รายงาน

ของ

คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๑๓ การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ (รอบ ๒)

เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

สำนักกรรมาธิการ ๑
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

(สำเนา)

ที่ (สปช) ๔๓๑๗ / ๒๕๕๘ สภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมาธิการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ลงมติตั้งคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ วรรคสาม (๕) คณะกรรมาธิการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายสมชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมาธิการ
๒. นางสาวพจนีย์ ธนวรานิช	รองประธานกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. นายไกรฤทธิ์ บุณยเกียรติ	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. นายสุทัศน์ เศรษฐ์บุญสร้าง	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สาม
๕. นายกงกฤช หิรัญกิจ	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สี่
๖. นายไพบูลย์ นลินทรางกูร	โฆษกกรรมาธิการ
๗. ศาสตราจารย์พิเศษ กิติพงศ์ อุรพีพัฒนพงศ์	โฆษกกรรมาธิการ
๘. นายจรูญ จึงยิ่งเรืองรุ่ง	กรรมาธิการ
๙. นายจิรวัฒน์ เวียงด้าน	กรรมาธิการ
๑๐. นายชัยวัฒน์ ลิมป์วรรณธะ	กรรมาธิการ
๑๑. นายชาลี ตั้งจีรวงษ์	กรรมาธิการ
๑๒. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล	กรรมาธิการ
๑๓. นายธำรง อัศวสุธีรกุล	กรรมาธิการ
๑๔. นายนิมิต สิทธิไตรย์	กรรมาธิการ
๑๕. นายนำชัย กฤษณาสกุล	กรรมาธิการ
๑๖. นางประภา เหตระกูล ศรีนวลนัด	กรรมาธิการ
๑๗. นางประภาศรี สุฉันทบุตร	กรรมาธิการ
๑๘. พลเอก ประสูตร รัศมีแพทย์	กรรมาธิการ
๑๙. นายพนา ทองมีอาคม	กรรมาธิการ
๒๐. นายพรชัย มุ่งเจริญพร	กรรมาธิการ
๒๑. นายพรายพล คุ้มทรัพย์	กรรมาธิการ

๒๒. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์	กรรมาธิการ
๒๓. นายศิริ จิระพงษ์พันธ์	กรรมาธิการ
๒๔. นายธวัชชัย ยงกิตติกุล	เลขานุการคณะกรรมาธิการ
๒๕. นายพิสิฐ ลี้อาธรรม	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาแนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเสร็จแล้ว โดยได้นำหลักการเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปเรื่องดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเพื่อให้การปฏิรูปเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม ดังนี้

วาระปฏิรูปที่ ๑๓ การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์

เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

๑. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นสถาบันการเงินที่มีกิจการประเภทเดียวกัน คือ รับฝากเงินและให้กู้ยืมแก่สมาชิกเป็นหลัก โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ เพื่อเติมเต็มช่องว่างทางการเงินที่ประชากรระดับฐานรากไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจเอกชนซึ่งมุ่งแสวงกำไร การให้บริการแก่ประชากรระดับฐานรากมีต้นทุนต่อหน่วยสูงหรือมีความเสี่ยงสูงจึงเป็นบริการที่ไม่คุ้มทุนในเชิงพาณิชย์ และแม้จะมีสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐก็ไม่สามารถให้บริการแก่ประชากรในกลุ่มนี้ได้อย่างทั่วถึง สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจึงเป็นสถาบันการเงินที่สามารถให้บริการแก่ประชากรระดับฐานรากโดยการเติมเต็มช่องว่างของบริการธนาคารพาณิชย์ได้ระดับหนึ่ง แต่ในช่วงที่ผ่านมาสหกรณ์ออมทรัพย์มีการกู้ยืมระหว่างกันและขยายกิจการไปในเชิงพาณิชย์มากขึ้น สหกรณ์ออมทรัพย์บางแห่งได้นำเงินไปลงทุนในกิจการซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของระบบสหกรณ์ และเป็นการลงทุนซึ่งมีความเสี่ยงสูงโดยผู้บริหารที่ไม่มีความชำนาญในการบริหารความเสี่ยงอย่างเพียงพอ ทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายในสหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่งขึ้นก็จะมีผลกระทบในวงกว้าง และมีความเสี่ยงต่อความมั่นคงและความเชื่อมั่นของระบบ จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลให้มีความรัดกุมเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่สมาชิก และเพื่อพัฒนาให้ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นแหล่งบริการทางการเงินสำหรับประชากรในระดับฐานรากได้อย่างยั่งยืน

คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง จึงมีความประสงค์จะกำหนดแนวทางปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ เพื่อส่งเสริมความมั่นคง และส่งเสริมให้สหกรณ์ออมทรัพย์มีบทบาทสำคัญในระบบการเงินของประเทศไทยต่อไป โดยการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ พ.ศ. .... เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ และสำนักงานคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ เพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาและกำกับการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

๒. สิ่งที่ประชาชนจะได้รับหรือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

๒.๑ จะช่วยให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์กว่า ๒.๗ ล้านคนได้รับบริการทางการเงินที่ดีขึ้นในระยะยาว และมีความมั่นคงในการฝากเงิน

๒.๒ ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ สามารถก้าวขึ้นไปอีกระดับ และเป็นกลไกสำคัญทางการเงิน นำไปสู่ Financial inclusion และเป็นแหล่งทุนในระบบที่กว้างขวางมากขึ้น และลงไปถึงฐานล่างของปิรามิดรายได้มากขึ้น

๓. กรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการปฏิรูปในแต่ละประเด็น หรือ ขั้นตอนการดำเนินการ

๓.๑ การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ พ.ศ. .... ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ ระยะเวลาดำเนินการ จากเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึง เดือนสิงหาคม ๒๕๕๘

๓.๒ การจัดตั้งคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ และสำนักงานคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ ตามร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ พ.ศ. .... ระยะเวลาดำเนินการ จากเดือนมกราคม ๒๕๕๙ ถึง เดือนธันวาคม ๒๕๕๙

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาและเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) สมชัย ฤชุพันธุ์

(นายสมชัย ฤชุพันธุ์)

ประธานกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

สำนักกรรมาธิการ ๑

กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการเงิน การคลังฯ

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๙๘ - ๙

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๗๐๕

สำเนาถูกต้อง

(นางนงนุช เศรษฐบุตร)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๑

พิมพ์อาภา/ร่าง

รัชนีวรรณ/พิมพ์

นิภา/ทาน

สารบัญ

รายงานคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

วาระที่ ๑๓ การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

๑. หลักการและเหตุผล

๒. ประเด็นปฏิรูป

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับจากข้อ ๕

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

รายงาน

คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

วาระปฏิรูปที่ ๑๓ เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

****

๑. หลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ และฉบับแก้ไข พ.ศ.๒๕๔๓ กำหนดคำนิยามของสหกรณ์ว่า หมายถึงคณะบุคคลซึ่งร่วมกันทำกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สหกรณ์ในปัจจุบันมี ๗ ประเภท ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์การประมง สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นกิจการประเภทเดียวกัน คือ รับฝากเงินและให้กู้ยืมแก่สมาชิกเป็นหลัก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเติมเต็มช่องว่างทางการเงินที่ประชากรระดับฐานรากไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้ ทั้งนี้เพราะธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจเอกชนซึ่งมุ่งแสวงกำไร การให้บริการแก่ประชากรระดับฐานรากมีต้นทุนต่อหน่วยสูง หรือมีความเสี่ยงสูงจึงเป็นบริการที่ไม่คุ้มทุนในเชิงพาณิชย์ แม้รัฐจะจัดให้มีสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อเติมเต็มช่องว่างนี้ก็ไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง สหกรณ์ออมทรัพย์จึงเป็นสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์ที่จะเต็มเติมช่องว่างนี้อีกทางหนึ่ง

ในช่วงที่ผ่านมา สหกรณ์ออมทรัพย์ของประเทศไทยได้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง สามารถให้บริการแก่ประชากรระดับฐานรากโดยการเติมเต็มช่องว่างของบริการธนาคารพาณิชย์ได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาสหกรณ์ออมทรัพย์มีขนาดใหญ่ขึ้น มีการขยายกิจการไปในเชิงพาณิชย์และการกู้ยืมระหว่างกัน รวมทั้งทำธุรกรรมกับหน่วยงานภายนอกมากขึ้น กิจการสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่มีความคล้ายคลึงกับธนาคารพาณิชย์ มีความเสี่ยงทางการเงินมากขึ้นโดยผู้บริหารขาดความเชี่ยวชาญและหน่วยงานกำกับก็ขาดความพร้อม ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นแสดงให้เห็นว่าเมื่อเกิดความเสียหายในสหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่งขึ้นก็จะมีผลกระทบในวงกว้างมีความเสี่ยงต่อความมั่นคงและความเชื่อมั่นของระบบ สภาพของปัญหามีความคล้ายคลึงกับระบบธนาคารพาณิชย์ คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง จึงเห็นความจำเป็นต้องศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อส่งเสริมความมั่นคง และส่งเสริมให้สหกรณ์ออมทรัพย์มีบทบาทสำคัญในระบบการเงินของประเทศไทยต่อไป

๒. ประเด็นปฏิรูป

๑. สหกรณ์ออมทรัพย์ในปัจจุบันเจริญเติบโตขึ้นมาก มีการทำธุรกรรมต่าง ๆ คล้ายธนาคารพาณิชย์ มีกิจการที่แตกต่างจากสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ แต่ระบบการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ขาดความรัดกุมและไม่เอื้อต่อการดำเนินงานของสหกรณ์อย่างมีประสิทธิภาพและมีความมั่นคง จึงจำเป็นต้องปฏิรูประบบการกำกับดูแลที่เหมาะสม

๒. สมาชิกสหกรณ์ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญาและหลักการสหกรณ์ ซึ่งเน้นความสำคัญของการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มิใช่มุ่งหวังผลตอบแทนสูงโดยไม่ตระหนักในความเสี่ยงและละเลยภาระหน้าที่ของตนในการตรวจสอบการดำเนินงานภายใต้กรอบของกฎหมาย จึงต้องปฏิรูปความเข้าใจและความมุ่งหวังที่ถูกต้อง

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๑. ศึกษาเอกสาร งบการเงินและรายงานต่าง ๆ ของสหกรณ์ รายงานของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่มีการแก้ไข พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกาศกระทรวงการคลัง ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่เกี่ยวข้องของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

๒. เชิญหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาและการปฏิรูปสหกรณ์ ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นต้น

๓. เชิญนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์มาแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ได้แก่ รองศาสตราจารย์จุฑาทิพย์ ภัทราวาท ผู้อำนวยการสถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ และคณาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

๔. รับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหารและสมาชิกชุมนุมสหกรณ์ ได้แก่ ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด ชุมนุมสหกรณ์ธนกิจไทย จำกัด เป็นต้น

๕. ประชุมหารือเรื่องแนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ ระหว่างคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง คณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบการเงิน และสถาบันการเงิน นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์ ผู้แทนจากสหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนภูมิภาค ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการศึกษา

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

จากผลการศึกษาสรุปว่าสหกรณ์ออมทรัพย์มีรูปแบบกิจการที่คล้ายการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ และมีความแตกต่างกับสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ อย่างมาก การนำสหกรณ์ออมทรัพย์ไปอยู่ภายใต้การกำกับดูแลรวมกับสหกรณ์อื่นจึงทำให้ขาดความรัดกุมและไม่เอื้อต่อการพัฒนาสหกรณ์ออมทรัพย์ให้เป็นสถาบันการเงินชั้นนำต่อไป

การศึกษาและข้อเสนอในการปฏิรูปนี้ จะเน้นเฉพาะกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งมีการดำเนินงานคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ แต่มีขอบเขตการดำเนินงานที่แคบกว่า

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางการดำเนินการ

๕.๑ การจัดตั้งองค์กรใหม่

๑. จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นองค์กรอิสระ เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการพัฒนาและกำกับการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยการโอนภารกิจบางส่วนของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และโอนเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานทั้งสองตามความสมัครใจและความสามารถที่เหมาะสม

๒. ให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) การพัฒนาสหกรณ์ออมทรัพย์

- จัดตั้งสถาบันพัฒนาสหกรณ์ เพื่อพัฒนาหลักสูตรและร่วมมือกับสถาบันการศึกษาในการจัดอบรมด้านวิชาการและความรู้แก่กรรมการ เช่นเดียวกับสถาบันกรรมการบรรษัท (Institute of Directors) พัฒนาหลักสูตรด้านการเงิน การบัญชี และการบริหาร และจัดอบรมเพื่อพัฒนาทักษะของผู้บริหารให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานวิชาชีพ

- พัฒนาหลักสูตรสำหรับสมาชิกสหกรณ์เพื่อให้เข้าใจในหลักการสหกรณ์และสร้างความคาดหวังที่ถูกต้องของสมาชิก มิใช่มุ่งหวังผลตอบแทนสูงโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยงและมีความรับผิดชอบในการตรวจสอบและกำกับการบริหารเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเองอย่างถูกต้อง

๒) การกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์

- ให้คณะกรรมการสำนักงานมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ทำนองเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) และสำนักงานคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)

- ให้สำนักงานมีโครงสร้างการบริหารที่เหมาะสม สามารถกำหนดกฎเกณฑ์การบริหารความเสี่ยง คุณสมบัติของคณะกรรมการและผู้บริหารสหกรณ์ มาตรฐานธรรมาภิบาลประเภทธุรกิจต่าง ๆ ของสหกรณ์ และพิจารณาการให้ใบอนุญาตดำเนินงานและลงทุนต่าง ๆ ที่แตกต่างจากประเภทที่กำหนด

ขั้นตอนการดำเนินการ

๑. การตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ พ.ศ. ....

๒. สำนักงานคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ จะต้องมีรายได้ที่เพียงพอต่อการบริหารและพัฒนา ในระยะแรกของการก่อตั้งจะต้องได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณแผ่นดิน และเมื่อสหกรณ์ออมทรัพย์มีความเข้มแข็งขึ้น มีระบบการบริหารจัดการที่มีธรรมาภิบาลเป็นที่มั่นใจในความมั่นคงของระบบแล้ว ให้เรียกเก็บค่าสมาชิกในอัตราที่เหมาะสม และให้รัฐจัดสรรงบประมาณสมทบให้เพียงพอต่อการบริหาร

๓. สนับสนุนให้สหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีขนาดเล็กในชุมชนใกล้เคียงกันรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร

๔. ในระยะยาว ให้พิจารณาความเหมาะสมของการจัดตั้ง “สถาบันคุ้มครองสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์” โดยกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินชดเชยแก่สมาชิกของสหกรณ์ที่ไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ และกำหนดอัตราจัดเก็บค่านำส่ง “สถาบันคุ้มครองสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์” ในอัตราที่เหมาะสมโดยไม่เป็นภาระต่อภาครัฐ

๕. ในระยะยาว สนับสนุนให้สหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีความเข้มแข็งรวมกันจัดตั้ง "ธนาคารสหกรณ์" เพื่อเพิ่มความหลากหลายของบริการทางการเงินและสร้างความมั่นคงให้แก่สหกรณ์ที่เข้าร่วมก่อตั้ง โดยศึกษาจากประสบการณ์ในประเทศที่ประสบความสำเร็จ เช่น Rabobank ของเนเธอร์แลนด์ และ DZ Bank ของเยอรมนี เป็นต้น

ระยะเวลาดำเนินการ จากกรกฎาคม ๒๕๕๘ ถึงสิงหาคม ๒๕๕๘ จัดทำร่างพระราชบัญญัติ นำเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๕.๒ ประเด็นกฎหมาย

เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางข้างต้น จึงต้องออกกฎหมายให้มีการจัดตั้งสำนักงานดังกล่าว โดยการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ พ.ศ. .... ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้จะไม่ยกเลิกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า กฎ กฎกระทรวง และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติฉบับนี้

ขอบเขตของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ พ.ศ. ....

๑. เน้นเฉพาะกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งมีการดำเนินงานคล้ายกับระบบธนาคารพาณิชย์คือการรับฝากเงินและการให้เงินกู้ แต่มีขอบเขตการดำเนินงานที่แคบกว่า

๒. สำหรับการปฏิรูปกลุ่มสหกรณ์อื่น ๆ จะดำเนินงานเมื่อการปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์มีความชัดเจนและสหกรณ์อื่น ๆ มีความพร้อมแล้ว โดยเฉพาะกลุ่มสหกรณ์การเกษตรนั้นเป็นภารกิจของคณะอนุกรรมาธิการปฏิรูปการเกษตร ภายใต้คณะกรรมาธิการปฏิรูปการเกษตร อุตสาหกรรม พาณิชย์ ท่องเที่ยวและบริการ

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ พ.ศ. ....

หลักการและเหตุผล

๑. ปัจจุบันสหกรณ์ออมทรัพย์มีขนาดสินทรัพย์ที่ใหญ่มาก เป็นสถาบันการเงินที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าธนาคารพาณิชย์แต่ยังมีความอ่อนแอ ส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการของสหกรณ์ที่ถูกต้อง สหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่มีการทำธุรกรรมในเชิงพาณิชย์มากขึ้นและมีความเสี่ยง แต่ผู้บริหารขาดความเชี่ยวชาญ ในขณะเดียวกันการกำกับดูแลก็มีความอ่อนแอ จึงทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์ไม่สามารถดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของสมาชิกเต็มตามศักยภาพ และเนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์มีการทำธุรกรรมระหว่างกันด้วยจำนวนเงินสูง หากเกิดปัญหาขึ้นในสหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่ จะมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อระบบได้ นอกจากนี้การที่กิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์มีความแตกต่างจากสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ในสาระสำคัญจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อจัดตั้งสำนักงานทำหน้าที่ส่งเสริม พัฒนาและกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นการเฉพาะ เพื่อทำให้มีความเข้มแข็งและมีศักยภาพเพื่อสนองความต้องการของสมาชิกที่ไม่ประสงค์หรือไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. พระราชบัญญัตินี้จะไม่ยกเลิกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำกับดูแลสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ อีกมาก จึงต้องกำหนดให้ชัดเจนว่า กฎ กฎกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติฉบับนี้

๓. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้มีคณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน ๖ คน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การบัญชี การเงิน การบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์ หรือผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์

๔. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกำกับ และส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์ ให้เทียบเคียงกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย โดยมีรายละเอียดดังนี้

๑) ให้มีการจัดตั้งสำนักงานที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมีความกะทัดรัด คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

๒) ให้มีเลขาธิการเป็นผู้บริหาร อำนาจหน้าที่ให้เทียบเคียงกับคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

๓) สำนักงานที่จัดตั้งขึ้น มีหน้าที่ ๒ ด้าน ได้แก่

(๑) <u>หน้าที่ส่งเสริมและพัฒนา</u> ให้จัดทำหลักสูตร ๒ ระดับ คือ หลักสูตรทั่วไปสำหรับสมาชิก และหลักสูตรวิชาการเฉพาะด้านสำหรับผู้บริหาร หลักสูตรประเภททั่วไป มีวัตถุประสงค์ที่ให้ความรู้ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์สำหรับสมาชิก และให้ความรู้ทางด้านการเงิน (Financial literacy) ส่วนหลักสูตรสำหรับผู้บริหารสหกรณ์ ได้แก่ ความรู้ด้านการบัญชี การเงิน สินเชื่อ การบริหารความเสี่ยง และหลักธรรมาภิบาล ในการทำหน้าที่นี้ให้สำนักงานกำหนดหลักสูตรโดยมีเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญด้านวิชาการเป็นผู้จัดทำหลักสูตร ส่วนการฝึกอบรมและการสอนให้ร่วมมือกับสถาบันการศึกษา ไม่ควรดำเนินการด้วยตนเอง

(๒) <u>หน้าที่การกำกับดูแล</u> ให้เทียบเคียงกับหน้าที่และบทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทยแต่ไม่จำต้องเข้มงวดเท่าการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากสหกรณ์มีการทำธุรกรรมที่ไม่ซับซ้อนมาก

๕. ทุนและทรัพย์สิน

๑) เงินที่รัฐจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

๒) เงินสมทบจากสหกรณ์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน โดยให้คณะกรรมการเป็นผู้กำหนดอัตราและเงื่อนไขการจัดเก็บ ตามศักยภาพของสหกรณ์แต่ละแห่ง

๓) เงินอุดหนุนจากภาครัฐเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

ระยะเวลาดำเนินการ จากมกราคม ๒๕๕๙ ถึงธันวาคม ๒๕๕๙

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับจากข้อ ๕

๑. จะช่วยให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์กว่า ๒.๗ ล้านคนได้รับบริการทางการเงินที่ดีขึ้นในระยะยาว และมีความมั่นคงในการฝากเงิน

๒. ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ สามารถก้าวขึ้นไปอีกระดับ และเป็นกลไกสำคัญทางการเงินนำไปสู่ Financial inclusion และเป็นแหล่งทุนในระบบที่กว้างขวางมากขึ้น และลงไปถึงฐานล่างของปิรามิดรายได้

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ในข้อ ๖

๑. การจัดตั้งองค์กรอิสระที่มีโครงสร้างที่เหมาะสม มีความกะทัดรัด สามารถหารายได้ที่พอเพียงจากการเก็บค่านำส่งจากยอดเงินฝากหรือเงินกู้ของสมาชิก เพื่อสร้างบุคลากรที่เข้มแข็ง ดึงดูดผู้สนใจเข้าร่วม นำไปสู่การยกระดับการกำกับ และพัฒนาระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ต่อไป

๒. ผู้ฝากเงินในสหกรณ์ออมทรัพย์มีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับและมีความเชื่อมั่นในการฝากเงินกับสหกรณ์ออมทรัพย์มากขึ้น

๓. ในระยะต่อไปการยกระดับสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีฐานะการดำเนินการที่ดีรวมกันเป็น “ธนาคารสหกรณ์” ซึ่งจะช่วยเพิ่มความหลากหลายของบริการทางการเงิน และสร้างความเข้มแข็งให้กับสหกรณ์ที่เข้าร่วม

๔. มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อค้ำประกันเงินฝากในสหกรณ์ออมทรัพย์ในที่สุด

คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ขอเสนอรายงานวาระปฏิรูปที่ ๑๓ การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ (รอบ ๒) เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณาหากสภาปฏิรูปเห็นชอบด้วย ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๑๓ การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์

เรื่อง การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

๑. <u>หลักการและเหตุผล</u>

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเติมเต็มช่องว่างทางการเงินที่ประชากรระดับฐานรากไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้ ในขณะเดียวกันก็มีการประกอบกิจการที่แตกต่างจากสหกรณ์ประเภทอื่นตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

๑. <u>หลักการและเหตุผล</u> (ต่อ)

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบัน มีขนาดสินทรัพย์ที่ใหญ่มากและเป็นสถาบันการเงินที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าธนาคารพาณิชย์ มีการรับฝากและให้กู้แก่สมาชิก และมีการทำธุรกรรมระหว่างสหกรณ์ด้วยกันในเชิงพาณิชย์ และมีความเสี่ยงในการดำเนินธุรกิจมากขึ้น โดยที่ผู้บริหารสหกรณ์ขาดความรู้ความชำนาญด้านการเงิน หน่วยงานกำกับดูแล ก็ขาดความเข้มงวด หากเกิดปัญหาขึ้นในสหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่ง โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่จะมีผลกระทบในวงกว้าง และอาจบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อระบบการเงินของประเทศได้

จึงเห็นสมควรจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแล ส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนไว้เป็นการเฉพาะ

๒. <u>วัตถุประสงค์ของการศึกษา</u>

๑. ยกระดับการกำกับดูแลระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้มีประสิทธิภาพเพื่อรักษาความมั่นคงของระบบ และกำหนดให้ผู้มีหน้าที่กำกับดูแล มีอำนาจและความรับผิดชอบต่อผลการกำกับดูแลอย่างชัดเจน

๒. ส่งเสริมให้สมาชิกสหกรณ์มีความรู้ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์อย่างถูกต้อง มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบและมีวินัยทางการเงิน มีความเอื้อเฟื้อต่อสมาชิกอื่น ๆ ตามหลักปรัชญาของสหกรณ์ เพื่อความสงบสุขร่วมกัน

๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา (ต่อ)

๓. ยกระดับการบริหารและจัดการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้มีประสิทธิภาพ มีความรู้ความสามารถในการบริหารทั้งด้านการเงิน การจัดทำบัญชีที่มีมาตรฐาน มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและมีระบบธรรมาภิบาลที่ดี มีความโปร่งใส

๔. สร้างความเชื่อมั่นของสมาชิกสหกรณ์และผู้ฝากเงินในสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เพื่อเป็นแหล่งระดมเงินออมและให้สินเชื่อแก่สมาชิก สามารถเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงินให้บริการทางการเงินเคียงคู่กับธนาคารพาณิชย์

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๑. ศึกษาเอกสารและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ได้แก่ รายงานของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่มีการแก้ไข พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกาศกระทรวงการคลัง ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่เกี่ยวข้องของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

๒. เชิญผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มาให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาและการปฏิรูปสหกรณ์

๓. เชิญรองศาสตราจารย์จุฑาทิพย์ ภัทราวาท ผู้อำนวยการสถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ (ต่อ)

๔. รับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหารและสมาชิกชุมนุมสหกรณ์ ได้แก่ ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด ชุมนุมสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด ชุมนุมสหกรณ์ธนกิจไทย จำกัด รวมประมาณ ๓๐ คน

๕. ประชุมหารือเรื่องแนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ระหว่างคณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจการเงินและการคลัง คณะอนุกรรมาธิการปฏิรูประบบการเงินและสถาบันการเงิน นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์ ผู้แทนจากสหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนภูมิภาค ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการศึกษา รวมประมาณ ๑๕๐ คน

๔. ผลการศึกษาวิเคราะห์

๑. ปัจจุบันมีสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน รวมทั้งสิ้นประมาณ ๑,๔๐๐ แห่ง ส่วนใหญ่อยู่ในเขตเมือง เฉพาะในกรุงเทพมหานคร มี ๔๐% ของจำนวนสหกรณ์ทั้งหมด มีสมาชิก ๔๘.๕% ของทั้งประเทศ แต่ข้อมูลทางด้านบัญชีและด้านการเงิน ส่วนใหญ่ขาดมาตรฐาน และขาดความน่าเชื่อถือ

๒. สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ส่วนหนึ่งมีเงินออมสูงรวม ๑.๒๖ ล้านล้านบาท เป็นเงินออมในรูปทุนเรือนหุ้น ๕๘% เป็นเงินฝาก ๔๒% โดยเฉลี่ยสมาชิกมีเงินออมคนละ ๔๒๓,๑๑๔ บาท สมาชิกอีกส่วนหนึ่งมีหนี้สินสูง รวม ๑.๔๗ ล้านล้านบาท เฉลี่ยคนละ ๔๙๒,๙๘๔ บาท

๔. ผลการศึกษาวิเคราะห์ (ต่อ)

๓. ในภาพรวมสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีเงินออมต่ำกว่าเงินให้กู้ ดังนั้น จึงต้องอาศัยเงินจากภายนอก ๐.๔๘ ล้านล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ทั้งระยะสั้นและระยะยาว สัดส่วนของเงินจากแหล่งภายในและแหล่งภายนอกเท่ากับ ๗๕ : ๒๕ ในช่วงที่ผ่านมามีแนวโน้มของการพึ่งแหล่งภายนอกมากขึ้น

๔. สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีปัญหาสภาพคล่องเนื่องจากมีสินทรัพย์ที่เป็นเงินลงทุนระยะยาวและเงินให้กู้ระยะยาว ๘๒.๘% ของสินทรัพย์ทั้งหมด แต่มีหนี้สินหมุนเวียน ๘๖.๗% ของหนี้สินทั้งหมด

๔. ผลการศึกษาวิเคราะห์ (ต่อ)

๕. แม้รายงานของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์จะแสดงว่าผลการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนโดยรวมอยู่ในเกณฑ์ดี คือ มีกำไร ๖.๙ % ของทุนเรือนหุ้น และมี NPL ต่ำเพียง ๐.๒๑% ของสินทรัพย์เสี่ยง แต่ผลประกอบการที่ดีอาจหมายถึงความแตกต่างอย่างมากระหว่างสหกรณ์ที่เข้มแข็ง และสหกรณ์ที่อ่อนแอ มิได้แสดงถึงความมั่นคงของระบบ อย่างไรก็ดีเนื่องจากระบบบัญชียังขาดมาตรฐาน ข้อมูลเหล่านี้จึงอาจไม่ถูกต้องนัก

๖. สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีการทำธุรกรรมระหว่างกันมาก ทำให้มีความเชื่อมโยงสูง หากสหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่งประสบปัญหา โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ จะส่งผลกระทบในวงกว้างได้

กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น

๑. ผู้ตรวจสอบบัญชีพบข้อบกพร่องหลายประการในปี ๒๕๕๓ จากข้อมูลที่ปรากฏพบว่ามีการกระทำความผิดต่อเนื่องมาก่อนหน้าหลายปี แต่ไม่มีการส่งรายงาน

๒. ผู้ตรวจสอบบัญชีรายงานผลการตรวจสอบต่อนายทะเบียน และมีการแต่งตั้งคณะผู้ตรวจการสหกรณ์ให้ดำเนินการตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๓ จากการตรวจสอบพบข้อบกพร่องร้ายแรงต่าง ๆ เช่น

กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น (ต่อ)

- มีการให้กู้แก่สมาชิกสมทบ โดยเฉพาะประเภทนิติบุคคล ซึ่งผิดกฎหมาย วงเงินเสียหายประมาณ ๑๑,๘๐๐ ล้านบาท
- สัญญาเงินกู้หลายฉบับมีความไม่ถูกต้องเรื่องการลงนาม
- ประธานกรรมการยืมเงินทดรองโดยไม่มีอำนาจ ไม่ระบุวัตถุประสงค์ของการกู้และไม่มีการค้ำประกัน
- ประธานกรรมการลงนามสั่งจ่ายเช็คหลายร้อยฉบับโดยไม่มีอำนาจ

๕. ประเด็นปัญหา

๑. ระบบการกำกับดูแลขาดความเข้มงวด สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจำนวนมากไม่ส่งรายงานตามกำหนด ไม่มีการจัดประชุมสามัญประจำปี และแม้ในกรณีที่พบข้อบกพร่องก็มีความล่าช้าในการแก้ไขปัญหา

๒. คณะกรรมการและผู้บริหาร โดยเฉพาะในสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ขาดความเชี่ยวชาญในด้านวิชาชีพดำเนินงานที่เบี่ยงเบนจากหลักการสหกรณ์ และมีการทำธุรกรรมระหว่างสหกรณ์และหน่วยงานภายนอกเป็นจำนวนมากและเป็นธุรกรรมที่มีความเสี่ยง แต่ไม่มีความสามารถในการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม

๕. ประเด็นปัญหา (ต่อ)

๓. สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนบางแห่งมีการปฏิบัติการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น การรับสมาชิกสมทบโดยมิได้คำนึงถึงคุณสมบัติที่เหมาะสม มีการรับสมาชิกสมทบที่เป็นนิติบุคคลที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายและมีการทำธุรกรรมที่กรรมการหรือผู้บริหารไม่มีอำนาจ

๔. สมาชิกขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์ ขาดความรับผิดชอบในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเองเท่าที่ควร

๖. ประเด็นการปฏิรูป

๑. จัดตั้ง "สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน" เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยโอนภารกิจในส่วนที่เกี่ยวกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจากกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

๒. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๖. ประเด็นการปฏิรูป (ต่อ)

๓. ให้คณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินหกคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การบัญชี การเงิน การบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์ หรือด้านสหกรณ์ เป็นกรรมการ ให้เลขาธิการสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการ

๔. ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่งเสริมและพัฒนา ตลอดจนกำกับดูแลการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน รวมถึงกำหนดอัตราเงินสมทบที่จะเรียกเก็บจากสหกรณ์สมาชิก

๖. ประเด็นการปฏิรูป (ต่อ)

๕. ให้สำนักงานมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

๑) การส่งเสริมและพัฒนา

- พัฒนาหลักสูตรและจัดอบรมด้านวิชาการและความรู้แก่กรรมการของสหกรณ์เช่นเดียวกับสถาบันกรรมการบริษัท (Institute of Directors)

- พัฒนาหลักสูตรด้านการเงิน การบัญชีและการบริหารเพื่อพัฒนาทักษะของผู้บริหารสหกรณ์ให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานวิชาชีพ

- จัดฝึกอบรมแก่สมาชิกสหกรณ์ให้เข้าใจหลักการสหกรณ์และความรับผิดชอบของสมาชิกในการตรวจสอบและกำกับการบริหารของสหกรณ์เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเองอย่างถูกต้อง

- ในการฝึกอบรม ให้สำนักงานฯ ร่วมมือกับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่มีมาตรฐาน

๖. ประเด็นการปฏิรูป (ต่อ)

๒) การกำกับดูแล

- ให้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย สามารถกำหนดกฎเกณฑ์การบริหารความเสี่ยง กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการและผู้บริหารสหกรณ์สมาชิก มีมาตรฐานธรรมาภิบาล กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ทั้งประเภทสมาชิกสามัญและสมาชิกสมทบ หลักเกณฑ์การควบรวมและยกเลิกสหกรณ์ พิจารณาหลักเกณฑ์การลงทุนที่เหมาะสม

๖. ประเด็นการปฏิรูป (ต่อ)

๓) ทุนและทรัพย์สินของสำนักงาน

สำนักงานฯ จะต้องมีรายได้ที่เพียงพอต่อการบริหารและพัฒนา มีทุนและทรัพย์สินในการดำเนินงานประกอบด้วย

๑) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

๒) เงินสมทบจากสหกรณ์สมาชิกตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

๓) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน

๔) อื่น ๆ

๗. ตัวบ่งชี้ผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรม

๑. การจัดตั้งองค์กรอิสระที่มีโครงสร้างที่เหมาะสมและสามารถหารายได้ที่พอเพียงจากการเก็บค่านำส่งจากยอดเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์จะทำให้สามารถสร้างบุคลากรที่เข้มแข็ง ดึงดูดผู้สนใจเข้าร่วมงาน นำไปสู่การยกระดับการกำกับและพัฒนาระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต่อไป

๒. ผู้ฝากเงินในสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับมากขึ้นและมีความเชื่อมั่นในการฝากเงินกับสหกรณ์ออมทรัพย์มากขึ้น

๓. ในระยะยาวการยกระดับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีฐานะการดำเนินการที่ดีรวมกันเป็น “ธนาคารสหกรณ์” จะช่วยเพิ่มความหลากหลายของบริการทางการเงิน และสร้างความเข้มแข็งให้กับสหกรณ์ที่เข้าร่วม

๘. ผลกระทบเชิงบวกต่อประชาชนในวงกว้าง

๑. จะช่วยให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์กว่า ๒.๗ ล้านคน ได้รับบริการทางการเงินที่ดีขึ้นในระยะยาว และมีความมั่นคงในการฝากเงิน

๒. ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ สามารถก้าวขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง และเป็นกลไกสำคัญทางการเงิน นำไปสู่ Financial inclusion และเป็นแหล่งทุนในระบบที่กว้างขวางมากขึ้น และลงไปถึงฐานล่างของปิรามิดมีรายได้มากขึ้น

คณะกรรมาธิการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง จึงขอนำเสนอรายงานการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เพื่อให้สภาปฏิรูปแห่งชาติได้โปรดพิจารณา หากสภาปฏิรูปเห็นชอบด้วย ขอได้โปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป