

ด่วนที่สุด
ที่ กค ๑๐๐๖/ว



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ ๖ ๕๖๖ กษ
วันที่ 13 ส.ค. 2560 เวลา ๑๖.๒๐

กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม ๖
กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

๑๗ มกราคม ๒๕๖๐

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ...) พ.ศ.

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา เพิ่มเติม

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๗/ว(ล) ๔๔๐๙๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้กระทรวงการคลังให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือส่วนอื่นที่เห็นสมควรในเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (ร่าง พ.ร.บ. ฯ) ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กษ.) เสนอ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว ไม่ขัดข้องในหลักการของข้อเสนอของ กษ. ในเรื่องของสหกรณ์ในภาคการเกษตร อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นตัวกลางทางการเงินที่มีนัยสำคัญในระบบสถาบันการเงิน ประกอบกับมีการประกอบธุรกรรมทางการเงินที่มีความซับซ้อนมากขึ้น เช่น การลงทุนในตราสารทุนและตราสารหนี้ เป็นต้น ซึ่งหากขาดการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ดีอาจทำให้เกิดผลขาดทุนจากการประกอบธุรกรรมทางการเงินต่าง ๆ และเกิดความเสี่ยงต่อหุ้นและเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อปรับปรุงให้มีความเหมาะสมกับการพัฒนาของระบบสหกรณ์ยิ่งขึ้น กระทรวงการคลังจึงมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ. ฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ดังนี้

๑. ควรปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีความอิสระและคล่องตัว

๑.๑ ควรแยกอำนาจการกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ออกจากการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระและคล่องตัวในการกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับและตรวจสอบการประกอบกิจการทางการเงินของสหกรณ์ (คณะกรรมการฯ) ขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ออกหลักเกณฑ์การกำกับและตรวจสอบการประกอบกิจการทางการเงินของสหกรณ์

๑.๒ องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรมีผู้แทนจากองค์กรกำกับดูแลทางการเงิน อาทิ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร นอกจากนี้ กรรมการจะต้องไม่เป็นผู้บริหารสหกรณ์ และผู้นำขบวนการสหกรณ์ เพื่อป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interests) ที่อาจเกิดขึ้นกับการออกเกณฑ์การกำกับดูแลและตรวจสอบกิจการทางการเงินของสหกรณ์

๑.๓ ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ต้องมีความเชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร และด้านบัญชีเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานกำกับและตรวจสอบกิจการทางการเงินของคณะกรรมการฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจมอบหมายให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ

๒. กำหนดอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงินให้ชัดเจน เพื่อให้ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีฐานอำนาจในการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินของสหกรณ์ที่ชัดเจน ควรกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจในการออกระเบียบหรือคำสั่ง เพื่อให้สหกรณ์มีความมั่นคงทางการเงินให้ชัดเจนในร่าง พ.ร.บ. ฯ

๓. วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการดำเนินการสหกรณ์

เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจของกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่ดี ควรคงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์ในปัจจุบัน ที่กำหนดให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์สามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน ๒ วาระติดต่อกัน

๔. ปรับปรุงโครงสร้างของกองทุนรักษาเสถียรภาพระบบสหกรณ์ (กองทุนฯ)

๔.๑ เนื่องจากกองทุนฯ มีหน้าที่ในการเป็นผู้ให้กู้ยืมแหล่งสุดท้าย (Lender of Last Resort) ของระบบสหกรณ์ กองทุนฯ ควรจัดตั้งอยู่ภายใต้สังกัดหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์และมีความเชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร เพื่อให้มีข้อมูลที่สามารถนำมาใช้กำหนดอัตราเงินนำส่งจากสหกรณ์และอัตราดอกเบี้ยกู้ยืมที่เหมาะสม รวมถึงสามารถเรียกเก็บเงินนำส่งจากสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง นอกจากนี้ หน่วยงานที่กำกับดูแลจะทราบปัญหาและมีข้อมูลทางการเงินของสหกรณ์เพียงพอที่จะปล่อยกู้ให้สหกรณ์ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องระยะสั้นเท่านั้น และไม่ปล่อยสินเชื่อแก่สหกรณ์ที่ประสบปัญหาทางการเงินจากการทุจริตของผู้บริหารสหกรณ์ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนฯ ตามมาได้

๔.๒ เงินนำส่งจากสหกรณ์ควรจะคำนวณจากฐานเงินฝากและทุนของสหกรณ์ เนื่องจากเงินนำส่งจากสหกรณ์คำนวณจากกำไรสุทธิของสหกรณ์อาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำของสหกรณ์ที่มีกำไรและสหกรณ์ที่มีผลขาดทุน โดยจะทำให้สหกรณ์ที่มีผลการดำเนินงานที่ดีต้องแบกรับภาระปัญหาทางการเงินของระบบสหกรณ์เพียงฝ่ายเดียว ในขณะที่สหกรณ์ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องหรือปัญหาทางการเงินและอาจต้องขอความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนฯ จะไม่มีค่าใช้จ่ายจากการนำเงินส่งเข้ากองทุนฯ

อนึ่ง โดยที่กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างจัดทำแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งรวมถึงระเบียบว่าด้วยการกำกับดูแลทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยระเบียบดังกล่าวจะครอบคลุมถึงความเสี่ยงสำคัญที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการทางการเงินของสหกรณ์ทั้ง ๒ ประเภท และสอดคล้องกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ใน ๔ ด้าน ได้แก่ ๑) ด้านธรรมาภิบาล ๒) ความเสี่ยงด้านเครดิต ๓) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และ ๔) ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ จึงเห็นควรรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบในชั้นต้น ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะเร่งดำเนินการเสนอเรื่องดังกล่าวในโอกาสต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอภิศักดิ์ ดันติวรวงษ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน

โทร. ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๒๑๙

โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๖๖