

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๑๐๑๔/ ๖๓๗๔๗



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส17765
รับที่ : ๕20777/58
วันที่ : 27 ต.ค. 58 เวลา : 15:45

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม ๖

กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง การปฏิรูปการเงินฐานราก และร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก พ.ศ.)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๓๑๒๖๔ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. รายงานการประชุมเพื่อหารือข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง การปฏิรูปการเงินฐานราก และร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก พ.ศ.) เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ และความเห็นเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอเรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง การปฏิรูปการเงินฐานราก และร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก พ.ศ.) มาเพื่อคณะรัฐมนตรีทราบ โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๓) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลังได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ รับทราบข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ (เรื่อง การปฏิรูปการเงินฐานราก และร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก พ.ศ.) ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักรับข้อเสนอแนะของ สปช. ไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าว และสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในภาพรวม แล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒. สารสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๒.๑ การหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงการคลังได้จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) สำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสิน (ธ. ออมสิน) เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ เพื่อหารือเกี่ยวกับข้อเสนอของ สปช. ดังกล่าว โดยผลการประชุม (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) สามารถสรุปได้ ดังนี้

๒.๑.๑ ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะ ที่ประชุมเห็นด้วยในหลักการและเหตุผลของข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูประบบการเงินระดับฐานรากดังกล่าว ที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินการเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนระดับฐานรากให้ได้รับบริการทางการเงินที่ทันสมัยในระยะยาว มีความมั่นคงในการฝากเงิน มีแหล่งทุนในการประกอบ การ ส่งเสริมให้องค์กรการเงินระดับฐานรากและชุมชนมีความเข้มแข็ง กลายเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจ โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวมุ่งเน้นการพัฒนาระบบการเงินฐานรากให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน มีกลไกในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และมีกรอบการกำกับดูแลที่เหมาะสม เป็นการเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในชุมชน และช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในระดับชุมชนและระดับประเทศโดยรวม

๒.๑.๒ ความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก พ.ศ. (ร่างพระราชบัญญัติฯ) ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ แล้ว มีความเห็นร่วมกันว่า บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฯ ยังมีบางประเด็นที่ไม่ชัดเจนหรือขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดังนี้

(๑) ความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน

(๑.๑) ในกรณีที่แม่ข่ายคัดเลือกกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นลูกข่าย ซึ่งกองทุนหมู่บ้านฯ ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่กำหนดให้กองทุนหมู่บ้านฯ ให้บริการเฉพาะสมาชิกภายในหมู่บ้านเท่านั้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ไม่ได้กำหนดขอบเขตการให้บริการที่ชัดเจนว่าครอบคลุมผู้รับบริการและพื้นที่เพียงใด จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

(๑.๒) ในกรณีที่ลูกข่ายเป็นสหกรณ์ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้กำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการ การกำหนดอัตราดอกเบี้ย ส่วนแบ่งกำไรและการทำธุรกรรมทางการเงิน ที่จำกัดขอบเขตการทำธุรกรรมเฉพาะกับสมาชิกหรือสหกรณ์อื่นเท่านั้น จึงอาจขัดแย้งกับร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ที่กำหนดให้สามารถทำธุรกรรมทางการเงินกับประชาชนทั่วไปได้

(๑.๓) การดำเนินธุรกรรมทางการเงินตามมาตรา ๒๐ ของร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งกำหนดให้ลูกข่ายสามารถทำธุรกรรมต่าง ๆ กับประชาชนทั่วไป เช่น รับฝากเงิน ให้สินเชื่อ เช่าซื้อ โอนเงิน ค่าประกัน จำนอง และเป็นตัวแทนจำหน่ายประกันภัยรายย่อย เป็นต้น อาจเกินกรอบการดำเนินธุรกรรมของสหกรณ์และซ้ำซ้อนกับข้อบังคับตามกฎหมายอื่น เช่น กรณีการเป็นตัวแทนจำหน่ายประกันภัยรายย่อย ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์การเป็นตัวแทนจำหน่ายประกันภัยอย่างชัดเจน

(๒) ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย

(๒.๑) ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการลูกข่ายไว้ แต่ไม่ได้กำหนดจำนวนกรรมการและวาระของการดำรงตำแหน่งของกรรมการไว้ รวมทั้งกระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการของลูกข่าย

(๒.๒) ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากขึ้นในกระทรวงการคลัง เพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก แต่ยังขาดรายละเอียดของรูปแบบ โครงสร้าง และการบริหารจัดการกองทุน ตลอดจนวัตถุประสงค์ในการใช้เงินของกองทุนที่ชัดเจน

๒.๑.๓ ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ แล้ว มีความเห็นร่วมกันว่า ควรจะมีการศึกษาประเด็นข้อขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน การเชื่อมโยงการดำเนิน

ธุรกรรมของลูกข่ายประเภทต่าง ๆ ความเหมาะสมและความชัดเจนของกองทุนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก ตามข้อ ๒.๑.๒ เพื่อความรอบคอบและไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ

๒.๒ การดำเนินงานของกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการเงินระดับฐานราก ในช่วงที่ผ่านมา

กระทรวงการคลังได้จัดทำร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑ (ร่างแผนฯ) และได้นำเสนอร่างแผนฯ เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่เนื่องจากการปรับ คณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้ส่งเรื่องคืนกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณานำเสนอเรื่องดังกล่าวอีกครั้ง ขณะนี้กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างเสนอร่างแผนฯ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ทั้งนี้ ภายใต้ร่างแผนฯ ดังกล่าวได้มีการกำหนดกรอบแนวทางในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชนในมิติต่าง ๆ อย่างครอบคลุม และกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน รวมถึงการสร้างเสริมความเข้มแข็งและสถานะทางกฎหมายขององค์กรการเงินชุมชน ตลอดจนส่งเสริมการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรการเงินชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ ไว้เช่นเดียวกัน ซึ่งร่างแผนฯ ที่กระทรวงการคลังเสนอ มีหลักการและแนวทางดำเนินการที่ครอบคลุมข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูประบบการเงินระดับฐานราก อยู่แล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและยกระดับการเงินฐานรากให้มีประสิทธิภาพเข้มแข็งและยั่งยืนเช่นกัน

๒.๓ ความเห็นของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังเห็นด้วยกับการปฏิรูปการเงินระดับฐานราก เนื่องจากระบบการเงินฐานรากที่เข้มแข็งและยั่งยืนจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนกิจกรรมทางเศรษฐกิจในระดับชุมชน ซึ่งจะเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม อย่างไรก็ตาม ภาครัฐเห็นด้วยกับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ สปช. เสนอมา โดยควรจะได้มีการศึกษาพิจารณาอย่างรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการนำไปปฏิบัติ โดยเฉพาะประเด็นดังต่อไปนี้

๒.๓.๑ ความไม่ชัดเจนของการดำเนินการ

ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ยังขาดความชัดเจนของรูปแบบการดำเนินการของโครงข่ายการเงินระดับฐานราก รวมถึงการกำกับดูแลที่เหมาะสม ตลอดจนกลไกในการป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดจากการประสบปัญหาทางการเงินของลูกข่าย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อลูกข่ายอื่น ๆ ในวงกว้างได้ ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดรายละเอียดของเรื่องเหล่านี้ไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ ด้วย

๒.๓.๒ ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

ขอบเขตและประเภทการดำเนินธุรกรรมทางการเงินของลูกข่ายที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ มีความซ้ำซ้อนกับการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรการเงินระดับฐานราก ในชุมชนคือ พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่จำกัดขอบเขตการทำธุรกรรมในเชิงพื้นที่และสมาชิก จึงอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

๒.๓.๓ ความซ้ำซ้อนและความพร้อมในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ

การดำเนินการเพื่อพัฒนาและส่งเสริมระบบการเงินระดับฐานราก ในร่างพระราชบัญญัติฯ อาจซ้ำซ้อนกับการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐที่ทำอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายเพิ่มเติม เช่น การส่งเสริมเครือข่ายระหว่างองค์กรการเงินชุมชนต่าง ๆ ที่กรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐดำเนินการอยู่แล้ว หรือข้อเสนอแนะในการจัดทำแผนแม่บทการพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น กระทรวงการคลังก็ได้ดำเนินการยกร่างแผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑ แล้ว ซึ่งครอบคลุมในเรื่องที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ แล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาและส่งเสริมระบบการเงินระดับฐานรากให้มีความเข้มแข็งและมีการกำหนดกลไกการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายในรูปแบบของคณะกรรมการเช่นกัน เป็นต้น ขณะนี้กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างเสนอร่างแผนพัฒนาฯ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

/นอกจากนี้...

นอกจากนี้ การกำหนดให้กระทรวงการคลังรับผิดชอบในเรื่องการทำหน้าที่ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ การเป็นศูนย์กลางจัดเก็บฐานข้อมูลสมาชิกของลูกข่าย และการเก็บรักษาทรัพย์สิน และดำเนินการเบิกจ่ายเงินจากกองทุนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากตามร่างพระราชบัญญัติฯ นั้น จะต้องมีการพิจารณาถึงความชัดเจนของภาระหน้าที่และความพร้อมของกระทรวงการคลังในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะ อัตรากำลังและงบประมาณให้สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้นด้วย

๒.๓.๔ การจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากขึ้นในกระทรวงการคลัง ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาระบบการเงินระดับฐานรากขึ้นในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบการเงินระดับฐานราก ยังขาดความชัดเจนในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง การบริหารจัดการกองทุน ตลอดจนวัตถุประสงค์ในการใช้เงินของกองทุนที่ชัดเจน ซึ่งอาจทำให้เกิดการเสียโอกาสในการนำเงินทุนเหล่านั้นไปใช้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในเศรษฐกิจชุมชน

๓. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงการคลังได้จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม สทบ. สคก. สำนักนายกรัฐมนตรี ธ. ออมสิน และ ธ.ก.ส. เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ เพื่อหารือเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง การปฏิรูปการเงินฐานราก และร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก พ.ศ.) ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้กระทรวงการคลังรายงานเรื่องดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีรับทราบตามแนวทางที่ได้มีการหารือกันในที่ประชุม

๔. ข้อกำหนดและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

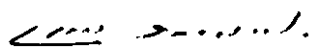
มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ รับทราบข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง การปฏิรูปการเงินฐานราก และร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก พ.ศ.) ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักรับข้อเสนอแนะไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าว และสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในภาพรวม แล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๕. ข้อเสนอของส่วนราชการ

กระทรวงการคลังขอให้คณะรัฐมนตรีรับทราบสรุปผลการพิจารณาเกี่ยวกับข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปการเงินฐานราก และร่างพระราชบัญญัติการเงินระดับฐานราก พ.ศ. ตามข้อ ๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักนโยบายพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน

โทร. ๐ ๒๑๖๙ ๗๑๒๗ ต่อ ๑๑๘

โทรสาร ๐ ๒๑๖๙ ๗๑๓๗