



บันทึกข้อความ

รายนามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้
วันที่ ๒๐๑๙ / ๒๕๖๕	
วันที่ ๑๒ / ๑๕ / ๕๕	
เวลา ๐๙.๑๕	นาฬิกา

ส่วนราชการ สำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ โทร ๑ ๒๒๔๔ ๒๖๘๐

ที่ วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอส่งรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ

เรียน ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑ (ผ่านผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์)

ตามที่ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๔๐/๒๕๕๙ วันจันทร์ที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการ เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” แล้ว โดยให้คณะกรรมการนำรายงานไปปรับปรุง ก่อนเสนอ รายงานพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาต่อไป นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาปรับปรุงรายงานดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงขอส่งรายงานของ คณะกรรมการ เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” ให้กับประธาน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อโปรดนำเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเรียนเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อโปรดทราบ และจะได้ แจ้งให้สำนักงานการประชุมจัดทำความเห็นนำกราบเรียนประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเพื่อโปรด พิจารณาต่อไป

(นายกฤษณะ กิตติธทรัพย์)
นิติกรชำนาญการ

(นางสาวพิมพ์อาภา พันธุ์ลี)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์

เรียน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เพื่อโปรดทราบ ๑๑.๑๒.๒๕๕๙ ที่ ส.กษ.๒๖๘๐ ๕๕๖๖
ตามที่ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
เพื่อโปรดพิจารณารายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ

(นางสาวทยาพรรณ สุกติชัย)
ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑
๙.๑๐.๕๕

ทราบ
ดำเนินการต่อไป

(นางพรพิศ เพชรเจริญ)

รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ด่วนที่สุด

ที่ (สปท) ๒๑๑๕ / ๒๕๕๙



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขรับ..... ๑๐๐๐๒/๖๘๘๙
วันที่..... ๑๓ ก.พ ๕๙
เวลา..... ๙:๓๐

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ

กราบเรียน ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

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

- | | |
|-----------------------------------|-----------------------------|
| ๑. นายสถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายรังสรรค์ ศรีวรศาสตร์ | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายคณิตสร นาวานุเคราะห์ | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายทวีศักดิ์ กอนันตกุล | รองประธานกรรมการ คนที่สาม |
| ๕. พลเอก วิชิต ยาทิพย์ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๖. นายปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๗. นายมนู เลียวไพโรจน์ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๘. นายสันตศัภัย จรุงญู งามพิเชษฐ์ | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๙. นายสมชัย ฤชุพันธุ์ | โฆษกกรรมการ |
| ๑๐. นายกฤษฎา จินะวิจารณ์ | ผู้ช่วยโฆษกกรรมการ |
| ๑๑. นายกลิ่นท์ สารสิน | กรรมการ |
| ๑๒. นายเฉลิมศักดิ์ ออบสุวรรณ | กรรมการ |
| ๑๓. นายชูชาติ อินสว่าง | กรรมการ |
| ๑๔. นายชูศักดิ์ เกวี | กรรมการ |
| ๑๕. นายดุสิต ลีลาภัทรพันธุ์ | กรรมการ |
| ๑๖. พันเอก ธนศักดิ์ มิตรภานนท์ | กรรมการ |
| ๑๗. นายธเนศพล ธนบุญวัฒน์ | กรรมการ |
| ๑๘. นายเลิศวิโรจน์ โกวัฒนะ | กรรมการ |
| ๑๙. นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์ | กรรมการ |
| ๒๐. นายสุวัฒน์ จิราพันธุ์ | กรรมการ |

/๒๑. นางอรมน ทรัพย์ทวีธรรม...

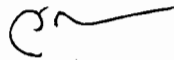
- | | |
|--------------------------------|-------------------------|
| ๒๑. นางอรมน ทรัพย์ทวีธรรม | กรรมการ |
| ๒๒. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล | เลขานุการกรรมการ |
| ๒๓. นางปัทมา เรียร์วิศิษฐ์สกุล | ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ |

ทั้งนี้ ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๔๐/๒๕๕๙ วันจันทร์ที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการ เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” แล้ว โดยให้คณะกรรมการนำรายงานไปปรับปรุงก่อนเสนอ รายงานพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ พิจารณาต่อไป

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาปรับปรุงรายงานดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงขอส่งรายงานของ คณะกรรมการ เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” ให้กับประธาน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อโปรดนำเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานของคณะกรรมการ เรื่อง “การปฏิรูประบบ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายสถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์)

ประธานกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านเศรษฐกิจ

สำนักกรรมการ ๑

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๗๒, ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๘๐

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๗๙

ด่วนที่สุด

(สำเนา)

ที่ (สปท) ๒๐๑๕/๒๕๕๙

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ

กราบเรียน ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

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

๑. นายสตีลย์ ลิมพงค์พันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นายรังสรรค์ ศรีวรศาสตร์	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายคณิสสร นาวานุเคราะห์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายทวีศักดิ์ กอนันตกุล	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. พลเอก วิชิต ยาทิพย์	ที่ปรึกษากรรมการ
๖. นายปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา	ที่ปรึกษากรรมการ
๗. นายมนู เลียวไพโรจน์	ที่ปรึกษากรรมการ
๘. นายสันตศักย์ จรุงฤกษ์ งามพิเชษฐ์	ที่ปรึกษากรรมการ
๙. นายสมชัย ฤชุพันธุ์	โฆษกกรรมการ
๑๐. นายกฤษฎา จินะวิจารณ์	ผู้ช่วยโฆษกกรรมการ
๑๑. นายกลิ่นทิพย์ สารสิน	กรรมการ
๑๒. นายเฉลิมศักดิ์ ออบสุวรรณ	กรรมการ
๑๓. นายชูชาติ อินสว่าง	กรรมการ
๑๔. นายชูศักดิ์ เกวี	กรรมการ
๑๕. นายดุสิต ลีลาภัทรพันธุ์	กรรมการ
๑๖. พันเอก ธนศักดิ์ มิตรภานนท์	กรรมการ
๑๗. นายธเนศพล ธนบุญวัฒน์	กรรมการ
๑๘. นายเลิศวิโรจน์ โกวัฒนะ	กรรมการ
๑๙. นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์	กรรมการ
๒๐. นายสุวัฒน์ จิราพันธุ์	กรรมการ

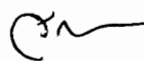
- | | |
|-------------------------------|-------------------------|
| ๒๑. นางอรมน ทรัพย์ทวีธรรม | กรรมการ |
| ๒๒. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล | เลขานุการกรรมการ |
| ๒๓. นางปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล | ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ |

ทั้งนี้ ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๔๐/๒๕๕๙ วันจันทร์ที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการ เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” แล้ว โดยให้คณะกรรมการนำรายงานไปปรับปรุงก่อนเสนอ รายงานพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ พิจารณาต่อไป

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาปรับปรุงรายงานดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงขอส่งรายงานของ คณะกรรมการ เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” ให้กับประธาน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อโปรดนำเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานของคณะกรรมการ เรื่อง “การปฏิรูประบบ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง




(นายสittichai ลิมพงศ์พันธุ์)

ประธานกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านเศรษฐกิจ

สำนักกรรมการ ๑
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๗๒, ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๘๐
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๗๙

วิมล/ร่าง
จิรัชญา/พิมพ์
วิมล/ตรวจ





รายงาน

ของ

คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ด้านเศรษฐกิจ

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน”

*๗/๑๒/สปช.

สำนักงานกรรมการ ๑

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ด่วนที่สุด

ที่ (สปท) ๒๐๑๕ / ๒๕๕๙

(สำเนา)

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๙ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ

กราบเรียน ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

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

- | | |
|------------------------------------|-----------------------------|
| ๑. นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ | ประธานกรรมการ |
| ๒. นายรังสรรค์ ศรีวรศาสตร์ | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายคณิสสร 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 จินะวิจารณ์ | ผู้ช่วยโฆษกกรรมการ |
| ๑๑. นายกลินท์ สารสิน | กรรมการ |
| ๑๒. นายเฉลิมศักดิ์ ออบสุวรรณ | กรรมการ |
| ๑๓. นายชูชาติ อินสว่าง | กรรมการ |
| ๑๔. นายชูศักดิ์ เกวี | กรรมการ |
| ๑๕. นายดุสิต ลีลาภัทรพันธุ์ | กรรมการ |
| ๑๖. พันเอก ธนศักดิ์ มิตรภานนท์ | กรรมการ |
| ๑๗. นายธเนศพล ธนบุญวัฒน์ | กรรมการ |
| ๑๘. นายเลิศวิโรจน์ โกวัฒนะ | กรรมการ |
| ๑๙. นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์ | กรรมการ |
| ๒๐. นายสุวัฒน์ จิราพันธุ์ | กรรมการ |

/๒๑. นางอรมน ทรัพย์ทวีธรรม...

- | | |
|-------------------------------|-------------------------|
| ๒๑. นางอรมน ทรัพย์ทวีธรรม | กรรมการ |
| ๒๒. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล | เลขานุการกรรมการ |
| ๒๓. นางปัทมา เขียววิศิษฐ์สกุล | ผู้ช่วยเลขานุการกรรมการ |

ทั้งนี้ ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๔๐/๒๕๕๙ วันจันทร์ที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการ เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” แล้ว โดยให้คณะกรรมการนำรายงานไปปรับปรุงก่อนเสนอ รายงานพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อ พิจารณาต่อไป

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาปรับปรุงรายงานดังกล่าวเสร็จแล้ว จึงขอส่งรายงานของ คณะกรรมการ เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” ให้กับประธาน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อโปรดนำเสนอรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานของคณะกรรมการ เรื่อง “การปฏิรูประบบ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) สติย์ ลิมพงค์พันธุ์

(นายสติย์ ลิมพงค์พันธุ์)

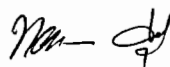
ประธานกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านเศรษฐกิจ

สำนักกรรมการ ๑

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๗๒, ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๘๐

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๗๙

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวทยาภรณ์ สุขดิษฐ์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๑

นายกฤษณะ กิตติธทรัพย์/ร่าง
นางจิรชญา ชินะประภา/พิมพ์
นางสาวพิมพ์อาภา พันธุ์/ตรวจ

สารบัญ

รายงานของคณะกรรมการข้าราชการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านเศรษฐกิจ
เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน”

๑. หลักการและเหตุผล	๑
๒. ปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชากรระดับฐานราก	๒
๓. สถานภาพของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบัน	๓
๔. กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น	๑๐
๕. ประเด็นปัญหา	๑๑
๖. วัตถุประสงค์	๑๓
๗. วิธีการพิจารณาศึกษา	๑๔
๘. ประเด็นการปฏิรูป	๑๔
๙. กำหนดเวลาการปฏิรูป	๑๘
๑๐. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ	๑๘

รายงานของคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
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

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นกิจการประเภทเดียวกัน คือ รับฝากเงินและให้กู้ยืมแก่สมาชิกเป็นหลัก แต่สหกรณ์ทั้ง ๒ ประเภทนี้ ต่างกันที่คุณสมบัติของสมาชิก กล่าวคือ สหกรณ์ออมทรัพย์มีสมาชิกเป็นบุคคลที่มีอาชีพเดียวกันหรือทำงานในสถานประกอบการเดียวกัน ในขณะที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนมีสมาชิกเป็นบุคคลที่อาศัยในชุมชนเดียวกัน ดังนั้น สหกรณ์เครดิตยูเนียนก็คือสหกรณ์ออมทรัพย์ประเภทหนึ่งนั่นเอง เพราะการจัดตั้งสหกรณ์ทั้งสองประเภทนี้มีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือการรับฝากเงินและการให้กู้แก่สมาชิก และให้บริการทางการเงินอื่น ๆ เพื่อเติมเต็มช่องว่างทางการเงินที่ประชาชนระดับฐานรากไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจเอกชนซึ่งมุ่งแสวงกำไร และการให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานรากสำหรับธนาคารพาณิชย์นั้นมีต้นทุนต่อหน่วยสูง หรือในบางกรณีมีความเสี่ยงสูงกว่าการให้บริการแก่ธุรกิจหรือประชาชนที่มีรายได้ปานกลางที่ค่อนข้างมั่นคง การให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานรากจึงมีค่าใช้จ่ายสูง ประชาชนระดับฐานรากไม่สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก แม้รัฐจะจัดให้มีสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเพื่อเติมเต็มช่องว่างของธนาคารพาณิชย์ก็ไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจึงเป็นสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์ที่จะเติมเต็มช่องว่างนี้อีกทางหนึ่ง

การที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจะส่งเสริมให้สมาชิกช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ตามหลักการสหกรณ์นั้น จะต้องส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักออมทรัพย์เป็นเป้าหมายหลัก ซึ่งในระบบสหกรณ์สามารถทำได้ ๒ รูปแบบ คือ การออมในรูปแบบเงินฝาก และการออมโดยการซื้อหุ้นของสหกรณ์เป็นประจำทุกเดือนตามจำนวนที่กำหนด สหกรณ์สามารถนำเงินออมที่รวบรวมมาได้นี้ไปให้สมาชิกกู้เพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็น และจัดบริการสวัสดิการต่าง ๆ ในกรณีที่มีเงินเหลือก็สามารถนำไปลงทุนโดยการซื้อตราสารต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงต่ำ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น สหกรณ์จึงมิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อมุ่งแสวงกำไรเป็นเป้าหมายหลัก แต่เน้นการพึ่งพาตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพราะเหตุนี้รัฐจึงให้การสนับสนุนการดำเนินงานของสหกรณ์ด้วยการยกเว้นภาษี

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้เงินกู้แก่สมาชิกโดยหักเงินชำระหนี้จากเงินเดือนทุกเดือน และกำหนดให้มีสมาชิกคนอื่นค้ำประกันเงินกู้ด้วย ดังนั้น สหกรณ์โดยทั่วไปจึงถือว่าการให้กู้แก่สมาชิกมีความเสี่ยงต่ำ ยิ่งไปกว่านั้นผู้มีส่วนได้เสียของสหกรณ์คือสมาชิกเองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งควรจะต้องดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนเองอยู่แล้ว หน่วยงานกำกับกิจการสหกรณ์ ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์และ

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จึงไม่เข้มงวดเหมือนธนาคารแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ยังมีได้เป็นสมาชิกของบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (Credit Bureau) สหกรณ์จึงไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับภาระหนี้ภายนอกและประวัติการชำระหนี้ของสมาชิก ข้อมูลที่สหกรณ์มีอยู่ก็เพียงแต่รายได้เท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอที่จะประเมินความสามารถในการชำระคืนของผู้กู้ ซึ่งไม่ครบถ้วน และไม่เพียงพอที่จะวิเคราะห์ความสามารถในการชำระคืน ความเสี่ยงในการให้กู้แก่สมาชิกจึงยังคงมีอยู่

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนของประเทศไทยได้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง สามารถให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานรากโดยการเติมเต็มช่องว่างของบริการธนาคารพาณิชย์ได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะการพัฒนาาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ ๆ นอกจากนี้ สหกรณ์บางแห่งได้ขยายกิจการไปในเชิงพาณิชย์มากขึ้นโดยขาดความชำนาญ รวมทั้งการบริหารที่ขาดธรรมาภิบาล จึงทำให้สหกรณ์ที่ขยายกิจการนั้นเริ่มประสบปัญหาในการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมผลประกอบการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนอยู่ในระดับน่าพอใจและดีกว่าสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ แต่ก็มีสหกรณ์จำนวนหนึ่งที่มีความอ่อนแอและขาดธรรมาภิบาล เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบันมีการทำธุรกรรมระหว่างกันมากขึ้น ทั้งในรูปแบบการรับฝากจากสหกรณ์อื่นและมีการให้กู้ระหว่างกัน รวมทั้งมีการนำเงินไปลงทุนภายนอก การขาดธรรมาภิบาลและความเชี่ยวชาญในการบริหารความเสี่ยงต่าง ๆ อันอาจทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ จะมีผลกระทบในวงกว้างและมีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของระบบ สภาพของปัญหามีความคล้ายคลึงกับระบบธนาคารพาณิชย์ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สถาบขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติ จึงมีความประสงค์จะศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นการเฉพาะ เพื่อส่งเสริมความมั่นคงและความเชื่อมั่น เพื่อให้สหกรณ์ทั้ง ๒ นี้ มีบทบาทสำคัญในระบบการเงินของประเทศไทยต่อไป

๒. ปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชากรระดับฐานราก

บริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ไทยมีการกระจายอย่างกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่ทั้งในเมืองและชนบท บริการของธนาคารพาณิชย์มีทั้งการจัดตั้งสาขา การติดตั้งเครื่องเอทีเอ็ม และการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการโอนเงินและชำระเงินโดยไม่ต้องใช้เงินสด สัดส่วนของประชาชนที่เข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์สูงถึงร้อยละ ๗๔ ซึ่งนับว่าสูงที่สุดในอาเซียน (ไม่รวมสิงคโปร์ ซึ่งมีสัดส่วนถึงร้อยละ ๙๘ ส่วนในประเทศมาเลเซียมีสัดส่วนรองจากไทยคือมีเพียงร้อยละ ๖๖) แม้กระนั้น ประชาชนที่มีรายได้น้อย โดยเฉพาะในชนบทห่างไกล ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการธนาคารอีกมาก หากจะพิจารณาจากบัญชีเงินฝากในสถาบันการเงินประเภทต่าง ๆ ก็ให้เห็นสภาพปัญหาได้ชัดเจน

ตารางที่ ๑ : สถาบันการเงินหลักของผู้ฝากเงิน (%)

รายละเอียด	กรุงเทพ	ตัวเมืองในต่างจังหวัด	ชนบท	รวมทั้งประเทศ
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	๒.๕	๒.๗	๒.๕
กลุ่มออมทรัพย์	๐.๑	๒.๐	๗.๐	๕.๒
รวม	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐	๑๐๐

จากตารางข้างต้น จะเห็นว่าธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเป็นสถาบันการเงินหลักของประชาชนทุกเขตพื้นที่ครอบคลุมประชาชนถึงร้อยละ ๗๔.๒ ส่วนสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์เป็นสถาบันที่มีความสำคัญสำหรับประชาชนในต่างจังหวัดโดยเฉพาะในเขตชนบท คือประมาณร้อยละ ๒.๕ แต่ในระดับประเทศยังมีประชาชนอีกร้อยละ ๑๘.๑ ที่ไม่สามารถหรือไม่ต้องการเข้าถึงบริการทางการเงินทุกรูปแบบเฉพาะในชนบทนั้นมีถึงร้อยละ ๒๐.๕ แม้ในกรุงเทพฯ และในเขตเมืองในจังหวัดอื่น ๆ เองก็มีประชาชนที่ไม่มีบัญชีเงินฝากถึงร้อยละ ๘.๘ และ ๑๕.๑ ตามลำดับ

๓. สถานภาพของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบัน

จากรายงานของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ประจำปี ๒๕๕๘ มีสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่จดทะเบียน ๒,๐๓๖ แห่ง (สหกรณ์ออมทรัพย์ ๑,๔๔๘ แห่ง และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ๕๘๘ แห่ง) แต่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์สามารถรวบรวมข้อมูลได้เพียง ๑,๘๖๖ แห่ง เป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ ๑,๓๔๙ แห่ง และสหกรณ์เครดิตยูเนียน 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	๓๒.๐	๑,๕๙๕,๓๐๘	๔๐.๙	๔๘๐,๖๒๔	๒๙๙,๗๙๔
ภาคกลาง	๘๖	๔.๖	๑๑๑,๐๓๖	๒.๙	๓๕,๑๑๔	๖,๙๐๔
ภาคตะวันตก	๑๔๔	๗.๗	๓๒๔,๒๐๓	๘.๓	๓๒,๐๗๙	๑๔,๕๒๓
ภาคตะวันออก	๑๘๙	๑๐.๑	๒๓๒,๒๓๔	๖.๐	๕๒,๕๖๙	๑๔,๕๐๙
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๓๔๓	๑๘.๔	๖๔๔,๔๘๔	๑๖.๕	๒๑๕,๙๙๑	๖๑,๑๕๔
ภาคใต้	๒๐๗	๑๑.๑	๔๔๖,๓๓๕	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 มีจำนวนสหกรณ์และจำนวนสมาชิกหนาแน่นมากที่สุด คือ มีจำนวนสหกรณ์ ประมาณร้อยละ ๓๒ ของทั้งประเทศ มีสมาชิกร้อยละ ๔๑ ของทั้งประเทศ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสหกรณ์ร้อยละ ๑๘.๔ ของทั้งประเทศ มีสมาชิกร้อยละ ๑๖.๕ ส่วนภาคอื่น ๆ มีขนาดและสัดส่วนไม่ต่างกันมากนัก ใกล้เคียงกัน คือ ประมาณร้อยละ ๑๐-๑๒ ของทั้งประเทศ

ตารางที่ ๓ สถานะการเงินของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ ๒๕๕๘

รายละเอียด	สหกรณ์ออมทรัพย์	สหกรณ์เครดิต	รวม	(๑) / (๓)
	(๑)	ยูเนียน (๒)	(๓)	
จำนวนสมาชิก	๓,๐๕๘,๙๘๘	๘๕๘,๖๗๔	๓,๙๑๗,๖๖๒	๓.๖
สินทรัพย์ (ล้านบาท)	๒,๐๕๙,๔๕๗	๔๘,๐๑๒	๒,๑๐๗,๔๖๙	๔๒.๙
เงินออมของสมาชิก (ล้านบาท)	๑,๔๑๓,๒๖๔	๔๔,๓๗๙	๑,๔๕๗,๖๔๓	๓๑.๘
ทุนเรือนหุ้น (ล้านบาท)	๘๐๒,๕๙๖	๒๒,๓๐๐	๘๒๔,๘๙๖	๓๖.๐
เงินฝาก (ล้านบาท)	๖๑๐,๖๖๘	๒๒,๐๗๙	๖๓๒,๗๔๗	๒๗.๖
เงินออมต่อสมาชิก (บาท)	๔๖๒,๐๐๔	๕๑,๖๘๓	๕๑๓,๖๘๗	๘.๙
หนี้สินของสมาชิก (ล้านบาท)	๑,๕๙๒,๗๒๑	๔๕,๐๓๘	๑,๖๓๗,๗๕๙	๓๕.๔
หนี้สินต่อสมาชิก (บาท)	๕๐๒,๖๖๙	๕๒,๔๒๒	๕๕๕,๐๙๑	๙.๖

ที่มา : สารสนเทศความรู้ทางการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ ปี ๒๕๕๘ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

ตารางที่ ๓ เป็นการเปรียบเทียบสถานะภาพของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในการวิเคราะห์นี้ จะสังเกตเห็นว่าข้อมูลในตารางนี้ไม่ตรงกับตารางที่ ๒ ทั้ง ๆ ที่เป็นข้อมูลจากแหล่งเดียวกัน คือ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ความไม่สอดคล้องของข้อมูลยังมีปรากฏหลายแห่ง ดังนั้น การจัดการข้อมูลจึงเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่จะต้องแก้ไขและปรับปรุงต่อไป

อย่างไรก็ตาม จากตารางที่ ๓ นี้จะเห็นว่าในปี ๒๕๕๘ สหกรณ์ออมทรัพย์มีสมาชิกมากกว่าสหกรณ์เครดิตยูเนียน ๓.๖ เท่า ขนาดของสินทรัพย์ใหญ่กว่า ๔๒.๙ เท่า ขนาดของเงินออมใหญ่กว่า ๓๑.๘ เท่า และขนาดของหนี้ใหญ่กว่า ๓๕.๔ เท่า สหกรณ์ออมทรัพย์มีเงินออมเฉลี่ยคนละ ๔๖๒,๐๐๔ บาท แต่มีหนี้เฉลี่ยคนละ ๕๐๒,๖๖๙ บาท ในขณะที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนมีเงินออมเฉลี่ยคนละ ๕๑,๖๘๓ บาท แต่มีหนี้เฉลี่ยคนละ ๕๒,๔๒๒ บาท

จากการเปรียบเทียบ จะเห็นว่าในภาพรวมสหกรณ์ออมทรัพย์มีขนาดใหญ่กว่าสหกรณ์เครดิตยูเนียนมาก แต่สมาชิกของสหกรณ์ทั้ง ๒ ประเภท มีหนี้เฉลี่ยสูงกว่าเงินออมเฉลี่ย จำนวนหนี้เฉลี่ยของสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นเงินไม่สูงมาก อยู่ในวิสัยที่จะจัดการได้ ข้อที่ควรสังเกต คือ สหกรณ์ทั้ง ๒ ประเภท มีเงินออมรวม ๑.๔๑ ล้านล้านบาท แต่สมาชิกมีหนี้รวม ๑.๕๙ ล้านล้านบาท แสดงว่าต้องกู้จากแหล่งภายนอก ซึ่งส่วนใหญ่คือ ธนาคารพาณิชย์ เป็นจำนวน ๐.๑๘ ล้านล้านบาท

ตารางที่ ๔ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจำแนกตามขนาดสินทรัพย์

(ล้านบาท)

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

ที่มา : กลุ่มวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน กรมตรวจบัญชี (๒๕๕๘)

ตารางที่ ๔ แสดงการกระจายตัวของสหกรณ์ตามขนาดสินทรัพย์ จะเห็นว่า สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในประเทศไทย ส่วนใหญ่มีขนาดเล็ก คือ ร้อยละ ๕๕.๑ หรือกว่าครึ่งหนึ่งมีสินทรัพย์ไม่เกิน ๑๐๐ ล้านบาท ในกลุ่มที่มีสินทรัพย์ ๑๐๐ - ๑,๐๐๐ ล้านบาท มีร้อยละ ๒๗.๙ ดังนั้น ๒ กลุ่มนี้รวมกันจะมีถึงร้อยละ ๘๓ ของสหกรณ์ทั้งหมด สหกรณ์ที่มีขนาดสินทรัพย์ขนาดกลางคือ ๑,๐๐๐ - ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท จะมีร้อยละ ๑๔.๒ สหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีสินทรัพย์เกิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท มีเพียง ๑ แห่ง มีสินทรัพย์ ๘๐,๑๘๘.๒๑ ล้านบาท

ตารางที่ ๕ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีสถานะขาดทุน
จำแนกตามขนาดสินทรัพย์

ขนาดสินทรัพย์	สหกรณ์ออมทรัพย์	สหกรณ์เครดิตยูเนียน	รวม
>๐-๑๐๐ ล้านบาท.	๒๑	๓๖	๕๗
>๑๐๐-๑,๐๐๐ ล้านบาท.	๒	๓	๕
>๑,๐๐๐-๑๐,๐๐๐ ล้านบาท.	๐	๐	๐
>๑๐,๐๐๐-๕๐,๐๐๐ ล้านบาท.	๐	๑	๑
>๕๐,๐๐๐ ล้านบาท.	๐	๐	๐
รวม	๒๓	๔๐	๖๓

ที่มา : กลุ่มวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (๒๕๕๘)

ตารางที่ ๕ แสดงจำนวนสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีสถานะขาดทุนรวม ๖๓ แห่ง เป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ ๒๓ แห่ง และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ๔๐ แห่ง จำนวนสหกรณ์ที่ขาดทุนจึ้น้อยมาก เมื่อเทียบกับสหกรณ์ที่มีอยู่ทั้งหมด ๑,๘๖๖ แห่ง สหกรณ์ที่ประสบปัญหาขาดทุนส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์ขนาดเล็ก สหกรณ์ที่มีสินทรัพย์ไม่เกิน ๑๐๐ ล้านบาท ขาดทุน ๕๗ แห่ง หรือคิดเป็นร้อยละ ๙๐.๕ ของสหกรณ์ทั้งหมด สหกรณ์ในกลุ่มที่มีสินทรัพย์ ๑๐๐ - ๑,๐๐๐ ล้านบาท มีขาดทุนเพียง ๕ แห่ง หรือประมาณร้อยละ ๘ สหกรณ์ที่มีสินทรัพย์มากกว่า ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท มีขาดทุนเพียง ๑ แห่ง และที่มีสินทรัพย์เกิน ๕๐,๐๐๐ ล้านบาท ไม่มีแห่งใดขาดทุนเลย โดยสรุป จึงกล่าวได้ว่าสหกรณ์ในกลุ่มสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีความอ่อนแอมากกว่ากลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ทั้งในกลุ่มขนาดเล็ก และขนาดใหญ่

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	๑๗	๒๔	๓๘
ภาคใต้	๕	๔	๙	๑๔.๓
ภาคเหนือ	๓	๘	๑๑	๑๗.๕
	๒๓	๔๐	๕๓	๑๐๐

ที่มา : กลุ่มวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (๒๕๕๘)

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

ตารางที่ ๗ แหล่งที่มาและใช้ไปของเงินทุนสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ๒๕๕๘

	๒๕๕๘		๒๕๕๗		เพิ่ม/ลด ๕๗/๕๘ (%)
	ล้านบาท	(%)	ล้านบาท	(%)	
ภายใน	๑,๖๐๙,๕๒๕.๗๔	๗๖.๕๕	๑,๔๔๐,๑๖๘	๗๔.๖๐	๑๑.๗๖
เงินฝากของสมาชิก	๖๓๒,๗๔๗	๓๙.๓๑	๕๔๘,๓๐๔	๒๗.๙๐	๑๕.๔๐
ทุนของสหกรณ์	๙๖๒,๔๘๑	๕๙.๘๐	๘๗๘,๔๘๕	๔๖.๐๐	๙.๕๖
อื่น ๆ	๑๔,๒๙๘	๐.๘๙	๑๓,๓๗๙	๐.๗๐	๖.๘๗
ภายนอก	๔๙๓,๑๔๙	๒๓.๙๕	๕๐๔,๐๕๗	๒๕.๔๐	-๒.๑๖
เงินฝากจากภายนอก	๓๑,๗๑๐	๖.๖๐	๒๘,๙๕๘	๑.๐๐	๙.๕๐
เงินกู้ระยะสั้น	๓๒๙,๕๖๙	๖๘.๕๙	๓๔๗,๓๒๘	๑๘.๐๐	-๕.๑๑
เงินกู้ระยะยาว	๑๓๑,๔๔๕	๒๗.๓๖	๑๒๗,๕๒๙	๖.๔๐	๓.๐๗
หนี้สินอื่น	๔๒๖	๐.๐๙	๒๔๒	๐.๐๐	๗๖.๐๕
รวม	๒,๑๐๒,๖๗๕	๑๐๐.๐๐	๑,๙๔๔,๒๒๕	๑๐๐.๐๐	๘.๑๕
การใช้ไป	๐	๐	๐	๐	๐
เงินสด	๑๒๕,๕๒๖	๖.๑๐	๑๐๒,๙๔๓	๕.๒๐	๒๑.๙๔
ลูกหนี้สุทธิ	๑,๗๑๘,๓๕๗	๘๓.๔๔	๑,๕๙๕,๘๗๓	๘๒.๕๐	๗.๖๘
หลักทรัพย์/ตราสาร	๒๔๓,๕๓๖	๑๑.๘๓	๒๒๓,๓๖๒	๑๑.๖๐	๙.๐๓
ที่ดิน อาคารและ อุปกรณ์	๘,๓๓๓	๐.๔๐	๘,๐๙๑	๐.๓๐	๒.๙๙
สินทรัพย์อื่น	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 ล้านล้านบาท และได้จากแหล่งภายนอกประมาณ ๐.๔๙ ล้านล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน ๗๖ : ๒๔ เมื่อเปรียบเทียบกับปี ๒๕๕๗ จะเห็นการพึ่งพาเงินทุนจากแหล่งภายนอกลดลงเล็กน้อย แหล่งเงินทุนภายในประกอบด้วยเงินฝากของสมาชิกร้อยละ ๓๙.๓ เป็นทุนเรือนหุ้นร้อยละ ๕๙.๘ และอื่น ๆ ร้อยละ ๐.๙ ส่วนแหล่งเงินทุนภายนอกส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ระยะสั้นร้อยละ ๖๘.๖ และระยะยาว ร้อยละ ๒๗.๔ ในจำนวนเงินที่ระดมจากแหล่งภายนอก ๔๙๓,๑๔๙ ล้านบาทนั้น เป็นเงินที่กู้จากแหล่งภายนอกประมาณ ๑๘๐,๐๐๐ ล้านบาท และเป็นเงินที่กู้ยืมจากภายในระบบสหกรณ์ด้วยกัน ประมาณ ๓๑๐,๐๐๐ ล้านบาท ดังนี้ จะเห็นว่าสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบันมีการกู้ยืมและฝากเงินระหว่างกันและมีการกู้เงินจากแหล่งภายนอกมาก ความเชื่อมโยงสูงระหว่างกันเป็นความเสี่ยงประเภทหนึ่ง ซึ่งผู้บริหารจะต้องเพิ่มความระมัดระวัง

หากสหกรณ์ขนาดใหญ่แห่งหนึ่งประสบปัญหา จะมีผลกระทบต่อสหกรณ์อื่น ๆ ด้วย และอาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของระบบได้

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

ตารางที่ ๘ : ผลการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ปี ๒๕๕๘

(หน่วย: ล้านบาท)

รายละเอียด	สหกรณ์ออมทรัพย์	สหกรณ์เครดิตยูเนียน	รวม
สินทรัพย์			
สินทรัพย์หมุนเวียน	๓๔๓,๗๒๓	๑๙,๕๐๑	๓๖๓,๒๒๔
เงินลงทุนระยะยาว	๑๙๖,๗๕๐	๒๔,๑๐๑	๒๒๐,๘๕๑
ลูกหนี้ระยะยาว	๑,๕๑๓,๓๘๔	๙๕	๑,๕๑๓,๔๗๙
ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์	๔,๘๑๕	๓,๕๑๘	๘,๓๓๓
สินทรัพย์อื่น	๗๘๕	๗๙๗	๑,๕๘๒
รวม	๒,๐๕๙,๔๕๗	๔๘,๐๑๓	๒,๑๐๗,๔๗๐
หนี้สินและทุน			
หนี้สิน			
หนี้สินหมุนเวียน	๙๖๙,๖๑๐	๓๕,๕๑๔	๑,๐๐๕,๑๒๔
หนี้สินระยะยาว	๑๓๑,๔๔๕	๔,๗๙๐	๑๓๖,๒๓๕
หนี้สินอื่น	๓,๓๑๐	๓๒๐	๓,๖๓๐
รวม	๑,๑๐๔,๓๖๕	๔๐,๖๒๔	๑,๑๔๕,๙๘๙
ส่วนของผู้ถือหุ้น			
ทุนเรือนหุ้น	๘๐๒,๕๙๖	๒๒,๓๐๐	๘๒๔,๘๙๖
ทุนสำรอง	๗๕,๒๗๓	๑,๕๙๘	๗๖,๘๗๑
ทุนสะสมและอื่น ๆ	๑๓,๑๗๔	๗๙๖	๑๓,๙๗๐
ขาดทุนสะสม	-๑,๒๔๓	-๑๕,๔๒๔	-๑๖,๖๖๗
กำไรสุทธิ	๖๕,๒๙๓	-๑,๘๘๒	๖๓,๔๑๐
รวม	๙๕๕,๐๙๒	๗๘๘๔	๙๖๒,๙๗๖
รวมหนี้สินและทุน	๒,๐๕๙,๔๕๗	๔๘,๐๑๓	๒,๑๐๗,๔๗๐

ที่มา สารสนเทศความรู้ทางการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ปี ๒๕๕๘ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

ในด้านการดำเนินงาน ในปี ๒๕๕๘ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น ๒.๑๐ ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นเงินลงทุนระยะยาว ๐.๒๒ ล้านบาทและลูกหนี้ระยะยาว ๑.๕๑ ล้านบาท คิดเป็นประมาณร้อยละ ๘๒ ของสินทรัพย์ทั้งหมด มีสินทรัพย์หมุนเวียน ๐.๓๙ ล้านบาท ในขณะที่มีหนี้สินหมุนเวียน ๑.๐๐ ล้านบาท ซึ่งแสดงถึงโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงจากการขาดสภาพคล่องได้

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

เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบันมีการขยายขอบเขตการดำเนินงานออกไปจากเดิมอย่างกว้างขวาง สหกรณ์ขนาดใหญ่หลายแห่งมีขนาดสินทรัพย์เกือบเท่าธนาคารพาณิชย์ขนาดกลาง มีการทำธุรกรรมระหว่างสหกรณ์ต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง มีการรับฝากและกู้ยืมระหว่างสหกรณ์ สหกรณ์บางแห่งก็รับบุคคลภายนอกเป็นสมาชิกจำนวนมากแต่ไม่ให้อำนาจสิทธิบางประการของสมาชิกสมทบ เช่น สิทธิการลงคะแนนในที่ประชุม และสิทธิในการกู้ยืม เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้บริหารก็ขาดธรรมาภิบาล รวมทั้งสมาชิกเองก็มิได้ตระหนักในหลักการของสหกรณ์ และหน้าที่ของสมาชิกในการใช้สิทธิตรวจสอบการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างโปร่งใส หน่วยงานกำกับก็มิได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็งเท่าที่ควร ประเด็นเหล่านี้ เป็นความเสี่ยงในระบบซึ่งจะต้องแก้ไขอย่างจริงจังเพื่อส่งเสริมให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นสถาบันการเงินที่เติบโตช่องว่างในระบบตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สหกรณ์เป็นกิจการที่มีได้มุ่งหวังกำไรเป็นวัตถุประสงค์หลัก แต่มีความประสงค์ที่จะให้สมาชิกร่วมทำกิจการเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ดังนั้น สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจะต้องส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักเก็บออมและนำเงินออมที่รวบรวมได้มาให้สมาชิกกู้ไปใช้จ่ายตามความจำเป็น การกู้ยืมระหว่างสมาชิกจึงมิได้มีเงื่อนไขที่เข้มงวดเหมือนธนาคารพาณิชย์ แต่นอกจากการกู้ยืมแล้ว กิจกรรมอื่นที่เป็น การช่วยเหลือซึ่งกันและกันและเป็นบทบาทสำคัญของสหกรณ์คือ การจัดสวัสดิการประเภทต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกตามกำลังความสามารถ เช่น สวัสดิการรักษาพยาบาล การให้ทุนการศึกษาแก่บุตร ตลอดจน การช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการทำศพ เป็นต้น ประโยชน์ที่สมาชิกได้รับจากสหกรณ์จึงมีขอบเขตกว้างขวางกว่า การมุ่งหวังผลตอบแทนสูง ๆ จากดอกเบี้ยและเงินปันผล หากสมาชิกมุ่งหวังผลประโยชน์จากดอกเบี้ยและเงินปันผลแล้ว เจตนารมณ์ของสหกรณ์ก็จะเสียไป และเป็นจุดเริ่มต้นของการเบี่ยงเบนกิจการไปในเชิงพาณิชย์ ซึ่งผู้บริหารสหกรณ์จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม และระบบการกำกับดูแลกิจการก็จะต้องมีความซับซ้อนและรัดกุมมากขึ้น

๔. กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น

สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่มีสินทรัพย์ ๔,๓๒๐ ล้านบาท มีสมาชิก ๕๓,๐๖๘ คน และมีการให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบในการทำธุรกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสหกรณ์ สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นให้ผลตอบแทนสูงทั้งในรูปดอกเบี้ยและเงินปันผล เพื่อจูงใจให้สมาชิกและสหกรณ์อื่นนำเงินมาฝาก ประชาชนเป็นจำนวนมากที่เห็นผลตอบแทนสูงก็สมัครเป็นสมาชิกสมทบ และนำเงินมาฝากเป็นจำนวนมาก สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นนำเงินที่ระดมได้มานี้ไปลงทุนและใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ ซึ่งเบี่ยงเบนจากกิจการปกติของสหกรณ์ และมีความเสี่ยงสูง รวมทั้งมีการทุจริตโดยกรรมการและผู้บริหาร

ในปี ๒๕๔๗ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์พบว่าสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นมีการทำธุรกรรมที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสหกรณ์ คือการนำไปให้บุคคลภายนอกกู้ และได้สั่งให้มีการแก้ไข แต่สหกรณ์ยังคงปล่อยกู้แก่บุคคลภายนอกต่อไป จนถึงปี ๒๕๕๒ มีการปล่อยกู้ถึง ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท

ในปี ๒๕๕๓ สมาชิกบางส่วนไม่สามารถถอนเงินได้จึงร้องเรียนให้ผู้ตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ เข้าตรวจสอบ และได้รายงานผลต่อกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เมื่อพบข้อบกพร่องจึงรายงานต่อนายทะเบียนให้ แต่งตั้งคณะผู้ตรวจการสหกรณ์ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์ แต่ก็ถูกขัดขวางจากผู้บริหาร สหกรณ์ จนในที่สุดได้เริ่มดำเนินการในเดือนเมษายน ๒๕๕๓ โดยยอมให้เข้าตรวจเฉพาะข้าราชการ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์เท่านั้น 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 แต่จะฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสหกรณ์หรือไม่ ในที่สุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาว่าไม่สามารถทำได้

๒. สัญญาเงินกู้หลายฉบับมีความไม่ถูกต้องในเรื่องการลงนามในสัญญาเงินกู้ของผู้กู้ ผู้ให้กู้และผู้ค้ำประกัน สัญญาเงินกู้บางฉบับกำหนดงวดชำระคืน นานถึง ๗๒๐ งวด

๓. สหกรณ์ได้ให้ประธานกรรมการยืมเงินทดรองเป็นจำนวนเงินสูง โดยมีได้ระบุวัตถุประสงค์ของการกู้ และไม่มีผู้ค้ำประกัน

๔. มีการออกตั๋วสัญญาใช้เงินโดยไม่ถูกต้องเป็นจำนวนเงินสูง

๕. ดำเนินกิจการด้านประกัน ซึ่งสหกรณ์ไม่สามารถทำได้

๖. ประธานกรรมการได้ลงนามส่งจ่ายเช็คเป็นจำนวนมาก และแต่ละฉบับมีจำนวนเงินสูง โดยไม่มีอำนาจ

หลังจากนายทะเบียนได้รับรายงานการตรวจสอบแล้ว จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาและมีมติให้สหกรณ์เสนอแผนฟื้นฟูต่อไป

๕. ประเด็นปัญหา

แม้การวิเคราะห์ข้างต้นจะแสดงว่าในภาพรวมสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีความแข็งแรง มีผลการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกเป็นส่วนใหญ่ และสามารถเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงินในระบบเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี แต่ก็มีจุดอ่อนและความเสี่ยงอยู่ในระบบ คือมีการกู้ยืมและรับฝากเงินระหว่างกันเป็นจำนวนเงินสูง โดยที่ผู้บริหารก็มิได้มีความระมัดระวังหรือป้องกันความเสี่ยงเท่าที่ควร นอกจากนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นแม้จะเป็นกรณีเฉพาะ ก็ชี้ให้เห็นชัดเจนถึงความล้มเหลวของการกำกับดูแล ด้วยเหตุนี้ จึงต้องทำการปฏิรูปเพื่อส่งเสริมให้สหกรณ์ทั้ง ๒ กลุ่มนี้มีความมั่นคง และพัฒนาให้เจริญเติบโตเพื่อเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงิน ทำให้ระบบการเงินของประเทศเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

ประเด็นที่ควรแก่การพิจารณาแก้ไขมีดังต่อไปนี้

๑. ปัญหาในด้านสมาชิกของสหกรณ์

สมาชิกส่วนใหญ่ในปัจจุบันขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องของหลักการสหกรณ์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้มีการทำกิจกรรมร่วมกันที่เป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นการเพิ่มพลังการแข่งขันในระบบตลาด หลักการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน คือ การส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักเก็บออม และนำเงินออมที่รวบรวมได้มาช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านต่าง ๆ เช่น การกู้ยืมที่มีเงื่อนไขที่ดีกว่าสถาบันการเงินอื่น ๆ การจัดสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มความมั่นคงในชีวิต และนำเงินออมที่เหลือไปลงทุนร่วมกันในช่องทางที่มีความเสี่ยงต่ำ ไม่เกินความสามารถที่จะจัดการกับความเสี่ยงได้ เป็นต้น วัตถุประสงค์ของสหกรณ์จึงครอบคลุมหลายมิติ มิได้มุ่งแสวงหากำไรหรือผลตอบแทนสูงสุดเช่นกิจการที่เป็นธุรกิจทั่ว ๆ ไป

เป็นที่ทราบกันดีว่า สมาชิกจำนวนไม่น้อยสมัครเป็นสมาชิกสหกรณ์เพื่อหวังจะกู้เงินเป็นเป้าหมายแรก และใช้สิทธิในการกู้ยืมทันทีที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามเกณฑ์ นอกจากนี้ สมาชิกจำนวนมากยังมองประโยชน์ของการลงทุนและการฝากเงินในสหกรณ์จากผลตอบแทนสูง ๆ ในรูปดอกเบี้ยเงินฝาก และเงินปันผลจากการลงทุน โดยไม่มีการตรวจสอบว่าสหกรณ์หารายได้จากกิจกรรมอะไร จึงสามารถจ่ายผลตอบแทนได้สูงเช่นนั้น สมาชิกของสหกรณ์คือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง มีหน้าที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของตนเอง โดยการตรวจสอบการดำเนินงานของผู้บริหารให้มีความโปร่งใสและให้อยู่ในกรอบที่กฎหมายกำหนด ความบกพร่องในหน้าที่นี้จึงเป็นต้นตอของปัญหาของสหกรณ์

นอกจากความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการสหกรณ์แล้ว สมาชิกสหกรณ์ก็ขาดความรู้พื้นฐานทางการเงินด้วย ได้แก่ ความมีวินัยในการใช้จ่าย การรู้จักวางแผนทางการเงินในช่วงวัยต่าง ๆ ของชีวิต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ การวางแผนทางการเงินเพื่อให้พึ่งพาตนเองได้ในวัยชรา นอกจากนี้ ยังขาดความรู้เกี่ยวกับการลงทุนที่เหมาะสมแก่ความสามารถในการรับความเสี่ยงของตนเอง รวมทั้งขาดความรู้เกี่ยวกับภัยทางการเงิน และภัยจากกลุ่มมิจฉาชีพทำให้ถูกหลอกลวงได้ง่าย เป็นต้น

๒. ปัญหาในด้านผู้บริหารสหกรณ์

ผู้บริหารสหกรณ์โดยทั่วไปไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญทางการเงิน แต่จะต้องเป็นผู้ที่มีธรรมาภิบาลในการบริหาร ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน ผู้บริหารสหกรณ์จะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา มีความรู้พื้นฐานด้านบัญชีและการเงิน สามารถจัดทำบัญชีและรายงานต่าง ๆ อย่างถูกต้องและตรงตามกำหนดเวลา

สหกรณ์ที่มีสินทรัพย์ขนาดใหญ่ มีสมาชิกจำนวนมาก ผู้บริหารสหกรณ์จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับการบริหารเงินอย่างมีประสิทธิภาพ มีความรู้เกี่ยวกับการลงทุนและความเสี่ยงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุน มีความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ (Operational risk) และสามารถป้องกันความเสี่ยงนั้นได้อย่างรอบครอบ มีการพัฒนาความรู้ทางด้านเทคโนโลยีและนำมาใช้ในการบริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ มีการพัฒนาความรู้เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ทางการเงินเพื่อสร้างประโยชน์แก่สมาชิก ผู้บริหารที่ขาดความรู้เหล่านี้ จะทำให้สหกรณ์ไม่เจริญเติบโตเท่าที่ควร สมาชิกจะมีได้รับประโยชน์จากบริการทางการเงินต่าง ๆ ตามศักยภาพที่ควรจะได้

๓. ปัญหาในด้านกาณ์การกำกับดูแล

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นองค์กรซึ่งมีฐานะที่เป็นทั้งสหกรณ์และเป็นสถาบันการเงินในเวลาเดียวกัน ในด้านความเป็นสหกรณ์นั้น มีระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติต่าง ๆ ตามหลักสหกรณ์ เช่น สิทธิในการออกเสียงในเรื่องใด ๆ ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ซึ่งต่างจากการออกเสียงในองค์กรธุรกิจที่ให้ผู้ถือหุ้นมีเสียงเท่ากับจำนวนหุ้นที่ถือรวมถึงวิธีปฏิบัติอื่น ๆ ที่แตกต่างจากธุรกิจ ส่วนในด้าน

ความเป็นสถาบันการเงินนั้นก็มีความสำคัญในการกำกับดูแลเพื่อป้องกันความเสี่ยงทางการเงินต่าง ๆ ดังนั้นระบบการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจึงต้องให้ความสำคัญทั้ง ๒ ด้าน แต่ในปัจจุบันระบบการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนยังมิได้เน้นความแตกต่างอย่างชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้นการกำกับดูแลในด้านสหกรณ์เองก็ยังมีจุดที่จะต้องเพิ่มความเข้มแข็งเพื่อยกระดับความเป็นสหกรณ์ให้มีความเจริญเติบโตเต็มตามศักยภาพที่แท้จริง

ในด้านความเป็นสหกรณ์ หน่วยงานกำกับดูแลมิได้ให้ความสำคัญแก่การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของสมาชิกเกี่ยวกับหลักการของสหกรณ์เท่าที่ควร ในอดีตนั้น กรมส่งเสริมสหกรณ์เร่งขยายจำนวนสหกรณ์โดยมิได้เตรียมความพร้อมของสมาชิก สหกรณ์จำนวนมากจึงขาดพลังที่จะนำสมาชิกทั้งหมดให้ทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งและขีดความสามารถในการแข่งขันในระบบตลาดได้ สหกรณ์ในประเทศไทยจึงไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

ในด้านความเป็นสถาบันการเงิน การกำกับดูแลก็แทบจะไม่มีบทบาทใด ๆ สหกรณ์ต่าง ๆ สามารถกำหนดรอบปีทางบัญชีของตน การจัดทำบัญชีก็ได้เป็นไปตามมาตรฐานทางบัญชีของสถาบันการเงิน ซึ่งเน้นความชัดเจนในการจัดชั้นสินทรัพย์ตามคุณภาพ และการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกันเพื่อตรวจสอบความทับซ้อนของผลประโยชน์ รวมทั้งมิได้ให้ความสำคัญต่อความมีธรรมาภิบาลในการบริหาร เป็นต้น

จากกรณีศึกษาของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จะเห็นข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องหลายปี โดยที่หน่วยงานกำกับดูแลมิได้รับทราบหรือสั่งการให้มีการแก้ไขอย่างจริงจัง ยิ่งกว่านั้น ยังได้มอบรางวัลผู้บริหารสหกรณ์ดีเด่นประจำปี ๒๕๕๐ แก่ประธานกรรมการสหกรณ์ แต่ภายในเวลาเพียง ๑ ปีเศษหลังจากนั้น ก็ปรากฏว่าสหกรณ์ไม่มีเงินให้สมาชิกถอนเงินได้ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงแสดงถึงความล้มเหลวของระบบกำกับดูแลกิจการด้านการเงินของสหกรณ์

เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบันมีการกู้ยืมและมีการทำธุรกรรมระหว่างกันเป็นอันมาก ข้อบกพร่องเหล่านี้เป็นความเสี่ยงอย่างยิ่ง หากเกิดปัญหาขึ้นแก่สหกรณ์ขนาดใหญ่แห่งใดแห่งหนึ่ง จะมีผลกระทบในวงกว้าง และอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของระบบได้

๖. วัตถุประสงค์

ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น มีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของระบบสหกรณ์ในระยะสั้น มิได้ขยายผลกระทบต่อความมั่นคงของทั้งระบบเพราะผลการดำเนินงานของสหกรณ์ขนาดใหญ่อื่น ๆ ยังเป็นที่น่าพอใจ แต่สหกรณ์ขนาดเล็กเป็นจำนวนมากยังมีความอ่อนแอในตัวของมันเอง จึงจำเป็นต้องทำการปฏิรูปโดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. ยกระดับการกำกับดูแลระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้มีประสิทธิภาพเพื่อรักษาความเชื่อมั่นและความมั่นคงของระบบ และกำหนดให้ผู้มีหน้าที่กำกับดูแลมีอำนาจและความรับผิดชอบต่อผลการกำกับดูแลอย่างชัดเจน

๒. ส่งเสริมให้สมาชิกมีความรู้ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์อย่างแท้จริง มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อตนเองและมีความเอื้อเฟื้อต่อสมาชิกอื่น ๆ เพื่อความสงบสุขร่วมกัน

๓. ยกระดับการบริหารของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้มีธรรมาภิบาล มีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ เพื่อสนองความต้องการด้านสวัสดิการของสมาชิก ผู้บริหารมีความรู้ความสามารถในการบริหารทั้งด้านการเงิน การจัดทำบัญชีที่มีมาตรฐาน มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

๔. สร้างความเชื่อมั่นของสมาชิกและผู้ฝากเงินในสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเพื่อให้เป็นแหล่งระดมเงินออม ให้สินเชื่อ และจัดสวัสดิการต่าง ๆ แก่สมาชิก เพื่อเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงิน สามารถให้บริการทางการเงินเคียงคู่กับธนาคารพาณิชย์อย่างมีประสิทธิภาพ

๗. วิธีการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการเงิน 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. รับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหารและสมาชิกชุมนุมสหกรณ์

๘. ประเด็นการปฏิรูป

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีทั้งจุดอ่อน จุดแข็ง และมีศักยภาพที่จะพัฒนายกระดับการให้บริการแก่สมาชิกได้อีกมาก จึงจำเป็นต้องทำการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ด้านการส่งเสริม

๑.๑ การส่งเสริมความเข้มแข็งของสหกรณ์ แม้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนส่วนใหญ่จะมีความเข้มแข็ง และสามารถสนองความต้องการบริการทางการเงินที่สมาชิกไม่สามารถได้รับจากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ แต่สมาชิกจำนวนมากยังขาดความเข้าใจในหลักการของสหกรณ์อย่างถูกต้อง การปฏิรูปด้านการส่งเสริม จะต้องเน้นสร้างความเข้าใจในเจตนารมณ์ของสหกรณ์ว่าเป็นการเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงินโดยการรวมพลังของสมาชิกในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ผลประโยชน์จากการเป็นสมาชิก จึงไม่ควรมุ่งไปที่ประเด็นผลตอบแทนจากการจ่ายเงินปันผล หรือการกู้โดยเสียดอกเบี้ยที่ถูกกว่าธนาคาร แต่ควรพิจารณาในวงกว้างถึงสวัสดิการและความมั่นคงในชีวิต ซึ่งไม่สามารถหาได้จากสถาบันหรือองค์กรอื่น ๆ หน่วยการกำกับสหกรณ์จะต้องเน้นความสำคัญของหน้าที่ในการส่งเสริมมากกว่าที่ผ่านมา

๑.๒ การให้ความรู้พื้นฐานทางการเงิน จะต้องปฏิรูปกระบวนการให้ความรู้พื้นฐานทางการเงินแก่สมาชิกซึ่งรวมถึงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ได้แก่ ความรอบคอบในการใช้จ่าย การเก็บเงินออมอย่างมีเป้าหมาย การวางแผนทางการเงินสำหรับช่วงวัยต่าง ๆ ของชีวิต มีการเตรียมตัวเพื่อการดูแลและพึ่งตนเองได้ในวัยชรา มีความเข้าใจในหลักการของดอกเบี้ย และความแตกต่างของค่าของเงินในปัจจุบัน และค่าของเงินในอนาคต มีความเข้าใจในความเสี่ยงต่าง ๆ ของการลงทุนและการประเมินความเสี่ยงในระดับที่สามารถรับได้ การใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำธุรกรรม และการป้องกันความเสี่ยง รวมตลอดถึงให้ตระหนักถึงภัยทางการเงินจากกลุ่มมิจฉาชีพ เป็นต้น การให้ความรู้พื้นฐานทางการเงินควรเป็นภารกิจหลักประการหนึ่งในการส่งเสริมความเข้มแข็งของระบบสหกรณ์

๑.๓ การปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ของสหกรณ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ควรทบทวนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดประชุมใหญ่ในปัจจุบันเป็นอุปสรรคสำหรับสหกรณ์ที่มีสมาชิกจำนวนมากและกระจายอยู่ทั่วประเทศหรือแม้แต่อยู่ในต่างประเทศ ควรปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการจัดประชุมเพื่อขอมติจากที่ประชุมสำหรับระเบียบวาระที่สามารถขอมติจากสมาชิกด้วยวิธีอื่นได้ เป็นต้น

๒. ด้านการพัฒนา

เพื่อให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีความสามารถในการให้บริการแก่สมาชิกเคียงคู่กับธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ จำต้องปฏิรูปด้านการพัฒนาในประเด็นต่อไปนี้

๒.๑ การพัฒนาระบบ IT ปัจจุบันสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ได้นำระบบ IT มาใช้ในการบริหารภายในและใช้ในการทำธุรกรรมของสมาชิก เช่น การติดตั้ง ATM และการโอนเงิน on-line เป็นต้น แต่การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ มาใช้ยังมีจำกัดและขาดความร่วมมือในการเชื่อมโยงระหว่างกัน ดังนั้น จึงควรเน้นย้ำให้สหกรณ์เหล่านี้มีแนวทางในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศร่วมกัน รวมถึงการเชื่อมโยงระบบ IT ของสหกรณ์เข้ากับเครือข่ายของธนาคารเพื่อเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบการชำระเงินของประเทศ การเชื่อมโยงที่กล่าวนี้จะทำให้ประชาชนระดับฐานรากในพื้นที่ห่างไกลสามารถโอนเงินและชำระเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเข้าถึงบริการภาครัฐและสวัสดิการต่าง ๆ ได้สะดวกขึ้น

๒.๒ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ทางการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการต่าง ๆ แก่สมาชิก เช่น เงินช่วยค่ารักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือเมื่อสมาชิกหรือบุคคลในครอบครัวเสียชีวิต และเงินช่วยเหลือค่าเล่าเรียนบุตร เป็นต้น สหกรณ์ขนาดใหญ่นั้นจะต้องพัฒนาให้มีศักยภาพที่จะนำผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ ๆ เช่น การออมแบบผูกพันที่มีเป้าหมาย การจัดตั้งกองทุนการออมเพื่อการศึกษาของบุตร กองทุนการออมเพื่อวัยเกษียณซึ่งจ่ายเป็นเบี้ยยังชีพตลอดชีพ โดยใช้เงินออมและหุ้นเป็นหลักประกัน (reverse mortgage) เป็นต้น

๒.๓ การกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติของผู้บริหาร เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่ง ดังนั้น จะต้องกำหนดคุณสมบัติและมาตรฐานความรู้ของผู้บริหารสหกรณ์ให้มีความรู้ขั้นพื้นฐานทางด้านการเงินและธรรมาภิบาล สำหรับสหกรณ์ที่มีขนาดเล็ก ความรู้พื้นฐานประกอบด้วยความสามารถในการจัดทำบัญชี การบริหารเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ความรู้เบื้องต้นทางด้านกฎหมาย และหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร เป็นต้น แต่ในกรณีที่เป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ มีการทำธุรกรรมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น จะต้องกำหนดหลักสูตรที่ยกระดับความรู้ความสามารถในการบริหารและจัดการ มีความเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงและความสามารถในการบริหารความเสี่ยงของธุรกรรมและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๔ การปรับระบบบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพ ปัจจุบัน สหกรณ์ต่าง ๆ มีอิสระในการกำหนดรอบบัญชีของตนเอง ซึ่งทำให้หน่วยงานกำกับมีความยุ่งยากในการติดตามการส่งงบการเงินให้ตรงตามรอบบัญชีของแต่ละสหกรณ์ นอกจากนี้ การที่สหกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกัน มีรอบบัญชีที่ต่างกัน ทำให้การรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ภาพรวมอย่างถูกต้องไม่สามารถทำได้ จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีรอบบัญชีตรงกัน และมีการจัดทำบัญชีตามมาตรฐานของสถาบันการเงิน เช่น รายการสินทรัพย์ การจัดชั้นสินทรัพย์ตามคุณภาพ ตลอดจนการกันสำรอง เป็นต้น

๒.๕ การพัฒนาระบบข้อมูล ระบบข้อมูลของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบันไม่สามารถสนองวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลกิจการและธุรกรรมของสถาบันการเงินได้ ไม่สามารถ

ใช้ในการวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน จุดอ่อนและจุดแข็งต่าง ๆ เพื่อสร้างระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบการกำกับดูแลและการจัดทำข้อมูลรวมที่เหมาะสมสำหรับการตรวจสอบสถาบันการเงิน

๓. การกำกับดูแล

จะต้องแยกการปฏิรูปการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เป็นสหกรณ์ และส่วนที่เป็นสถาบันการเงิน ความเป็นสหกรณ์เป็นหัวใจสำคัญของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน และเป็นระบบที่สามารถเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงินเพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิก ในขณะที่ความจำเป็นสถาบันการเงินก็มีความเสี่ยงด้านการเงิน และจำเป็นต้องพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารให้ก้าวหน้าไปอีกระดับหนึ่ง การปฏิรูปการกำกับดูแลในแต่ละส่วนมี ดังนี้

๓.๑ การกำกับดูแลด้านสหกรณ์ แม้สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจะมีบทบาทสำคัญและประสบความสำเร็จสูงในการส่งเสริมการออมของสมาชิก และการให้สินเชื่อแก่สมาชิกด้วยเงื่อนไขที่สะดวกกว่าธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น ๆ แต่เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพและการขยายบทบาทในอนาคต การกำกับดูแลด้านสหกรณ์จึงต้องเน้นบทบาทในการส่งเสริม ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รวมทั้งการแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง จึงควรทำหน้าที่นี้ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

๓.๒ การกำกับดูแลด้านความเป็นสถาบันการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นสถาบันการเงินที่มีความพิเศษแตกต่างจากสถาบันการเงินอื่น ๆ ประการแรก เป็นสถาบันการเงินที่มีได้มุ่งหวังกำไรเพื่อจ่ายปันผลให้มากที่สุดแก่สมาชิก แต่เป็นกิจการซึ่งมีวัตถุประสงค์อื่น ๆ ด้วย ได้แก่ การช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก ดังนั้น แม้เงินปันผลที่ได้รับอาจจะไม่สูงมากนัก แต่สมาชิกก็ได้รับสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ ที่ไม่สามารถได้รับจากแหล่งอื่น ประการที่สอง เนื่องจากธุรกรรมทางการเงินส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง สหกรณ์มิได้ให้สินเชื่อเพื่อการค้าและอุตสาหกรรม หรือทำธุรกรรมระหว่างประเทศ จึงไม่มีความซับซ้อน หรือมีความเสี่ยงสูงดังเช่นธุรกรรมของธนาคาร ความเสี่ยงที่สำคัญสำหรับสหกรณ์ คือความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ (Operational risk) เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะความเสี่ยงจากความบกพร่องในการดำเนินงาน และความเสี่ยงจากการทุจริต ดังนั้น ระบบการกำกับดูแลจึงย่อมจะต้องแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ แต่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจะต้องตระหนักว่า การให้กู้แก่สมาชิกและแก่สหกรณ์อื่นก็ยังมีความเสี่ยงอยู่ จะต้องมีการประเมินความเสี่ยงอย่างรอบคอบด้วย

นอกจากนี้ มาตรการในการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนก็ไม่สมควรจะเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบ แต่ควรแยกความเข้มงวดในการกำกับดูแลตามขนาดและขอบเขตของกิจการ สหกรณ์ขนาดเล็กที่มีธุรกรรมระหว่างสมาชิกเท่านั้น ไม่ควรจะต้องตรวจสอบอย่างเข้มงวดเหมือนสหกรณ์ขนาดใหญ่ แม้สหกรณ์ขนาดใหญ่ก็อาจมีความแตกต่างกันได้

เพื่อความเหมาะสม จึงควรแบ่งสหกรณ์เป็น ๒ ระดับ คือ สหกรณ์ขนาดเล็ก เช่น มีสินทรัพย์ต่ำกว่า ๑๐๐ ล้านบาท มีจำนวนประมาณ ๑,๐๒๘ แห่ง ระบบบัญชีและการตรวจสอบไม่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนมาก มาตรการกำกับดูแลก็ไม่ซับซ้อนมากเช่นกัน ส่วนสหกรณ์ที่มีขนาดใหญ่ มีเงินออมมากกว่าการให้กู้ยืมแก่สมาชิก สามารถให้กู้แก่สหกรณ์อื่นหรือนำไปลงทุนในตราสารต่าง ๆ ตามที่หน่วยงานกำกับกำหนด การทำธุรกรรมจะมีปริมาณและมูลค่าสูง โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดในด้านปฏิบัติการและการทุจริตจะสูงขึ้นด้วย ระบบการกำกับดูแลจึงต้องมีความชำนาญในการตรวจสอบที่สูงขึ้น สำหรับสหกรณ์ที่มีขนาดสินทรัพย์มากเป็นพิเศษ หากมีความประสงค์จะทำธุรกรรมที่มีความสลับซับซ้อนและมีผลตอบแทนสูง การลงทุนที่เกินขอบเขต และหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จะต้องขออนุมัติจากหน่วยงานกำกับเป็นราย ๆ ไป

และหน่วยงานกำกับก็อาจกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในด้านคุณสมบัติของผู้บริหารที่มีความเชี่ยวชาญเพียงพอในการลงทุนเช่นนั้น

๔. หน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

จากการศึกษาปัญหาและความเสี่ยงต่าง ๆ ที่แฝงอยู่ในสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนตามที่ได้กล่าวมา ได้ชี้ให้เห็นว่า การที่จะส่งเสริมให้สหกรณ์ทั้ง ๒ มีความเข้มแข็งและเจริญเติบโตได้เต็มตามศักยภาพ จำเป็นต้องแยกการกำกับดูแลในส่วนที่เป็น “สหกรณ์” ออกจากส่วนที่เป็น “สถาบันการเงิน”

ในส่วนที่เป็นการกำกับดูแลความเป็น “สหกรณ์” นั้น ควรเป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ต่อไป แต่ทั้งสองหน่วยงานนี้จะต้องเพิ่มบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาอย่างแท้จริง สหกรณ์ในประเทศไทยจัดตั้งขึ้นมาถึง ๑๐๐ ปีแล้ว แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ จะเห็นว่าสหกรณ์ของไทยแทบจะไม่มีมีความก้าวหน้าใด ๆ การผลิตในภาคเกษตรของไทยมีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในด้านสังคมและการเมือง แต่เกษตรกรส่วนใหญ่ก็ยังมีความยากจน เกษตรกรไทยควรจะได้รับความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับหลักการของสหกรณ์ เพื่อสร้างความร่วมมือในการแสวงหาและแบ่งปันความรู้เกี่ยวกับการผลิตและการใช้เทคโนโลยี ความร่วมมือในการจัดหาเครื่องจักรอุปกรณ์ร่วมกันเพื่อความประหยัด ตลอดจนการแบ่งปันความรู้ด้านการตลาด เพื่อเพิ่มอำนาจต่อรอง เป็นต้น

ในด้านการกำกับดูแลความเป็น “สถาบันการเงิน” ของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนนั้น การศึกษาข้างต้นได้ชี้ให้เห็นเช่นเดียวกันว่า ความเป็นสถาบันการเงินของสหกรณ์ทั้งสองก็แตกต่างจากสถาบันการเงินอื่น ๆ โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ในประเด็นต่อไปนี้

ประการแรก สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมิใช่กิจการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแสวงกำไรมาแบ่งปันแก่ผู้ถือหุ้นเป็นเป้าหมายหลัก แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงินที่สมาชิกไม่สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวกในระบบตลาด ดังนั้น จึงเน้นความสำคัญของการสร้างความร่วมมือร่วมใจในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านต่าง ๆ

ประการที่สอง สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้เงินกู้แก่สมาชิกเป็นกิจการหลัก ไม่สามารถให้กู้แก่บุคคลที่มีใช้สมาชิก หรือให้กู้แก่นิติบุคคล ดังนั้น กลุ่มเป้าหมายจึงมีจำกัดอย่างชัดเจน การประเมินความเสี่ยงจากการให้กู้จึงไม่มีความซับซ้อนยุ่งยากเหมือนธนาคารพาณิชย์ แต่แม้กระนั้น ความเสี่ยงต่าง ๆ ก็ยังมีอยู่ ซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนยังไม่ตระหนักเท่าที่ควร การกำกับดูแลจึงต้องมีความเข้าใจในจุดอ่อนและจุดแข็งของสหกรณ์ เพื่อมิให้มีความเข้มในเรื่องที่ไม่จำเป็น อันอาจเป็นอุปสรรคต่อความเจริญเติบโตของสหกรณ์ได้

ประการที่สาม ผู้บริหารสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน นอกจากจะต้องมีความเข้าใจในหลักการที่ถูกต้องของสหกรณ์แล้ว จะต้องเป็นผู้มีธรรมาภิบาล มีความรู้ในการบริหารทางการเงินอย่างมืออาชีพ มีความสามารถในการป้องกันความเสี่ยงต่าง ๆ โดยเฉพาะความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ (Operation risk) การละเว้นพฤติกรรมอันมีผลประโยชน์ทับซ้อน ตลอดจนการจัดทำบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐาน เป็นต้น

ประการที่สี่ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีขนาดแตกต่างกันอย่างมากทั้งในด้านขนาดของสินทรัพย์ จำนวนสมาชิก และความรู้พื้นฐานทางการเงินของสมาชิก การกำกับดูแลจึงต้องปฏิบัติอย่างเหมาะสมกับความแตกต่างเหล่านี้ จะใช้มาตรฐานเดียวสำหรับสหกรณ์ทั้งระบบมิได้

ประการสุดท้าย คือ ความจำเป็นที่ต้องพัฒนาฐานข้อมูลให้มีความถูกต้องเป็นปัจจุบัน และจัดระบบให้สามารถใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ การตรวจสอบ ตลอดจนการสร้างระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ จะเห็นว่า สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนควรจัดเป็น “สถาบันการเงินพิเศษ” การกำกับดูแลจึงต้องแยกออกจากระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศในปัจจุบัน และสมควรจัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นเพื่อให้มีความคล่องตัว สามารถแข่งขันในตลาดเพื่อสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและคุณสมบัติอื่น ๆ เป็นผู้บริหาร หน่วยงานอิสระนี้จะต้องพึ่งตนเองได้ในด้านการเงิน โดยการเรียกเก็บค่านำส่งจากสมาชิกโดยไม่เป็นภาระด้านงบประมาณ (สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีสินทรัพย์รวม ๒.๑ ล้านล้านบาท หากกำหนดอัตราการนำส่งของสมาชิกเพียงร้อยละ ๐.๐๕ ของสินทรัพย์ จะได้ปีละ ๑,๐๐๐ ล้านบาท)

ในการศึกษาครั้งนี้ คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการเงิน การคลัง ภายใต้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ได้มีการหารือกับกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับแนวทางการปฏิรูปดังกล่าว โดยเฉพาะประเด็นการกำกับดูแล มีความเห็นสอดคล้องกันว่า การจัดตั้งหน่วยงานอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นแนวทางที่เหมาะสม กระทรวงการคลังจึงได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

๙. 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

๑๐. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

การจัดตั้งสำนักงานกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจะทำให้การส่งเสริมการพัฒนาและการกำกับกิจการสหกรณ์ทั้ง ๒ ประเภทนี้ เป็นสถาบันการเงินที่เต็มเต็มช่องว่างของประชาชนระดับฐานรากประมาณ ๔ ล้านคนให้ได้รับบริการทางการเงินและสวัสดิการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาประเทศ และเป็นภารกิจหลักของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

คณะกรรมการกิจการจึงขอเสนอรายงาน เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิต
ยูเนียน” ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการต่อไป



(นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล)
เลขานุการกรรมการ

รายงานของคณะกรรมการมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ
เรื่อง “การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน”

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงาน ที่รับผิดชอบ
การปฏิรูประบบ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิต ยูเนียน	๑. รมรลงค์ให้สมาชิก สหกรณ์ออมทรัพย์และ สหกรณ์เครดิตยูเนียนมี ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ หลักการสหกรณ์ที่ถูกต้อง มีความรู้พื้นฐานทาง การเงิน ๒. พัฒนาขีดความสามารถ ของผู้บริหารสหกรณ์ออม ทรัพย์และสหกรณ์เครดิต ยูเนียนในการบริหารอย่าง มีประสิทธิภาพและมี ธรรมาภิบาล มีความรู้ด้าน การบัญชีที่มีมาตรฐาน มี ความรู้ขั้นพื้นฐานด้าน การเงินการลงทุน ความรู้ เกี่ยวกับกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง	๑. จัดหลักสูตรการ ฝึกอบรมและผลัดสัปดาห์ในการ อบรมสมาชิกสหกรณ์ทั้ง ๒ ประเภท โดยมอบหมายให้ ชุมนุมสหกรณ์และสหกรณ์ ต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการ ๒. กำหนดหลักสูตร ฝึกอบรมในด้านการบริหาร ระบบบัญชีที่มีมาตรฐาน ความรู้ด้านการเงินและ การลงทุน ความรู้เกี่ยวกับ ความเสี่ยง และการป้องกัน ความเสี่ยง ด้านต่าง ๆ ของ ธุรกรรมทางการเงิน ความรู้ ด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความสำคัญของ ธรรมาภิบาลในการบริหาร ๓. จัดประชุมสัมมนาเพื่อ ถ่ายทอดและแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นเกี่ยวกับ ปัญหาและแนวทางการแก้ไข	๑. การกำหนดหลักสูตร ต่าง ๆ รวมทั้งการ ประชุมสัมมนาเพื่อรับฟัง ความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลในการ ปรับปรุงหลักสูตร (๓ เดือน) ๒. รมรลงค์ให้มีการนำ หลักสูตรไปใช้ในการ ฝึกอบรม รวมทั้งติดตามผล การฝึกอบรม (เป็นงาน ต่อเนื่อง ไม่จำกัดเวลา) ๓. จัดทำร่าง พระราชบัญญัติสำนักงาน กำกับสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. ๔. จัดทำร่างแก้ไข พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และฉบับ	๑. กระทรวงการคลัง ๒. เงินนำส่งจากสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์ เครดิตยูเนียน	๑. กระทรวงการคลัง ๒. กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ๓. ธนาคารแห่ง ประเทศไทย

เรื่อง	แผนการปฏิรูป	วิธีการปฏิรูป	กำหนดเวลาการปฏิรูป	แหล่งที่มาของงบประมาณ	หน่วยงาน รับผิดชอบ
<p>ออกจกสหกรณ์อื่น ๆ และแยกการกำกับดูแลเป็น ๒ ส่วน ส่วนที่กำกับดูแล ด้านกิจการสหกรณ์ให้เป็น อำนาจหน้าที่ของ กรมส่งเสริมสหกรณ์และ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ภายใต้กระทรวงเกษตร โดยกำกับดูแลเช่นเดียวกับ สหกรณ์อื่น ๆ ส่วนที่กำกับดูแลด้านกิจการสถาบัน การเงินให้จัดตั้งเป็นองค์กรอิสระขึ้นต่อ กระทรวงการคลัง</p>	<p>ปัญหาของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิต ยูเนียนตั้งแต่ระดับ ปฏิบัติการจนถึงระดับการ กำกับดูแล โอกาสและ ศักยภาพของสหกรณ์ออม ทรัพย์และสหกรณ์เครดิต ยูเนียนในการให้บริการและ สวัสดิการต่าง ๆ แก่สมาชิก ให้เข้าใจความจำเป็นที่ต้อง ปฏิรูป</p>	<p>แก้ไข พ.ศ. ๒๕๕๓ (ข้อ ๓ - ๔ รวม ๖ เดือน) ๕. จัดตั้งสำนักงานกำกับ สหกรณ์ออมทรัพย์ และ สหกรณ์เครดิตยูเนียน จัดหาบุคลากร วางระบบ และโครงสร้างบริหาร (๖ เดือน)</p>			