

**การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์
และสหกรณ์เครดิตยูเนียน**

1. หลักการและเหตุผล

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ ส่งเสริมให้สมาชิกเก็บเงินออมและนำเงินออมที่รวบรวมได้มา ให้สมาชิกนำไปใช้จ่ายตามความจำเป็น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการของสหกรณ์ ในการให้สมาชิกช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

สหกรณ์ทั้ง 2 นี้ เป็นกิจการประเภทเดียวกัน คือรับฝากเงินและให้กู้ แก่สมาชิกเป็นหลัก ต่างกันที่คุณสมบัติของสมาชิก คือสหกรณ์ออมทรัพย์ มีสมาชิกเป็นบุคคลที่มีอาชีพเดียวกัน หรือทำงานในสถานประกอบการ เดียวกัน ในขณะที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนมีสมาชิกเป็นบุคคลที่อาศัย ในชุมชนเดียวกัน

บทบาทสำคัญของสหกรณ์ทั้ง 2 ประเภทนี้ คือการเติมเต็ม ช่องว่างของบริการทางการเงินที่ประชาชนระดับฐานราก ไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้ เพราะธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจที่มุ่งแสวงกำไร แต่การให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานราก นั้นจัดเป็นธุรกิจรายย่อย สำหรับธนาคารพาณิชย์ มีต้นทุนต่อหน่วยสูงไม่คุ้มทุนในเชิงพาณิชย์ ส่วนสหกรณ์นั้นเป็นกิจการที่ไม่แสวงหากำไรเป็นเป้าหมายหลัก รัฐจึงให้การสนับสนุนด้วยการยกเว้นภาษี

สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนสามารถถอนเงินได้ 2 วิธี คือ การนำเงินมาฝาก และการซื้อหุ้นตามจำนวนที่กำหนด ทุกเดือน แต่ในการกู้เงินนั้น สมาชิกจะต้องยินยอมให้สหกรณ์หักเงินชำระหนี้จากเงินเดือนทุกเดือน และจะต้องมีสมาชิกคนอื่นค้ำประกันด้วย โดยทั่วไปสหกรณ์จึงถือว่าการให้กู้แก่สมาชิกมีความเสี่ยงต่ำ ยิ่งไปกว่านั้นสมาชิกของสหกรณ์คือผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ย่อมจะต้องรักษาผลประโยชน์ของสหกรณ์อยู่แล้ว หน่วยงานกำกับกิจการสหกรณ์ ได้แก่กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จึงไม่เข้มงวดเหมือนธนาคารแห่งประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มิได้เป็นสมาชิกของบริษัทข้อมูลเครดิต จำกัด (**Credit Bureau**) สหกรณ์จึงไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับภาระหนี้ภายนอกและประวัติการชำระหนี้ ข้อมูลในการวิเคราะห์ความสามารถในการชำระคืนจึงไม่สมบูรณ์ นอกจากนี้สหกรณ์บางแห่งมีเงินออมเหลือมาก จึงหาทางลงทุนเพื่อเพิ่มรายได้ โดยการให้สหกรณ์อื่นกู้ ปัจจุบันสหกรณ์มีการกู้ยืมระหว่างกันสูงประกอบกับสหกรณ์บางแห่งได้ขยายขอบเขตกิจการไปในเชิงพาณิชย์มากขึ้น โดยขาดความชำนาญเท่าที่ควร ดังนั้น ในระบบสหกรณ์จึงยังมีความเสี่ยงอยู่

หากสหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่งประสบปัญหาทางการเงิน ก็อาจส่งผลกระทบต่อ
กระทบในวงกว้างและอาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในความมั่นคง
ของระบบสหกรณ์ได้

อย่างไรก็ดี ในภาพรวมสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิต
ยูเนียนมีผลประกอบการน่าพอใจ และมีความเข้มแข็งมากกว่าสหกรณ์
ประเภทอื่น ๆ

2. สถานะภาพของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ในปัจจุบัน

- ▶ ในปี 2558 มีสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่จดทะเบียน 2,036 แห่ง แต่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์รวบรวมข้อมูลได้เพียง 1,866 แห่ง เป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ 1,349 แห่ง และสหกรณ์เครดิตยูเนียน 517 แห่ง
- ▶ สหกรณ์ทั้ง 2 ประเภทมีสมาชิกรวมกัน 3.92 ล้านคน เป็นสมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์ 3.06 ล้านคน และของสหกรณ์เครดิตยูเนียน 0.86 ล้านคน มีสินทรัพย์รวม 2.1 ล้านล้านบาท เป็นของสหกรณ์ออมทรัพย์ 2.06 ล้านล้านบาท และสหกรณ์เครดิตยูเนียน 0.05 ล้านล้านบาท

- ▶ สหกรณ์ทั้ง 2 ประเภท ส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์ขนาดเล็ก ร้อยละ 55.1 มีสินทรัพย์ต่ำกว่า 100 ล้านบาท แต่ถ้ารวมกลุ่มที่มีสินทรัพย์ต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท จะมีจำนวนถึงร้อยละ 83.0 ของสหกรณ์ทั้งหมด
- ▶ สมาชิกของสหกรณ์ทั้ง 2 ประเภท มีหนี้เฉลี่ยคนละ 555,091 บาท, สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์มีหนี้เฉลี่ยสูงกว่าสมาชิกเครดิตยูเนียน คือ เฉลี่ยคนละ 502,669 บาท เมื่อเทียบกับสหกรณ์เครดิตยูเนียนเพียงคนละ 52,422 บาท
- ▶ ผลประกอบการในภาพรวมนับว่าพอใจ คือในปี 2558 มีกำไรรวมกัน 63,976 ล้านบาท ในจำนวนสหกรณ์ทั้งสิ้น 1,866 แห่ง มีสหกรณ์ที่ประสบภาวะขาดทุนเพียง 63 แห่ง เป็นของสหกรณ์ออมทรัพย์ 23 แห่ง และสหกรณ์เครดิตยูเนียน 40 แห่ง

- ▶ สหกรณ์ที่ประสบปัญหาขาดทุนส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์ขนาดเล็ก คือมีสินทรัพย์ต่ำกว่า 100 ล้านบาท สหกรณ์ที่มีสินทรัพย์ระหว่าง 100-1,000 ล้านบาท ขาดทุน 5 แห่ง ส่วนสหกรณ์ที่มีสินทรัพย์มากกว่า 1,000 ล้านบาท มีขาดทุนเพียง 1 แห่ง เมื่อเปรียบเทียบผลประกอบการของสหกรณ์ทั้ง 2 ประเภทแล้ว จะพบว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนใหญ่ มีผลประกอบการดีกว่าสหกรณ์เครดิตยูเนียน
- ▶ สหกรณ์ทั้ง 2 ประเภทระดมเงินออมจากแหล่งภายใน ร้อยละ 76 และอาศัยเงินจากแหล่งภายนอกร้อยละ 24 ส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ทั้งระยะสั้นและระยะยาว เงินที่ระดมจากแหล่งภายนอกนี้เป็นเงินที่กู้ยืมกันเองระหว่างสหกรณ์ประมาณ 300,000 ล้านบาท และเงินกู้ที่ระดมจากภายนอกระบบสหกรณ์ ซึ่งส่วนใหญ่ คือ ธนาคารพาณิชย์ เป็นเงินประมาณ 180,000 ล้านบาท ส่วนเงินทุนของสหกรณ์นั้น ส่วนใหญ่ใช้ในการให้กู้แก่สมาชิก คิดเป็นร้อยละ 83.4 เงินทุนทั้งหมด และนำไปลงทุนในตราสารต่างๆ ร้อยละ 11.8 ส่วนที่เหลือ ถือเป็นเงินสดและเป็นอาคารที่ดินตลอดจนอุปกรณ์ต่างๆ

- ▶ โดยสรุปในภาพรวม จะเห็นว่าสหกรณ์ทั้ง 2 ประเภทมีผลประกอบการที่ดี มีความมั่นคง แต่สหกรณ์ขนาดเล็กจะมีปัญหาค่อนข้างมาก จำเป็นต้องดูแลอย่างใกล้ชิดในขณะที่เดียวกันสหกรณ์เหล่านี้ก็มีการก้ำกัยระหว่างกันสูง รวมทั้งอาจมีปัญหาสภาพคล่องในระยะสั้น หากสหกรณ์ขนาดใหญ่แห่งใดแห่งหนึ่งประสบปัญหาทางการเงิน อาจส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง และมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของทั้งระบบได้

3. กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น

สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น เป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ มีสมาชิก 53,008 คน มีเงินทุนทั้งสิ้น 13,573 ล้านบาท ให้ผลตอบแทนสูงทั้งในรูปแบบดอกเบี้ยและเงินปันผล จึงจูงใจให้มีสมาชิกสมทบและสหกรณ์อื่น ๆ นำเงินมาฝากเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นเริ่มมีการทำธุรกรรมที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสหกรณ์ตั้งแต่ปี 2546 คือนำเงินไปให้บุคคลภายนอกกู้กรรมตรวจบัญชีสหกรณ์ตรวจพบในปี 2547 และได้สั่งให้มีการแก้ไข แต่สหกรณ์ยังคงปล่อยกู้ให้แก่บุคคลภายนอกต่อไป จนถึงปี 2552 มีการปล่อยกู้ถึง 12,000 ล้านบาท

ในปี 2553 สมาชิกบางส่วนไม่สามารถถอนเงินได้ ผู้ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์จึงเข้าตรวจสอบและรายงานต่อกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และได้เสนอให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งคณะผู้ตรวจการสหกรณ์เพื่อตรวจสอบการดำเนินงาน แต่คณะผู้ตรวจการก็ถูกขัดขวางจากผู้บริหารของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น โดยอ้างว่าคำสั่งของนายทะเบียนไม่ชอบ หลังจากมีการเจรจากันแล้ว ก็ยินยอมให้เฉพาะกรรมการที่เป็นข้าราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เท่านั้น

จากการตรวจสอบ ทำให้พบข้อบกพร่องต่างๆ ที่สำคัญ ดังนี้

- ▶ เงินจำนวน 12,000 ล้านบาทที่ให้กู้แก่บุคคลภายนอกนั้น เป็นสมาชิกสมทบ และนิติบุคคล ซึ่งฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสหกรณ์
- ▶ สัญญาเงินกู้หลายฉบับมีความไม่ถูกต้องในเรื่องการลงนามของผู้กู้ ผู้ให้กู้ และผู้ค้ำประกัน สัญญาเงินกู้บางฉบับกำหนดงวดชำระคินนานถึง 720 งวด ซึ่งไม่สามารถทำได้
- ▶ ประธานกรรมการยืมเงินทดรองเป็นจำนวนเงินสูงโดยมิได้ระบุวัตถุประสงค์ของการกู้และไม่มีผู้ค้ำประกัน
- ▶ ประธานกรรมการได้ลงนามส่งจ่ายเช็คร่วม 800 ฉบับโดยไม่มีอำนาจ และแต่ละฉบับมีจำนวนเงินสูง

- ▶ มีการออกตัวสัญญาใช้เงินโดยไม่ถูกต้องเป็นจำนวนเงินสูง
- ▶ นำเงินไปลงทุนทางธุรกิจซึ่งมีความเสี่ยงสูง เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสหกรณ์เช่นเดียวกัน

หลังจากนายทะเบียนได้รับรายงานการตรวจสอบแล้ว
จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเข้าควบคุมกิจการ และมีคำสั่ง
ให้เสนอแผนฟื้นฟูกิจการ ปัจจุบันยังอยู่ในขั้นตอนการตรวจสอบ
และฟื้นฟูกิจการ

4. ประเด็นปัญหา

1) ปัญหาเกี่ยวกับสมาชิก

- สมาชิกส่วนใหญ่ขาดความรู้พื้นฐานทางการเงิน โดยเฉพาะความมีวินัยในการใช้จ่าย ไม่มีการวางแผนทางการเงินสำหรับช่วงชีวิตในวัยต่าง ๆ ขาดความรู้เกี่ยวกับการลงทุนที่เหมาะสม ไม่คำนึงถึงความเสี่ยงที่เกิดจากการลงทุน และระดับความเสี่ยงที่สามารถรับได้
- ขาดความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักการของสหกรณ์ ซึ่งมุ่งเน้นการช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ผลประโยชน์ของการเป็นสมาชิกมิใช่มุ่งหวังผลตอบแทนสูงจากเงินฝากและเงินลงทุนในหุ้นเป็นหลัก แต่รวมถึงสวัสดิการและความสะดวกในด้านอื่น ๆ ที่ไม่สามารถหาได้จากสถาบันการเงินอื่น
- ไม่ตระหนักว่าในฐานะผู้ถือหุ้นก็คือเจ้าของสหกรณ์ผู้หนึ่ง มีหน้าที่จะต้องสอดส่องการบริหารให้เป็นไปอย่างโปร่งใส มีธรรมาภิบาล

2) ปัญหาเกี่ยวกับผู้บริหาร

- ผู้บริหารสหกรณ์จะต้องมีหลักธรรมาภิบาล มีความโปร่งใสในการดำเนินงาน พร้อมทั้งจะให้ตรวจสอบได้
- จะต้องเข้าใจในหลักการของสหกรณ์ พยายามจัดหาบริการต่างๆ ด้านสวัสดิการสำหรับสมาชิกตามกำลังความสามารถทางการเงิน
- มีความรู้พื้นฐานด้านการบัญชี ที่มีมาตรฐาน มีความรู้ด้านการเงิน การธนาคาร และการบริหารตลอดจนความรู้เบื้องต้นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- สำหรับผู้บริหารสหกรณ์ขนาดใหญ่ ซึ่งมีการทำธุรกรรมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับการลงทุนและการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม มีความเคร่งครัดในมาตรฐานทางบัญชี และมีธรรมาภิบาล ละเว้นการกระทำที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

3) ปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแล

- สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นองค์กรซึ่งมีสถานะที่เป็นทั้งสหกรณ์และสถาบันการเงิน การกำกับดูแลจึงต้องให้ความสำคัญทั้งในด้านความเป็นสหกรณ์และในด้านความเป็นสถาบันการเงิน
- แต่ในความเป็นสถาบันการเงินนั้น ก็แตกต่างจากสถาบันการเงินอื่น ๆ โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ เพราะสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้บริการแก่สมาชิกโดยเฉพาะ และบริการของสมาชิกก็เป็นเงินกู้ เป็นส่วนใหญ่ ความเสี่ยงในด้านสินเชื่อจึงไม่มีความซับซ้อนเหมือนธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น ประเด็นในการกำกับดูแล จึงต้องต่างจากธนาคารพาณิชย์ โดยเน้น การป้องกันความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ (**Operational risk**) เช่นความผิดพลาดในการทำรายการ การมีผลประโยชน์ซับซ้อน หรือการทุจริต เป็นต้น
- ปัญหาการทุจริตอย่างมโหฬารที่เกิดขึ้นที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น เป็นที่สนใจของประชาชน เพราะเป็นสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่ แต่สำหรับสหกรณ์ที่มีขนาดเล็กก็มีการทุจริตและมีการกระทำอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานโดยผู้กำกับดูแลไม่รับทราบและไม่ปรากฏเป็นข่าว ผู้เสียหายส่วนมากเป็นสมาชิกผู้มีรายได้น้อย วงเงินไม่สูง สำหรับผู้เสียหายเองต้องรับว่าเป็นเรื่องใหญ่ ปัญหาเหล่านี้แสดงถึงความล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงของระบบการกำกับดูแล

5. วัตถุประสงค์ของการปฏิรูป

1. ยกระดับการกำกับดูแลให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนสามารถให้บริการแก่สมาชิกตามหลักการสหกรณ์อย่างแท้จริง มีประสิทธิภาพและมีความมั่นคง เติบโตเต็มช่องว่างของบริการทางการเงินตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสหกรณ์
2. ส่งเสริมให้สมาชิกมีความรู้ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์อย่างแท้จริงมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อตนเองและมีความเอื้ออาทรต่อสมาชิกอื่น ๆ มีวินัยในการใช้จ่ายและมีการวางแผนทางการเงินอย่างเหมาะสมเพื่อความมั่นคงในชีวิต
3. ยกระดับการบริหารของสหกรณ์ให้มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ ศึกษาและจัดหาผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิกที่ไม่สามารถเข้าถึงในระบบตลาดได้
4. สร้างความเชื่อมั่นของสมาชิกให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นแหล่งระดมเงินฝากเพื่อให้เงินกู้และสวัสดิการต่าง ๆ เติบโตเต็มช่องว่างในระบบตลาดเคียงคู่กับธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ

6. ประเด็นการปฏิรูป

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีทั้งจุดอ่อน จุดแข็ง และมีศักยภาพที่จะพัฒนายกระดับการให้บริการแก่สมาชิกได้อีกมาก จึงจำเป็นต้องทำการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ด้านการส่งเสริม

- รณรงค์ด้วยมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและประโยชน์ที่แท้จริงของระบบสหกรณ์
- รณรงค์ให้สมาชิกมีความรู้พื้นฐานทางการเงิน ได้แก่ การออม การลงทุนที่เหมาะสม ความสำคัญของการวางแผนทางการเงิน และภัยทางการเงิน
- ปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ของสหกรณ์ให้เอื้อต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงหลักเกณฑ์ด้านคุณสมบัติและสิทธิของสมาชิกสมทบให้เหมาะสม แก้ไขและปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการขอมติจากสมาชิกให้มีความสะดวกยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่เป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ มีสมาชิกจำนวนมาก ซึ่งกระจายทั้งภายในและภายนอกประเทศไม่สามารถจัดประชุมได้ง่าย

2. ด้านการพัฒนา

- สนับสนุนให้สหกรณ์มีการพัฒนาระบบ **IT** ร่วมกัน เพื่อใช้ในการบริหาร และให้บริการต่างๆ แก่สมาชิก และเพื่อรองรับการเข้าสู่เครือข่าย **e-payment** ของประเทศ
- พัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ทางการเงิน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยการลดต้นทุนของการทำธุรกรรม เพิ่มประสิทธิภาพ และเพิ่มประเภทของบริการ ด้านสวัสดิการสำหรับสมาชิก เช่นการออมเพื่อการศึกษาก การรักษาพยาบาล และการนำหลักทรัพย์มาค้ำประกันเงินกู้ เพื่อยังชีพในวัยชรา (**reverse mortgage**)
- กำหนดคุณสมบัติและมาตรฐานความรู้ที่เกี่ยวข้องสำหรับผู้บริหาร
 - การพัฒนาระบบข้อมูลให้มีความถูกต้องและทันสมัย ปรับปรุงระบบการจัดเก็บ และประมวลผลให้สะดวกต่อการสืบค้น เพื่อการตรวจสอบและสร้างระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ

3. ด้านการกำกับดูแล

1) การกำกับดูแลในด้านสหกรณ์

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีบทบาทสำคัญและประสบความสำเร็จสูงในการส่งเสริมการออมของสมาชิก และการให้สินเชื่อแก่สมาชิกด้วยเงื่อนไขที่สะดวกกว่าธนาคารพาณิชย์ แต่นอกเหนือจากบริการด้านการส่งเสริมการออมและการให้กู้แล้ว สหกรณ์ขนาดใหญ่ส่วนมากก็ให้บริการด้านสวัสดิการแก่สมาชิกด้วย เช่น การช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล การให้ทุนการศึกษาแก่บุตร และการช่วยค่าใช้จ่ายในงานศพ เป็นต้น สหกรณ์ที่มีสินทรัพย์ขนาดใหญ่ควรพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ๆ ที่เติมเต็มช่องว่างของบริการด้านสวัสดิการ เช่น กองทุนเพื่อการศึกษาระยะยาว กองทุนเบี้ยยังชีพ ซึ่งมีเงินฝากและทุนเรือนหุ้น หรือหลักทรัพย์อื่นๆ คำประกัน (**reverse mortgage**) เป็นต้น

2) การกำกับดูแลในด้านสถาบันการเงิน

- การกำกับดูแลในด้านสถาบันการเงิน จะต้องมีความเข้าใจที่ชัดเจนว่าสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นสถาบันการเงินพิเศษ ซึ่งแตกต่างจาก ธนาคารพาณิชย์ วัตถุประสงค์สำคัญของการกำกับดูแลสถาบันการเงิน โดยเฉพาะ ธนาคารพาณิชย์ คือการป้องกันความเสี่ยงต่าง ๆ ซึ่งมีความซับซ้อนมากกว่าสหกรณ์ ทั้งในด้านประเภทของความเสี่ยง และระดับความรุนแรงของความเสียหาย ดังนั้น การกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนประการแรก คือ หลักเกณฑ์และความเข้มงวดจะต้องต่างจากธนาคารพาณิชย์ การกำกับดูแลที่เหมาะสมจะต้อง ไม่สร้างอุปสรรคต่อการดำเนินงานและความเจริญเติบโตของสหกรณ์

- ประการที่สอง คือ เนื่องจากสหกรณ์ทั้ง 2 ประเภทต่างมีสมาชิกที่มีขนาดสินทรัพย์แตกต่างกันอย่างมาก การกำกับดูแลจึงต้องแยกกลุ่มที่มีขนาดเล็กออกจากกลุ่มที่มีขนาดใหญ่ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์และความเข้มงวดแตกต่างกันตามขนาดของสินทรัพย์และความซับซ้อนของธุรกรรมต่าง ๆ
- สำหรับสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่มากและมีเงินออมเหลือสามารถนำไปลงทุนในตราสารที่มีผลตอบแทนและมีความเสี่ยงสูงขึ้นเกินขอบเขตการลงทุนที่กำหนด ก็อาจได้รับอนุญาตให้ทำได้เป็นราย ๆ ไป ทั้งนี้จะต้องดำเนินการโดยผู้บริหารการเงินการลงทุนที่มีความเชี่ยวชาญตามมาตรฐานที่กำหนด

3) หน่วยการกำกับดูแล

เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนแล้ว จึงมีความจำเป็นต้องแยกบทบาท และหน้าที่ของหน่วยงานกำกับออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

- กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นหน่วยงาน ที่ทำการดูแลกิจการสหกรณ์ทุกประเภทอยู่แล้วในปัจจุบัน และเป็น หน่วยงานที่มีประสบการณ์สูง จึงควรทำหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในส่วนที่เป็นกิจการด้านสหกรณ์ต่อไป แต่จะต้องเน้นบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนามากขึ้น

- ในด้านความเป็นสถาบันการเงินจะต้องแยกออกจากกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เพราะกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ไม่มีประสบการณ์และความชำนาญด้านการเงิน ดังเห็นได้ชัดจากปัญหาทุจริตที่เกิดขึ้นทำให้สหกรณ์หลายแห่งต้องเลิกกิจการและสร้างความเสียหายต่อสมาชิกอย่างมากโดยไม่มีผู้รับผิดชอบ ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะกฎเกณฑ์การกำกับดูแลจะต่างจากระบบธนาคารอย่างมาก

- จัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เป็นองค์กรอิสระ เพื่อกำกับดูแลในด้านธุรกรรมทางการเงินโดยเฉพาะขึ้นต่อกระทรวงการคลังมีคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับการดำเนินงาน ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นๆ ในจำนวนที่เหมาะสม เหตุที่ต้องเป็นองค์กรอิสระก็เพื่อให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน และจัดหาคูคลากรที่มีความรู้ความชำนาญในด้านวิชาชีพ เป็นผู้บริหาร สามารถเลี้ยงตัวได้จากเงินนำส่งของสหกรณ์

▶ 7. กำหนดเวลาการปฏิรูป

ในการศึกษาและจัดทำแผนปฏิรูปครั้งนี้ คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจได้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย และมีความเห็นสอดคล้องกันเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูป หน่วยงานทั้งสองอยู่ในขั้นตอนการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสำนักงานกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. เพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ประเมินการเวลาที่จะจัดตั้งสำนักงานกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนและดำเนินงานได้ประมาณ 12 เดือน

8. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

การจัดตั้งสำนักงานกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิต
ยูเนียนจะทำให้การส่งเสริมการพัฒนา และการกำกับกิจการสหกรณ์
ทั้ง 2 ประเภทนี้ เป็นสถาบันการเงินที่เต็มเต็มช่องว่างของประชาชน
ระดับฐานรากประมาณ 4 ล้านคน ให้ได้รับบริการทางการเงินและ
สวัสดิการต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความเหลื่อมล้ำ
ทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นเป้าหมายสำคัญของประเทศ
และเป็นภารกิจสำคัญของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ