



๓๐๓ ๑/๒๓๑๑

๒๒ มค ๖๑

๑๔.๐๐๗.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี✓

รหัสเรื่อง : ส๒๖๖๙๙ ส.๓๓

รับที่ : ๕๙๕๑/๖๑ ส. ๒ จ.๓

วันที่ : ๒๒ ม.ค. ๖๑ เวลา : ๑๓:๕๒

ที่ กษ ๑๑๑๕ / ๓๔๐

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ถนนราชดำเนินนอก กทม. ๑๐๒๐๐

๑๓ มกราคม ๒๕๖๑

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลสหกรณ์

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๓๓๘๔๑ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๐

สิ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี

ด้วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอเสนอเรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลสหกรณ์ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๓) ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับกับการบริหารราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอ

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๓๓๘๔๑ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๐ เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลสหกรณ์ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี โปรดมีบัญชามอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักรับเรื่องข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลสหกรณ์ตามที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เสนอต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ธนาคารแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมเป็นไปได้ของมาตรการดังกล่าวในภาพรวม และส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี โปรดมีบัญชามอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักรับเรื่องข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลสหกรณ์ ไปพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมเป็นไปได้ของมาตรการดังกล่าวในภาพรวม และส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี

๑.๓ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์ โดยให้มีอำนาจกำหนดขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการที่พึงกระทำได้ของสหกรณ์แต่ละประเภท แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ในการใช้อำนาจสั่งการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นการเฉพาะซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวงที่ออกโดยความเห็นชอบร่วมกันของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายสหกรณ์แล้ว

อยู่ระหว่าง...

อยู่ระหว่างแจ้งให้กรมส่งเสริมสหกรณ์รับฟังความคิดเห็น เพื่อแจ้งต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสรุป
นำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และนำเสนอสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาออกเป็นกฎหมายต่อไป

ในขณะที่อยู่ระหว่างแก้ไขกฎหมายสหกรณ์เพื่อเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่และบทบัญญัติ
ในการกำกับดูแลสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ได้ออกเกณฑ์กำกับดูแลกิจการทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์
และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในส่วนที่มีอำนาจตามกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ มีนาคม
๒๕๖๐ ซึ่งเห็นชอบแนวทางการปฏิรูปการบริหารจัดการและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์
เครดิตยูเนียน ตามที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังเสนอ โดยให้มีการออกหลักเกณฑ์ให้ครอบคลุม
ความเสี่ยงที่เกิดจากการประกอบกิจการทางการเงินของสหกรณ์เช่นเดียวกับแนวทางปฏิบัติของสถาบันการเงิน
โดยได้ดำเนินการแล้วจำนวน ๕ เรื่อง ประกอบด้วย

(๑) เกณฑ์กำกับด้านธรรมาภิบาล ๒ เรื่อง

(๑.๑) ทบทวนอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากทุกประเภท ไม่เกินร้อยละ ๔.๕ ต่อปี

(๑.๒) จัดทำและเปิดเผยรายการย่อแสดงสินทรัพย์/หนี้สินทุกสิ้นเดือน
(เฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ ที่มีสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไป)

(๒) เกณฑ์กำกับความเสี่ยงด้านเครดิต กำกับดูแลลูกหนี้รายใหญ่ ๒ เรื่อง

(๒.๑) สหกรณ์ขนาดใหญ่ จะให้เงินกู้แก่สหกรณ์อื่นต่อแห่งได้ไม่เกินร้อยละ ๑๐
ของทุนเรือนหุ้นรวมกับทุนสำรองของสหกรณ์ผู้ให้กู้

(๒.๒) สหกรณ์ทุกประเภทและทุกขนาด จะรับฝากเงินจากสหกรณ์ขนาดใหญ่
เมื่อรวมกับเงินกู้ตาม (๒.๑) แล้ว ต้องไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของทุนเรือนหุ้นรวมกับทุนสำรองของสหกรณ์ผู้ฝากเงิน

(๓) การพัฒนาระบบสารสนเทศสหกรณ์ให้ทันสมัย ๑ เรื่อง โดยให้สหกรณ์รายงาน
ข้อมูลทางการเงิน ๕ แบบรายงาน (การลงทุน เจ้าหนี้รายใหญ่ ลูกหนี้รายใหญ่ สภาพคล่องและการดำรงสินทรัพย์
สภาพคล่อง) เพื่อติดตามคุณภาพและสถานะสินทรัพย์/หนี้สิน

สำหรับเกณฑ์กำกับดูแลในส่วนที่ไม่มีอำนาจบังคับตามกฎหมายสหกรณ์ อาทิ กำหนด
คุณสมบัติและอำนาจหน้าที่คณะกรรมการดำเนินการและผู้จัดการสหกรณ์ การแต่งตั้งอนุกรรมการอย่างน้อย ๕ คณะ
การตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายใน อยู่ระหว่างการเสนอแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ ซึ่งขณะนี้ผ่านการพิจารณาของ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการตามที่รองนายกรัฐมนตรี
โปรดมีบัญชา แล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาภายใน ๓๐ วัน
นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

๔. สาระสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

สำนักงาน ป.ป.ช. มีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลสหกรณ์ รวม ๕ ประเด็น ดังนี้

๔.๑ การแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลสหกรณ์ต้องแก้ไขที่โครงสร้างการกำกับดูแล โดยแก้ไข
กฎหมายสหกรณ์และเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์

๔.๒ สหกรณ์ที่มีได้ดำเนินการในลักษณะคล้ายกับการดำเนินการของสถาบันการเงิน ยังคง
อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๔.๓ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน หรือที่ดำเนินการในลักษณะคล้ายกับการดำเนินการของสถาบันการเงิน ให้มีองค์การหรือหน่วยงานอิสระเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของสหกรณ์เหล่านี้ โดยให้องค์การหรือหน่วยงานอิสระดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

๔.๔ องค์การหรือหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของสหกรณ์ข้างต้น ต้องมีความเป็นเอกภาพ ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ดำเนินการภายใต้หลักการของความโปร่งใส ยึดหลักธรรมาภิบาล มีความรับผิดชอบ และมีความเป็นมืออาชีพซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยมีมาตรฐานระดับเดียวกันกับธนาคารแห่งประเทศไทย หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

๔.๕ ให้องค์การหรือหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ในการบริหารจัดการ และกำกับดูแล ตรวจสอบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน หรือสหกรณ์ที่มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ซึ่งประกอบธุรกิจการเงินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์แต่ละประเภท รวมทั้งมีอำนาจในการกล่าวโทษดำเนินคดีสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนกรณีกระทำความผิดตามกฎหมายด้วย

๕. รายงานการวิเคราะห์หรือศึกษาตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งใดๆ

ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลสหกรณ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ตามนัยมาตรา ๑๙ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตที่เกิดจากการปล่อยปละละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์

๖. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มอบหมายให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการในเรื่องข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลสหกรณ์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งมีการพิจารณาร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ผู้แทนจากกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช. ทีมงานของ ดร.กอบศักดิ์ ภูตระกูล ขณะดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจการเงิน และหน่วยงานในกรมส่งเสริมสหกรณ์ เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ณ ห้องประชุมกรมส่งเสริมสหกรณ์ สรุปผลการพิจารณาของที่ประชุมในแต่ละข้อเสนอของสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนี้

๖.๑ การแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลสหกรณ์ต้องแก้ไขที่โครงสร้างการกำกับดูแล โดยแก้ไขกฎหมายสหกรณ์และเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์

ผลการพิจารณา กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ ในการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์ โดยให้มีอำนาจกำหนดขอบเขตแห่งการดำเนินการที่พึงกระทำได้ของสหกรณ์แต่ละประเภท แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ในการใช้อำนาจสั่งการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นการเฉพาะ ซึ่งกำหนดโดยกฎกระทรวงที่ออกโดยความเห็นชอบร่วมกันของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายสหกรณ์แล้ว อยู่ระหว่าง

แจ้งให้กรมส่งเสริมสหกรณ์รับฟังความคิดเห็นเพื่อแจ้งต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสรุปนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ และนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาออกเป็นกฎหมายต่อไป

๖.๒ สหกรณ์ที่มีได้ดำเนินการในลักษณะคล้ายกับการดำเนินการของสถาบันการเงิน ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ผลการพิจารณา เห็นด้วยกับข้อเสนอของสำนักงาน ป.ป.ช.

๖.๓ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน หรือที่ดำเนินการในลักษณะคล้ายกับการดำเนินการของสถาบันการเงิน ให้มีองค์การหรือหน่วยงานอิสระเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการของสหกรณ์เหล่านี้ โดยให้องค์การหรือหน่วยงานอิสระดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

ผลการพิจารณา เห็นด้วยกับการมีองค์การหรือหน่วยงานอิสระเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งจะต้องมีการศึกษาร่วมกันระหว่างกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และองค์การอิสระหลายฝ่ายต่อไป ส่วนการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ผู้แทนของธนาคารแห่งประเทศไทยให้เหตุผลว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่หลักในการดูแลกำกับเรื่องการเงินของชาติ ทั้งออกกฎเกณฑ์และควบคุมสถาบันการเงิน หากต้องกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งมีจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วประเทศ อาจส่งผลกระทบต่อหน้าที่หลักซึ่งกระทบต่อหลายหน่วยงาน รวมถึงระบบการเงินของประเทศ ทั้งนี้ จะได้มีการพิจารณากราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน และดำเนินการเสนอเป็นกฎหมายในขั้นต่อไป

๖.๔ องค์การหรือหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการของสหกรณ์ข้างต้น ต้องมีความเป็นเอกภาพ ปลอดจากการแทรกแซงทางการเมือง ดำเนินการภายใต้หลักการของความโปร่งใส ยึดหลักธรรมาภิบาล มีความรับผิดชอบ และมีความเป็นมืออาชีพ ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านโดยมีมาตรฐานระดับเดียวกันกับธนาคารแห่งประเทศไทย หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

ผลการพิจารณา เห็นด้วยกับข้อเสนอของสำนักงาน ป.ป.ช. และควรมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบองค์การหรือหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการของสหกรณ์ด้วย ซึ่งจะดำเนินการบรรจุไว้ในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

๖.๕ ให้องค์การหรือหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับ ในการบริหารจัดการ และกำกับดูแล ตรวจสอบ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน หรือสหกรณ์ที่มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินการของสถาบันการเงิน ซึ่งประกอบธุรกิจเงินทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์แต่ละประเภท รวมทั้งมีอำนาจในการกล่าวโทษดำเนินคดีสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนกรณีกระทำความผิดตามกฎหมายด้วย

ผลการพิจารณา เช่นเดียวกับข้อ ๖.๔

๗. ข้อเสนอส่วนราชการ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เห็นด้วยกับข้อเสนอของสำนักงาน ป.ป.ช. ในการจัดตั้งหน่วยงานอิสระในการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายกฤษฎา บุญราช)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์

โทร. ๐ ๒๖๒๘ ๕๑๓๗

โทรสาร ๐ ๒๖๒๘ ๕๑๓๗

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : cpd_rlo@cpd.go.th

www.cpd.go.th