

ด่วนที่สุด

ที่ กค ๑๐๐๖/๒๗๖๑



มท 32
บ.ก.พ ๖๐
18.2๐๙

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รับที่ 1715 กวค
วันที่ 6 ก.พ. 2560 18.30

กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม ๖
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

เรื่อง แนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน
เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๑๙๖ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๙
๒. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว ๔๐๑ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. ร่างระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์
และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ.
๓. แบบฟอร์มการรายงานข้อมูลทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

ตามหนังสือที่อ้างถึง ๑ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาดำเนินการตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีในคราวการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ ซึ่งได้สั่งการให้กระทรวงการคลังร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กษ.) ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมจัดทำกฎหมายเพื่อปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และหนังสือที่อ้างถึง ๒ ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาความเหมาะสมในการมีกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อให้มีระบบการกำกับดูแล ส่งเสริมความเข้มแข็งของสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อให้การดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์มีประสิทธิภาพ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังขอเสนอ เรื่องแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๒) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลังได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีได้มีข้อสั่งการให้กระทรวงการคลังร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมจัดทำกฎหมายเพื่อปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๒)

๒. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เนื่องจากปัจจุบันสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นตัวกลางทางการเงินที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบสถาบันการเงิน มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว และมีการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นจากการลงทุนในหลักทรัพย์เพื่อแสวงหาผลตอบแทนมากขึ้น การกู้ยืมระยะสั้นจากภายนอกเพื่อนำมาปล่อยกู้ระยะยาว

/ ให้แก่ ...

ให้แก่สมาชิกเพิ่มขึ้น รวมทั้งปัญหาการทุจริต ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบการเงินโดยรวมได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแนวทางการกำกับกิจการทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เพื่อให้มีการกำกับดูแลที่สอดคล้องกับมาตรฐานการกำกับดูแลสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

๓. ข้อเท็จจริง

ระบบสหกรณ์ถือเป็นตัวกลางทางการเงินที่มีความสำคัญเป็นอันดับที่ ๓ ในระบบสถาบันการเงิน รองจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยมีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้นประมาณ ๒.๕๕ ล้านล้านบาท และมีอัตราการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วโดยเฉพาะช่วง ๕ ปีย้อนหลัง (ปี ๒๕๕๓ - ๒๕๕๘) ทั้งนี้ การเติบโตนั้นกระจุกตัวอยู่ที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นหลัก โดยสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีสินทรัพย์รวมกันคิดเป็นร้อยละ ๘๗ ของสินทรัพย์สหกรณ์ทั้งระบบ และมีการดำเนินงานที่มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น โดยมีการลงทุนในหลักทรัพย์เพื่อแสวงหาผลตอบแทนมากขึ้น และมีการกู้ยืมระยะสั้นจากภายนอกเพื่อนำมาปล่อยกู้ระยะยาวให้แก่สมาชิกเพิ่มขึ้น ซึ่งหากขาดการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ดีแล้วอาจทำให้เกิดผลขาดทุนจากการลงทุนและปัญหาสภาพคล่องตามมาได้

๔. สารสำคัญ

๔.๑ กระทรวงการคลังได้เชิญผู้แทนจาก กษ. สคก. และ ธปท. เข้าร่วมการประชุมหารือถึงแนวทางการจัดทำกฎหมายเพื่อปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์ตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี รวม ๓ ครั้ง คือ เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๙ วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๙ และวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙ โดยที่ประชุมมีข้อสรุป ดังนี้

๔.๑.๑ ควรจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการทางการเงิน (คกก.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจการเงินภาคประชาชน ซึ่งรวมถึงสหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน (เนื่องจากสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีวัตถุประสงค์หลักในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิกเช่นเดียวกับสหกรณ์ออมทรัพย์) และธุรกิจการเงินภาคประชาชนอื่น ๆ เช่น สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (Personal Loan) สินเชื่อรายย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ (Nano-Finance) ธุรกิจให้สินเชื่อสินเชื่อซึ่งและธุรกิจแฟกเตอร์ริง เป็นต้น

๔.๑.๒ พิจารณายกร่างพระราชบัญญัติการประกอบกิจการทางการเงิน พ.ศ. (ร่างพระราชบัญญัติฯ) เพื่อจัดตั้ง คกก. ทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน (สหกรณ์ฯ) และจัดตั้งกองทุนคุ้มครองสมาชิกสหกรณ์ฯ (กองทุนฯ) ขึ้นภายใต้ คกก. เพื่อทำหน้าที่คุ้มครองเงินฝากและหุ้นของสมาชิกสหกรณ์ฯ

๔.๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ กระทรวงการคลังได้จัดการประชุมรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกและผู้บริหารสหกรณ์ฯ ที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติฯ โดยมีผู้เข้าร่วมจำนวน ๓๕๙ คน ปรากฏว่าผู้บริหารและผู้นำขบวนการสหกรณ์ฯ ส่วนใหญ่ไม่ต้องการให้ออนสหกรณ์ฯ มาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง และเห็นว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้ง ๗ ประเภท ควรอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ เพียงฉบับเดียว

๔.๓ อย่างไรก็ตาม ยังมีผู้บริหารและสมาชิกสหกรณ์ฯ บางส่วนที่เห็นด้วยกับการจัดตั้ง คกก. โดยได้มีหนังสือถึงกระทรวงการคลังเพื่อแสดงความเห็นสนับสนุนให้ออนสหกรณ์ฯ มาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง รวมทั้งได้แจ้งว่า มีสหกรณ์ฯ ที่เห็นด้วยกับกระทรวงการคลังแต่ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นขัดแย้งกับผู้นำขบวนการสหกรณ์ฯ และขอให้กระทรวงการคลังนำเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ต่อไป โดยเห็นว่า หากการกำกับดูแลสหกรณ์ทั้งสองประเภทยังคงเป็นไปตามรูปแบบปัจจุบัน จะเพิ่มความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายขึ้นต่อสมาชิกสหกรณ์ฯ เนื่องจากศักยภาพของกรมส่งเสริมสหกรณ์มีจำกัดและไม่เข้าใจการกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ฯ อย่างแท้จริง รวมทั้งกระบวนการกำกับดูแลสหกรณ์ฯ โดยระบบราชการมีความล่าช้า จึงควรจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

๔.๔ กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบการบริหารจัดการและการกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ฯ เนื่องจากการทำธุรกรรมทางการเงินของสหกรณ์ฯ มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องและเริ่มมีนัยสำคัญต่อระบบสถาบันการเงินมากขึ้น และโดยที่ธุรกรรมทางการเงินในปัจจุบันมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้น หากไม่มีการกำกับและตรวจสอบกิจการทางการเงินที่ดี อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อสมาชิกสหกรณ์ฯ และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินตามมาได้ ดังนั้น ถึงแม้ว่าจะมีผู้บริหารและสมาชิกสหกรณ์ฯ บางส่วนไม่เห็นด้วยกับแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ฯ ที่มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเพื่อกำกับดูแลสหกรณ์ทั้งสองประเภทนี้ตามข้อ ๔.๑ แต่กระทรวงการคลังยังคงเห็นความสำคัญของเรื่องดังกล่าว จึงได้จัดทำแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ทั้งสองประเภทนี้ ซึ่งประกอบด้วย ๑) หลักการในการกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ฯ ๒) ร่างระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) ๓) ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้างการกำกับดูแลสหกรณ์ฯ และ ๔) การพัฒนาฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศของสหกรณ์ฯ ให้มีความทันสมัยสำหรับหน่วยงานกำกับ โดยแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ฯ มีรายละเอียด ดังนี้

๔.๔.๑ หลักการในการกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ฯ

เนื่องจากการประกอบกิจการทางการเงินของสหกรณ์ฯ มีลักษณะการดำเนินงานคล้ายกับสถาบันการเงิน ซึ่งได้แก่ การรับเงินฝากและการปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิกสหกรณ์ฯ จึงเห็นควรให้มีการกำกับดูแลทางการเงินในแนวทางเดียวกับสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยกำหนดเกณฑ์ที่ครอบคลุมความเสี่ยงสำคัญใน ๔ ด้าน ได้แก่ ๑) ด้านธรรมาภิบาล ๒) ความเสี่ยงด้านเครดิต ๓) ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และ ๔) ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ โดยนำหลักการการกำกับดูแลสถาบันการเงินของ Basel Committee on Banking Supervision I (Basel I) มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสหกรณ์ฯ

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงดังกล่าวจะแบ่งเป็น ๒ ระดับ (Tiered Supervision) ตามขนาดสินทรัพย์ของสหกรณ์ฯ ได้แก่ ๑) สหกรณ์ฯ ขนาดใหญ่ที่มีสินทรัพย์มากกว่า ๕,๐๐๐ ล้านบาท และ ๒) สหกรณ์ฯ ขนาดเล็กที่มีขนาดสินทรัพย์น้อยกว่า ๕,๐๐๐ ล้านบาท โดยหลักเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินสำหรับสหกรณ์ฯ ขนาดใหญ่จะมีความเข้มงวดกว่าสหกรณ์ฯ ขนาดเล็ก เนื่องจากสหกรณ์ฯ ขนาดใหญ่มีการทำธุรกรรมทางการเงินที่ซับซ้อนและมีความเชื่อมโยงกับสหกรณ์อื่น ๆ ในระบบสหกรณ์มากกว่าสหกรณ์ฯ ขนาดเล็ก ซึ่งหากกำกับดูแลไม่ดีพอ อาจทำให้เกิดความเสี่ยงต่อระบบสหกรณ์ได้ จึงเห็นควรให้จัดทำเกณฑ์การกำกับความมั่นคงทางการเงินของสหกรณ์ฯ ที่มีมาตรฐานเทียบเคียงกับเกณฑ์การกำกับสถาบันการเงินและสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

๔.๔.๒ ร่างระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ฯ พ.ศ. (ร่างระเบียบนายทะเบียนฯ)

ร่างระเบียบนายทะเบียนฯ ประกอบด้วย ๔ หมวด ดังนี้

(๑) **ด้านธรรมาภิบาล** ธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และน่าเชื่อถือ อันจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ความมั่นคงระยะยาว และการเพิ่มมูลค่าในกิจการ ตลอดจนการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ จึงควรมีการกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ในภาพรวมของการบริหารความเสี่ยง ดังนี้

(๑.๑) เกณฑ์สำหรับสหกรณ์ฯ ทุกขนาด

(๑.๑.๑) กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการดำเนินการและผู้จัดการสหกรณ์ฯ รวมถึงคุณสมบัติของกรรมการดำเนินการให้ชัดเจนขึ้น และกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจในสหกรณ์ฯ โดยเฉพาะการปล่อยสินเชื่อ ให้แยกการวิเคราะห์สินเชื่อและการอนุมัติสินเชื่อออกจากกัน

(๑.๑.๒) กำหนดให้ทบทุนเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินปันผลของสหกรณ์ฯ ที่กำหนดอยู่ในปัจจุบันตามความเหมาะสม และกำหนดให้สหกรณ์ฯ ไม่ควรจ่ายเงินปันผลเกินร้อยละ ๘๐

ของกำไรสุทธิหลังหักเงินจัดสรรเป็นทุนสำรองและเงินบำรุงค่าสินนิบาตสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์ฯ มีต้นทุนทางการเงินในระดับที่เหมาะสมและลดแรงกดดันในการแสวงหาผลตอบแทนจากการลงทุน รวมถึงให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ

(๑.๑.๓) กำหนดให้สมาชิกสมทบของสหกรณ์ฯ ต้องเป็นบิดา มารดา สามี ภรรยา หรือบุตรของสมาชิกสหกรณ์ฯ นั้น

(๑.๑.๔) กำหนดให้งบการเงินของสหกรณ์ฯ เป็นไปตามมาตรฐานบัญชีไทย เพื่อให้บริการเงินของสหกรณ์ฯ สะท้อนฐานะทางการเงินที่แท้จริงของสหกรณ์ฯ

(๑.๑.๕) เพิ่มเติมเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูลงบการเงินทั้งหมดให้แก่สมาชิกสหกรณ์ฯ

(๑.๑.๖) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการรู้จักผู้ใช้บริการทางการเงินของสหกรณ์ฯ และการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ใช้บริการทางการเงินของสหกรณ์ฯ (Know Your Customer/Customer Due Diligence : KYC/CDD)

(๑.๑.๗) กรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ ไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้เกิน ๒ วาระติดต่อกัน

(๑.๒) เกณฑ์ด้านธรรมาภิบาลเพิ่มเติมสำหรับสหกรณ์ฯ ขนาดใหญ่

(๑.๒.๑) กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการและผู้จัดการให้มีความเข้มงวดกว่าสหกรณ์ฯ ขนาดเล็ก โดยกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ฯ มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๓ คน และผู้จัดการสหกรณ์ฯ ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการบริหารจัดการ การเงิน และการบัญชี

(๑.๒.๒) กำหนดให้สหกรณ์ฯ ขนาดใหญ่มีคณะกรรมการชุดย่อยที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเพื่อรับผิดชอบด้านการตรวจสอบภายในและการบริหารความเสี่ยงของสหกรณ์ฯ เป็นการเฉพาะ และพิจารณาจัดตั้งคณะอนุกรรมการสินเชื่อ คณะอนุกรรมการลงทุน และคณะอนุกรรมการบริหารสินทรัพย์และหนี้สิน (ALCO) เพื่อให้สหกรณ์ฯ มีโครงสร้างและการบริหารจัดการที่มีระบบธรรมาภิบาลที่ดี และมีความโปร่งใส

(๑.๒.๓) กำหนดให้สหกรณ์ฯ ขนาดใหญ่มีหน่วยงานตรวจสอบภายในที่เหมาะสมกับขนาด ลักษณะ และขอบเขตการประกอบธุรกิจของสหกรณ์ฯ และรายงานสิ่งที่ตรวจพบต่อคณะอนุกรรมการตรวจสอบของสหกรณ์ฯ ที่ตั้งขึ้น

(๑.๒.๔) กำหนดให้สหกรณ์ฯ ขนาดใหญ่ ว่าจ้างผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) เพื่อให้การตรวจสอบบัญชีเป็นไปตามมาตรฐานสถาบันการเงินและสะท้อนฐานะทางการเงินที่แท้จริงของสหกรณ์ฯ

(๒) **ความเสี่ยงด้านเครดิต** ถือเป็นความเสี่ยงที่สำคัญที่สุดของสหกรณ์ฯ เนื่องจากการเกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อที่เป็นธุรกรรมหลักของสหกรณ์ฯ

(๒.๑) เกณฑ์สำหรับสหกรณ์ฯ ทุกขนาด

(๒.๑.๑) ปรับปรุงแนวทางการจัดชั้นสินเชื่อหรือสินทรัพย์ให้สะท้อนถึงความสามารถในการชำระหนี้อย่างแท้จริงและการกันสำรอง เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานของสหกรณ์ฯ ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่มีความเข้มงวดน้อยกว่าเกณฑ์ที่ ธปท. ใช้กำกับสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้สหกรณ์ฯ ต้องมีการกันสำรอง ดังต่อไปนี้

การจัดชั้นสินเชื่อของสหกรณ์ฯ

สัดส่วนของการกันสำรอง	ประเภทสินเชื่อ
ร้อยละ ๑	สินเชื่อปกติ
ร้อยละ ๑๐	สินเชื่อที่มียอดค้างชำระเงินต้นและดอกเบี้ยไม่เกิน ๓๐ วัน
ร้อยละ ๒๕	สินเชื่อที่มียอดค้างชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเกิน ๓๐ วัน แต่ไม่เกิน ๙๐ วัน
ร้อยละ ๕๐	สินเชื่อที่มียอดค้างชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเกิน ๙๐ วัน แต่ไม่เกิน ๓๖๐ วัน
ร้อยละ ๑๐๐	สินเชื่อที่มียอดค้างชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเกิน ๓๖๐ วัน

นอกจากนี้ กรณีที่สหกรณ์ฯ ให้สินเชื่อแก่ลูกหนี้ โดยภาระหนี้ที่ต้องชำระในช่วงที่ลูกหนี้มีอายุมากกว่า ๗๐ ปี หรือมีจำนวนงวดเงินกู้เกิน ๓๖๐ งวด ให้สหกรณ์ฯ กั้นเงินสำรองสำหรับภาระหนี้ที่เต็มจำนวน รวมทั้งในกรณีที่มีการปรับปรุงโครงสร้างหนี้มากกว่า ๓ ครั้ง ๕ ครั้ง ๑๐ ครั้ง และ ๑๕ ครั้ง ให้กั้นสำรองร้อยละ ๑๐ ร้อยละ ๒๕ ร้อยละ ๕๐ และร้อยละ ๑๐๐ ตามลำดับ

(๒.๑.๒) ทบทวนหลักเกณฑ์การพิจารณาเงินกู้ของสหกรณ์ฯ

โดยการให้กู้ยืมกับสมาชิกสมทบต้องไม่เกินมูลค่าของเงินฝากและเงินค่าหุ้นของสมาชิกสมทบ และภาระหนี้ต่อรายได้รวมสุทธิของสมาชิกรายใดรายหนึ่งต้องไม่เกินร้อยละ ๗๐ เพื่อให้สหกรณ์ฯ มีแนวทางในการพิจารณา สินเชื่ออย่างระมัดระวัง โดยคำนึงถึงฐานะทางการเงินและความเสี่ยงของสหกรณ์ฯ ที่อาจเกิดขึ้นจากการผิมนัด ชำระหนี้

(๒.๑.๓) ปรับปรุงการกำหนดหลักเกณฑ์การลงทุนของสหกรณ์ฯ

และจำกัดประเภท และปริมาณหลักทรัพย์ที่สหกรณ์ฯ สามารถฝากหรือลงทุนได้ (Investment Limit) โดยต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของส่วนของผู้ถือหุ้น โดยมูลค่าการลงทุนในหุ้นกู้ของแต่ละบริษัทต้องไม่เกินร้อยละ ๕ ของ ปริมาณหุ้นกู้ของบริษัทนั้น เพื่อลดความเสี่ยงและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อฐานะทางการเงินของ สหกรณ์ฯ จากการลงทุนเพื่อเก็งกำไรและให้สหกรณ์ฯ ดำเนินการอยู่ภายใต้พันธกิจของการช่วยเหลือสมาชิก สหกรณ์ฯ และสหกรณ์ฯ ด้วยกันเอง นอกจากนี้ ห้ามสหกรณ์ฯ ซื้อหรือมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่เพื่อใช้เป็น สถานที่สำหรับดำเนินการของสหกรณ์หรือเป็นการได้มาจากการชำระหนี้ และการประกันสินเชื่อ

(๒.๑.๔) เพิ่มเติมเกณฑ์กำกับความสามารถในการกู้ยืมของ

สหกรณ์ฯ โดยพิจารณาอัตราความสามารถในการก่อหนี้ (Leverage Ratio) ของสหกรณ์ฯ โดยการกำหนดอัตราส่วน หนี้ต่อทุน (Debt to Equity Ratio : D/E Ratio) ไม่เกิน ๑.๕ เท่า ทั้งนี้ ให้สหกรณ์ฯ นำเงินรับฝากทั้งหมดของ สหกรณ์ฯ มาคำนวณเป็นหนี้สินของสหกรณ์ฯ เพื่อควบคุมปริมาณการทำธุรกรรมทางการเงินของสหกรณ์ฯ ให้ เหมาะสมกับระดับทุนที่สหกรณ์ฯ แต่ละแห่ง และลดปัญหาการขยายตัวของสินทรัพย์ผ่านการกู้ยืมจากภายนอก จนเกินตัว

(๒.๑.๕) เพิ่มเติมเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดการต่ออายุหนี้ (Rollover)

และเพิ่มเกณฑ์การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของสหกรณ์ฯ โดยการปรับโครงสร้างหนี้ต้องเป็นไปเพื่อแก้ไขหนี้เพื่อให้สหกรณ์ฯ มีโอกาสได้รับเงินต้นคืนได้มากขึ้น แต่ไม่ให้เป็นช่องทางในการหลีกเลี่ยงการจัดชั้นและกันสำรอง

(๒.๒) เกณฑ์ความเสี่ยงด้านเครดิตเพิ่มเติมสำหรับสหกรณ์ฯ ขนาดใหญ่

(๒.๒.๑) การกำกับการค้าเงินธุรกรรมกับผู้ถือหุ้นรายใหญ่ (Related

Lending) โดยกำหนดอัตราส่วนการให้สินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการดำเนินการหรือผู้บริหารระดับสูงของสหกรณ์ฯ เช่น ให้สินเชื่อที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรรมการดำเนินการหรือผู้บริหารระดับสูงของสหกรณ์ฯ ได้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของยอดรวมของหุ้นและเงินสำรองของสหกรณ์ฯ หรือไม่เกิน ๑๕ ล้านบาท เพื่อจำกัดความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น จากการให้สินเชื่อในลักษณะเอื้อประโยชน์แก่กรรมการดำเนินการหรือผู้บริหารระดับสูงของสหกรณ์ฯ เป็นต้น

(๒.๒.๒) เพิ่มเติมการกำกับดูแลลูกหนี้รายใหญ่ (Single Lending

Limit : SLL) เพื่อกระจายความเสี่ยงจากการกระจุกตัวของพอร์ตสินเชื่อมากจนเกินไป โดยกำหนดอัตราส่วนการให้ สินเชื่อ ลงทุน ก่อภาระผูกพัน หรือทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายสินเชื่อแก่บุคคลหรือโครงการหนึ่งต้องไม่เกิน ๑๐๐ เท่าของรายได้ หรือการให้กู้แก่สหกรณ์ใดสหกรณ์หนึ่งต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของส่วนของผู้ถือหุ้น หรือไม่เกิน ๑๕ ล้านบาทสำหรับสินเชื่อที่ไม่มีหลักประกัน

(๒.๒.๓) ต้องเป็นสมาชิกบริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด

(๓) **ความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง** เป็นหนึ่งในความเสี่ยงหลักของสหกรณ์ฯ

โดยแม้ว่าสหกรณ์ฯ มีฐานะทางการเงินที่มั่นคง แต่หากไม่มีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับจ่ายเงินให้แก่สมาชิกและเจ้าหน้าที่ ตามภาระผูกพันที่มีอยู่ได้ ก็อาจทำให้สหกรณ์ฯ นั้นไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ดังนั้น จึงควรทบทวนเกณฑ์ปัจจุบัน ได้แก่

(๓.๑) เกณฑ์สำหรับสหกรณ์ฯ ทุกขนาด

(๓.๑.๑) สหกรณ์ฯ ต้องดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องขั้นต่ำไม่ต่ำกว่า

ร้อยละ ๖ ของเงินรับฝากและเงินกู้ยืม

(๓.๑.๒) แก่ไขนิยามสินทรัพย์ที่สหกรณ์ฯ สามารถนับเป็นสินทรัพย์สภาพคล่อง โดยกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ที่สหกรณ์ฯ สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดภายในระยะเวลาที่เหมาะสม

(๓.๒) เกณฑ์ความเสี่ยงด้านสภาพคล่องเพิ่มเติมสำหรับสหกรณ์ฯ ขนาดใหญ่

กำหนดให้สหกรณ์ฯ ขนาดใหญ่มีการกำหนดนโยบายและแผนงานการบริหารความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง และส่งรายงานแบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพคล่อง ได้แก่ ๑) แบบรายงานส่วนต่างสภาพคล่อง (Liquidity Gap) ๒) แบบรายงานการกระจุกตัวของแหล่งเงินทุน (Funding Concentration) และ ๓) แผนจัดหาแหล่งเงินทุนฉุกเฉิน (Contingency Funding Plan) และกำหนดอัตราสินทรัพย์สภาพคล่องให้สามารถครอบคลุมกระแสเงินไหลออก ของสหกรณ์อย่างน้อยไม่ต่ำกว่า ๑ เดือน

(๔) **ความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ** เป็นความเสี่ยงที่เกิดจากการปฏิบัติงานภายในของสหกรณ์ฯ โดยเกิดจากบุคลากร ระบบงาน หรือปัจจัยภายนอก ซึ่งกระทบต่อฐานะทางการเงิน ผลการดำเนินงาน และชื่อเสียงของสหกรณ์ฯ จึงต้องกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ในภาพรวมของการบริหารความเสี่ยงด้านปฏิบัติการสำหรับสหกรณ์ฯ ทุกขนาด โดยการกำหนดแนวทางปฏิบัติด้านการควบคุมภายในที่ช่วยลดความเสี่ยงที่เกิดจากความผิดพลาดจากการดำเนินงานและการทุจริตของคณะกรรมการดำเนินการและผู้อำนวยการสหกรณ์ฯ เป็นหลัก

สำหรับสหกรณ์ฯ ขนาดใหญ่ ควรกำหนดให้มีการสร้างและพัฒนา Operational Risk Management Environment โดยกำหนดให้คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูงมีหน้าที่ในการบริหารความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ โดยมีการกำหนดกรอบนโยบาย กลยุทธ์ คำจำกัดความของความเสี่ยงด้านปฏิบัติการที่เหมาะสมกับองค์กร ระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ และแผนการบริหารความเสี่ยง รวมทั้งกำหนดให้มีหน่วยงานตรวจสอบภายในเป็นการเฉพาะและรายงานสิ่งที่ตรวจพบต่อคณะกรรมการตรวจสอบของสหกรณ์ฯ

ทั้งนี้ ก่อนที่ กษ. จะนำร่างระเบียบนายทะเบียนดังกล่าวมาบังคับใช้ กษ. ควรทำประชาพิจารณ์เพื่อรับทราบผลกระทบต่อการดำเนินการของสหกรณ์ฯ ซึ่ง กษ. อาจพิจารณาทยอยนำเกณฑ์ที่มีผลกระทบต่อการดำเนินการของสหกรณ์ฯ ไม่มาก มาบังคับใช้ก่อน และพิจารณาทยอยออกเกณฑ์อื่น ๆ ตามความเหมาะสมกับสถานการณ์ของระบบสหกรณ์ต่อไป

๔.๔.๓ ปรับปรุงโครงสร้างระบบการกำกับดูแลสหกรณ์ฯ ให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัว

เมื่อมีการปรับปรุงเกณฑ์การกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ฯ แล้ว เห็นควรให้ กษ. พิจารณาดำเนินการเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) แยกโครงสร้างการกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ฯ ออกจากการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ฯ เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการกำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ฯ โดยจัดตั้งคณะกรรมการกำกับและตรวจสอบการประกอบกิจการทางการเงินของสหกรณ์ฯ (คณะกรรมการฯ) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่พัฒนาหลักเกณฑ์การกำกับและตรวจสอบการประกอบกิจการทางการเงินของสหกรณ์ฯ เป็นการเฉพาะ โดยให้แยกออกจากคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์เป็นหลัก

(๒) องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรมีผู้แทนจากองค์กรกำกับดูแลทางการเงิน อาทิ ธปท. และสำนักงาน ก.ล.ต. เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคาร โดยต้องไม่เป็นผู้บริหารสหกรณ์ฯ และผู้นำขบวนการสหกรณ์ฯ เพื่อป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Conflict of Interests) ที่อาจเกิดขึ้นกับการออกเกณฑ์กำกับดูแลและตรวจสอบกิจการทางการเงินของสหกรณ์ฯ

(๓) ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ รวมถึงผู้ตรวจสอบกิจการทางการเงินสหกรณ์ฯ ต้องมีความเชี่ยวชาญด้านการเงินการธนาคารและด้านบัญชีเพื่อสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินงานกำกับและตรวจสอบกิจการทางการเงินของคณะกรรมการฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในเบื้องต้นเห็นควรให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นเลขานุการคณะกรรมการฯ

๔.๔.๔ พัฒนารฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศของสหกรณ์ฯ ให้มีความทันสมัย

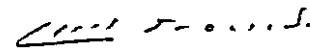
ควรกำหนดให้สหกรณ์ฯ นำส่งข้อมูลที่จำเป็นต่อการกำกับและตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ฯ เพื่อให้คณะกรรมการฯ สามารถติดตามฐานะและผลการดำเนินงานการประกอบกิจการทางการเงินของสหกรณ์ฯ ได้อย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนมีข้อมูลทางการเงินที่จะใช้ในการออกหลักเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ ในระยะแรกควรกำหนดให้สหกรณ์ฯ ขนาดใหญ่นำส่งงบดุลและงบกำไรขาดทุนแบบละเอียดและข้อมูลตามแบบฟอร์มการรายงานข้อมูลที่ ธพท. ได้จัดทำขึ้นเป็นประจำทุกเดือน (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๓) เข้าสู่ระบบเป็นลำดับแรก ทั้งนี้ อาจเพิ่มเติมข้อมูลที่ใช้ในการกำกับดูแลว่า สหกรณ์ฯ ต่าง ๆ ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ออกไปแล้วตามความเหมาะสมได้ เนื่องจากสหกรณ์ฯ ดังกล่าวมีความพร้อมและมีการจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ ในขณะที่สหกรณ์ฯ ขนาดเล็กอาจกำหนดให้สำนักงานสหกรณ์จังหวัดเป็นผู้รวบรวมข้อมูลจากสหกรณ์ฯ ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ และนำส่งเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศต่อไป อย่างไรก็ตาม ในระยะยาวเห็นควรสร้างระบบสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถรองรับข้อมูลทางการเงินของสหกรณ์ฯ ทุกแห่ง

๕. ข้อเสนอของกระทรวงการคลัง

กระทรวงการคลังเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนตามข้อ ๔.๔ และมอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักนโยบายระบบการเงินและสถาบันการเงิน

โทร. ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๒๑๙

โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๖๖