



รายงาน

ของ

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ด้านเศรษฐกิจ

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน”

*๗/๑๒/สปช.

สำนักกรรมการ ๑

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ด่วนที่สุด

(สำเนา)

ที่ (สปท) ๑๙๙๙ / ๒๕๕๙

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๕ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ

กราบเรียน ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ นั้น ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

๑. นายสถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายรังสรรค์ ศรีวรศาสตร์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายณิศสร นาวานุเคราะห์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายทวีศักดิ์ กอนันต์กุล	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. พลเอก วิชิต ยาทิพย์	ที่ปรึกษากรรมการ
๖. นายปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา	ที่ปรึกษากรรมการ
๗. นายมนู เลียวไพโรจน์	ที่ปรึกษากรรมการ
๘. นายสันตศักดิ์ จรุงญู งามพิเชษฐ์	ที่ปรึกษากรรมการ
๙. นายสมชัย ฤชุพันธุ์	โฆษกกรรมการ
๑๐. นายกฤษฎา จีนะวิจารณ์	ผู้ช่วยโฆษกกรรมการ
๑๑. นายกลินท์ สารสิน	กรรมการ
๑๒. นายเฉลิมศักดิ์ อปสุวรรณ	กรรมการ
๑๓. นายชูชาติ อินสว่าง	กรรมการ
๑๔. นายชูศักดิ์ เกวี	กรรมการ
๑๕. นายดุสิต สีสกุลทรัพย์	กรรมการ
๑๖. พันเอก ธนศักดิ์ มิตรภานนท์	กรรมการ
๑๗. นายธนศพล ธนบุญวัฒน์	กรรมการ
๑๘. นายเลิศวิโรจน์ โกวัฒนะ	กรรมการ
๑๙. นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์	กรรมการ
๒๐. นายสุวัฒน์ จิราพันธุ์	กรรมการ

/๒๑.นางอรมน ทรัพย์ทวีธรรม...

- | | |
|-------------------------------|----------------------------|
| ๒๑. นางอรมน ททรัพย์วิธรรม | กรรมาธิการ |
| ๒๒. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล | เลขานุการกรรมาธิการ |
| ๒๓. นางปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล | ผู้ช่วยเลขานุการกรรมาธิการ |

บัดนี้ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาศึกษารายงานเรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” ตามแผนการปฏิรูปของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ เสร็จแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศพิจารณา และหากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบ ขอให้โปรดส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) สติത്യ ลิมพงค์พันธุ์

(นายสติത്യ ลิมพงค์พันธุ์)

ประธานกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านเศรษฐกิจ

สำนักกรรมาธิการ ๑

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๗๒, ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๘๐

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๗๙

สำเนาถูกต้อง

(นางสาวทยาวารณ สุภดิษฐ์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ ๑

นายกฤษณะ กิตติธทรัพย์/ร่าง
นางจิระชญา ชินะประภา/พิมพ์
นางสาวพิมพ์อภา พันธุ์ลี/ตรวจ

สารบัญ
รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านเศรษฐกิจ
เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน”

๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. ปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชากรระดับฐานราก	๒
๓. สถานภาพของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบัน	๓
๔. ประเด็นปัญหา	๑๐
๕. วัตถุประสงค์	๑๑
๖. วิธีการพิจารณาศึกษา	๑๒
๗. ประเด็นการปฏิรูป	๑๒
๘. กำหนดเวลาการปฏิรูป	๑๕
๙. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ	๑๕

รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านเศรษฐกิจ
เรื่อง "การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน"

๑. หลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดค่านิยมของสหกรณ์ว่าหมายถึงคณะบุคคลซึ่งร่วมกันทำกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน คณะบุคคลที่จัดตั้งสหกรณ์จะต้องจดทะเบียนการจัดตั้งตามกฎหมายและทำกิจการร่วมกันตามประเภทสหกรณ์ที่จดทะเบียนไว้

สหกรณ์ในปัจจุบันมี ๗ ประเภท ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์การประมง สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน สมาชิกของสหกรณ์จะต้องเป็นบุคคลธรรมดาและมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับของสหกรณ์

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นกิจการประเภทเดียวกัน คือ รับฝากเงินและให้กู้ยืมแก่สมาชิกเป็นหลัก แต่สหกรณ์ทั้ง ๒ ประเภทนี้ต่างที่สมาชิก กล่าวคือ สหกรณ์ออมทรัพย์มีสมาชิกเป็นบุคคลที่มีอาชีพเดียวกันหรือทำงานในสถานประกอบการเดียวกัน ในขณะที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนมีสมาชิกเป็นบุคคลที่อาศัยในชุมชนเดียวกัน ดังนั้น สหกรณ์เครดิตยูเนียนก็คือสหกรณ์ออมทรัพย์ประเภทหนึ่งนั่นเอง เพราะการจัดตั้งสหกรณ์ทั้งสองประเภทนี้มีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือการรับฝากเงินและการให้กู้แก่สมาชิก เพื่อเติมเต็มช่องว่างทางการเงินที่ประชาชนระดับฐานรากไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจเอกชนซึ่งมุ่งแสวงกำไร และการให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานรากสำหรับธนาคารพาณิชย์นั้นมีต้นทุนต่อหน่วยสูง หรือในบางกรณีมีความเสี่ยงสูงกว่าการให้บริการแก่ธุรกิจหรือประชาชนที่มีรายได้ปานกลางที่ค่อนข้างมั่นคง การให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานรากจึงไม่คุ้มทุนในเชิงพาณิชย์ แม้รัฐจะจัดให้มีสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเพื่อเติมเต็มช่องว่างของธนาคารพาณิชย์ก็ไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจึงเป็นสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์ที่จะเติมเต็มช่องว่างนี้อีกทางหนึ่ง

การที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจะส่งเสริมให้สมาชิกช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ตามหลักการสหกรณ์นั้นจะต้องส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักออมทรัพย์เป็นเป้าหมายหลัก ซึ่งในระบบสหกรณ์สามารถทำได้ ๒ รูปแบบ คือ การออมในรูปแบบเงินฝาก และการออมโดยการซื้อหุ้นของสหกรณ์เป็นประจำทุกเดือน สหกรณ์สามารถนำเงินออมที่รวบรวมมาได้ไปให้สมาชิกกู้เพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็น และในกรณีที่มีเงินเหลือก็สามารถนำไปลงทุนโดยการซื้อตราสารต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงต่ำ ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น สหกรณ์จึงมิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อมุ่งแสวงกำไรเป็นเป้าหมายหลัก แต่เน้นการพึ่งพาตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพราะเหตุนี้รัฐจึงให้การสนับสนุนการดำเนินงานของสหกรณ์ด้วยการยกเว้นภาษี

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้เงินกู้แก่สมาชิกโดยหักเงินชำระหนี้จากเงินเดือนทุกเดือน และกำหนดให้มีสมาชิกคนอื่นค้ำประกันเงินกู้ด้วย ดังนั้นสหกรณ์โดยทั่วไปจึงถือว่าการให้กู้แก่สมาชิกมีความเสี่ยงต่ำ ยิ่งไปกว่านั้นผู้มีส่วนได้เสียของสหกรณ์คือสมาชิกเองเป็นส่วนใหญ่ หน่วยงานกำกับกิจการสหกรณ์ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จึงไม่เข้มงวดเหมือนธนาคาร

แห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ยังมีได้เป็นสมาชิกของบริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (Credit Bureau) สหกรณ์จึงไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับภาระหนี้ภายนอกและประวัติ การชำระหนี้ของสมาชิก ข้อมูลที่สหกรณ์มีอยู่ก็เพียงแต่รายได้เท่านั้น ซึ่งไม่ครบถ้วน ความเสี่ยงในการให้ กู้แก่สมาชิกจึงยังคงมีอยู่

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนของประเทศไทยได้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง สามารถให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานรากโดยการเติมเต็มช่องว่างของบริการธนาคารพาณิชย์ได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะการพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์และผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ ๆ สหกรณ์บางแห่งได้ขยายกิจการไป ในเชิงพาณิชย์มากขึ้นโดยขาดความชำนาญเท่าที่ควร จึงทำให้สหกรณ์ที่ขยายกิจการนั้นเริ่มประสบปัญหาใน การดำเนินงาน

อย่างไรก็ตามในภาพรวมผลประกอบการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน อยู่ในระดับน่าพอใจและดีกว่าสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ แต่เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิต ยูเนียนในปัจจุบันมีการทำธุรกรรมระหว่างกันมากขึ้นทั้งในรูปการรับฝากจากสหกรณ์อื่นและมีการให้กู้ระหว่าง กัน รวมทั้งมีการนำเงินไปลงทุนภายนอก การขาดความเชี่ยวชาญในการบริหารความเสี่ยงต่าง ๆ อาจทำให้เกิด ความเสียหายขึ้นได้ ซึ่งจะมีผลกระทบในวงกว้างและมีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของระบบ สภาพของปัญหา มีความคล้ายคลึงกับระบบธนาคารพาณิชย์ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติ จึงมีความประสงค์จะศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นการเฉพาะ เพื่อส่งเสริมความมั่นคงและความเชื่อมั่น เพื่อให้สหกรณ์ทั้ง ๒ นี้มี บทบาทสำคัญในระบบการเงินของประเทศไทยต่อไป

๒. ปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชากรระดับฐานราก

บริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ไทยมีการกระจายอย่างกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่ทั้งในเมือง และชนบท บริการของธนาคารพาณิชย์มีทั้งการจัดตั้งสาขา การติดตั้งเครื่องเอทีเอ็ม และการใช้ระบบ อิเล็กทรอนิกส์ในการโอนเงินและชำระเงินโดยไม่ต้องใช้เงินสด สัดส่วนของประชาชนที่เข้าถึงบริการของ ธนาคารพาณิชย์สูงถึงร้อยละ ๗๓ ซึ่งนับว่าสูงที่สุดในอาเซียน (ไม่รวมสิงคโปร์ ซึ่งมีสัดส่วนถึงร้อยละ ๙๘ ส่วนในประเทศมาเลเซียมีสัดส่วนรองจากไทยคือมีเพียงร้อยละ ๖๖) แม้กระนั้นประชาชนที่มีรายได้น้อย โดยเฉพาะในชนบทห่างไกล ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการธนาคารอีกมาก หากจะพิจารณาจากบัญชีเงินฝากใน สถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ก็ให้เห็นสภาพปัญหาได้ชัดเจน

ตารางที่ ๑ : สถาบันการเงินหลักของผู้ฝากเงิน (%)

รายละเอียด	กรุงเทพ	ตัวเมืองในต่างจังหวัด	ชนบท	รวม
ไม่มีบัญชีเงินฝาก	๘.๘	๑๕.๑	๒๐.๕	๑๘.๑
ธนาคารพาณิชย์	๘๕.๘	๖๔.๐	๓๓.๙	๔๕.๗
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	๔.๗	๑๖.๔	๓๕.๙	๒๘.๕
สหกรณ์	๐.๖	๒.๔	๒.๗	๒.๔
กลุ่มออมทรัพย์	๐.๑	๒.๐	๗.๐	๕.๒
รวม	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐

จากตารางข้างต้นจะเห็นว่า ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเป็นสถาบันการเงินหลักของประชาชนทุกเขตพื้นที่ ส่วนสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์เป็นสถาบันที่มีความสำคัญสำหรับประชาชนในต่างจังหวัดโดยเฉพาะในเขตชนบท แต่ก็ยังมีประชาชนอีกร้อยละ ๑๘.๑ ที่ไม่สามารถหรือไม่ต้องการเข้าถึงบริการทางการเงินทุกรูปแบบ เฉพาะในชนบทนั้นมีถึงร้อยละ ๒๐.๕ แม้ในกรุงเทพฯ และในเขตเมืองในจังหวัดอื่น ๆ เองก็มีประชาชนที่ไม่มีบัญชีเงินฝากถึงร้อยละ ๘.๘ และ ๑๕.๑ ตามลำดับ

๓. สถานภาพของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบัน

จากรายงานของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ประจำปี ๒๕๕๘ มีสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่จดทะเบียน ๒,๐๓๖ แห่ง (สหกรณ์ออมทรัพย์ ๑,๔๔๘ แห่งและสหกรณ์เครดิตยูเนียน ๕๘๘ แห่ง) แต่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์สามารถรวบรวมข้อมูลได้เพียง ๑,๘๖๖ แห่ง เป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ ๑,๓๔๙ แห่งและสหกรณ์เครดิตยูเนียน ๕๑๗ แห่ง ตารางที่ ๒ แสดงการกระจายของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในภูมิภาคต่าง ๆ

ตารางที่ ๒ จำนวนสหกรณ์และจำนวนสมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน
จำแนกเป็นรายภาค (พ.ศ.๒๕๕๘)

ภาค	สหกรณ์ออมทรัพย์ และ สหกรณ์เครดิตยูเนียน					
	จำนวนสหกรณ์ (แห่ง)	%	จำนวนสมาชิก (คน)	%	สินเชื่อ	เงินรับฝาก
กรุงเทพและปริมณฑล	๕๙๗	๓๒	๑,๕๙๕,๓๐๘	๔๑	๔๘๐,๖๒๔	๒๙๙,๗๙๔
ภาคกลาง	๘๖	๔.๖	๑๑๑,๐๓๖	๒.๘	๓๕,๑๑๔	๖,๙๐๔
ภาคตะวันตก	๑๔๔	๐.๘	๓๒๔,๒๐๓	๘.๓	๓๒,๐๗๙	๑๔,๕๒๓
ภาคตะวันออก	๑๘๙	๑๐.๑	๒๓๒,๒๓๔	๖	๕๒,๕๖๙	๑๔,๕๐๙
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๓๔๓	๑๘.๔	๖๔๔,๔๘๔	๑๖.๕	๒๑๕,๙๙๑	๖๑,๑๕๔
ภาคใต้	๒๐๗	๑๑	๔๕๖,๓๓๕	๑๑.๕	๙๔,๕๓๐	๔๖,๐๔๗
ภาคเหนือ	๓๐๐	๑๖.๑	๕๕๒,๓๐๓	๑๓.๙	๑๓๒,๘๔๑	๖๕,๗๒๓
รวมทั้งสิ้น	๑,๘๖๖	๑๐๐	๓,๘๙๕,๙๐๓	๑๐๐	๑,๐๔๓,๗๔๘	๕๐๘,๖๕๔

จากตารางที่ ๒ จะเห็นว่าสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนทั้ง ๑,๘๖๖ แห่ง มีสมาชิก ๓.๙ ล้านคน และส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ประมาณร้อยละ ๓๒ ของทั้งประเทศ มีสมาชิกร้อยละ ๔๑ ของทั้งประเทศ และ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสหกรณ์ร้อยละ ๑๘.๕ ของทั้งประเทศ มีสมาชิกร้อยละ ๑๖.๕ ส่วนภาคอื่น ๆ มีขนาดและสัดส่วนใกล้เคียงกัน คือ ประมาณร้อยละ ๑๐-๑๒ ของทั้งประเทศ

ตารางที่ ๓ สถานะการเงินของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์

รายละเอียด	สหกรณ์ออมทรัพย์		สหกรณ์เครดิตยูเนียน		รวม		เพิ่ม/ลด ปี ๒๕๕๘- ๒๕๕๗	%
	๒๕๕๘	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๗		
จำนวนสมาชิก	๓,๐๕๘,๙๘๘	๒,๙๘๐,๔๖๑	๘๕๘,๖๗๔	๘๒๗,๗๘๔	๓,๙๑๗,๖๖๒	๓,๘๐๘,๒๔๕	๑๐๙,๔๑๗	๐.๙๗
เงินออมของสมาชิก (ล้านบาท)	๑,๔๑๓,๒๖๔	๑,๒๖๑,๐๗๔	๔๔,๓๗๙	๔๑,๔๓๐	๑,๔๕๗,๖๔๓	๑,๓๐๒,๕๐๔	๑๕๕,๑๓๘	๐.๑๒
ทุนเรือนหุ้น	๘๐๒,๕๙๖	๗๓๓,๖๑๕	๒๒,๓๐๐	๒๐,๕๘๕	๘๒๔,๘๙๖	๗๕๔,๒๐๐	๗๐,๖๙๖	๐.๐๙
เงินฝาก	๖๑๐,๖๖๘	๕๒๗,๔๕๙	๒๒,๐๗๙	๒๐,๘๕๔	๖๓๒,๗๔๗	๕๔๘,๓๑๓	๘๔,๔๓๓	๐.๑๕
เงินออมต่อสมาชิก (บาท)	๔๖๒,๐๐๔	๔๓๓,๑๑๔	๕๑,๖๘๓	๕๐,๐๕๐	๕๑๓,๖๘๗	๔๘๓,๑๖๔	๓๐,๕๒๓	๐.๐๖
หนี้สินของสมาชิก (ล้านบาท)	๑,๕๙๒,๗๒๑	๑,๔๖๙,๓๒๐	๔๕,๐๓๘	๔๓,๒๒๘	๑,๖๓๗,๗๕๙	๑,๕๑๒,๕๔๘	๑๒๕,๒๑๑	๐.๐๘
หนี้สินต่อสมาชิก (บาท)	๕๐๒,๖๖๙	๔๒๙,๙๘๔	๕๒,๔๒๒	๕๒,๒๒๑	๕๕๕,๐๘๑	๔๘๒,๒๐๕	๗๒,๘๗๕	๐.๑๕

ที่มา: สารสนเทศนํารู้ทางการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ ปี ๒๕๕๘ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

จากตารางที่ ๓ เมื่อเปรียบเทียบโดยขนาด จะเห็นว่าสหกรณ์ออมทรัพย์มีสมาชิกมากกว่าสหกรณ์เครดิตยูเนียน ๓.๖ เท่า มีเงินออมมากกว่า ๓.๒ เท่า และมีหนี้มากกว่า ๓.๕ เท่า สหกรณ์ออมทรัพย์มีเงินออมเฉลี่ยคนละ ๔๖๒,๐๐๔ บาท แต่มีหนี้เฉลี่ยคนละ ๕๐๒,๖๖๙ บาท ในขณะที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนมีเงินออมเฉลี่ยคนละ ๕๑,๖๘๓ บาท แต่มีหนี้เฉลี่ยคนละ ๕๒,๔๒๒ บาท

ตารางที่ ๔ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจำแนกตามขนาดสินทรัพย์

(ล้านบาท)

ขนาดสินทรัพย์	สหกรณ์ออมทรัพย์	สหกรณ์เครดิตยูเนียน	รวม	%	มูลค่าสินทรัพย์เฉลี่ย
๐-๑๐๐ ลป.	๖๑๓	๔๑๕	๑,๐๒๘	๕๕.๑	๒๔.๙๖
>๑๐๐-๑,๐๐๐ ลป.	๔๒๕	๙๖	๕๒๑	๒๗.๙	๓๗๖.๗๒
>๑,๐๐๐-๑๐,๐๐๐ ลป.	๒๖๐	๖	๒๖๖	๑๔.๒	๓,๓๖๐.๘๐
>๑๐,๐๐๐-๕๐,๐๐๐ ลป.	๕๐	-	๕๐	๒.๗	๑๘,๑๘๐
>๕๐,๐๐๐ ลป.	๑	-	๑	๐.๑	๘๐,๑๘๘.๒๑
	๑,๓๕๙	๕๑๗	๑,๘๖๖	๑๐๐	

ที่มา : กลุ่มวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน กรมตรวจบัญชี (๒๕๕๘)

ตารางที่ ๔ แสดงการกระจายตัวของสหกรณ์ตามขนาดสินทรัพย์ จะเห็นว่า สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในประเทศไทย ส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก คือร้อยละ ๕๕.๑ หรือกว่าครึ่งหนึ่งมีสินทรัพย์ไม่เกิน ๑๐๐ ล้านบาท และถ้านับรวมสหกรณ์ที่มีขนาดสินทรัพย์ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท จะมีถึงร้อยละ ๙๗.๒ สหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีสินทรัพย์เกิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท มีเพียง ๑ แห่ง มีสินทรัพย์ ๘๐,๑๘๘.๒๑ ล้านบาท นอกจากนี้ ยังเห็นได้ว่า สหกรณ์ออมทรัพย์มีจำนวนสหกรณ์และสินทรัพย์มากกว่า สหกรณ์เครดิตยูเนียนมาก

ตารางที่ ๕ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีสถานะขาดทุน จำแนกตามขนาดสินทรัพย์

ขนาดสินทรัพย์	สหกรณ์ออมทรัพย์	สหกรณ์เครดิตยูเนียน	รวม
๐-๑๐๐ ลบ.	๑๖	๒๖	๔๒
>๑๐-๑๐๐ ลบ.	๕	๑๐	๑๕
>๑๐๐-๕๐๐ ลบ.	๑	๓	๔
>๕๐๐-๑,๐๐๐ ลบ.	๑	๐	๑
>๑,๐๐๐-๑๐,๐๐๐ ลบ.	๐	๑	๑
>๑๐,๐๐๐ ลบ.	๐	๐	๐
รวม	๒๓	๔๐	๖๓

ที่มา : กลุ่มวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (๒๕๕๘)

ตารางที่ ๕ แสดงจำนวนสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีสถานะขาดทุน ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนว่า สหกรณ์ที่มีขนาดเล็กมาก คือมีสินทรัพย์ไม่เกิน ๑๐๐ ล้านบาท โดยเฉพาะสหกรณ์เครดิตยูเนียน ประสบผลการดำเนินงานขาดทุนมากที่สุดรวม ๓๖ แห่ง จากจำนวนที่ขาดทุนทั้งหมด ๔๐ แห่ง ส่วนสหกรณ์ออมทรัพย์ขาดทุน ๒๑ แห่ง จากจำนวน ๒๓ แห่ง น่าสังเกตว่าสหกรณ์ขนาดใหญ่ที่มีสินทรัพย์เกิน ๕๐๐ ล้านบาท มีผลขาดทุน เพียง ๒ แห่งในกรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนียนได้แก่ สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น และที่มีสินทรัพย์ขนาดเกิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ไม่มีแห่งใดขาดทุนเลย

ตารางที่ ๖ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีสถานะขาดทุน จำแนกเป็นรายภาค

ภาค	สหกรณ์ออมทรัพย์	สหกรณ์เครดิตยูเนียน	รวม	%
กรุงเทพและปริมณฑล	๖	๓	๙	๑๔.๓
ภาคกลาง	๑	๑	๒	๓.๒
ภาคตะวันตก	๑	๑	๒	๓.๒
ภาคตะวันออก	๐	๖	๖	๙.๕
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๗	๗	๑๔	๒๑.๘
ภาคใต้	๕	๔	๙	๑๔.๓
ภาคเหนือ	๓	๘	๑๑	๑๗.๕
	๒๓	๔๐	๖๓	๑๐๐

ที่มา : กลุ่มวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (๒๕๕๘)

ตารางที่ ๖ แสดงการกระจายตัวตามรายภาคของสหกรณ์ที่มีผลขาดทุน จะเห็นได้ว่า สหกรณ์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนขาดทุนมากกว่าภาคอื่น ๆ ของประเทศ และมีจำนวนถึงร้อยละ ๓๘ ของทั้งประเทศ กรุงเทพและปริมณฑล และภาคใต้มีจำนวนสหกรณ์ที่ขาดทุนเท่ากัน คือ ภูมิภาคละ ๙ แห่ง หรือร้อยละ ๑๔.๓ ภาคเหนือ มี ๑๑ แห่ง ภาคกลางและภาคตะวันตก จัดว่าสหกรณ์ประสบความสำเร็จมากกว่าภูมิภาคอื่น ๆ คือขาดทุนเพียงภาคละ ๒ แห่ง คือร้อยละ ๓.๒

ตารางที่ ๗ แหล่งที่มาและใช้ไปของเงินทุนสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

	๒๕๕๘		๒๕๕๗		เพิ่ม/ลด ๕๗/ ๕๘ (%)
	ล้านบาท	(%)	ล้านบาท	(%)	
ภายใน					
เงินฝากของสมาชิก	๑,๖๐๙,๕๒๕.๗๔	๗๖.๕๕	๑,๔๔๐,๑๖๘	๗๔.๖๐	๑๑.๗๖
ทุนของสหกรณ์	๖๓๒,๗๔๗	๓๙.๓๑	๕๔๘,๓๐๔	๒๗.๙๐	๑๕.๔๐
อื่น ๆ	๙๖๒,๔๘๑	๕๙.๘๐	๘๗๘,๔๘๕	๔๖.๐๐	๙.๕๖
	๑๔,๒๙๘	๐.๘๙	๑๓,๓๗๙	๐.๗๐	๖.๘๗
ภายนอก					
เงินฝากจากภายนอก	๔๙๓,๑๔๙	๒๓.๙๕	๕๐๔,๐๕๗	๒๕.๔๐	-๒.๑๖
เงินกู้ระยะสั้น	๓๑,๗๑๐	๖.๖๐	๒๘,๙๕๘	๑.๐๐	๙.๕๐
เงินกู้ระยะยาว	๓๒๙,๕๖๙	๖๘.๕๙	๓๔๗,๓๒๘	๑๘.๐๐	-๕.๑๑
หนี้สินอื่น	๑๓๑,๔๔๕	๒๗.๓๖	๑๒๗,๕๒๙	๖.๔๐	๓.๐๗
	๔๒๖	๐.๐๙	๒๔๒	๐.๐๐	๗๖.๐๕
รวม	๒,๑๐๒,๖๗๕	๑๐๐.๐๐	๑,๙๔๔,๒๒๕	๑๐๐.๐๐	๘.๑๕
การใช้ไป					
เงินสด	๐		๐		
ลูกหนี้สุทธิ	๑๒๕,๕๒๖	๖.๑๐	๑๐๒,๙๔๓	๕.๒๐	๒๑.๙๔
หลักทรัพย์/ตราสาร	๑,๗๑๘,๓๕๗	๘๓.๔๔	๑,๕๙๕,๘๗๓	๘๒.๕๐	๗.๖๘
ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์	๒๔๓,๕๓๖	๑๑.๘๓	๒๒๓,๓๖๒	๑๑.๖๐	๙.๐๓
สินทรัพย์อื่น	๘,๓๓๓	๐.๔๐	๘,๐๙๑	๐.๓๐	๒.๙๙
	๑๑,๗๑๗	๐.๕๗	๙,๐๕๔	๐.๔๐	๒๙.๔๑
รวม	๒,๑๐๗,๔๖๘	๑๐๒.๓๓	๑,๘๙๑,๕๕๙	๑๐๐.๐๐	๑๑.๕๐

ในปี ๒๕๕๘ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีเงินทุนที่มาจากแหล่งภายในประมาณ ๑.๖๑ ล้านบาท และได้จากแหล่งภายนอกประมาณ ๐.๔๙ ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน ๗๖ : ๒๔ เมื่อเปรียบเทียบกับปี ๒๕๕๗ จะเห็นการพึ่งพาเงินทุนจากแหล่งภายนอกลดลงเล็กน้อย แหล่งเงินทุนภายในประกอบด้วยเงินฝากของสมาชิกร้อยละ ๓๙.๓ และเป็นทุนเรือนหุ้นและอื่น ๆ ร้อยละ ๖๐.๗ ส่วนแหล่งเงินทุนภายนอกส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ระยะสั้นร้อยละ ๖๘.๖ และระยะยาว ร้อยละ ๒๗.๔ ดังนั้นจะเห็นว่าสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบันมีการกู้ยืมและฝากเงินระหว่างกันและมีการกู้เงินจากแหล่งภายนอกมามาก ความเชื่อมโยงสูงระหว่างกันเป็นความเสี่ยงประเภทหนึ่ง หากสหกรณ์ขนาดใหญ่แห่งหนึ่งประสบปัญหา จะมีผลกระทบต่อสหกรณ์อื่น ๆ ด้วย และอาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของระบบได้

ในด้านการใช้ไปของเงินทุน ก็จะพบว่าร้อยละ ๘๓.๔๔ เป็นเงินให้กู้แก่สมาชิก และร้อยละ ๑๑.๘ การนำไปลงทุนในหลักทรัพย์และตราสารต่าง ๆ ซึ่งนับว่ามากพอสมควร พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้สหกรณ์สามารถลงทุนในตราสารทางการเงินเพื่อให้ได้ผลตอบแทนนอกเหนือจากการปล่อยกู้ตามปกติ ดังนั้น หากสหกรณ์เพิ่มขีดความสามารถในการลงทุนและการบริหารความเสี่ยงจะเพิ่มโอกาสจากผลตอบแทนในการลงทุนของในผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่หลากหลายมากขึ้น

ตารางที่ ๘ : ผลการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

(หน่วย: ล้านบาท)

รายละเอียด	สหกรณ์ออมทรัพย์		สหกรณ์เครดิตยูเนียน		รวม	
	๒๕๕๘	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๗	๒๕๕๘	๒๕๕๗
สินทรัพย์						
สินทรัพย์หมุนเวียน	๓๔๓,๗๒๓	๓๑๖,๒๖๐	๑๙,๕๐๑	๒๐,๐๙๐	๓๖๓,๒๒๔	๒๙๖,๑๗๐
เงินลงทุนระยะยาว	๑๙๖,๗๕๐	๑๗๗,๒๖๓	๒๔,๑๐๑	๒๓,๓๗๕	๒๒๐,๘๕๑	๑๕๓,๘๘๘
ลูกหนี้ระยะยาว	๑,๕๑๓,๓๘๔	๑,๓๘๗,๗๘๗	๙๕	๘๗	๑,๕๑๓,๔๗๙	๑,๓๘๗,๗๐๐
ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์	๔,๘๑๕	๔,๖๙๓	๓,๕๑๘	๓,๓๙๘	๘,๓๓๓	๑,๒๙๕
สินทรัพย์อื่น	๗๘๕	๕,๕๕๕	๗๙๗	๗๙๗	๖๕๔	๔,๗๕๘
รวม	๒,๐๕๙,๔๕๗	๑,๘๙๑,๕๕๘	๔๘,๐๑๓	๔๗,๗๔๘	๒,๑๐๗,๔๗๐	๑,๘๔๓,๘๑๐
หนี้สินและทุน						
หนี้สิน						
หนี้สินหมุนเวียน	๙๖๙,๖๑๐	๘๘๖,๓๙๐	๓๕,๕๑๔	๓๔,๐๑๕	๑,๐๐๕,๑๒๔	๘๕๒,๓๗๕
หนี้สินระยะยาว	๑๓๑,๔๔๕	๑๒๒,๖๒๗	๔,๗๙๐	๔,๙๐๑	๑๓๖,๒๓๕	๑๑๗,๗๒๖
หนี้สินอื่น	๓,๓๑๐	๑๒,๖๒๐	๓๒๐	๒๘๖	๓,๖๓๐	๑๒,๓๓๔
รวม	๑,๑๐๔,๓๖๕	๑,๐๒๑,๖๓๗	๔๐,๖๒๔	๓๙,๒๐๒	๑,๑๔๔,๙๘๙	๙๘๒,๔๓๕
ส่วนของผู้ถือหุ้น						
ทุนเรือนหุ้น	๘๐๒,๕๙๖	๗๓๓,๖๑๕	๒๒,๓๐๐	๒๐,๕๘๕	๘๒๔,๘๙๖	๗๑๓,๐๓๐
ทุนสำรอง	๗๕,๒๗๓	๖๘,๐๔๘	๑,๕๙๘	๑,๓๘๖	๗๖,๘๗๑	๖๖,๖๖๒
ทุนสะสมและอื่น ๆ	๑๓,๑๗๔	๘,๓๙๓	๗๙๖	๗๐๕	๑๓,๙๗๐	๗,๖๘๘
ขาดทุนสะสม	-๑,๒๔๓	-๓๘๙	-๑๕,๔๒๔	-๑๓๐	-๑๖,๖๖๗	-๒๕๙
กำไรสุทธิ	๖๕,๒๙๓	๖๐,๒๕๔	-๑,๘๘๒	-๑๓,๙๘๔	๖๓,๔๑๐	๗๔,๒๓๘
รวม	๙๕๕,๐๙๒	๘๖๙,๙๒๒	๗๘๘๔	๘๕๖๓	๙๖๒,๙๗๖	๘๖๑,๓๕๙
รวมหนี้สินและทุน	๒,๐๕๙,๔๕๗	๑,๘๙๑,๕๕๘	๔๘,๐๑๓	๔๗,๗๔๕	๒,๑๐๗,๔๗๐	๑,๘๔๓,๗๙๔

ที่มา สารสนเทศน่ารู้ทางการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ปี ๒๕๕๘ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

ในด้านการดำเนินงาน ในปี ๒๕๕๘ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น ๒.๑๐ ล้านล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นเงินลงทุนระยะยาว ๐.๒๒ ล้านล้านบาทและลูกหนี้ระยะยาว ๑.๕๑ ล้านล้านบาท คิดเป็นประมาณร้อยละ ๘๒ ของสินทรัพย์ทั้งหมด มีสินทรัพย์หมุนเวียน ๐.๓๙ ล้านล้านบาท ในขณะที่มีหนี้สินหมุนเวียน ๑.๐๐ ล้านล้านบาท ซึ่งแสดงถึงความเสี่ยงจากการขาดสภาพคล่องได้

เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานจะเห็นความแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ในปี ๒๕๕๘ สหกรณ์ออมทรัพย์มีผลกำไรสุทธิ ๖๕,๒๙๓ ล้านบาทขณะที่มีผลขาดทุนสะสม ๑,๒๔๓ ล้านบาท แต่สหกรณ์เครดิตยูเนียนมีผลขาดทุนสุทธิ ๑,๘๘๒ ล้านบาทและมีผลขาดทุนสะสม ๑๕,๔๒๔ ล้านบาท ผลการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียน จำนวนมากเช่นนี้ ส่วนใหญ่เกิดจากผลกระทบจากกรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น ซึ่งมีขนาดค่อนข้างใหญ่

เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบันมีการขยายขอบเขตการดำเนินงานออกไปจากเดิมอย่างกว้างขวาง สหกรณ์ขนาดใหญ่หลายแห่งมีขนาดสินทรัพย์เกือบเท่าธนาคารพาณิชย์ขนาดเล็ก และมีการทำธุรกรรมระหว่างกันอย่างกว้างขวาง การกำหนดมาตรฐานบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและเข้มงวดในการบังคับให้จัดทำและส่งรายงานงบการเงินตรงตามกำหนดเวลาเป็นเงื่อนไขสำคัญในการตรวจสอบเพื่อส่งเสริมให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีธรรมาภิบาล สามารถให้บริการทางการเงินแก่สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างยั่งยืน

สหกรณ์มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ดังนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็คือบรรดาสมาชิกทั้งหมด โดยเจตนาธรรมสมาชิกจึงมีหน้าที่ที่จะต้องพิทักษ์รักษาสิทธิและผลประโยชน์ของตนเองและของสมาชิกทั้งหมด แม้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีได้ระบุขอบเขตความรับผิดชอบของสมาชิกอย่างชัดเจน แต่สมาชิกก็สามารถใช้สิทธิในการกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ได้อย่างกว้างขวาง ทั้งโดยการกำหนดข้อบังคับของสหกรณ์ซึ่งระบุคุณสมบัติของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การเลือกตั้งกรรมการ และผู้บริหารระดับต่าง ๆ นอกจากนี้ในกรณีที่เห็นสมควรสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนสามารถทำหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญได้ และถ้าคณะกรรมการไม่เรียกประชุมภายในระยะเวลาที่กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจเรียกประชุมใหญ่วิสามัญได้

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนและมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางเช่นเดียวกัน ได้แก่

- มาตรา ๑๖ (๒) กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชี
(๓) แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชี
(๔) ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบ หรือได้ส่วนเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือฐานะการเงินของสหกรณ์
(๕) สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วน หรือเลิกสหกรณ์ ถ้าเห็นว่าสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก
.....
(๘) ออกระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ

- มาตรา ๑๗ นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งให้คณะกรรมการ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ หรือเชิญสมาชิกมาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ก็ได้
- มาตรา ๑๘ ให้นายทะเบียนหรือเจ้าหน้าที่ที่นายทะเบียนมอบหมายมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงาน
- มาตรา ๑๙ ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ เมื่อตรวจสอบแล้วให้รายงานต่อนายทะเบียนสหกรณ์
- มาตรา ๒๐ ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ให้นายทะเบียนมีอำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้
- มาตรา ๒๑ ในกรณีที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ให้นายทะเบียนร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้
- มาตรา ๒๒ ในกรณีที่คณะกรรมการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ให้นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งให้ปฏิบัติการดังต่อไปนี้
- (๑) ให้แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่กำหนด
 - (๒) ให้ระงับการปฏิบัติงานบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่อง
 - (๓) ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด
 - (๔) ให้คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือเฉพาะกรรมการที่เกี่ยวข้อง พ้นจากตำแหน่งกรรมการ

ดังนั้น จะเห็นว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดบทบาทของสมาชิก และของหน่วยงานกำกับไว้อย่างกว้างขวาง หากมีการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ก็เพียงพอที่จะให้ความมั่นใจได้ว่าการดำเนินงานของสหกรณ์เป็นไปโดยราบรื่น สามารถสร้างประโยชน์แก่สมาชิกตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งเป็นสหกรณ์

กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกจำนวนมาก รวมทั้งมีสมาชิกประเภทสมทบ และมีการให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบในการทำธุรกรรมในรูปแบบต่าง ๆ กับสหกรณ์ สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นให้ผลตอบแทนสูงทั้งในรูปดอกเบี้ยและเงินปันผล เพื่อจูงใจให้สมาชิกและสหกรณ์อื่นนำเงินมาฝาก ประชาชนเป็นจำนวนมากที่เห็นผลตอบแทนสูงก็สมัครเป็นสมาชิกสมทบ และนำเงินมาฝากเป็นจำนวนมาก สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นนำเงินที่ระดมได้มานี้ไปลงทุนและใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ซึ่งเบี่ยงเบนจากกิจการปกติของสหกรณ์และมีความเสี่ยงสูง รวมทั้งมีการทุจริตโดยกรรมการและผู้บริหาร

ในปี ๒๕๕๓ ผู้ตรวจสอบบัญชีพบข้อบกพร่องบางประการ จึงได้รายงานต่อกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้เสนอให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งคณะผู้ตรวจการสหกรณ์ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของสหกรณ์แต่ก็ถูกขัดขวางจากผู้บริหารสหกรณ์ จนในที่สุดได้เริ่ม

ดำเนินการในเดือนเมษายน ๒๕๕๓ โดยยอมให้เข้าตรวจเฉพาะข้าราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เท่านั้น กรรมการอื่น ๆ มิได้รับอนุญาตจากสหกรณ์ให้เข้าไปร่วมตรวจสอบด้วย

จากการตรวจสอบดังกล่าว พบข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

๑. มีการให้เงินกู้แก่สมาชิกสมทบที่เป็นบุคคลธรรมดาและที่เป็นนิติบุคคล จำนวน ๒๗-๒๘ ราย เป็นเงินกว่า ๑๑,๘๐๐ ล้านบาท สำหรับสมาชิกสมทบซึ่งเป็นนิติบุคคลนั้นยอมเป็นการฝ่าฝืน มาตรา ๓๓ (๒) ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ อยู่แล้ว แต่การให้กู้แก่สมาชิกสมทบซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาเกิดปัญหาในการตีความว่า แม้ข้อบังคับของสหกรณ์จะบัญญัติให้ทำได้ แต่จะฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสหกรณ์ หรือไม่ในที่สุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาว่าไม่สามารถทำได้

๒. สัญญาเงินกู้หลายฉบับมีความไม่ถูกต้องในเรื่องการลงนามในสัญญาเงินกู้ของผู้กู้ ผู้ให้กู้ และผู้ค้ำประกัน

๓. สหกรณ์ได้ให้ประธานกรรมการยืมเงินโดยตรงเป็นจำนวนเงินสูง โดยมิได้ระบுவัตถุประสงค์ของการกู้ และไม่มีผู้ค้ำประกัน

๔. มีการออกตัวสัญญาใช้เงินโดยไม่ถูกต้องเป็นจำนวนเงินสูง

๕. ดำเนินกิจการด้านประกัน ซึ่งสหกรณ์ไม่สามารถทำได้

๖. ประธานกรรมการได้ลงนามสั่งจ่ายเช็คเป็นจำนวนมาก และแต่ละฉบับมีจำนวนเงินสูง โดยไม่มีอำนาจ

หลังจากนายทะเบียนได้รับรายงานการตรวจสอบแล้ว จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา และมีมติให้สหกรณ์เสนอแผนฟื้นฟูต่อไป

๔. ประเด็นปัญหา

แม้การวิเคราะห์ข้างต้นจะแสดงว่าในภาพรวมสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีความแข็งแรง มีผลการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกเป็นส่วนใหญ่ และสามารถเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงินในระบบเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี แต่การวิเคราะห์ก็ชี้ให้เห็นจุดที่ควรจะต้องแก้ไขเพื่อส่งเสริมให้สหกรณ์ทั้ง ๒ กลุ่มนี้เติบโตได้เต็มตามศักยภาพ ประเด็นที่ควรแก่การพิจารณาแก้ไขมีดังต่อไปนี้

๑. สมาชิกขาดความรู้พื้นฐานทางการเงินและขาดความเข้าใจในหลักการของสหกรณ์

สมาชิกสหกรณ์ซึ่งรวมถึงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังขาดความรู้พื้นฐานทางการเงิน ได้แก่ ความมีวินัยในการใช้จ่าย การเก็บเงินออมและการวางแผนทางการเงินเพื่อให้การดำรงชีวิตในวัยต่าง ๆ มีความราบรื่น โดยไม่ต้องพึ่งผู้อื่น สามารถรู้เท่าทันกลุ่มมิถิลาชีพมิให้ถูกล่อลวงให้สูญเสียทรัพย์

นอกจากนี้ สมาชิกสหกรณ์ควรได้รับความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักการของสหกรณ์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้มีการออมเป็นหลักการเบื้องต้น และนำเงินออมนั้นมารวมกันเพื่อช่วยเหลือสมาชิกด้วยกันในยามจำเป็น ดังนั้น สมาชิกสหกรณ์จะต้องเข้าใจในบทบาทและหน้าที่ของตนเอง ในการกำกับดูแลให้สหกรณ์ดำเนินไปในทิศทางที่ถูกต้อง หลีกเลี่ยงความเสี่ยงต่าง ๆ อันเกิดจากการนำเงินออมนั้นไปลงทุนที่มีความเสี่ยงสูงเพื่อหวังผลตอบแทนที่สูงโดยขาดความชำนาญในการบริหารความเสี่ยงนั้น ๆ

๒. ระบบการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขาดประสิทธิภาพ

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นองค์กรซึ่งมีฐานะที่เป็นทั้งสหกรณ์และเป็นสถาบันการเงิน ดังนั้น ระบบการกำกับดูแลจึงต้องเน้นทั้งในด้านความเป็นสหกรณ์ และความเป็นสถาบันการเงิน

การกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบัน เน้นการกำกับในฐานะที่เป็นสหกรณ์เท่านั้น แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็เห็นได้ชัดว่าสหกรณ์ในปัจจุบันมีการทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างกันอย่างกว้างขวาง และสหกรณ์ขนาดใหญ่ก็มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานที่เบี่ยงเบนไปจากหลักการสหกรณ์รวมทั้งมีการทุจริตเกิดขึ้น แต่หน่วยงานกำกับก็มิได้ติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิดเท่าที่ควร หน่วยงานกำกับ จึงต้องพัฒนาขีดความสามารถในการตรวจสอบและกำกับการดำเนินงานด้านการเงินด้วย

อย่างไรก็ตาม ธุรกรรมทางการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนก็ไม่ซับซ้อนเท่าธนาคารพาณิชย์ และสหกรณ์ขนาดเล็กก็แทบจะมิได้ทำธุรกรรมอื่นใดมากกว่าการรับฝากและให้กู้ยืมระหว่างสมาชิก การกำกับดูแลจึงต้องแบ่งแยกความเข้มงวดที่ต่างกันด้วย

ดังนั้น หากจะส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้เป็นสหกรณ์ที่ทำหน้าที่สถาบันการเงินที่ให้บริการแก่สมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพและเต็มตามศักยภาพของแต่ละแห่งการกำกับดูแลจึงต้องแบ่งแยกบทบาทและความเข้มงวดที่แตกต่างกัน

๕. วัตถุประสงค์

ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเพียงบางแห่ง ในปัจจุบันมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของระบบสหกรณ์เป็นอย่างยิ่ง ทั้ง ๆ ที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อสหกรณ์จำนวนน้อย แต่เนื่องจากสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องมีขนาดใหญ่และจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องสูง จึงมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในวงกว้าง แนวทางการปฏิรูปจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันมิให้เกิดปัญหาเช่นนี้ขึ้นอีก และระงับความเสียหายมิให้ขยายไปในวงกว้าง โดยมีแนวทางดังนี้

๑. ยกระดับการกำกับดูแลระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้มีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาความเชื่อมั่นและความมั่นคงของระบบ และกำหนดให้ผู้มีหน้าที่กำกับดูแลมีอำนาจและยอมรับผิดชอบต่อผลการกำกับดูแลอย่างชัดเจน

๒. ส่งเสริมให้สมาชิกมีความรู้ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์อย่างแท้จริง มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อตนเองและมีความเอื้อเฟื้อต่อสมาชิกอื่น ๆ เพื่อความสงบสุขร่วมกัน

๓. ยกระดับการบริหารของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้มีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ เพื่อสนองความต้องการด้านสวัสดิการของสมาชิก ผู้บริหารมีความรู้ความสามารถในการบริหารทั้งด้านการเงิน การจัดทำบัญชีที่มีมาตรฐาน มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

๔. สร้างความเชื่อมั่นของสมาชิกและผู้ฝากเงินในสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เพื่อให้เป็นแหล่งระดมเงินออมและให้สินเชื่อแก่สมาชิก สามารถเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงินให้บริการทางการเงินเคียงคู่กับธนาคารพาณิชย์

๖. วิธีการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ได้มอบหมายให้คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการเงิน การคลัง พิจารณาศึกษาปัญหาและเสนอแนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน คณะอนุกรรมการฯ จึงได้ดำเนินการ ดังนี้

๑. ศึกษาเอกสารและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ได้แก่ รายงานของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกาศกระทรวงการคลัง ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่เกี่ยวข้องของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

๒. ศึกษาและทบทวนรายงานการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๓. เชิญหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาและการปฏิรูปสหกรณ์

๔. เชิญนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์มาแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

๕. รับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหารและสมาชิกชุมชนสหกรณ์

๗. ประเด็นการปฏิรูป

๑. ด้านการส่งเสริม

๑.๑ การส่งเสริมความเข้มแข็งของสหกรณ์ แม้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนส่วนใหญ่จะมีความเข้มแข็ง และสามารถสนองความต้องการบริการทางการเงินที่สมาชิกไม่สามารถได้รับจากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ แต่สมาชิกจำนวนมากยังขาดความเข้าใจในหลักการของสหกรณ์อย่างถูกต้อง เจตนารมณ์ของสหกรณ์คือการเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงินโดยการรวมพลังของสมาชิกในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ผลประโยชน์จากการเป็นสมาชิกจึงไม่ควรมุ่งไปที่ประเด็นผลตอบแทนจากการจ่ายเงินปันผล หรือการกู้โดยเสียดอกเบี้ยที่ถูกกว่าธนาคาร แต่ควรพิจารณาในวงกว้างถึงสวัสดิการและความมั่นคงในชีวิตซึ่งไม่สามารถหาได้จากสถาบันหรือองค์กรอื่น ๆ หน่วยการกำกับสหกรณ์จึงต้องเน้นความสำคัญของการส่งเสริมมากกว่าที่ผ่านมา

๑.๒ การให้ความรู้พื้นฐานทางการเงิน สมาชิกซึ่งรวมถึงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังขาดความรู้พื้นฐานทางการเงิน ได้แก่ ความรอบคอบในการใช้จ่าย การเก็บเงินออมอย่างมีเป้าหมายการวางแผนทางการเงินสำหรับช่วงวัยต่าง ๆ ของชีวิต มีการเตรียมตัวเพื่อการดูแลและพึ่งตนเองได้ในวัยชรา มีความเข้าใจในหลักการของดอกเบี้ย และความแตกต่างของค่าของเงินในปัจจุบัน และค่าของเงินในอนาคต มีความเข้าใจในความเสี่ยงต่าง ๆ ของการลงทุนและการประเมินความเสี่ยงในระดับที่สามารถรับได้ การใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำธุรกรรม และการป้องกันความเสี่ยง รวมตลอดถึงภัยทางการเงินจากกลุ่มมิจฉาชีพ เป็นต้น การให้ความรู้พื้นฐานทางการเงินควรเป็นภารกิจหลักประการหนึ่งในการส่งเสริมความเข้มแข็งของระบบสหกรณ์

๑.๓ การปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ของสหกรณ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ทบทวนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดประชุมใหญ่ในปัจจุบันเป็นอุปสรรคสำหรับสหกรณ์ที่มีสมาชิกจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วประเทศหรือแม้แต่ต่างประเทศ

ตลอดจนการจัดประชุมเพื่อขอมติจากที่ประชุมสำหรับระเบียบวาระที่สามารถขอมติจากสมาชิกด้วยวิธีอื่นได้ เป็นต้น

๒. ด้านการพัฒนา

๒.๑ การพัฒนาระบบ IT ปัจจุบันสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนขนาดใหญ่ได้นำระบบ IT มาใช้ในการบริหารภายในและใช้ในการทำธุรกรรมของสมาชิก เช่น การติดตั้ง ATM และการโอนเงิน on-line เป็นต้น แต่การนำระบบ IT มาใช้ยังมีจำกัดและขาดความร่วมมือในการเชื่อมโยงระหว่างกัน ดังนั้น จึงสมควรสนับสนุนให้สหกรณ์เหล่านี้มีแนวทางในการพัฒนาร่วมกัน รวมถึงโอกาสที่จะเชื่อมโยงระบบ IT ของสหกรณ์เข้ากับเครือข่ายของธนาคารเพื่อนำระบบสหกรณ์เชื่อมโยงเข้าสู่ระบบการชำระเงินของประเทศผ่านอิเล็กทรอนิกส์ การเชื่อมโยงที่กล่าวนี้จะทำให้ประชาชนระดับฐานรากในพื้นที่ห่างไกลสามารถโอนเงินและชำระเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเข้าถึงบริการภาครัฐและสวัสดิการต่าง ๆ ได้สะดวกขึ้น

๒.๒ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ทางการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนมีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการต่าง ๆ แก่สมาชิก เช่น เงินช่วยค่ารักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือเมื่อสมาชิกหรือบุคคลในครอบครัวเสียชีวิต และเงินช่วยเหลือค่าเล่าเรียนบุตร เป็นต้น สหกรณ์ขนาดใหญ่ นั้น มีศักยภาพที่รวมตัวกันเองในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินเพื่อส่งเสริมการออมแบบผูกพันที่มีเป้าหมาย เช่น การจัดตั้งกองทุนการออมเพื่อการศึกษาของบุตร กองทุนการออมเพื่อวัยเกษียณ ซึ่งจ่ายเป็นเบี้ยยังชีพตลอดชีพ เป็นต้น

๒.๓ การกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติของผู้บริหาร เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่ง ดังนั้น ผู้บริหารสหกรณ์ก็ควรมีความรู้ขั้นพื้นฐานทางด้านการเงินและธรรมาภิบาล สำหรับสหกรณ์ที่มีขนาดเล็ก ความรู้พื้นฐานประกอบด้วยความสามารถในการจัดทำบัญชี การบริหารเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ความรู้เบื้องต้นทางด้านกฎหมาย และหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร เป็นต้น แต่ในกรณีที่เป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ มีการทำธุรกรรมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ควรกำหนดหลักสูตรที่ยกระดับความรู้ความสามารถในการบริหารและจัดการ มีความเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงและความสามารถในการบริหารความเสี่ยงของธุรกรรมและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๔ การปรับระบบบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพ ปัจจุบัน สหกรณ์ต่าง ๆ มีอิสระในการกำหนดรอบบัญชีของตนเอง ซึ่งทำให้หน่วยงานกำกับมีความยุ่งยากในการติดตามการส่งงบการเงินให้ตรงตามรอบบัญชีของแต่ละสหกรณ์ นอกจากนี้การที่สหกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกัน มีรอบบัญชีที่ต่างกัน ทำให้การรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ภาพรวมอย่างถูกต้องไม่สามารถทำได้ จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนมีรอบบัญชีตรงกัน และมีการจัดทำบัญชีตามมาตรฐานของสถาบันการเงิน เช่น รายการสินทรัพย์ การจัดชั้นสินทรัพย์ ตลอดจนการกันสำรอง เป็นต้น

๒.๕ การพัฒนาระบบข้อมูล ระบบข้อมูลของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนในปัจจุบันจัดทำโดยกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ตามรูปแบบที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนดขึ้นเอง รูปแบบของข้อมูลนี้อาจจะสนองวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ แต่ไม่สามารถใช้ในการวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน จุดอ่อนและจุดแข็งต่าง ๆ เพื่อสร้างระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการจัดเก็บและการจัดทำข้อมูลรวมที่เหมาะสมสำหรับการตรวจสอบสถาบันการเงิน

๓. หน่วยงานกำกับดูแล

การกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนควรแบ่งแยกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เป็นสหกรณ์ และส่วนที่เป็นสถาบันการเงิน เนื่องจากความเป็นสหกรณ์เป็นหัวใจสำคัญของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน และเป็นระบบที่สามารถเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงินเพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิกได้ ในขณะที่เดียวกันความเป็นสถาบันการเงินก็มีความเสี่ยง รวมทั้งมีโอกาสที่จะพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารให้ก้าวหน้าไปอีกระดับหนึ่ง การกำกับดูแลจึงควรแยกออกจากกัน ดังนี้

๓.๑ การกำกับดูแลด้านสหกรณ์ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า แม้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจะมีบทบาทสำคัญและประสบความสำเร็จสูงในการส่งเสริมการออมของสมาชิก และการให้สินเชื่อแก่สมาชิกด้วยเงื่อนไขที่สะดวกกว่าธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น ๆ แต่เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพและโอกาสในการขยายบทบาทในอนาคต การกำกับดูแลด้านสหกรณ์จึงต้องเน้นบทบาทในการส่งเสริม และการแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นหน่วยงานที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญสูง จึงควรทำหน้าที่นี้อย่างเข้มแข็งต่อไป

๓.๒ การกำกับดูแลด้านความเป็นสถาบันการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นสถาบันการเงินที่มีความพิเศษต่างจากสถาบันการเงินอื่น ๆ ประการแรก เป็นกิจการที่มีได้มุ่งหวังกำไรเพื่อจ่ายเงินปันผลให้มากที่สุดแก่สมาชิก แต่เป็นกิจการซึ่งมีวัตถุประสงค์อื่น ๆ ด้วย ได้แก่ การส่งเสริมการช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก ดังนั้น แม้เงินปันผลที่ได้รับอาจจะไม่สูงมากนัก แต่สมาชิกก็ได้รับสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ ที่ไม่สามารถได้รับจากแหล่งอื่น ประการที่สอง เนื่องจากธุรกรรมทางการเงินส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง จึงไม่มีความซับซ้อน หรือมีความเสี่ยงสูงดังเช่น ธุรกรรมของธนาคาร ความเสี่ยงที่สำคัญสำหรับสหกรณ์ คือความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ (Operational risk) โดยเฉพาะความเสี่ยงจากความบกพร่องในการดำเนินงาน และความเสี่ยงจากการทุจริต ดังนั้น ระบบการกำกับดูแลจึงย่อมจะต้องแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีความเสี่ยงต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อน นอกจากนี้ มาตรการในการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนก็ไม่สมควรจะเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบ แต่ควรแยกความเข้มงวดในการกำกับดูแลตามขนาดและขอบเขตของกิจการ สหกรณ์ขนาดเล็กที่มีธุรกรรมระหว่างสมาชิกเท่านั้น ไม่ควรจะต้องตรวจสอบอย่างเข้มงวดเหมือนสหกรณ์ขนาดใหญ่ แม้สหกรณ์ขนาดใหญ่ก็ยังคงอาจมีความแตกต่างกันได้

เพื่อความเหมาะสม จึงควรแบ่งสหกรณ์เป็น ๒ ระดับ คือสหกรณ์ขนาดเล็กซึ่งมีสินทรัพย์ต่ำกว่า ๑๐ ล้านบาท มีจำนวนประมาณ ๓๕๐ แห่ง ระบบบัญชีและการตรวจสอบ ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนมาก มาตรการกำกับดูแลก็ไม่ซับซ้อนมากเช่นกัน ส่วนสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่ มีเงินออมมากกว่าการให้กู้ยืมแก่สมาชิก สามารถนำไปลงทุนในตราสารต่าง ๆ ตามที่หน่วยงานกำกับเป็นผู้กำหนด การทำธุรกรรมจะมีปริมาณและมูลค่าสูง โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดในด้านปฏิบัติการและการทุจริตจะสูงขึ้นด้วย ระบบการกำกับดูแลก็จะต้องมีความชำนาญในการตรวจสอบที่สูงขึ้น สำหรับสหกรณ์ที่มีขนาดสินทรัพย์มากเป็นพิเศษ หากมีความประสงค์จะทำธุรกรรมที่มีความสลับซับซ้อน และมีผลตอบแทนสูง การลงทุนที่เกินขอบเขต และหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จะต้องขออนุมัติจากหน่วยงานกำกับเป็นรายๆ ไป และหน่วยงานกำกับก็อาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในด้านคุณสมบัติของผู้บริหารที่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอในการลงทุนเช่นนั้น

ดังนั้น หน่วยงานกำกับสถาบันการเงินที่มีลักษณะพิเศษเช่นนี้ จึงต้องจัดตั้งเป็นองค์กรขึ้นใหม่เป็นองค์กรอิสระสามารถเลี้ยงตนเองได้ และมีความคล่องตัวที่จะจัดหาผู้บริหารที่มีความรู้ความชำนาญด้านวิชาชีพ เป็นผู้ดำเนินการ

๘. กำหนดเวลาการปฏิรูป

จัดตั้งสำนักงานกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน (๑๒ เดือน)

- ประสานความร่วมมือกับกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย ในการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและแหล่งที่มาของเงินทุน พร้อมทั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติสำนักงานกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. โดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเป็นผู้ผลักดันหลัก

- ประสานความร่วมมือกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ในการจัดทำร่างแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และฉบับแก้ไข พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ให้สอดคล้องกับบทบาทในการส่งเสริมและกำกับดูแลที่เปลี่ยนแปลงไป


- จัดทำระเบียบและข้อบังคับของสำนักงานกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พร้อมทั้งจัดหาบุคลากรที่มีคุณวุฒิและประสบการณ์ที่เหมาะสม

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจได้มีการประสานงานกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ได้รับทราบว่าการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสำนักงานกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ดำเนินการไปด้วยดีและจะสามารถนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้เร็ว ๆ นี้

๙. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

การจัดตั้งสำนักงานกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจะทำให้การส่งเสริม การพัฒนาและการกำกับกิจการสหกรณ์ทั้ง ๒ ประเภทนี้ เป็นสถาบันการเงินที่เติมเต็มช่องว่างของประชาชนระดับฐานรากประมาณ ๔ ล้านคนให้ได้รับบริการทางการเงินและสวัสดิการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นเป้าหมายสำคัญของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

คณะกรรมการกิจการจึงขอเสนอรายงาน เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิต
ยูเนียน” เพื่อให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้โปรดพิจารณา หากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
เห็นชอบด้วย ขอให้โปรดส่งรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป



(นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล)
เลขาธิการคณะกรรมการ

รายงานของคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ
เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน”

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน	<p>๑. รณรงค์ให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการสหกรณ์ที่ถูกต้อง มีความรู้พื้นฐานทางการเงิน</p> <p>๒. พัฒนาขีดความสามารถของผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล มีความรู้ด้านการบัญชีที่มีมาตรฐาน มีความรู้ขั้นพื้นฐานด้านการเงินการลงทุน ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>๑. จัดหลักสูตรการฝึกอบรมและผลิตสื่อในการอบรมสมาชิกสหกรณ์ทั้ง ๒ ประเภท โดยมอบหมายให้ชุมนุมสหกรณ์และสหกรณ์ต่างๆ เป็นผู้ดำเนินการ</p> <p>๒. กำหนดหลักสูตรฝึกอบรมในด้านการบริหาร ระบบบัญชีที่มีมาตรฐาน ความรู้ด้านการเงินและการลงทุน ความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยง และการป้องกันความเสี่ยง ด้านต่างๆ ของธุรกรรมทางการเงิน ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความสำคัญของธรรมาภิบาลในการบริหาร</p>	<p>๑. การกำหนดหลักสูตรต่างๆ รวมทั้งการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงหลักสูตร (๓ เดือน)</p> <p>๒. รณรงค์ให้มีการนำหลักสูตรไปใช้ในการฝึกอบรม รวมทั้งติดตามผลการฝึกอบรม (เป็นงานต่อเนื่องไม่จำกัดเวลา)</p> <p>๓. จัดทำร่างพระราชบัญญัติสำนักงานกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ.</p> <p>๔. จัดทำร่างแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และฉบับ</p>	<p>๑. กระทรวงการคลัง</p> <p>๒. เงินนำส่งจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน</p>	<p>๑. กระทรวงการคลัง</p> <p>๒. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์</p> <p>๓. ธนาคารแห่งประเทศไทย</p>

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
	<p>๓. แยกการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ออกจากสหกรณ์อื่น ๆ และแยกการกำกับดูแลเป็น ๒ ส่วน ส่วนที่กำกับดูแลด้านกิจการสหกรณ์ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ภายใต้กระทรวงเกษตร โดยกำกับดูแลเช่นเดียวกับสหกรณ์ อื่น ๆ ส่วนที่กำกับดูแลด้านกิจการสถาบันการเงินให้จัดตั้งเป็นองค์กรอิสระขึ้นต่อกระทรวงการคลัง</p>	<p>๓. จัดประชุมสัมมนาเพื่อถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนตั้งแต่ระดับปฏิบัติการจนถึงระดับการกำกับดูแลโอกาสและศักยภาพของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในการให้บริการและสวัสดิการต่าง ๆ แก่สมาชิกให้เข้าใจความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป</p>	<p>แก้ไข พ.ศ. ๒๕๕๓ (ข้อ ๓ - ๔ รวม ๒ เดือน)</p> <p>๕. จัดตั้งสำนักงานกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน จัดทำบุคลากร วางระบบและโครงสร้างบริหาร (๖ เดือน)</p>		