

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๕/๕๒๖๘๒



| |
|---------------------------------|
| สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร |
| เลขรับ ๑๕๐๑ ๓ ๖๘๘๕ |
| วันที่ ๒๖ พ.ย. ๒๕๕๘ |
| เวลา ๑๖.๓๐๖ |

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง การปฏิรูป สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน)

เรียน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๓๑๕๗๔ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๑๐๖/๔๕๕๓ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

ตามที่ได้แจ้งมติคณะรัฐมนตรี (๘ กันยายน ๒๕๕๘) เกี่ยวกับเรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน) มาเพื่อทราบ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอผลการพิจารณาเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ (เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน) ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ไปเพื่อดำเนินการ ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ รับทราบผลการพิจารณาเกี่ยวกับข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ (เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน) ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นของกระทรวงยุติธรรมไปพิจารณาประกอบการดำเนินการต่อไปด้วย และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งผลการพิจารณาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำเสนอสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศต่อไป และแจ้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วมคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อขอได้โปรดนำผลการพิจารณาในเรื่องนี้เสนอสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

กลุ่มงานระเบียบราชการ

วันที่ ๑๒ / ๑๒ ๕๕๘

(นายปัญญาพล ศรีแสงแก้ว)

กลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติ ๒

รับที่ ๒๐๘ / ๒๕๕๘

วันที่ ๒๖ / พ.ย. / ๕๘ เวลา ๑๕.๕๖ น.

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๒๗ (สุกัญญา) ๔๔๒ (ปภัศรา)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๔๔๖ www.cabinet.thaigov.go.th (๔๔ ๓๓-๕๖)

กลุ่มงานบริหารทั่วไป สำนักการประชุม

รับที่ ๑๖๖ / ๒๕๕๘

วันที่ ๒๖ / พ.ย. / ๕๘ เวลา ๑๕.๕๐ น.

ส่งกลุ่มงาน สำนักการปฏิบัติราชการ

ที่ กษ ๑๑๐๖/๔๕๕๓



กระทรวงศึกษาและสพกรณ
ถนนราชดำเนินนอก กทม. ๑๐๒๐๐

๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(เรื่องการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน)

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

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

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะกรรมการรัฐมนตรี
๒. สรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของหน่วยงานเกี่ยวกับการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และ
สหกรณ์เครดิตยูเนียน ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ด้วยกระทรวงศึกษาและสพกรณขอเสนอเรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน) มาเพื่อ
คณะกรรมการพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง
และการประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔ (๑๓) รวมทั้งเป็นไปตามระบุชื่อกฎหมายหรือมติคณะกรรมการ
ที่กำหนดให้เสนอเรื่องนี้ ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) กำกับการบริหารราชการกระทรวง
ศึกษาและสพกรณ ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะกรรมการด้วยแล้ว

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 เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณา

๑.๒ มติคณะกรรมการ

มติคณะกรรมการเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๘ รับทราบข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตาม
มาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรื่องการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน
และมอบหมายให้กระทรวงศึกษาและสพกรณเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบพิจารณาร่วมกับกระทรวงการคลัง
กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอแนะดังกล่าว และสรุปผลให้สำนักเลขาธิการ
คณะกรรมการพิจารณาเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการต่อไป

/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 โดยมีรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน มีผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมธนาคารไทย ผู้แทนสมาคมนักบัญชี และผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้แทนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ รวมทั้งสิ้น ๑๖ คน และได้ร่วมกันกำหนดแนวทางการดำเนินการ เป็น ๓ ระยะ คือ

- ระยะที่ ๑ พัฒนารากการกำกับดูแลสหกรณ์ 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 | สถานะเลิก |
| 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 โดยนายทะเบียนสหกรณ์ ออกประกาศเป็นนโยบายในการกำกับการดำเนินงานของสหกรณ์ เช่น การควบคุมหรือการจำกัดเงินที่ไหลเข้าสหกรณ์เกินความจำเป็น การให้สินเชื่อที่ผิดปกติ หรือควบคุมการลงทุน ให้สหกรณ์จัดส่งรายงานตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด การกำหนดอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เป็นต้น ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินงานของคณะกรรมการ

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

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะกรรมการ

มติคณะกรรมการกำหนดให้ต้องนำเรื่องเสนอสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

สำนักเลขาธิการคณะกรรมการกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

๔. สาระสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๔.๑ สาระข้อเท็จจริงของเรื่องการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

ในภาพรวมผลประกอบการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนดีกว่าสหกรณ์ประเภทอื่นๆ แต่เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบันมีการทำธุรกรรมระหว่างกันมากขึ้น ทั้งในรูปแบบการฝากเงินจากสหกรณ์อื่น และมีการให้กู้ระหว่างกัน รวมทั้งมีการนำเงินไปลงทุนภายนอก เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นก็จะมีผลกระทบในวงกว้างและมีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของระบบ สภาพปัญหาที่มีความคล้ายคลึงกับระบบธนาคารพาณิชย์ คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาพปฏิรูปแห่งชาติ 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 เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง อย่างถูกต้อง

- ในการฝึกอบรม ให้สำนักงานฯ ร่วมมือกับสถาบันการศึกษาต่างๆ ที่มีมาตรฐาน

(๒) การกำกับดูแล

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

(๓) ทุนและทรัพย์สินของสำนักงาน

สำนักงานฯ จะต้องมียาได้ที่เพียงพอต่อการบริหารและพัฒนา มีทุนและทรัพย์สินในการดำเนินงาน ประกอบด้วย

(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 เพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

๕.๑ ความหมายและอัตลักษณ์ของสหกรณ์

ความหมายสหกรณ์ ตามพระบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

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

๕.๒ ลักษณะการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มักจะถูกมองว่าเป็นสถาบันการเงินที่มีการทำธุรกรรมเหมือนกับธนาคารพาณิชย์ทั่วไป แต่โดยความเป็นจริงแล้ว สหกรณ์ทั้งสองประเภทนั้นเป็นสถาบันการเงินในความหมายเฉพาะเรื่องการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เท่านั้น แต่สหกรณ์ยังคงอัตลักษณ์ความเป็นสหกรณ์ที่มีการดำเนินงานแตกต่างจากสถาบันการเงินทั่วไป คือ

๕.๒.๑ สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นจากกลุ่มคนที่มีอาชีพเดียวกันในหน่วยงานเดียวกัน เพื่อส่งเสริมให้บุคคลที่เป็นสมาชิก รู้จักประหยัด รู้จักการออมทรัพย์ และบริการเงินกู้ให้แก่สมาชิกเพื่อนำไปใช้จ่าย เมื่อเกิดความจำเป็นหรือความเดือดร้อนหรือเพื่อก่อประโยชน์งอกเงย โดยยึดหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน นับเป็นการร่วมกันแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม จึงเป็นสถาบันการเงินของมวลสมาชิก 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 กฎหมายให้สิทธิ์สหกรณ์ในการหักเงินเดือนหรือค่าจ้างเพื่อชำระหนี้หรือภาระผูกพันที่มีต่อสหกรณ์เป็นลำดับแรก ถัดจากหนี้ภาษีอากรและการหักเงินเข้ากองทุนที่สมาชิกต้องถูกหักตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม รวมทั้งสหกรณ์มีฐานะเป็นเจ้าของหนี้บุริมสิทธิพิเศษเหนือเงินค่าหุ้น

๕.๓ ภารกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริม เผยแพร่ และให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป ส่งเสริมสนับสนุน คุ้มครอง และพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง โดยการพัฒนาระบบการเรียนรู้ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ 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 ให้ความเห็นชอบ ระเบียบ กำหนดบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชี แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้ชำระบัญชี ออกคำสั่ง ให้มีตรวจสอบหรือไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือฐานะการเงินของสหกรณ์ สั่งให้ระงับการ ดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วนของสหกรณ์ หรือให้เลิกสหกรณ์ และถอนชื่อออกจากทะเบียนสหกรณ์ การออก ระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์

นายทะเบียนสหกรณ์ได้แต่งตั้งข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ ให้ทำหน้าที่ในการ ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด และรายงานผลการตรวจสอบ ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อเสนอนายทะเบียนสหกรณ์รับทราบ หรือสั่งให้แก้ไข กรณีที่มีข้อบกพร่องโดย นายทะเบียนสหกรณ์ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้สหกรณ์ดำเนินการแก้ไข

๖. ผลกระทบ

๖.๑ การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ มีภาระค่าใช้จ่ายเรื่องงบประมาณจำนวนมาก

๖.๒ การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ จะไม่เป็นเอกภาพ มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานเดิม

๖.๓ ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๗. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์ เครดิตยูเนียน ที่จะจัดตั้งขึ้นตามข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ จำเป็นต้องมีรายได้ที่เพียงพอต่อการบริหาร และพัฒนาโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน สำหรับเป็นเงินทุนประเดิม และเงินอุดหนุนเพื่อให้เพียงพอต่อ การดำเนินงาน

๘. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ร่วมกับกรมตรวจบัญชีสหกรณ์จัดประชุม หารือผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง กรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานประมาณ และหน่วยงานภายในกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เกี่ยวกับจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและ ส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๓.๓๐น. ณ ห้องประชุม ๒๒๖ ชั้น ๒ อาคาร ๑ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ ดังนี้ (เอกสารแนบ ๑)

๑) ผู้แทนหน่วยงานส่วนใหญ่มีความเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการ ประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับภารกิจ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และเห็นว่า การตั้งหน่วยงานใหม่ตามข้อเสนอแนะ อาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนได้ตรงจุด รวมทั้งจะเป็นการสิ้นเปลือง งบประมาณ และเพิ่มภาระแก่สหกรณ์ในการจ่ายเงินสมทบในการดำเนินงานของสำนักงาน

๒) กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ควรมีการปรับปรุงระบบการกำกับดูแล โดยการพัฒนาเครื่องมือ จัดทำฐานข้อมูลและรูปแบบการรายงานต่างๆ ที่จำเป็น รวมทั้งสร้างระบบการเตือนภัย ด้านความเสี่ยงเพื่อป้องกันและระงับเหตุก่อนเกิดความเสียหาย ถ้าทั้งสองหน่วยงานมีการพัฒนาปรับปรุงดังกล่าว ข้างต้นครบถ้วนแล้ว ก็จะสามารถกำกับดูแลและแก้ไขปัญหาของสหกรณ์ได้

/๓) นำประเด็นปัญหา.....

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 พัฒนาฐานรากการกำกับดูแลสหกรณ์ 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. ๒๕๕๒ 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_cep@cpd.go.th

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวบุษกร หวังวิไล)

ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและพัฒนาการขยายผลและเผยแพร่ความรู้



กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานรองนายกรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์) โทร. ๐ ๒๒๘ ๔๐๐๐ ต่อ ๔๕๗๔

ที่ นร ๐๔๐๕ (สร.๕) ๓๕๕ /๒๕๕๘ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ด้วยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอเรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน) มาเพื่อ คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นสอดคล้องกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์คือ ไม่เห็นด้วยกับการ จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เพราะสำนักงานฯ ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่มีภารกิจซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์อยู่เดิม (กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์) ประกอบกับจะเป็นภาระงบประมาณของประเทศเพิ่มขึ้น และเห็นชอบกับแนวทางการพัฒนาการกำกับดูแลสหกรณ์ ๓ ระยะ คือ ระยะที่ ๑ พัฒนารากการกำกับดูแล สหกรณ์ ระยะที่ ๒ การสร้างระบบและเครื่องมือการกำกับดูแลสหกรณ์ ระยะที่ ๓ การเสริมสร้างให้มีความมั่นคง และยั่งยืน ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ จึงเห็นควรให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

(นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์)

รองนายกรัฐมนตรี

**สรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของหน่วยงาน
เกี่ยวกับการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ**

กรมส่งเสริมสหกรณ์ร่วมกับกรมตรวจบัญชีสหกรณ์จัดประชุมหารือผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง กรมการปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานประมาณ และหน่วยงานภายในกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณา ข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ในประเด็นเกี่ยวกับจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๓.๓๐ น. ณ ห้องประชุม ๒๒๖ ชั้น ๒ อาคาร ๑ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

การตั้งหน่วยงานอิสระใหม่ในรูปแบบการแยกผู้กำกับดูแล (Regulator) ออกจากหน่วยงานส่งเสริมและกำกับนโยบายซึ่งเป็นหน่วยงานราชการ โดยหลักการอาจเป็นประโยชน์เนื่องจากผู้กำหนดนโยบายและผู้กำกับดูแลจะคานอำนาจกันเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของขบวนการสหกรณ์ แต่ข้อเสนอของสภาปฏิรูปฯ เป็นการแยกเพื่อจัดตั้งหน่วยงานใหม่โดยยังคงอำนาจการกำกับและการออกนโยบายไว้ด้วยกัน ดังนั้นการแยกหน่วยงานใหม่ตามข้อเสนออาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนได้ตรงจุด เพราะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพหน่วยงานกำกับดูแลที่มีอยู่แล้วทั้งกรมตรวจบัญชีสหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้อยู่แล้ว โดยอาจเพิ่มเติมความเข้มข้นในการกำกับและตรวจสอบสหกรณ์ทั้ง ๒ ประเภทให้มีความแตกต่างจากสหกรณ์ประเภทอื่น นอกจากนั้นการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพิ่มต้องมีการพึ่งพางบประมาณมากขึ้น ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับแนวทางการบริหารสหกรณ์ที่ต้องการให้สหกรณ์สามารถพึ่งพาตนเองได้

ข้อเสนอแนะ

๑) ควรมีการพิจารณาใช้ระบบ IT และสร้างฐานข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือและทันสมัยมากขึ้น เนื่องจากธุรกรรมด้านการเงินในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ดังนั้นการมีฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพจะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถสร้างระบบเตือนภัยด้านความเสี่ยง เพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับติดตามการดำเนินการที่เป็นปัจจุบัน และสามารถออกกระเบียบหรือมาตรการป้องกันและแก้ไขที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดได้

๒) ควรมีการศึกษาการคุ้มครองเงินฝากให้แก่สมาชิกสหกรณ์ ทั้งนี้เนื่องจากในด้านการกำกับสหกรณ์นั้นควรต้องทำควบคู่กับมาตรการด้านการปกป้องผู้บริโภค (Consumer Protection) ด้วย ทั้งนี้ขอบเขตการศึกษาอาจพิจารณาข้อดีข้อเสียของการเข้าร่วมกับสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่มีอยู่แล้วหรือจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากในลักษณะเฉพาะของสหกรณ์ขึ้นเอง

๒. กรมบัญชีกลาง

๑. ไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ดังกล่าว เนื่องจาก

(๑) ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ทำให้มีหน่วยงานกำกับฯ ในเรื่องเดียวกัน ๒ ประเภท (ส่วนราชการ และองค์กรอิสระ)

(๒) เป็นภาระงบประมาณในระยะยาวเพราะเป็นองค์กรที่ไม่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ (ไม่มีรายได้เพียงพอ)

(๓) สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นเพียงสหกรณ์ ๒ ประเภท ของสหกรณ์ ทั้งหมด ๗ ประเภท ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ และมีจำนวนสหกรณ์รวม ๒,๐๔๘ แห่ง คิดเป็น ร้อยละ ๒๕ จากจำนวนสหกรณ์ทั้งสิ้น ๘,๒๑๗ แห่ง

(๔) องค์ประกอบของคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ ไม่สะท้อนการแก้ปัญหา (สปช.) เสนอปัญหาของสหกรณ์ คือ ๑) ระบบการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ขาดความเข้มงวดและไม่เอื้อต่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ ๒) สมาชิกขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญาและหลักการสหกรณ์) เพราะปัญหาดังกล่าวหน่วยงานที่มีอยู่ปัจจุบันน่าจะสามารแก้ปัญหาได้ ถ้าเปรียบเทียบกับระยะเวลาที่จะจัดตั้งองค์กรใหม่

๒. ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม “สหกรณ์” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตัวเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ดังนั้น การดำเนินกิจการสหกรณ์จึงมีอุดมการณ์เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกันระหว่างสมาชิก และต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ จึงต้องเข้มงวดในการจัดตั้งและบริหารสหกรณ์

ข้อเสนอแนะ

๑. กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ต้องนำประเด็นปัญหาตามรายงานของ สปช. มาศึกษาและกำหนดแนวทางการแก้ไขอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการกำหนดระบบการกำกับและตรวจสอบที่เข้มงวด มีระบบสัญญาณเตือนภัยเพื่อระงับเหตุก่อนเกิดความเสียหาย มี Road Map และยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน กำหนดเวลาแล้วเสร็จ และรายงานให้รัฐบาลทราบถึงผลสัมฤทธิ์เป็นระยะ ๆ

๒. เร่งปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ โดยเร็ว และให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

๓. ในระหว่างดำเนินการตามข้อ ๑ และ ๒ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ต้องสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญาและหลักการของสหกรณ์ให้ผู้บริหารและสมาชิกสหกรณ์ ทราบควบคู่ไปด้วย

๓. กรมการปกครอง

มีความเห็นว่า ให้พิจารณาจากประเด็นปัญหาใน ๒ ประเด็น ที่ สปช. เสนอไว้ คือ การกำกับดูแลขาดความเข้มงวด และสมาชิกขาดความรู้ความเข้าใจอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ เห็นควรให้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พัฒนาการระบบตรวจสอบและการกำกับให้ความมีเข้มเข้มมากกว่าเดิม สำหรับสมาชิกขาดความรู้ นั้น กรมส่งเสริมสหกรณ์มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการให้ความรู้อยู่แล้ว การที่จะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่ไม่มั่นใจว่าจะทำหน้าที่ได้ดีกว่าหน่วยงานกำกับเดิมที่มีอยู่แล้วหรือไม่

๔. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีความเห็นว่า ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติมุ่งเน้นที่ระบบการกำกับดูแลสหกรณ์ที่มีได้ทำหน้าที่อย่างเคร่งครัด ซึ่งการกำกับธนาคารพาณิชย์บางครั้งยังมีจุดอ่อนทำให้มีการทุจริตได้ จึงเห็นว่าควรปรับปรุงให้มีระบบการกำกับดูแลใหม่ และมีระบบสัญญาณเตือนล่วงหน้าก่อนที่สหกรณ์จะเกิดความเสียหาย เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาได้ทัน อาจยังไม่ถึงขั้นปฏิรูปตามข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สำหรับอำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำกับสหกรณ์อย่างชัดเจน ต้องพิจารณาว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้มีช่องทางในการใช้อำนาจครอบคลุมหรือไม่ ถ้าไม่มีจะเป็นประเด็นปัญหาให้สหกรณ์ได้แย้งได้อีก ภารกิจของหน่วยงานน่าจะเข้าไปตรวจสอบสหกรณ์ให้ดำเนินงานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ กรณีการเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อไปนั้น ควรส่งสัญญาณไปยังขบวนการสหกรณ์ว่ามีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมเพื่อประโยชน์แก่สหกรณ์และสมาชิก มิใช่มองสหกรณ์เป็นผู้ร้าย เพื่อจับผิดและมีบทลงโทษที่รุนแรง อีกมุมหนึ่งอาจเป็นอุปสรรคกับผู้บริหารสหกรณ์ที่ปฏิบัติภายใต้กฎหมายเกรงว่าจะกระทบต่อเจตนารมณ์การส่งเสริมสหกรณ์ได้

๕. ธนาคารแห่งประเทศไทย

มีความเห็นว่ารายงานมีการระบุถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในระบบสหกรณ์มีการทำธุรกิจเพิ่มขึ้น ในขณะที่ยังขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานบางด้าน ประกอบกับการมีธุรกรรมเชื่อมโยงกันในระบบสหกรณ์มากขึ้น จึงนำไปสู่ข้อเสนอแนะของรายงานให้ปฏิรูป ๓ ด้าน คือ ด้านกรอบการกำกับ โดยการตั้งสำนักงานกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ ด้านสมาชิกและด้านการจัดการของสหกรณ์ ซึ่งที่ผ่านมาหน่วยงานกำกับสหกรณ์ก็มีการตระหนักถึงความเสี่ยงและปรับปรุงกรอบการกำกับดูแลมาระยะหนึ่งแล้ว

ข้อเสนอแนะ

๑) การพิจารณาว่าการปรับปรุงกรอบการกำกับดูแล จะใช้วิธีการตั้งสำนักงานใหม่หรือปรับปรุงหน่วยงานกำกับดูแลเดิมก็ตาม ควรมีการประเมินข้อดี และข้อจำกัด เปรียบเทียบของทั้งสองวิธี และควรมีการระบุให้เห็นว่าวิธีที่เลือกจะสามารถแก้ไขปัญหาตามที่รายงานเสนอไว้ได้ครบถ้วน

๒) หากกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มีการปรับปรุงระบบการกำกับดูแลครบถ้วน มีเครื่องมือ และมีฐานข้อมูลการรายงานต่างๆ ที่จำเป็น ก็น่าจะสามารถดูแลแก้ไขปัญหาสหกรณ์ได้

๓) การปรับปรุงกระบวนการกำกับตรวจสอบ ควรมีกลไกกำกับและติดตามข้อมูลด้านการบริหารความเสี่ยง มีการดูแลด้านการจัดการ และควรให้สมาชิกมีบทบาทในการกำกับดูแลสหกรณ์โดยมีข้อมูลที่จำเป็นเพียงพอ

๖. สำนักงานประมาณ

มีความเห็นว่า การจัดตั้งหน่วยงานในการกำกับดูแลสหกรณ์ขึ้นใหม่ ที่มีบทบาทซ้ำซ้อนกับกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งได้มีการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของทั้งสองหน่วยงานในการกำกับดูแลสหกรณ์แล้ว และเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ

ข้อเสนอแนะ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ อาจจะต้องทบทวนบทบาทหน้าที่ นำไปสู่การปรับโครงสร้างหน่วยงานทั้งสองกรม ให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ สปช. รวมทั้งให้มีการกำกับที่เข้มงวดชัดเจน เพียงพอและสามารถแก้ปัญหาได้

๒. ความเห็นของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้หารือร่วมกัน เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๘ แล้วมีความเห็นร่วมกัน ดังนี้

๑. อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เสนอให้จัดตั้งขึ้นใหม่มีลักษณะการดำเนินงานที่มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่งเสริม กำกับและแนะนำเดิม (กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์)

๒. ถ้ามีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์เป็นการเฉพาะ (สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน) มีความเห็นว่าการส่งเสริม กำกับ และแนะนำสหกรณ์ทุกประเภทในภาพรวมของประเทศ จะขาดเอกภาพและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งสหกรณ์ทุกประเภทมีการดำเนินงานภายใต้อุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์เดียวกัน รวมทั้งการดำเนินงานของสหกรณ์ การส่งเสริมและการกำกับดูแลสหกรณ์ มีกฎหมายรองรับอยู่แล้ว คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ตลอดจนมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลที่ชัดเจนตามกฎหมาย

๓. รัฐบาลจะมีภาระเรื่องงบประมาณเพิ่มขึ้นจากการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่

๔. การจัดตั้งหน่วยงานกำกับขึ้นใหม่ ที่กำหนดให้สหกรณ์สมาชิกต้องจ่ายเงินสมทบตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด ทำให้สหกรณ์มีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น

๕. การส่งเสริมและการควบรวมสหกรณ์ที่มีขนาดเล็กให้เป็นสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่ มีความเห็นว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นภายในหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และสถานประกอบการ มีวัตถุประสงค์จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นสวัสดิการให้แก่สมาชิกของหน่วยงานนั้นๆ และมีขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจน มีขนาดและปริมาณธุรกิจที่แตกต่างกัน มีเทคโนโลยีสารสนเทศที่แตกต่างกัน การบริหารมีความเป็นอิสระของแต่ละสหกรณ์ มีต้นทุนทางการเงินที่แตกต่างกัน รวมทั้งการจัดสวัสดิการแตกต่างกัน จึงเห็นว่าเป็นได้ค่อนข้างยากในการควบรวมสหกรณ์

๓. ข้อเสนอแนะของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จึงเห็นควรนำแนวทางของคณะกรรมการทบทวนอำนาจหน้าที่ และภารกิจในการควบคุม กำกับดูแลสหกรณ์ ได้กำหนดแนวทางการดำเนินการ เป็น ๓ ระยะ คือ ระยะที่ ๑ พัฒนารากการกำกับดูแลสหกรณ์ ดำเนินการในปี ๒๕๕๘ ระยะที่ ๒ การสร้างระบบและเครื่องมือการกำกับดูแลสหกรณ์ ดำเนินการในปี ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙ และระยะที่ ๓ การเสริมสร้างให้มีความมั่นคงและยั่งยืน ดำเนินการในปี ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐ ดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูปสหกรณ์เพื่อปรับปรุงและพัฒนาการกำกับดูแลสหกรณ์ของทั้งสองหน่วยงาน ดังนี้

| ระยะที่ ๑ พัฒนารากการกำกับดูแลสหกรณ์ ปี ๒๕๕๘ | | |
|---|--|---|
| แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการ | วิธีการ | หน่วยงานรับผิดชอบ |
| ๑.๑ การจัดชั้นสหกรณ์ | ประเมินระดับชั้นสหกรณ์ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐาน (Base Line) ในการวางแผนและพัฒนาความเข้มแข็งสหกรณ์ตามระดับชั้น โดยได้กำหนดเกณฑ์การจัดชั้นสหกรณ์ออกเป็น ๒ ด้าน คือ ๑) ด้านการดำเนินธุรกิจสหกรณ์ ประเมินจากประสิทธิภาพการดำเนินธุรกิจ และความสามารถในการบริการสมาชิก ๒) ด้านหลักธรรมาภิบาลในสหกรณ์ ประเมินจากการบริหารจัดการสหกรณ์และคุณภาพการควบคุมภายใน | กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ |
| ๑.๒ สร้างระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงในสหกรณ์ พร้อมทั้งให้มีคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงในสหกรณ์ | สร้างระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงในสหกรณ์ โดยมุ่งเน้นความเสี่ยง ใน ๓ ด้านหลัก ได้แก่ ๑) ด้านปฏิบัติการ ๒) ด้านเครดิต ๓) ด้านสภาพคล่อง เพื่อใช้สำหรับประเมินและจัดลำดับความสำคัญในการเข้าไปกำกับของหน่วยงานกำกับ | กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ |
| ๑.๓ การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงินของสหกรณ์ โดยมุ่งเน้นใน ๔ ด้านหลัก ได้แก่ ๑) ความพอเพียงหรือความเหมาะสมของเงินทุน ๒) การกันสำรองและการจัดชั้นสินทรัพย์ ๓) การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ๔) การจัดทำบัญชีและระบบรายงาน | นายทะเบียนสหกรณ์ต้องออกประกาศเป็นนโยบายในการกำกับการดำเนินงานของสหกรณ์ เช่น การควบคุมหรือการจำกัดเงินที่ไหลเข้าสหกรณ์เกินความจำเป็น การให้สินเชื่อที่ผิดปกติ หรือควบคุมการลงทุนให้สหกรณ์จัดส่งรายงานตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด การกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เป็นต้น | กรมส่งเสริมสหกรณ์ |

| ระยะที่ ๑ พัฒนารากการกำกับดูแลสหกรณ์ ปี ๒๕๕๙ | | |
|---|--|-------------------|
| แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการ | วิธีการ | หน่วยงานรับผิดชอบ |
| ๑.๕ การแก้ไขกฎหมายให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการออกระเบียบคำสั่ง เพื่อวางกรอบในการกำกับสหกรณ์ และเพิ่มบทลงโทษสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย | <p>การแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ให้มีบทลงโทษที่หลากหลาย และมีมาตรการบังคับใช้ตามระดับความร้ายแรงของความผิดที่กระทำ และให้ทันต่อเหตุการณ์ โดยเน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไขความเสียหาย อาทิเช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - การแก้ไข กฎ ระเบียบ ที่สามารถทำให้กรมส่งเสริมสหกรณ์/กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และหรือนายทะเบียนสหกรณ์ สามารถออกกฎในการกำกับธุรกรรมของสหกรณ์ในทุกด้าน เหมือนเช่นธนาคารแห่งประเทศไทยหรือสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) - เพิ่มอำนาจให้นายทะเบียนสหกรณ์ สามารถฟ้องร้องคดีแทนสหกรณ์ได้ทุกคดี เมื่อสหกรณ์เกิดความเสียหายจากการดำเนินงานของคณะกรรมการผู้จัดการ เจ้าหน้าที่สหกรณ์ และบุคคลอื่นใด ให้นายทะเบียนสหกรณ์สามารถดำเนินการฟ้องร้องคดีแทนได้ แม้สหกรณ์ไม่ได้ร้องทุกข์ หรือฟ้องคดีก่อน - ขยายโอกาสในการใช้เงินของสหกรณ์ โดยการร่วมทุนหรือลงทุน ร่วมผลิตด้านการเกษตร การลงทุนในตราสารการเงิน เป็นต้น | กรมส่งเสริมสหกรณ์ |

| ระยะที่ ๒ การสร้างระบบและเครื่องมือการกำกับดูแลสหกรณ์ ปี ๒๕๕๙ | | |
|---|--|---|
| แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการ | วิธีการ | หน่วยงานรับผิดชอบ |
| ๒.๑ สร้างมาตรฐานการบัญชีและมาตรฐานการรายงานทางการเงินอย่างเต็มรูปแบบ | ๑. ยกระดับมาตรฐานทางบัญชีสหกรณ์ ๒. ผู้จัดทำบัญชีสหกรณ์ต้องมีคุณวุฒิด้านบัญชี | กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ |
| ๒.๒ ทบทวนคุณสมบัติของผู้สอบบัญชีสหกรณ์ | ๑. คัดเลือกและจัดระดับผู้สอบบัญชีให้เหมาะสมกับธุรกิจของสหกรณ์ ๒. เพิ่มมาตรการกั้นกรองการควบคุมคุณภาพงานสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีสหกรณ์ โดยจะต้องมีการตรวจสอบคุณภาพงานของสำนักงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาด้วย | กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ |
| ๒.๓ สร้างระบบการตรวจสอบของหน่วยงานกำกับ โดยการตรวจการการดำเนินธุรกรรมของสหกรณ์ผ่านระบบ MIS (Off-site) | ๑. สร้างระบบการรายงานข้อมูล (ระบบ MIS) ให้สหกรณ์รายงานตามประเภทที่ครอบคลุมธุรกิจของสหกรณ์ โดยการวางรูปแบบรายงานและความถี่ในการรายงาน ข้อมูลและจัดสรรงบประมาณในการสร้างระบบ MIS เพื่อให้ภาครัฐใช้วิเคราะห์ในการกำกับและตรวจสอบ ๒. สร้างระบบการกำกับสหกรณ์โดยกำหนดแบบรายงานและสร้างรายงาน MIS (off-site) เพื่อให้ภาครัฐใช้วิเคราะห์ในการกำกับสหกรณ์ | กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ |
| ๒.๔ พัฒนาระบบการตรวจสอบของผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้สอบบัญชี (On -site) | พัฒนาระบบการตรวจสอบ ทั้งวิธีการและความรู้ของผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้สอบบัญชีของข้าราชการให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน | กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ |
| ๒.๕ พัฒนาระบบการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ | พัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการทั้งวิธีการ และความรู้ของผู้ตรวจสอบกิจการให้เป็นกลไกหลักในการตรวจสอบ | กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ |

| ระยะที่ ๒ การสร้างระบบและเครื่องมือการกำกับดูแลสหกรณ์ ปี ๒๕๕๙ | | |
|--|--|---|
| แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการ | วิธีการ | หน่วยงานรับผิดชอบ |
| ๒.๖ ปรับปรุงกลไกในการใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำกับและการออกคำสั่ง | <p>๑. พิจารณาบททวนบรรดาระเบียบ คำสั่ง ประกาศ และคำแนะนำของนายทะเบียนสหกรณ์ พร้อมทั้ง ทบทวนร่างข้อบังคับของสหกรณ์ทุกประเภท</p> <p>๒. กำหนดกรอบและวิธีปฏิบัติการใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ ให้แก่ผู้ได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์ ให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>๓. กำกับ ติดตามการใช้อำนาจของผู้ได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์</p> <p>๔. กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ต้องกำหนดมาตรการ การกำกับเจ้าหน้าที่ให้บังคับใช้กฎหมายให้ถึงที่สุด ตามกรอบอำนาจหน้าที่</p> | กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ |
| ๒.๗ สนับสนุนให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีธรรมาภิบาลในการบริหารงานสหกรณ์ | <p>โดยอาจดำเนินการในหลายด้าน เช่น</p> <p>๑) กำหนดคุณสมบัติกรรมการสหกรณ์ ตลอดจนวิธีการคัดสรร</p> <p>๒) กำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการให้ชัดเจน</p> <p>๓) ให้คณะกรรมการตรวจสอบอิสระในสหกรณ์</p> <p>๔) จัดให้มีการฝึกอบรมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์</p> <p>๕) จัดตั้งสถาบันพัฒนากรรมการ</p> | กรมส่งเสริมสหกรณ์ |
| ๒.๘ ปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานกำกับ | ปรับโครงสร้างกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมและกำกับการดำเนินงานของสหกรณ์ให้มากยิ่งขึ้น โดยให้มีหน่วยงานภายในที่หน้าที่การกำกับคล้ายกับการกำกับของ ธพท.หรือ คปก. | กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ |

| ระยะที่ ๓ การเสริมสร้างให้มีความมั่นคงและยั่งยืน ปี ๒๕๖๐ | | |
|--|--|---|
| แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการ | วิธีการ | หน่วยงานรับผิดชอบ |
| ๓.๑ การจัดตั้งกองทุนรักษาเสถียรภาพของสหกรณ์ | การแก้ไขและเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้มีทุนรักษาเสถียรภาพระบบสหกรณ์ เพื่อให้มีแหล่งทุนทางการเงินแก่สหกรณ์สมาชิก กองทุนที่ประสบปัญหา | กรมส่งเสริมสหกรณ์ |
| ๓.๒ การจัดอันดับความน่าเชื่อถือสหกรณ์ | กำหนดหลักเกณฑ์การจัดอันดับและเงื่อนไขในการจัดอันดับความน่าเชื่อถือสหกรณ์ | กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ |
| ๓.๓ ผลักดันให้สหกรณ์เข้าระบบข้อมูลเครดิตแห่งชาติ | กรมส่งเสริมสหกรณ์ประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาสัมพันธ์ให้สหกรณ์เข้าระบบข้อมูลเครดิตแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมวินัยทางการเงินและจำกัดความเสียหายจากหนี้ครัวเรือน | กรมส่งเสริมสหกรณ์ |

ข้อเปรียบเทียบการกำกับดูแลโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กับ
สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

| ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูป | กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ข้อดี/ข้อเสีย) | สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม การประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และ สหกรณ์เครดิตยูเนียน (ข้อดี/ข้อเสีย) | หมายเหตุ |
|---|--|--|---|
| <p>๑. จัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยโอนภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจากกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และโอนเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานทั้งสองตามความสมัครใจ และความรู้ความสามารถ</p> | <p>ด้านการให้บริการ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● กรมส่งเสริมสหกรณ์มีกลุ่มพัฒนาสหกรณ์ออมทรัพย์และกลุ่มพัฒนาสหกรณ์เครดิตยูเนียน กองพัฒนาด้านการเงินและร้านค้า ดูแลส่งเสริมในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคมีสำนักงานสหกรณ์จังหวัด ๗๖ จังหวัด และสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ ๑ และ ๒ ● กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มีสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ ๑-๑๐ และสำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ทุกจังหวัดในการตรวจสอบและแนะนำ เรื่องการบัญชี ● สามารถให้บริการแก่สหกรณ์ได้อย่างใกล้ชิดและทั่วถึง | <p>ด้านการให้บริการ</p> <ul style="list-style-type: none"> ● มีหน่วยงานจัดตั้งเป็นหน่วยงานดูแลเฉพาะสหกรณ์ประเภทสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ● ขาดความชัดเจนเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานว่าจะมีเฉพาะส่วนกลางหรือจังหวัด ● อาจมีข้อจำกัดในด้านการให้บริการ | |
| <p>๒. ให้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานดังกล่าว โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้บรรดากฎระเบียบใด ๆ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ ใช้บังคับต่อไปตราบทเท่าที่ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติฉบับนี้</p> | <p>ด้านกฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> ● พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นพระราชบัญญัติที่ใช้กับสหกรณ์ ๗ ประเภท และเป็นกฎหมายที่มีลักษณะส่งเสริมมากกว่ากำกับ จึงไม่มีบทบัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการออกกฎ คำสั่งระเบียบ หรือประกาศ ที่ควบคุมกำกับดูแลการดำเนินงานเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่เข้มงวด | <p>ด้านกฎหมาย</p> <ul style="list-style-type: none"> ● สามารถตราพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจเช่นเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทยออกกฎ ระเบียบในการกำกับธนาคารพาณิชย์ ได้ครอบคลุมกิจกรรมการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่เข้มงวดได้ แต่อาจเกิดเกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ลึกล้ำกันในสหกรณ์แต่ละประเภท | <p>อยู่ระหว่างการขอแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ จำนวน ๒๗ มาตรา</p> |

| ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูป | กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ข้อดี/ข้อเสีย) | สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการ ประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์ เครดิตยูเนียน (ข้อดี/ข้อเสีย) | หมายเหตุ |
|---|---|---|----------|
| <p>๓. ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์และ ผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินหกคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การบัญชี การเงิน การบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์ หรือด้านสหกรณ์ เป็นกรรมการ ให้เลขาธิการสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการ</p> | <p>ด้านการบริหารงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> ● บริหารงานการส่งเสริมและกำกับสหกรณ์โดย <ul style="list-style-type: none"> - อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ - อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และ - นายทะเบียนสหกรณ์ (ม.๑๕ กำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์) | <p>ด้านการบริหารงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> ● บริหารงานการส่งเสริมและกำกับสหกรณ์ในรูปของคณะกรรมการและมีเลขาธิการสำนักงานเป็นผู้บริหาร | |
| <p>๔. ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่งเสริมและพัฒนา ตลอดจนกำกับดูแลการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน รวมถึงกำหนดอัตราเงินสมทบที่จะเรียกเก็บจากสหกรณ์สมาชิก</p> | <p>ด้านการกำหนดนโยบาย</p> <ul style="list-style-type: none"> ● คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติซึ่งประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานราชการ ผู้แทนภาคสหกรณ์ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารสหกรณ์ รวมจำนวน ๒๖ คน ซึ่งกฎหมาย ไม่ได้กำหนดให้ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยและผู้แทนกระทรวงการคลังร่วมเป็นคณะกรรมการ และให้มีผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงิน การคลัง จึงเป็นข้อจำกัดทักษะในการกำหนดนโยบายการบริหารการเงินของสหกรณ์ | <p>ด้านการกำหนดนโยบาย</p> <ul style="list-style-type: none"> ● มีคณะกรรมการฯ ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายเป็นคณะกรรมการฯ ที่มาจากผู้แทนที่มีความรู้ด้านการเงิน การคลัง อาทิ ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จำนวน ๑๖ คน ซึ่งเป็นผู้ที่มีทักษะและประสบการณ์ เชี่ยวชาญในการกำกับธนาคารพาณิชย์และธนาคารเฉพาะกิจ | |

| ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูป | กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ข้อดี/ข้อเสีย) | สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการ ประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์ เครดิตยูเนียน (ข้อดี/ข้อเสีย) | หมายเหตุ |
|---|---|---|----------|
| <p>๕. การส่งเสริมและพัฒนา ให้จัดหลักสูตร ฝึกอบรม ๓ ระดับ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> - พัฒนาหลักสูตรและจัดอบรมด้าน วิชาการและความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมี ประสิทธิภาพแก่กรรมการของสหกรณ์ เช่นเดียวกับสถาบันกรรมการบริษัท (Institute of Directors) - พัฒนาหลักสูตรด้านการเงิน การบัญชี และการบริหาร เพื่อพัฒนาทักษะของผู้บริหาร สหกรณ์ให้สามารถปฏิบัติงานได้มาตรฐานวิชาชีพ - จัดฝึกอบรมแก่สมาชิกสหกรณ์ให้เข้าใจ หลักการสหกรณ์และความรับผิดชอบของสมาชิก ในการตรวจสอบและกำกับการบริหารของ สหกรณ์เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเองอย่าง ถูกต้อง - ในการฝึกอบรม ให้สำนักงานฯ ร่วมมือ กับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่มีมาตรฐาน | <p><u>การอบรมให้ความรู้</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● กรมส่งเสริมสหกรณ์ มีหน่วยงานและบุคลากรในการจัด อบรม ได้แก่ สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการ สหกรณ์ และศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการสหกรณ์ จำนวน ๒๐ ศูนย์ กระจายอยู่ทั่วทุกภาค มีอัตรากำลังเป็นข้าราชการ จำนวน ๑๘๘ อัตรา พนักงานราชการ ๘๑ อัตรา และ ลูกจ้างประจำ ๑๑๔ อัตรา ทำหน้าที่ในการอบรมบุคลากร สหกรณ์ทุกประเภททั่วประเทศ และได้รับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี | <p><u>การอบรมให้ความรู้</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● จัดอบรมโดยความร่วมมือกับสถาบันการศึกษา ต่าง ๆ ที่มีมาตรฐาน ● อาจมีข้อจำกัดในด้านบุคลากรด้านสถานที่ และงบประมาณ | |

| ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูป | กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ข้อดี/ข้อเสีย) | สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการ ประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์ เครดิตยูเนียน (ข้อดี/ข้อเสีย) | หมายเหตุ |
|--|--|---|----------|
| <p>๖. การกำกับดูแล ให้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย สามารถกำหนดกฎเกณฑ์การบริหารความเสี่ยง กำหนดคุณสมบัติ และให้ความเห็นชอบในการต่างตั้งกรรมการและผู้บริหารสหกรณ์สมาชิก มีมาตรฐานธรรมาภิบาล กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ทั้งประเภทสมาชิกสามัญและสมาชิกสมทบ หลักเกณฑ์การควบรวบและยกเลิกสหกรณ์ พิจารณาหลักเกณฑ์การลงทุนที่เหมาะสมเพื่อเพิ่มความหลากหลายของผลิตภัณฑ์และรายได้ของสหกรณ์</p> | <p>การกำกับดูแล</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ขาดความเข้มงวดในการกำกับ และกฎหมายไม่เอื้ออำนวย ● ผู้ตรวจการสหกรณ์ขาดทักษะในการตรวจสอบ ● รองนายทะเบียนสหกรณ์ผู้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์ ขาดมาตรฐานและทักษะการใช้ดุลพินิจในการสั่งการกับสหกรณ์ | <p>การกำกับดูแล</p> <ul style="list-style-type: none"> ● มีความเข้มงวดในการกำกับทำนองเดียวกับธนาคาร | |

| ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูป | กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ข้อดี/ข้อเสีย) | สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการ ประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์ เครดิตยูเนียน (ข้อดี/ข้อเสีย) | หมายเหตุ |
|--|--|---|----------|
| <p>๗. ทุนและทรัพย์สินของสำนักงาน สำนักงานฯ จะต้องมียาได้ที่เพียงพอต่อการ บริหารและพัฒนา มีทุนและทรัพย์สินในการ ดำเนินการประกอบด้วย</p> <p>(๑) เงินที่รัฐบาลช่วยให้เป็นทุนเพิ่มเติม</p> <p>(๒) เงินสมทบจากสหกรณ์สมาชิกตามอัตรา ที่คณะกรรมการกำหนด</p> <p>(๓) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน</p> <p>(๔) อื่น ๆ</p> | <p>ด้านงบประมาณและทรัพย์สิน</p> <ul style="list-style-type: none"> • หน่วยงานกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ได้รับงบประมาณในการส่งเสริมสหกรณ์ทุกประเภท • มีทรัพย์สินของทางราชการ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคใน การปฏิบัติงาน | <p>ด้านงบประมาณและทรัพย์สิน</p> <ul style="list-style-type: none"> • รับเงินจากงบประมาณเป็นทุนเพิ่มเติม • รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินประจำ ทุกปี • รับเงินสมทบจากสหกรณ์สมาชิก • เป็นภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มขึ้น และ ภาระค่าใช้จ่ายของสหกรณ์ | |
| <p>๘. ส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์ เครดิตยูเนียนที่มีขนาดเล็กให้พัฒนาขึ้นเป็น สหกรณ์ขนาดใหญ่ หรือสามารถควบรวมกันได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน</p> | <p>แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> • การส่งเสริมให้สหกรณ์แต่ละแห่งมีการพัฒนาทั้งในด้าน ธุรกิจและจำนวนสมาชิกตามศักยภาพ ซึ่งเป็นสวัสดิการของ หน่วยงานนั้นๆ • กฎหมายให้สามารถควบรวมสหกรณ์ได้ โดยมติที่ประชุม ใหญ่ของสหกรณ์แต่ละแห่ง | <p>แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> • การควบรวมสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์ เครดิตยูเนียน อาจเป็นไปได้ยาก เนื่องจากการ กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกต้องเป็นไปตาม องค์กรหรือชุมชนใดชุมชนหนึ่ง | |

| ข้อเสนอประเด็นการปฏิรูป | กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ข้อดี/ข้อเสีย) | สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการ ประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์ เครดิตยูเนียน (ข้อดี/ข้อเสีย) | หมายเหตุ |
|---|---|---|----------|
| <p>๙. ในระยะยาว สนับสนุนให้สหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีความเข้มแข็งร่วมกันจัดตั้ง “ธนาคารสหกรณ์” เพื่อเพิ่มความหลากหลายของบริการทางการเงินและสร้างความมั่นคงให้แก่สหกรณ์ที่เข้าร่วมก่อตั้ง โดยศึกษาจากประสบการณ์ในประเทศที่ประสบความสำเร็จ เช่น Rabobank ของเนเธอร์แลนด์ และ DZ Bank ของเยอรมนี เป็นต้น</p> | <p><u>แผนระยะในการสร้างความเข้มแข็ง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● อดีตเคยมีการศึกษาแนวทางการตั้งธนาคารสหกรณ์ แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ ● ปัจจุบันกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีการศึกษารูปแบบและแนวทางการเพิ่มศักยภาพการเชื่อมโยงเครือข่ายทางการเงิน ผลการศึกษามี ๔ รูปแบบ และมีธนาคารเป็นรูปแบบหนึ่งในผลการศึกษา | <p><u>แผนระยะในการสร้างความเข้มแข็ง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● การจัดตั้งธนาคารทำให้มีศูนย์กลางทางการเงิน ที่สร้างความเข้มแข็ง และมั่นคงให้กับระบบสหกรณ์ได้ | |
| <p>๑๐. การศึกษาและข้อเสนอในการปฏิรูปนี้จะเน้นเฉพาะกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งมีการดำเนินงานคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ แต่มีขอบเขตการดำเนินงานที่แคบกว่าและเน้นการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม</p> | <p><u>การบริหารความเสี่ยง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● กรมส่งเสริมสหกรณ์มีการอบรมให้ความรู้สหกรณ์ และข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ เรื่องการบริหารความเสี่ยงไม่ครอบคลุมทุกสหกรณ์ ● ข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ทักษะ เรื่องการบริหารความเสี่ยงของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ● ขาดความเข้มงวดในการกำกับให้สหกรณ์นำเครื่องมือดังกล่าวไปใช้ ● กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีระบบเตือนภัยทางการเงินของสหกรณ์ | <p><u>การบริหารความเสี่ยง</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● มีทิศทางในการส่งเสริมที่เน้นเรื่องการบริหารจัดการความเสี่ยงให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งเป็นการป้องกันและเตือนภัยแก่สหกรณ์ก่อนเกิดเหตุได้ | |