ระหว่างสหกรณ์และเจ้าหนี้แต่ประการใด นอกจากนั้น การเร่งรัดหนี้ของสหกรณ์ส่วนใหญ่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ข้อเสนอแนะ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๔ ว่า การควบคุมภายใน คือแผนการจัดแบ่งองค์การและวิธีปฏิบัติงานที่ประสานกัน เพื่อประโยชน์ทางด้านดูแลสินทรัพย์ของสหกรณ์ ความถูกต้องเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน เพิ่มพูนประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ตลอดจนดำเนินงานทุกลักษณะให้เป็นไปตามแนวนโยบายของสหกรณ์การเกษตร ดังนั้น เพื่อให้สหกรณ์มีระบบการควบคุมภายในที่ดี จำเป็นจะต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านี้คือ

๑. การแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบ

หลักสำคัญในเรื่องนี้คือ จะต้องไม่ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งสามารถควบคุมงานได้โดยตลอดครบวงจร แต่ต้องแบ่งแยกหน้าที่ให้สอยยันผลการปฏิบัติงานของอีกฝ่ายหนึ่งได้ด้วย การแบ่งแยกดังกล่าวได้แก่ การแบ่งแยกหน้าที่ของพนักงานบัญชีออกจากพนักงานการเงิน และหน้าที่การลงบัญชีออกจากการดูแลรักษาทรัพย์สิน นอกจากนั้น ต้องมีการกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะคนอย่างชัดเจน แต่เนื่องจากสหกรณ์การเกษตรแต่ละแห่งเป็นธุรกิจขนาดเล็ก จึงอาจมีปัญหาในภาคปฏิบัติ เพราะการแบ่งแยกหน้าที่การงานถ้าแบ่งไว้มาก ก็จำเป็นต้องใช้คนมาก ซึ่งเป็นปัญหาทำให้เกิดค่าใช้จ่ายด้านการพนักงานต้องเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การที่จะนำเทคนิคประการนี้มาใช้ในการควบคุม จึงควรพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ ด้วย อาทิเช่น ปริมาณงานของธุรกิจ ความซับซ้อนของลักษณะธุรกิจ ลักษณะความสำคัญของรายการแต่ละประเภท ขั้นตอนหรือกรรมวิธีหรือกระบวนการวิธีปฏิบัติงานแต่ละชนิด

การแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบดังกล่าว จะต้องกำหนดระเบียบ เป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งกำหนดตัวผู้กระทำหน้าที่แทน กรณีพนักงานคนใดคนหนึ่งไม่อยู่ปฏิบัติงาน ซึ่งอาจให้กรรมการมาปฏิบัติงานแทน แต่ทั้งนี้จะต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ในการนี้จะต้องแจ้งให้พนักงานทุกคนทราบหน้าที่ และขอบเขตความรับผิดชอบของตนอย่างชัดเจน

๒. วิธีปฏิบัติงานที่ดี

สหกรณ์ควรเคร่งครัดในเรื่องการปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ รวมทั้งมีการแสดงให้เห็นว่าได้มีการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายแล้ว ตัวอย่างเช่น เมื่อพนักงานได้ตรวจสอบความถูกต้องของลายมือชื่อสมาชิกในใบถอนเงินฝากออมทรัพย์แล้ว พนักงานจะต้องลงลายมือชื่อกำกับไว้ในใบถอนเงินนั้น เป็นการพิสูจน์การทำงานหรือรับผิดชอบในงานที่ตนทำไป

นอกจากนั้น คณะกรรมการควรมีการตรวจสอบด้วยว่า การปฏิบัติงานของพนักงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เพื่อการแก้ไขข้อบกพร่องได้ทันที่ และเป็นการกระตุ้นให้พนักงานทำงานให้ได้ผลงานมากยิ่งขึ้น

๓. การดูแลรักษาสินทรัพย์อย่างเหมาะสม

สหกรณ์ควรเพิ่มความเอาใจใส่ในการดูแลรักษาสินทรัพย์ต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันการถูกลักขโมย การยกยอกไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การรักษามิให้สินทรัพย์เสื่อมค่าก่อนเวลาอันควร และการเอาประกันภัยสินทรัพย์อย่างเพียงพอ ซึ่งการดูแลรักษาสินทรัพย์ดังกล่าวควรทำควบคู่กันไปกับการจัดทำทะเบียนให้เป็นปัจจุบัน และการผ่านรายการบัญชีอย่างถูกต้องเหมาะสมด้วย นอกจากนี้ ควรจัดให้มีการตรวจนับสินทรัพย์ตัวจริง เปรียบเทียบกับทะเบียนคุมเป็นครั้งคราวแล้วแต่ความสำคัญและความเหมาะสม ได้แก่ การตรวจนับเงินสด เปรียบเทียบกับยอดคงเหลือในสมุดเงินสดทุกสิ้นวันทำการ การตรวจนับสินทรัพย์ถาวร เปรียบเทียบกับทะเบียนสินทรัพย์ถาวร ๑ ครั้งในรอบปีการเงิน การตรวจนับสินค้าที่จัดมาจำหน่ายตามความต้องการของสมาชิกทุกเดือน ตลอดจนการตรวจนับผลิตผลในระหว่างที่จัดเก็บอยู่อย่างน้อย ๑ ครั้งและตรวจนับตอนสิ้นปีการเงิน

๔. การใช้พนักงานที่มีประสิทธิภาพ

สหกรณ์ควรกำหนดให้บรรจพพนักงานที่มีความสามารถและความชำนาญเหมาะสมกับตำแหน่งงาน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งถึงแม้จะเข้าอยู่ในโครงการเสริมสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กรมส่งเสริมกำหนดโดยเคร่งครัด โดยไม่คำนึงถึงระบบเส้นสาย

นอกจากนั้น สหกรณ์ควรจัดให้พนักงานได้เข้ารับการอบรมในการปฏิบัติงาน ซึ่งทางกรมส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร และสถาบันฝึกอบรมสหกรณ์การเกษตรแห่งชาติ (NACTI) ได้ร่วมมือกัน

จัดการอบรมขึ้น การอบรมดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานของพนักงาน ตลอดจนเสริมสร้างความรู้ให้แก่พนักงานเก่าที่ทำงานกับสหกรณ์อยู่แล้ว

๕. การแก้ไขการควบคุมทางการบริหาร

ก. การปรับปรุงในด้านคุณลักษณะของสมาชิก

สมาชิกของสหกรณ์เป็นองค์ประกอบมูลฐานที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จก้าวหน้าในการดำเนินงานของสหกรณ์ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ได้รับเลือกมาจากมวลสมาชิก อีกทั้งมวลสมาชิกยังเป็นเจ้าของเงินทุนของสหกรณ์ ผู้มีสิทธิในการพิจารณาให้ความเห็นชอบนโยบายดำเนินงานของสหกรณ์ เป็นผู้เลือกตั้งหรือเป็นผู้ถอดถอนคณะกรรมการ ตลอดจนการกำหนดนโยบายการเงิน การจัดสรรกำไรสุทธิ การกำหนดงบประมาณเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สิน และการดำเนินงานอื่น ซึ่งมีคณะกรรมการที่ได้รับเลือก เป็นผู้ดำเนินการแทน

ดังนั้น ในการรับสมัครสมาชิก สหกรณ์ควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบและเคร่งครัด โดยสนับสนุนให้คนหนุ่มที่มีการศึกษาดี และมีความขยันขันแข็งในการประกอบอาชีพ เข้าเป็นสมาชิกให้มากขึ้น เพื่อทดแทนสมาชิกเดิม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่มีอายุมาก การศึกษาน้อยและขาดความสนใจในกิจการของสหกรณ์ นอกจากนั้น ควรจัดให้มีการศึกษาอบรมหรือประชาสัมพันธ์ให้สมาชิกเข้ารับการอบรมจากทางราชการ เพื่อให้สมาชิกได้มีความรู้ความเข้าใจในหลักและวิธีการดำเนินงานของสหกรณ์ และเห็นถึงประโยชน์ในการทำธุรกิจกับสหกรณ์ ตลอดจนประโยชน์จากการที่สมาชิกปฏิบัติตามระเบียบ เรื่องการใช้เงินกู้และการชำระหนี้คืนตามกำหนด อีกทั้งกำหนดให้มีบทลงโทษในกรณีที่สมาชิกไม่ชำระหนี้ต่อสหกรณ์โดยเจตนา ตามควรแก่กรณี เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่สมาชิกอื่น

ข. การแก้ไขปรับปรุงด้านการบริหารงานและการจัดการ

ปัญหาในด้านการบริหารงานและการจัดการของสหกรณ์ ส่วนใหญ่เกิดจากการที่คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ยัง เป็นผู้ที่ขาดความรู้ความเข้าใจในหลักวิธีการสหกรณ์ ตลอดจนการดำเนินธุรกิจ ดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น จึงควรจะได้จัดให้มีการปรับปรุงแก้ไขดังต่อไปนี้คือ

๑) จัดให้มีการศึกษาอบรมแก่กรรมการและเจ้าหน้าที่ระดับบริหาร (ผู้จัดการ)

ทั้งในหลักและวิธีการสหกรณ์ กฎหมายข้อบังคับเกี่ยวกับสหกรณ์ ความรู้ด้านการเงิน การบัญชี การตลาด ตลอดจนการเกษตรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นประจำ เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถและประสบการณ์

๒) สหกรณ์ควรพยายามให้สมาชิกได้มีโอกาสผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกัน เข้ามารับหน้าที่กรรมการดำเนินการของสหกรณ์ให้มากที่สุด โดยเฉพาะสมาชิกรุ่นใหม่ที่มีการศึกษาคึกว่า เพื่อเป็นการฝึกฝนความรู้ความเข้าใจในการดำเนินงาน ตลอดจนมีความสนใจและรับผิดชอบในกิจการของสหกรณ์มากขึ้น

๓) คณะกรรมการดำเนินการควรศึกษาและจัดให้มีการเปรียบเทียบ รายได้ และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริง กับประมาณการรายได้รายจ่าย เพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุแห่งความแตกต่าง ก่อนสิ้นปีการเงิน โดยอาจจัดทำทุกเดือนหรือทุกไตรมาส เพื่อการแก้ไขได้ทัน่วงทีก่อนสิ้นปีการเงิน

นอกจากนั้น ควรกวัดข้นให้มีการจัดทำรายงานต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุม โดยใช้ระบบการรายงานข้อมูลดังกล่าว แต่ทั้งนี้คณะกรรมการจะต้องศึกษาและพิจารณาเพื่อใช้ประโยชน์จากรายงานดังกล่าว ได้แก่

ก) เปรียบเทียบรายงานฐานะเงินสดประจำวันกับการลงบันทึกรายรับรายจ่ายในบัญชี และเปรียบเทียบยอดคงเหลือกับเงินสดในมือและเงินฝากธนาคาร อันเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจในการบริหารการเงิน

ข) วิเคราะห์ งบทดลองประจำเดือน งบดุลและงบกำไรขาดทุน ประจำไตรมาส เพื่อดูรายการของยอดคงเหลือและการเปลี่ยนแปลงจากงวดก่อน ว่ามีเหตุอะไรที่ผิดปกติ

ค) รายงานวิเคราะห์รายละเอียดลูกหนี้ เพื่อดูรายการหนี้ค้างนาน เพื่อการเร่งรัดติดตามและหาเหตุผิดปกติกรณีหนี้ค้างชำระ เป็นเวลานาน

ง) รายงานยอดเจ้าหนี้ประจำเดือน เพื่อพิจารณาเรื่องการชำระคืน และดูความเคลื่อนไหวจากเดือนก่อน

๔) คณะกรรมการดำเนินการควรมีการควบคุมดูแลให้การทำงานของพนักงาน เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้

๖. การแก้ไขปรับปรุงการควบคุมทางการบัญชี

ก. คณะกรรมการสหกรณ์ควรควบคุมดูแลให้มีการแบ่งแยกหน้าที่การงาน ผู้มีอำนาจอนุมัติรายการและกำหนดความรับผิดชอบ เป็นลายลักษณ์อักษร รวมทั้งกรณีที่พนักงานคนใด

คนหนึ่งไม่อยู่ปฏิบัติงาน ต้องกำหนดตัวผู้กระทำการแทน เพื่อให้มีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างผู้รับผิดชอบในการลงบัญชี และผู้รับผิดชอบในการดูแลทรัพย์สิน

อนึ่ง ในกรณีที่จำเป็นต้องให้พนักงานตลาดผู้รักษาลินค้า เป็นผู้จัดทำทะเบียนคุมสินค้า จะต้องมีการตรวจสอบโดยพนักงานบัญชี

ข. คณะกรรมการควรดำเนินการให้มีการจัดเก็บเอกสารให้เป็นระเบียบและมีการควบคุมที่ดี กล่าวคือแยกเก็บเอกสารออกเป็นหมวดหมู่ ได้แก่

๑) หมวดเกี่ยวกับระเบียบคำสั่ง อันประกอบด้วยแฟ้มเกี่ยวกับข้อบังคับของสหกรณ์ ระเบียบของสหกรณ์ในเรื่องต่าง ๆ คำสั่ง คำแนะนำจากทางราชการ แยกเป็นแต่ละกระทรวง กรม และนายทะเบียนสหกรณ์ เป็นต้น

๒) หมวดเกี่ยวกับการเงินและการบัญชี ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การดำเนินงาน การวิเคราะห์ข้อมูล รายงานการสอบบัญชี งบการเงิน งบทดลอง รายงานประจำเดือน ใบสำคัญรับ ใบสำคัญจ่าย บัญชีย่อยและทะเบียน เป็นต้น

๓) หมวดการดำเนินธุรกิจ โดยแยกเป็นแต่ละธุรกิจได้แก่ หนังสือ เอกสารสิทธิที่เอามาจำหน่าย ตัวอย่างลายมือชื่อสมาชิกผู้ฝากเงิน เป็นต้น

นอกจากการจัดเก็บ เอกสารดังกล่าวแล้ว ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ จัดให้มีการควบคุมดังนี้คือ

๑) การควบคุมใบเสร็จรับเงินให้ปฏิบัติดังนี้

ก) วิธีการเก็บ ต้องเก็บไว้ในที่ปลอดภัย มีกุญแจใส่เรียบร้อยและให้อยู่ในความควบคุมของกรรมการดำเนินการที่ได้รับมอบหมาย หรือผู้จัดการ นอกจากนั้น ยังต้องทำทะเบียนรับ-ทะเบียนจ่าย เขียนเลขกำกับทุกเล่ม

ข) วิธีจ่าย ให้จ่ายตามลำดับเลขที่กำกับไว้ที่เล่ม โดยจ่ายจากเลขน้อยไปหามาก และจ่ายครั้งละหนึ่งเล่มต่อพนักงานรับเงิน ๑ คน จะใช้พร้อมกันหลายเล่มไม่ได้เมื่อใบเสร็จเล่มที่คำสั่งใช้อยู่ใกล้จะหมด ให้เจ้าหน้าที่ทำใบเบิกต่อผู้จัดการหรือกรรมการครั้งละหนึ่งเล่ม

ค) วิธีเขียน ใบเสร็จจะต้องออกเฉพาะในสำนักงานเท่านั้น ถ้าเป็นใบเสร็จรับชำระหนี้จะต้องเขียนในแผ่นลูกหนี้ให้เรียบร้อยก่อนที่จะเขียนใบเสร็จ ผู้เขียนต้องไม่เป็นผู้รับเงิน

ผู้รับเงินทำหน้าที่ลงนามรับเงินในใบเสร็จรับเงินและแผ่นลูกหนี้พร้อมทั้งประทับตราระหว่างรอยต่อต้นขั้วกับใบเสร็จรับเงินที่จะมอบให้แก่สมาชิก ส่วนตรานั้นผู้รับเงินต้องเก็บ เป็นกรณีพิเศษจะนำออกมาเฉพาะตีตรารับเงินเท่านั้น

๒) การเก็บเอกสารสิทธิ ได้แก่ โฉนดที่ดิน นส. ๓ เป็นต้น ซึ่งต้องนำมาลงทะเบียนแสดงรายละเอียด ตลอดจนการถอนจำนอง ส่วนการเก็บรักษาต้องเก็บไว้ในที่ปลอดภัยทั้งด้านโจรกรรม อัคคีภัยหรืออุทกภัยเช่นในตู้เซฟไฟร์ภัย นอกจากนี้ ควรจัดให้มีการตรวจสอบเอกสารสิทธิเปรียบเทียบกับทะเบียนทุก ๖ เดือน

๓) หนังสือกู้และหนังสือค้ำประกัน ให้เก็บแยกตามประเภทของการกู้ คือ ระยะสั้นและปานกลาง พร้อมให้เลขที่ และจัดเก็บเป็นชุดตามลำดับเลขที่ในหนังสือกู้ตอนละ ๕๐ ชุด อีกทั้งจัดทำทะเบียนหนังสือกู้ให้เป็นปัจจุบันด้วย

๔) ทะเบียนหุ้น จัดเก็บเป็นหน่วยเช่นเดียวกับแผ่นลูกหนี้

ค. คณะกรรมการดำเนินการควรกำหนดให้มีการตรวจสอบและปฏิบัติในเรื่องต่อไปนี้คือ

๑) มีการอนุมัติรายการเกี่ยวกับการจัดซื้อ การอนุมัติการขาย การพิจารณาอนุมัติเงินกู้ การจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ การส่งจ่ายในทุกครั้งที่เกิดรายการ

๒) รายการที่เกิดทุกรายการ จะต้องมีการจดบันทึกไว้เป็นหลักฐานโดยชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการระบุดำผู้รับผิดชอบ เช่น เมื่อออกใบเสร็จรับเงิน ผู้ทำหน้าที่รับเงินจะต้องลงนามไว้เป็นหลักฐาน เป็นต้น

๓) นอกจากการจัดแบ่งหน้าที่ระหว่างผู้ลงบัญชีและผู้เก็บรักษาสินทรัพย์ดังกล่าวแล้ว จะต้องมีการตรวจสอบรายการที่ได้บันทึกไว้โดยพนักงานบัญชี บุคคลดังกล่าวอาจเป็นสมุห์บัญชี หรือในกรณีไม่มีสมุห์บัญชี ควรแต่งตั้งกรรมการที่มีความสามารถเพื่อดำเนินการดังกล่าว

อนึ่ง หน้าที่การตรวจสอบรายการดังกล่าว เจ้าหน้าที่ส่ง เสริมสหกรณ์ได้ปฏิบัติตามคำสั่งที่ นทส. ๒๓/๒๕๑๘ เนื่องจากกรรมการส่งงานมากไม่มีความรู้ด้านบัญชีดีพอ

การตรวจสอบดังกล่าวได้แก่การตรวจการคำนวณค่าขาย ส่วนลด ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เงินสดรับหรือจ่ายสุทธิ การคำนวณค่าเสื่อมราคา การคำนวณต้นทุนสินค้าขาย ฯลฯ โดยตรวจที่มาของรายการและมูลค่าของรายการก่อนที่จะนำมาลงบัญชี

๔) กวดขันในเรื่องการควบคุมดูแลสินทรัพย์อย่างเหมาะสมตามที่กล่าวแล้ว อีกทั้งให้ติดตามรายการแตกต่างที่เกิดขึ้นจากการตรวจนับสินทรัพย์ตัวจริงกับบัญชีคุม ตลอดจนในกรณีที่มีการเคลื่อนย้ายสินทรัพย์จากตำแหน่งเดิมไปอยู่ที่ใหม่ หรือมีการตัดจำหน่ายออกจากบัญชี หรือปรับปรุงมูลค่าให้ลดลง เนื่องจากการชำรุดสูญหาย การกระทำดังกล่าวจะต้องได้รับอนุมัติจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในเรื่องนี้โดยเฉพาะ และเมื่อได้รับอนุมัติแล้วจะต้องนำรายการดังกล่าวมาลงบัญชีให้ถูกต้องตามระเบียบการบัญชีสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๒

๕) ติดตามดูแลให้การบันทึกในสมุดบัญชีและทะเบียนย่อยต่าง ๆ ให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

๖) จัดให้พนักงานได้เข้ารับการอบรมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในเวลาอันสมควร

๗) จัดทำและตรวจสอบหลักประกันของพนักงานให้เหมาะสมและเป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบของสหกรณ์

๗. การให้ความช่วยเหลือสนับสนุนจากทางราชการ

เจ้าหน้าที่ทางราชการผู้ใกล้ชิดกับสหกรณ์ได้แก่ข้าราชการจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในส่วนภูมิภาคอันได้แก่สหกรณ์จังหวัด สหกรณ์อำเภอและเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ ข้าราชการเหล่านี้ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ควบคุมและดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตร

เพื่อเสริมสร้างระบบการควบคุมภายในที่ดีของสหกรณ์การเกษตร ข้าราชการดังกล่าวควรปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้ครบถ้วนจากคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่สำคัญได้แก่การปฏิบัติตามคำสั่งของ นทส. ที่ ๒๓/๒๕๑๔ ลว. ๒๔ มีนาคม ๒๕๑๔ ในเรื่องของการตรวจสอบเงินสดเปรียบเทียบกับยอดคงเหลือในสมุดเงินสดทุกสิ้นวันทำการ และการตรวจสอบหลักฐานการลงรายการในสมุดบัญชีบันทึกรายการขึ้นต้น และการผ่านเข้าสมุดบันทึกรายการขึ้นปลายในแต่ละวัน ให้ถูกต้องเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ตลอดจนการดูแลควบคุมเรื่องการสั่งซื้อ การอนุมัติเงินกู้ การตรวจสอบการใช้เงินกู้ การสอบทานหนี้ และการแนะนำสมาชิก คณะกรรมการ

ดำเนินการ พนักงานสหกรณ์ให้รู้จักสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของตน เพื่อประโยชน์ในการ
ป้องกันการทุจริต

อนึ่ง เท่าที่ปรากฏว่ามีการทุจริตอยู่ในสหกรณ์การเกษตรขณะนี้ เป็นเพราะการร่วมมือ
กันในระหว่างพนักงานสหกรณ์ กรรมการดำเนินการ หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ทางราชการเอง ซึ่ง
การจัดให้มีการแก้ไขการควบคุมในเรื่องต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาทั้งหมด จะมีประโยชน์ในการลดโอกาส
เกิดขึ้นของข้อผิดพลาดต่าง ๆ ส่วนเรื่องการกำหนดให้มีหลักประกัน ความซื่อสัตย์ของพนักงาน
แต่ละคนนั้น เป็นเพียงเพื่อให้สหกรณ์มีโอกาสได้รับเงินคืนบ้าง หากมีการสูญหาย ซึ่งทรัพย์สิน
หรือการทุจริตเกิดขึ้น แต่หลักประกันดังกล่าวก็มีใช้เครื่องมือที่จะทดแทนระบบควบคุมภายใน
เพียงแต่เป็นวิธีการที่จะช่วย เสริมระบบควบคุมภายในให้มั่นคงยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี ทางกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ได้จัดตั้งสำนักงานตรวจสอบบัญชีประจำตาม
จังหวัดต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบและแนะนำการทำงานของสหกรณ์ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้น ๆ จึง
เป็นทางหนึ่งที่จะช่วย เสริมสร้างให้มีการควบคุมภายในที่ดีขึ้น