

ด่วนที่สุด

ที่ กษ ๑๑๐๖/๔๕๕๓



สวค. 381
วันที่ 2 พ.ย. 58
เวลา 17.30

ว. 1 1600
สำนักเลข ราชการคณะรัฐมนตรี
รับ 21122 กต
รับ 2 พ.ย. 2558

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ถนนราชดำเนินนอก กทม. ๑๐๒๐๐

๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(เรื่องการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๓๑๕๗๕ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. สรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของหน่วยงานเกี่ยวกับการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และ
สหกรณ์เครดิตยูเนียน ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ด้วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอเสนอเรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน) มาเพื่อ
คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง
และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๓) รวมทั้งเป็นไปตามระเบียบข้อกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี
ที่กำหนดให้เสนอเรื่องนี้ ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวง
เกษตรและสหกรณ์ ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอ

หนังสือสภาปฏิรูปแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สผ (สปช) ๐๐๑๔/๕๗๐๕ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม
๒๕๕๘ เรื่องข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กราบเรียน
นายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับการรายงานผลการศึกษาของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่องการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และ
สหกรณ์เครดิตยูเนียน เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๑.๒ มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ รับทราบข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตาม
มาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรื่องการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน
และมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักนำไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลัง
กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอแนะดังกล่าว และสรุปผลให้สำนักเลขาธิการ
คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

/๑.๓ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา....

๑.๓ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

๑.๓.๑ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบให้กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์พิจารณาดำเนินการ โดยกำหนดให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักและเป็นผู้จัดทำสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินงานเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในภาพรวม เพื่อส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณา

๑.๓.๒ กรมส่งเสริมสหกรณ์ร่วมกับกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้จัดประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง กรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงบประมาณ และหน่วยงานภายในกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติแล้ว เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๓.๓๐ น. ณ ห้องประชุม ๒๒๖ ชั้น ๒ อาคาร ๑ กรมส่งเสริมสหกรณ์

๑.๓.๓ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ตระหนักถึงปัญหาการกำกับดูแลสหกรณ์เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสหกรณ์และสมาชิก รวมทั้งสร้างความเชื่อมั่นในระบบสหกรณ์ จึงได้มีคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๒๗๙/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนบทบาทอำนาจหน้าที่ และภารกิจในการควบคุม กำกับดูแลสหกรณ์ โดยมีรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธาน มีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย ผู้แทนสมาคมนักบัญชี และผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ รวมทั้งสิ้น ๑๖ คน และได้ร่วมกันกำหนดแนวทางการดำเนินการ เป็น ๓ ระยะ คือ

ระยะที่ ๑ พัฒนารูปร่างการกำกับดูแลสหกรณ์ ดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

ระยะที่ ๒ การสร้างระบบและเครื่องมือการกำกับดูแลสหกรณ์ ดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๕๙

ระยะที่ ๓ การเสริมสร้างให้มีความมั่นคงและยั่งยืน ดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

สำหรับผลการดำเนินงานระยะที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ สรุปได้ดังนี้

๑) การจัดชั้นสหกรณ์เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐาน (Base Line) ในการวางแผนและพัฒนาความเข้มแข็งของสหกรณ์ตามระดับชั้น ซึ่งได้ดำเนินการแล้วเสร็จ มีผลการจัดชั้น ดังนี้

ประเภท	จำนวน (ณ ๑ ม.ค.๕๘)	ผลการจัดระดับ			
		ชั้น ๑	ชั้น ๒	ชั้น ๓	สถานะเล็ก
๑. สหกรณ์การเกษตร	๔,๓๒๙	๑,๗๑๕	๑,๗๙๕	๒๓๙	๖๘๐
๒. สหกรณ์ประมง	๑๐๖	๒๕	๔๖	๑๑	๒๔
๓. สหกรณ์นิคม	๙๖	๖๐	๒๕	๖	๕
๔. สหกรณ์ร้านค้า	๒๔๖	๙๗	๕๖	๑๔	๗๙
๕. สหกรณ์บริการ	๑,๒๗๑	๓๙๒	๖๘๔	๕๖	๑๓๙
๖. สหกรณ์เครดิตยูเนียน	๕๔๐	๓๔๔	๑๗๐	๑๘	๘
๗. สหกรณ์ออมทรัพย์	๑๔๘๕	๑,๑๔๔	๒๕๔	๑๔	๗๓
รวม	๘,๑๗๓	๓,๗๗๗	๓,๐๓๐	๓๕๘	๑,๐๐๘

และได้นำผลการจัดชั้นไปกำหนดแนวทางในการวางแผนและพัฒนาความเข้มแข็งตามระดับชั้น

/๒) สร้างระบบการบริหารจัดการ....

๒) สร้างระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงในสหกรณ์ โดยมุ่งเน้นความเสี่ยงใน ๓ ด้านหลัก ได้แก่ ๑) ด้านปฏิบัติการ ๒) ด้านเครดิต ๓) ด้านสภาพคล่อง เพื่อใช้สำหรับประเมินและจัดลำดับความสำคัญในการเข้าไปกำกับของหน่วยงานกำกับ ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินงานของคณะกรรมการ

๓) การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินของสหกรณ์ โดยนายทะเบียนสหกรณ์ออกประกาศเป็นนโยบายในการกำกับการดำเนินงานของสหกรณ์ เช่น การควบคุมหรือการจำกัดเงินที่ไหลเข้าสหกรณ์เกินความจำเป็น การให้สินเชื่อที่ผิดปกติ หรือควบคุมการลงทุน ให้สหกรณ์จัดส่งรายงานตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด การกำหนดอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เป็นต้น ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินงานของคณะกรรมการ

๔) การแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ ให้มีบทลงโทษที่หลากหลาย และมีมาตรการบังคับใช้ตามระดับความร้ายแรงของความผิดที่กระทำและให้ทันต่อเหตุการณ์ โดยเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไขความเสียหาย โดยให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจการออกระเบียบ คำสั่ง เพื่อวางกรอบในการกำกับสหกรณ์และเพิ่มบทลงโทษ สำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขกฎหมาย ปัจจุบันสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องคืนให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ทบทวนร่างแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จำนวน ๒๗ มาตรา และกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนร่างกฎหมายและจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อยกร่างกฎหมายเสนอกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดแล้วเสร็จภายในเดือนตุลาคม ๒๕๕๘

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ต้องนำเรื่องเสนอสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

๔. สำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๔.๑ สำคัญข้อเท็จจริงของเรื่องการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

ในภาพรวมผลประกอบการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนดีกว่าสหกรณ์ประเภทอื่นๆ แต่เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบันมีการทำธุรกรรมระหว่างกันมากขึ้น ทั้งในรูปแบบการฝากเงินจากสหกรณ์อื่น และมีการให้กู้ระหว่างกัน รวมทั้งมีการนำเงินไปลงทุนภายนอก เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นก็จะมีผลกระทบในวงกว้างและมีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของระบบ สภาพปัญหาที่มีความคล้ายคลึงกับระบบธนาคารพาณิชย์ คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ จึงมีความประสงค์จะศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นการเฉพาะ เพื่อส่งเสริมความมั่นคงและความเชื่อมั่น เพื่อให้สหกรณ์ทั้ง ๒ ประเภทนี้มีบทบาทสำคัญในระบบการเงินของประเทศไทยต่อไป

๒) ประเด็นการปฏิรูป

๒.๑) จัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ

มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยโอนภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน จากกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และโอนเจ้าหน้าที่จากทั้งสองหน่วยงานตามความสมัครใจ และความรู้ความสามารถ

๒.๒) ให้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานดังกล่าว โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้บรรดากฎระเบียบใดๆ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับต่อไป ตราบเท่าไม่ขัดต่อพระราชบัญญัตินี้

๒.๓) ให้มีคณะกรรมการ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินหกคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย บัญชีการเงิน การบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์ หรือด้านสหกรณ์ เป็นกรรมการ ให้เลขาธิการสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการ

๒.๔) ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่งเสริมและพัฒนา ตลอดจน กำกับดูแลการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน รวมถึงกำหนดอัตราเงินสมทบที่จะเรียกเก็บจากสหกรณ์สมาชิก

๒.๕) ให้สำนักงานมีอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

(๑) การส่งเสริมและพัฒนา ให้จัดหลักสูตรฝึกอบรม ๓ ระดับ ได้แก่

- พัฒนาหลักสูตรและจัดอบรมด้านวิชาการและความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพแก่กรรมการของสหกรณ์เช่นเดียวกับสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD)

- พัฒนาหลักสูตรด้านการเงิน การบัญชีและการบริหาร เพื่อพัฒนาทักษะของผู้บริหารสหกรณ์ให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานวิชาชีพ

- จัดฝึกอบรมแก่สมาชิกสหกรณ์ให้เข้าใจในหลักการสหกรณ์และความรับผิดชอบของสมาชิกสหกรณ์ในการตรวจสอบและกำกับการบริหารของสหกรณ์ เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเองอย่างถูกต้อง

- ในการฝึกอบรม ให้สำนักงานฯ ร่วมมือกับสถาบันการศึกษาต่างๆ ที่มีมาตรฐาน

(๒) การกำกับดูแล

ให้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย สามารถกำหนดกฎเกณฑ์การบริหารความเสี่ยง กำหนดคุณสมบัติ และให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งกรรมการ และผู้บริหารสหกรณ์สมาชิก มีมาตรฐานธรรมาภิบาล กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ทั้งประเภทสมาชิกสามัญและสมาชิกสมทบ หลักเกณฑ์การรวบรวมและยกเลิกสหกรณ์ พิจารณาหลักเกณฑ์การลงทุนที่เหมาะสม เพื่อเพิ่มความหลากหลายของผลิตภัณฑ์และรายได้ของสหกรณ์

(๓) ทุนและทรัพย์สินของสำนักงาน

สำนักงานฯ จะต้องมียาได้ที่เพียงพอต่อการบริหารและพัฒนา มีทุนและทรัพย์สินในการดำเนินงาน ประกอบด้วย

/(๓.๑) เงินที่รัฐบาลจ่าย.....

(๓.๑) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

(๓.๒) เงินสมทบจากสหกรณ์สมาชิกตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

(๓.๓) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน

(๓.๔) อื่นๆ

๒.๖) ส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีขนาดเล็กให้พัฒนาขึ้นเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ หรือสามารถควบรวมกันได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

๒.๗) ในระยะยาว สนับสนุนให้สหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีความเข้มแข็งรวมกันจัดตั้ง “ธนาคารสหกรณ์” เพื่อเพิ่มความหลากหลายของการบริการทางการเงินและสร้างความมั่นคงให้แก่สหกรณ์ที่เข้าร่วมก่อตั้งโดยศึกษาจากประสบการณ์ในประเทศที่ประสบความสำเร็จ เช่น Rabobank ของเนเธอร์แลนด์ และ DZ ของเยอรมนี เป็นต้น

๒.๘) การศึกษาและข้อเสนอในการปฏิรูปนี้ จะเน้นเฉพาะกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งมีการดำเนินงานคล้ายธนาคารพาณิชย์ แต่มีขอบเขตการดำเนินงานที่แคบกว่า และเน้นการบริหารความเสี่ยง

๓) สิ่งที่ประชาชนจะได้รับหรือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

๓.๑) จะช่วยให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์กว่า ๒.๗ ล้านคน ได้รับบริการทางการเงินที่ดีขึ้นในระยะยาว มีความมั่นคงในการฝากเงิน

๓.๒) ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์สามารถก้าวขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง และเป็นกลไกสำคัญทางการเงินนำไปสู่ Financial Inclusion และเป็นแหล่งเงินทุนในระบบที่กว้างขวาง และลงไปถึงฐานล่างของปิรามิด มีรายได้มากขึ้น

๔.๒ กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการปฏิรูปในแต่ละประเด็น หรือขั้นตอนการดำเนินการ

๑) นำเสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ พ.ศ. ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ ระยะเวลาดำเนินการจากเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๘

๒) การจัดตั้งคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ และสำนักงานคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ ตามร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ พ.ศ. ระยะเวลาดำเนินการ จากเดือนมกราคม ๒๕๕๙ ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๙

๕. รายงานการวิเคราะห์หรือศึกษาตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งใดๆ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ขอเสนอข้อมูลเกี่ยวกับสหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน และการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้งสองประเภท เพื่อประกอบการพิจารณาดังนี้

๕.๑ ความหมายและอัตลักษณ์ของสหกรณ์

ความหมายสหกรณ์ ตามพระบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

สหกรณ์จะต้องดำเนินการภายใต้อุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ ซึ่งเรื่องของการรวมคนเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกัน สหกรณ์จึงเป็นศูนย์กลางในการสนองความต้องการของคนกลุ่มนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า สหกรณ์คือ องค์การประชาชน ที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน และสหกรณ์ทั้ง ๗ ประเภท จะอยู่บนพื้นฐานของค่านิยมของการพึ่งตนเอง และการรับผิดชอบตนเอง ประชาธิปไตย ความเสมอภาค ความเที่ยงธรรม และความเป็นเอกภาพ สมาชิกตั้งมั่นอยู่ในคุณค่าทางจริยธรรมแห่งความซื่อสัตย์ เปิดเผยรับผิดชอบต่อสังคม และเอื้ออาทรต่อผู้อื่น ตามแบบแผนที่สืบทอดกันมาจากผู้ริเริ่มการสหกรณ์

/๕.๒ ลักษณะการดำเนินงาน.....

๕.๒ ลักษณะการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มักจะถูกมองว่าเป็นสถาบันการเงินที่มีการทำธุรกรรมเหมือนกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แต่โดยความเป็นจริงแล้ว สหกรณ์ทั้งสองประเภทนั้นเป็นสถาบันการเงินในความหมายเฉพาะเรื่องการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เท่านั้น แต่สหกรณ์ยังคงอัตลักษณ์ความเป็นสหกรณ์ที่มีการดำเนินงานแตกต่างจากสถาบันการเงินทั่วไป คือ

๕.๒.๑ สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นจากกลุ่มคนที่มีอาชีพเดียวกันในหน่วยงานเดียวกัน เพื่อส่งเสริมให้บุคคลที่เป็นสมาชิก รู้จักประหยัด รู้จักการออมทรัพย์ และบริการเงินกู้ให้แก่สมาชิกเพื่อนำไปใช้จ่าย เมื่อเกิดความจำเป็นหรือความเดือดร้อนหรือเพื่อก่อประโยชน์นอกเลย โดยยึดหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน นับเป็นการร่วมกันแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม จึงเป็นสถาบันการเงินของมวลชนสมาชิก สำหรับสหกรณ์เครดิตยูเนียนจัดตั้งขึ้นจากกลุ่มคนที่มีวงศ์สัมพันธ์อยู่ในชุมชนเดียวกัน

๕.๒.๒ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นองค์กรที่มุ่งทำธุรกิจกับสมาชิกเป็นหลัก ไม่ได้แสวงหาผลกำไรจากภายนอกนำมาแบ่งปันกัน โดยสหกรณ์ออมทรัพย์ทำธุรกิจให้บริการรับฝากเงินและให้เงินกู้เฉพาะสมาชิก และสหกรณ์อื่นเท่านั้น สหกรณ์เครดิตยูเนียน ทำธุรกิจการรับฝากเงินการให้เงินกู้แก่สมาชิก รวมทั้งการจัดหาสินค้ามาจำหน่าย การรวบรวมผลผลิตของสมาชิกเพื่อขาย และการแปรรูป

๕.๒.๓ สหกรณ์ออมทรัพย์ตั้งอยู่ในกลุ่มคนที่มีเงินเดือนหรือค่าจ้างประจำในหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ สถานประกอบการ สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์จะมีระดับการศึกษาที่ค่อนข้างสูง และมักได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานต้นสังกัด ในการหักเงินเดือนหรือค่าจ้างของสมาชิกส่งให้สหกรณ์เป็นเงินออมและเงินงวดชำระหนี้ สำหรับสหกรณ์เครดิตยูเนียน การส่งเงินค่าหุ้นและการชำระหนี้ สมาชิกจะมาส่งด้วยตนเอง กฎหมายให้สิทธิสหกรณ์ในการหักเงินเดือนหรือค่าจ้างเพื่อชำระหนี้หรือภาระผูกพันที่มีต่อสหกรณ์เป็นลำดับแรก ถัดจากหนี้ภาษีอากรและการหักเงินเข้ากองทุนที่สมาชิกต้องถูกหักตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม รวมทั้งสหกรณ์มีฐานะเป็นเจ้าหนี้บุริมสิทธิพิเศษเหนือเงินค่าหุ้น

๕.๓ ภารกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม เผยแพร่ และให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป ส่งเสริมสนับสนุน คุ้มครอง และพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง โดยการพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เพิ่มขีดความสามารถในด้านการบริหารจัดการ การดำเนินธุรกิจให้มีประสิทธิภาพ และมีการเชื่อมโยงธุรกิจสหกรณ์สู่ระดับสากล เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

โครงสร้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคที่มีสำนักงานสหกรณ์จังหวัดทุกจังหวัด ในการส่งเสริม กำกับ และนำสหกรณ์ในพื้นที่อย่างทั่วถึง

๕.๔ การกำกับ ดูแลสหกรณ์ ตามกฎหมายสหกรณ์

ผู้ทำหน้าที่กำกับ ดูแลสหกรณ์ตามกฎหมายสหกรณ์ ได้แก่ นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย

/นายทะเบียนสหกรณ์

นายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ในการรับจดทะเบียนสหกรณ์ ให้ความเห็นชอบระเบียบ กำหนดบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชี แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้ชำระบัญชี ออกคำสั่งให้มีตรวจสอบหรือไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือฐานะการเงินของสหกรณ์ สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วน of สหกรณ์ หรือให้เลิกสหกรณ์ และถอนชื่อออกจากทะเบียนสหกรณ์ การออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์

นายทะเบียนสหกรณ์ได้แต่งตั้งข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ ให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด และรายงานผลการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อเสนอนายทะเบียนสหกรณ์รับทราบ หรือสั่งให้แก้ไข กรณีที่มีข้อบกพร่องโดยนายทะเบียนสหกรณ์ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้สหกรณ์ดำเนินการแก้ไข

๖. ผลกระทบ

- ๖.๑ การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ มีการค่าใช้จ่ายเรื่องงบประมาณจำนวนมาก
- ๖.๒ การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ จะไม่เป็นเอกภาพ มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานเดิม
- ๖.๓ ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๗. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ที่จะจัดตั้งขึ้นตามข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ จำเป็นต้องมีรายได้ที่เพียงพอต่อการบริหารและพัฒนาโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน สำหรับเป็นเงินทุนประเดิม และเงินอุดหนุนเพื่อให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน

๘. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ร่วมกับกรมตรวจบัญชีสหกรณ์จัดประชุมหารือผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง กรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานประมาณ และหน่วยงานภายในกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เกี่ยวกับจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๓.๓๐ น. ณ ห้องประชุม ๒๒๖ ชั้น ๒ อาคาร ๑ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้ (เอกสารแนบ ๑)

๑) ผู้แทนหน่วยงานส่วนใหญ่มีความเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับการกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และเห็นว่าการตั้งหน่วยงานใหม่ตามข้อเสนอแนะอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนได้ตรงจุด รวมทั้งจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ และเพิ่มภาระแก่สหกรณ์ในการจ่ายเงินสมทบในการดำเนินงานของสำนักงาน

๒) กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ควรมีการปรับปรุงระบบการกำกับดูแล โดยการพัฒนาเครื่องมือ จัดทำฐานข้อมูลและรูปแบบการรายงานต่างๆ ที่จำเป็น รวมทั้งสร้างระบบการเตือนภัยด้านความเสี่ยงเพื่อป้องกันและระงับเหตุก่อนเกิดความเสียหาย ถ้าทั้งสองหน่วยงานมีการพัฒนาปรับปรุงดังกล่าวข้างต้นครบถ้วนแล้ว ก็จะสามารถกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาของสหกรณ์ได้

๓) นำประเด็นปัญหาจากรายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติเกี่ยวกับระบบการกำกับดูแลสหกรณ์ ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ขาดความเข้มงวด และไม่เอื้อต่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ และปัญหา สมาชิกขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญาและหลักการสหกรณ์ มาศึกษาและกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาย อย่างเป็นระบบ โดยจัดทำเป็นยุทธศาสตร์ และ Road Map รวมทั้งรายงานให้รัฐบาลทราบถึงผลสัมฤทธิ์เป็นระยะ

๔) เร่งรัดปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ ปัจจุบัน และให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกระเบียบ คำสั่ง เพื่อวางกรอบในการกำกับสหกรณ์

๕) ทุกหน่วยงานเห็นด้วยกับแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาการกำกับดูแลสหกรณ์ของ คณะกรรมการทบทวน อำนาจหน้าที่ และภารกิจในการควบคุม กำกับดูแลสหกรณ์ ที่ได้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน แบ่งออกเป็น ๓ ระยะ และที่ประชุมได้ให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติ ดังนี้

ระยะที่ ๑ พัฒนารากการกำกับดูแลสหกรณ์ ดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

๑.๑ การจัดชั้นสหกรณ์

๑.๒ สร้างระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงในสหกรณ์

๑.๓ การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินของสหกรณ์

๑.๔ การแก้ไขกฎหมาย

ระยะที่ ๒ การสร้างระบบและเครื่องมือการกำกับดูแลสหกรณ์ ดำเนินการใน ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙

๒.๑ สร้างมาตรฐานการบัญชีและมาตรฐานการรายงานทางการเงิน

๒.๒ ทบทวนคุณสมบัติของผู้สอบบัญชีสหกรณ์

๒.๓ สร้างระบบการตรวจสอบของหน่วยงานกำกับ โดยการตรวจการ ดำเนินธุรกรรมของสหกรณ์ผ่านระบบ MIS (Off-site)

๒.๔ พัฒนาระบบการตรวจสอบของผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้สอบบัญชี (On-site)

๒.๕ พัฒนาระบบการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์

๒.๖ ปรับปรุงกลไกในการใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำกับและการ ออกคำสั่ง

๒.๗ สนับสนุนให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีธรรมาภิบาลในการ บริหารงานสหกรณ์

๒.๘ ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานกำกับ

ระยะที่ ๓ การเสริมสร้างให้มีความมั่นคงและยั่งยืน ดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐

๓.๑ การจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพของสหกรณ์

๓.๒ การจัดอันดับความน่าเชื่อถือสหกรณ์

๓.๓ ผลักดันให้สหกรณ์เข้าระบบข้อมูลเครดิตแห่งชาติ

๖) กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ควรวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อดีข้อเสีย ในการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิต ยูเนียน และข้อดี ข้อเสีย ในการไม่ตั้งสำนักงานฯ ซึ่งกรมฯ ได้ดำเนินการวิเคราะห์เปรียบเทียบการกำกับดูแลของ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และหน่วยงานตั้งใหม่แล้ว (เอกสารแนบ ๒)

/๙. ข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี.....

๙. ข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๒ การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ส่วนที่ ๒ นายทะเบียนสหกรณ์ ส่วนที่ ๓ การกำกับดูแลสหกรณ์

๑๐. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นควรให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ยังคงทำหน้าที่ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยมีการพัฒนาระบบการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตามแนวทางของคณะกรรมการทบทวน อำนาจหน้าที่ และภารกิจในการควบคุม กำกับดูแลสหกรณ์ ไปดำเนินการขับเคลื่อนตามแผนและรายงานผลการดำเนินการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก



(ฉัตรชัย สาริกัลยะ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์

โทร. ๐ ๒๖๒๘ ๕๕๒๙

โทรสาร ๐ ๒๖๘๑ ๘๒๘๐

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : cpd_cepo@cpd.go.th