



สภาปฏิรูปแห่งชาติ



วาระปฏิรูปที่ ๑๓ : การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ :
แนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์
เครดิตยูเนียน



ชื่อเรื่อง	วาระปฏิรูปที่ ๑๓ : การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ : แนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน
เลขประจำหนังสือ	ISBN : 978-616-399-025-9
ปีที่พิมพ์	สิงหาคม ๒๕๕๘
จำนวนหน้า	๒๐ หน้า
จำนวนพิมพ์	๒,๐๐๐ เล่ม
จัดทำโดย	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๙๘ - ๙ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๗๐๕
พิมพ์ที่	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๑๗ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๒

คำนำ

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ กล่าวคือ “...ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ” นอกจากการวิเคราะห์และกำหนด “วิสัยทัศน์และอนาคตประเทศไทย” สำหรับระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปี ในอนาคต เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการกำหนดประเด็น และแนวทางการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ แล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติยังได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อสังเกต ตลอดจนประมวลความรู้ ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ รวมถึงประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ โดยได้ดำเนินการต่อเนื่อง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม หยิบยกขึ้นกำหนดเป็นวาระปฏิรูปที่สำคัญ ๆ รวม ๓๗ วาระปฏิรูป และเป็นวาระพัฒนาที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องภายหลังจากการปฏิรูปแล้ว อีก ๖ วาระพัฒนา

วาระปฏิรูปและวาระพัฒนาทั้งหมด ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้นำเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรต่อไปแล้ว

เอกสารฉบับนี้เป็นประมวลรายงานวาระปฏิรูปที่ ๑๓ การปฏิรูปการเงินฐานราก และสหกรณ์ออมทรัพย์ : แนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ดำเนินการโดยคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติได้จัดรวบรวมเพื่อเผยแพร่สำหรับประโยชน์สาธารณะสืบไป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

คำนำ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงาน แนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

๑. หลักการและเหตุผล	๔
๒. ปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชากรระดับฐานราก	๕
๓. สถานภาพของสหกรณ์ออมทรัพย์ในปัจจุบัน	๖
๔. การกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน	๙
๕. ประเด็นปัญหา	๑๒
๖. วัตถุประสงค์	๑๒
๗. วิธีการพิจารณาศึกษา	๑๓
๘. ประเด็นปฏิรูป	๑๔
๙. กรอบความคิดรวบยอด	๑๖
๑๐. ขอบเขตของงานปฏิรูป	๑๗
๑๑. เครือข่ายพันธมิตร	๑๗
๑๒. ตัวบ่งชี้ผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรม	๑๗
๑๓. ผลกระทบเชิงบวกต่อประชาชนในวงกว้าง	๑๗

ภาคผนวก

ภาคผนวก	คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง	๒๐
---------	--	----

รายงาน

วาระปฏิรูปที่ ๑๓ : การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ : แนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน*

บทสรุปผู้บริหาร

ความเป็นมาและประเด็นปัญหา

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นสหกรณ์ประเภทหนึ่งในจำนวน ๗ ประเภท ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนระดับฐานรากสามารถพึ่งตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตามในขณะที่สหกรณ์ประเภทอื่นๆ เน้นกิจกรรมความร่วมมือระหว่างสมาชิกในด้านการผลิต การตลาดและการจัดหาวัตถุดิบนั้น สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เน้นการส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักการออมและนำเงินออมนั้นมาช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยไม่ต้องอาศัย แหล่งเงินกู้ภายนอกซึ่งมีดอกเบี้ยและค่าใช้จ่ายสูงกว่า

ปัจจุบันมีสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนรวมทั้งสิ้นประมาณ ๑,๔๐๐ แห่ง มีสมาชิกประมาณ ๓ ล้านคน มีเงินออมทั้งสิ้น ๑.๒๖ ล้านล้านบาท ซึ่งแบ่งเป็นหุ้นร้อยละ ๕๘ และเงินฝาก ร้อยละ ๔๒ ขณะเดียวกันสมาชิกของสหกรณ์ก็มีหนี้ทั้งสิ้น ๑.๔๗ ล้านล้านบาท ดังนั้นในภาพรวมสหกรณ์ออมทรัพย์ ต้องพึ่งแหล่งเงินภายนอกประมาณร้อยละ ๒๕ ของเงินกู้และเงินลงทุนทั้งหมด

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนส่วนใหญ่ดำเนินงานอยู่ได้ด้วยดี สหกรณ์ที่มี ขนาดใหญ่หลายแห่งมีความแข็งแกร่งและสามารถให้ผลตอบแทนแก่สมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพทัดเทียมกับ สถาบันการเงินอื่น ๆ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบัน มีความเชื่อมโยงกันสูง มีการรับฝากและให้กู้ยืมซึ่งกันและกันตามหลักการของสหกรณ์ แต่เนื่องจากการกำกับดูแลสหกรณ์ไม่เข้มงวดเหมือนธนาคารพาณิชย์จึงเปิดโอกาสให้สหกรณ์ขนาดใหญ่บางแห่งเบี่ยงเบน ไปดำเนินกิจการที่มีความเสี่ยงสูงโดยที่ผู้บริหารขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารความเสี่ยงทางการเงิน หากเกิดความเสียหายขึ้นจะมีผลกระทบในวงกว้างและอาจบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนทั้งระบบได้

กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น ซึ่งเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่เป็นเหตุผลสำคัญที่ต้องศึกษา โดยละเอียด เพื่อหาแนวทางแก้ไขและป้องกันมิให้เกิดปัญหาเช่นนี้ขึ้นอีกในอนาคต

* รายงานนี้จัดทำโดยคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง โดยผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และได้นำส่งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘.

ในปี ๒๕๕๓ ผู้ตรวจสอบบัญชีพบข้อบกพร่องที่สำคัญหลายประการจึงได้รายงานต่อนายทะเบียน และได้มีการแต่งตั้งคณะผู้ตรวจการสหกรณ์ให้ดำเนินการตรวจสอบ ผลการตรวจสอบพบข้อบกพร่องร้ายแรงหลายประการ เช่น การให้กู้แก่สมาชิกสมทบอย่างผิดกฎหมาย การทำสัญญากู้เงินที่ไม่ถูกต้อง ประธานกรรมการได้ยืมเงินสำรองเป็นจำนวนมากโดยไม่มีอำนาจ และมีการส่งจ่ายเช็คอย่างไม่ถูกต้องเป็นจำนวนหลายร้อยฉบับ แต่ละฉบับเป็นจำนวนเงินสูง ความเสียหายทั้งสิ้นหลายหมื่นล้านบาทและปรากฏว่ามีสหกรณ์ออมทรัพย์หลายแห่งให้เงินกู้แก่สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นเป็นจำนวนเงินสูง รวมทั้งมีสมาชิกจำนวนมากที่นำเงินมาฝาก เพราะเห็นผลตอบแทนสูง

ผลที่เกิดขึ้นทำให้ความเชื่อมั่นต่อระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนลดลงมาก สหกรณ์บางแห่งมีปัญหาในการทำธุรกรรมกับธนาคารพาณิชย์ทั้ง ๆ ที่เป็นสหกรณ์ที่มีความเข้มแข็งและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้น

สาเหตุที่ต้องปฏิรูป

๑. ระบบการกำกับดูแลขาดความเข้มงวด เพราะการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบันได้พัฒนาไปมาก จนมีสถานะเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่ง ซึ่งแตกต่างจากสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ แต่หน่วยงานกำกับดูแลขาดประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบริหารความเสี่ยง

๒. สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์ที่ถูกต้อง เป็นสมาชิกเพื่อหวังการกู้เงินหรือหวังผลตอบแทนที่สูงโดยไม่เข้าใจในหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเอง

๓. สมาชิกและหน่วยงานภายนอกขาดความเชื่อมั่นในความมั่นคงของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

แนวทางการปฏิรูป

ด้วยเหตุที่กล่าวข้างต้น จึงจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นการเฉพาะ โดยมีสถานะ โครงสร้างการบริหาร อำนาจหน้าที่ และแหล่งที่มาของเงินทุน ดังนี้

๑. ให้องค์กรนี้มีชื่อว่า “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยโอนภารกิจในส่วนที่เกี่ยวกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนออกจากกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์

๒. ให้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานที่ว่านี้ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และฉบับแก้ไข พ.ศ. ๒๕๔๓ ยังคงมีอำนาจบังคับใช้ต่อไปตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติฉบับนี้

๓. ให้คณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินหกคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายการบัญชี การเงิน การบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์ และด้านสหกรณ์ เป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการสำนักงานเป็นกรรมการ และเลขานุการ

๔. ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน ตลอดจนกำกับดูแลการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน รวมถึงการกำหนดอัตราเงินสมทบที่จะเรียกเก็บจากสมาชิกเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

๕. สนับสนุนให้สหกรณ์ที่มีขนาดเล็กเติบโตขึ้น และพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะควบรวมสหกรณ์ขนาดเล็กให้สามารถควบรวมกันได้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

๖. ในระยะยาวพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งธนาคารสหกรณ์เพื่อเพิ่มความหลากหลายของบริการทางการเงิน และเป็นสถาบันการเงินที่มีความเข้มแข็งเคียงคู่กับระบบธนาคารพาณิชย์

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการปฏิรูป

๑. สมาชิกมีความมั่นใจในความมั่นคงของสหกรณ์ออมทรัพย์ สามารถรวบรวมเงินออมของสมาชิก เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักสหกรณ์

๒. สหกรณ์ออมทรัพย์มีความเจริญเติบโตและมีความเข้มแข็งสามารถเป็นที่พึ่งของประชากรระดับฐานรากได้ เป็นสถาบันการเงินเคียงคู่กับระบบธนาคารพาณิชย์

๓. สมาชิกสามารถยกระดับรายได้และความเป็นอยู่สูงขึ้น ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

รายงาน

วาระปฏิรูปที่ ๑๓ : การปฏิรูปการเงินฐานรากและสหกรณ์ออมทรัพย์ :

แนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

๑. หลักการและเหตุผล

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ และฉบับแก้ไข พ.ศ.๒๕๔๓ กำหนดค่านิยมของสหกรณ์ว่าหมายถึงคณะบุคคลซึ่งร่วมกันทำกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมโดยการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน คณะบุคคลที่จัดตั้งสหกรณ์จะต้องจดทะเบียนการจัดตั้งตามกฎหมายและทำกิจการร่วมกันตามประเภทสหกรณ์ที่จดทะเบียนไว้ สหกรณ์ในปัจจุบันมี ๗ ประเภท ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์การประมง สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน สมาชิกของสหกรณ์จะต้องเป็นบุคคลธรรมดาและมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับของสหกรณ์

สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มีกิจการประเภทเดียวกัน คือ รับฝากเงินและให้กู้ยืมแก่สมาชิกเป็นหลัก แต่สหกรณ์ออมทรัพย์มีสมาชิกเป็นบุคคลที่มีอาชีพเดียวกันหรือทำงานในสถานประกอบการเดียวกัน ในขณะที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนมีสมาชิกเป็นบุคคลที่อาศัยในชุมชนเดียวกัน ดังนั้น สหกรณ์เครดิตยูเนียนก็คือสหกรณ์ออมทรัพย์ประเภทหนึ่งนั่นเอง แต่การจัดตั้งสหกรณ์ทั้งสองประเภทนี้มีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ เพื่อเติมเต็มช่องว่างทางการเงินที่ประชากรระดับฐานรากไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจเอกชนซึ่งมุ่งแสวงกำไร และการให้บริการแก่ประชากรระดับฐานรากสำหรับธนาคารพาณิชย์นั้นมีต้นทุนต่อหน่วยสูง หรือมีความเสี่ยงสูงจึงเป็นบริการที่ไม่คุ้มทุนในเชิงพาณิชย์ แม้รัฐจะจัดให้มีสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเพื่อเติมเต็มช่องว่างของธนาคารพาณิชย์ก็ไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจึงเป็นสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์ที่จะเติมเต็มช่องว่างนี้อีกทางหนึ่ง

การที่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจะส่งเสริมให้สมาชิกช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ตามหลักการสหกรณ์นั้นจะต้องส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักออมทรัพย์เป็นเป้าหมายหลัก ซึ่งในระบบสหกรณ์สามารถทำได้ ๒ รูปแบบ คือ การออมในรูปเงินฝาก และการออมโดยการซื้อหุ้นของสหกรณ์ สหกรณ์สามารถนำเงินออมที่ระดมรวบรวมมาได้นี้ไปให้สมาชิกกู้เพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็นและในกรณีที่มีเงินเหลือก็สามารถนำไปลงทุนโดยการซื้อตราสารต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงต่ำตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น สหกรณ์จึงมิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อมุ่งแสวงกำไรเป็นเป้าหมายหลัก แต่เน้นหลักการพึ่งพาตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพราะเหตุนี้รัฐจึงให้การสนับสนุนด้วยการยกเว้นภาษี

ปัจจุบันสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมิได้เป็นสมาชิกของบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (Credit Bureau) จึงไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับภาระหนี้ภายนอกและประวัติการชำระหนี้ของสมาชิกคงมีเพียงข้อมูลรายได้ซึ่งสามารถนำมาหักชำระหนี้ได้เท่านั้น และมีการกำหนดให้สมาชิกคนอื่นค้ำประกัน ดังนั้น การให้เงินกู้แก่สมาชิกโดยทั่วไปจึงถือว่ามีความเสี่ยงต่ำ หน่วยงานกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จึงไม่เข้มงวดเช่นธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียคือสมาชิกเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้พบว่าต่างจากสถาบันการเงินอื่น ๆ

ในช่วงที่ผ่านมา สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนของประเทศไทยได้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง สามารถให้บริการแก่ประชากรระดับฐานรากโดยการเติมเต็มช่องว่างของบริการธนาคารพาณิชย์ได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะการพัฒนาระบบอิเล็กทรอนิกส์และผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ ๆ รวมทั้งการพัฒนาความรู้ทางด้านการบริหารความเสี่ยงตามการขยายตัวของธุรกรรมต่าง ๆ ในขณะที่ฝ่ายบริหารของสหกรณ์บางแห่งได้ขยายกิจการไปในเชิงพาณิชย์มากขึ้นโดยขาดความชำนาญเท่าที่ควร จึงทำให้สหกรณ์ที่ขยายกิจการนี้เริ่มประสบปัญหาในการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตามในภาพรวมผลประกอบการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนอยู่ในระดับน่าพอใจและดีกว่าสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ แต่เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในปัจจุบันมีการทำธุรกรรมระหว่างกันมากขึ้นทั้งในรูปการรับฝากจากสหกรณ์อื่นและมีการให้กู้ระหว่างกัน รวมทั้งมีการนำเงินไปลงทุนภายนอก เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นก็จะมีผลกระทบในวงกว้างและมีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของระบบ สภาพของปัญหามีความคล้ายคลึงกับระบบธนาคารพาณิชย์ คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ จึงมีความประสงค์จะศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นการเฉพาะ เพื่อส่งเสริมความมั่นคงและความเชื่อมั่นเพื่อให้สหกรณ์ทั้ง ๒ นี้มีบทบาทสำคัญในระบบการเงินของประเทศไทยต่อไป

๒. ปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชากรระดับฐานราก

บริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ไทยมีการกระจายอย่างกว้างขวางครอบคลุมพื้นที่ทั้งในเมืองและชนบท บริการของธนาคารพาณิชย์มีทั้งการจัดตั้งสาขา การติดตั้งเครื่องเอทีเอ็ม และการออกบัตรเดบิตเพื่อใช้ชำระเงินโดยไม่ต้องใช้เงินสด สัดส่วนของประชากรที่เข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์สูงถึงร้อยละ ๗๓ ซึ่งนับว่าสูงที่สุดในอาเซียน (ไม่รวมสิงคโปร์ ซึ่งมีสัดส่วนถึงร้อยละ ๙๘ ส่วนในประเทศมาเลเซียมีสัดส่วนรองจากไทยคือมีเพียงร้อยละ ๖๖) แม้กระนั้นประชากรที่มีรายได้น้อยโดยเฉพาะในชนบทห่างไกลยังไม่สามารถเข้าถึงบริการธนาคารอีกมาก หากจะพิจารณาจากบัญชีเงินฝากในสถาบันการเงินประเภทต่าง 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 ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเป็นสถาบันการเงินหลักของประชากรทุกเขตพื้นที่ ส่วนสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์เป็นสถาบันที่มีความสำคัญสำหรับประชากรในต่างจังหวัดโดยเฉพาะในเขตชนบท แต่ก็ยังมีประชากรอีกร้อยละ ๑๘.๑ ที่ไม่สามารถหรือไม่ต้องการเข้าถึงบริการทางการเงินทุกรูปแบบ เฉพาะในชนบทนั้นมีถึงร้อยละ ๒๐.๕ แม้ในกรุงเทพฯ และในเขตตัวเมืองในต่างจังหวัดเองก็มีประชากรที่ไม่มีบัญชีเงินฝากถึงร้อยละ ๘.๘ และ ๑๕.๑ ตามลำดับ

๓. สถานภาพของสหกรณ์ออมทรัพย์ในปัจจุบัน

จากข้อมูลของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ในปี ๒๕๕๗ มีสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่จดทะเบียน ๑,๔๓๒ แห่ง แต่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์สามารถรวบรวมข้อมูลได้เพียง ๑,๓๔๙ แห่ง ตารางที่ ๒ แสดงการกระจายของสหกรณ์ออมทรัพย์ในภูมิภาคต่าง ๆ

ตารางที่ ๒ จำนวนสหกรณ์ออมทรัพย์ จำนวนสมาชิก และทุนเรือนหุ้น (พ.ศ.๒๕๕๗)

ภาค	จำนวนสหกรณ์	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ (%)	จำนวนสมาชิก	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ (%)	ทุนเรือนหุ้น (ล้านบาท)	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ (%)
กรุงเทพและปริมณฑล	๕๓๙	๔๐.๐	๑,๔๔๗,๑๘๖	๔๘.๕	๓๕๖,๑๑๖	๔๘.๕
กลาง	๗๖	๕.๖	๑๐๓,๗๐๓	๓.๕	๒๖,๑๖๓	๓.๖
ตะวันตก	๗๐	๕.๒	๑๐๐,๑๓๑	๓.๔	๒๒,๐๒๑	๓.๐
ตะวันออก	๑๔๒	๑๐.๕	๑๗๑,๖๐๒	๕.๘	๓๕,๕๑๗	๔.๘
ตะวันออกเฉียงเหนือ	๑๙๙	๑๔.๘	๔๕๑,๕๘๗	๑๕.๑	๑๓๒,๔๔๗	๑๘.๐
ใต้	๑๕๕	๑๑.๕	๓๖๔,๑๘๘	๑๒.๒	๖๒,๗๗๙	๘.๖
เหนือ	๑๖๘	๑๒.๔	๓๔๒,๐๖๔	๑๑.๕	๙๘,๕๗๑	๑๓.๕
รวม	๑,๓๔๙	๑๐๐.๐	๒,๙๘๐,๔๖๑	๑๐๐.๐	๗๓๓,๖๑๔	๑๐๐.๐

จากตารางที่ ๒ จะเห็นว่าสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนทั้ง ๑,๓๔๙ แห่ง มีสมาชิก ๒.๙๘ ล้านคน มีทุนเรือนหุ้น ๐.๗๓ ล้านล้านบาท และส่วนใหญ่อยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล กล่าวคือ มีจำนวนสหกรณ์ร้อยละ ๔๐ ของทั้งประเทศ มีสมาชิกร้อยละ ๔๘.๕ ของทั้งประเทศ และมีทุนเรือนหุ้นร้อยละ ๔๘.๕ ของทั้งประเทศ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสหกรณ์ร้อยละ ๑๔.๘ ของทั้งประเทศ มีสมาชิกร้อยละ ๑๕.๑ และมีทุนเรือนหุ้นร้อยละ ๑๘ ส่วนภาคอื่น ๆ มีขนาดและสัดส่วนใกล้เคียงกัน คือ ประมาณร้อยละ ๑๐ - ๑๒ ของทั้งประเทศ

ตารางที่ ๓ สถานะการเงินของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์

รายละเอียด	ปี ๒๕๕๗	ปี ๒๕๕๖	เพิ่ม/ลด	คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ (%)
จำนวนสมาชิก	๒,๙๘๐,๔๖๑	๒,๘๖๗,๔๘๙	๑๑๒,๙๗๒	๓.๙
เงินออมของสมาชิก (ล้านบาท)	๑,๒๖๑,๐๗๔	๑,๑๕๕,๐๑๓	๑๐๖,๐๖๑	๙.๒
ทุนเรือนหุ้น	๗๓๓,๖๑๕	๖๗๐,๓๔๗	๖๓,๒๖๘	๙.๔
เงินฝาก	๕๒๗,๔๕๙	๔๘๔,๖๖๕	๔๒,๗๙๔	๘.๘
เงินออมต่อสมาชิก (บาท)	๔๓๓,๑๑๔	๔๐๒,๗๙๖	๒๐,๓๑๗.๗	๕.๐
หนี้สินของสมาชิก (ล้านบาท)	๑,๔๖๙,๓๒๐	๑,๓๐๙,๘๓๙	๑๕๙,๔๘๑	๑๒.๒
หนี้สินต่อสมาชิก (บาท)	๔๒๙,๙๘๔	๔๕๖,๗๘๙	๓๖,๑๙๕	๗.๙

ในปี ๒๕๕๗ สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีเงินออมทั้งสิ้น ๑.๒๖ ล้านล้านบาท เพิ่มจากปี ๒๕๕๖ ร้อยละ ๙.๒ ในจำนวนนี้เป็นเงินออมในรูปทุนเรือนหุ้น ๐.๗๓ ล้านล้านบาท เพิ่มจากปี ๒๕๕๖ ร้อยละ ๙.๔ และเป็นเงินออมในรูปเงินฝาก ๐.๕๓ ล้านล้านบาท เพิ่มจากปี ๒๕๕๖ ร้อยละ ๘.๘ โดยเฉลี่ยสมาชิกมีเงินออมคนละ ๔๓๓,๑๑๔ บาท ในขณะที่เดียวกัน มีหนี้สินรวม ๑.๔๗ ล้านล้านบาท เฉลี่ยหนี้สินคนละ ๔๙๒,๙๘๔ บาท ทั้งนี้ แสดงว่าแม้จะมีสมาชิกส่วนหนึ่งมีเงินออมสูง แต่ก็ยังมีสมาชิกอีกกลุ่มหนึ่งที่มีหนี้สูงเช่นเดียวกัน

ตารางที่ ๔ แหล่งที่มาและใช้ไปของเงินทุน

แหล่งที่มา	ปี ๒๕๕๗		ปี ๒๕๕๘		เพิ่ม/ลด
	ล้านบาท	เปอร์เซ็นต์ (%)	ล้านบาท	เปอร์เซ็นต์ (%)	เปอร์เซ็นต์ (%)
ภายใน	๑,๔๐๙,๘๗๐	๗๔.๖	๑,๒๙๑,๗๐๓	๗๖.๑	๙.๑
เงินฝากของสมาชิก	๕๒๗,๔๕๙	๒๗.๙	๔๘๔,๖๖๕	๒๘.๕	๘.๘
ทุนของสหกรณ์	๘๖๙,๙๒๒	๔๖.๐	๗๙๕,๕๔๕	๔๖.๙	๙.๓
อื่น ๆ	๑๒,๔๙๐	๐.๗	๑๑,๕๐๓	๐.๗	๘.๖
ภายนอก	๔๘๑,๖๘๙	๒๕.๔	๔๐๔,๘๖๙	๒๓.๙	๑๙.๐
เงินฝากจากภายนอก	๑๘,๖๖๐	๑.๐	๒๑,๕๖๔	๑.๓	(-๑๓.๕)
เงินกู้ระยะสั้น	๓๔๐,๑๖๖	๑๘.๐	๒๙๗,๑๘๘	๑๗.๕	๑๔.๕
เงินกู้ระยะยาว	๑๒๒,๖๖๘	๖.๔	๘๕,๘๖๗	๕.๑	๔๒.๘
หนี้สินอื่น	๒๓๕	๐.๐	๒๕๐	๐	(-๕.๖)
รวม	๑,๘๙๑,๕๕๙	๑๐๐.๐	๑,๖๙๖,๕๘๒	๑๐๐.๐	๑๑.๕

แหล่งที่มา	ปี ๒๕๕๗		ปี ๒๕๕๘		เพิ่ม/ลด
	ล้านบาท	เปอร์เซ็นต์ (%)	ล้านบาท	เปอร์เซ็นต์ (%)	เปอร์เซ็นต์ (%)
การใช้ไป					
เงินสด	๙๘,๕๙๕	๕.๒	๙๗,๘๕๓	๕.๘	๐.๘
ลูกหนี้สุทธิ	๑,๕๖๑,๗๓๙	๘๒.๕	๑,๓๘๖,๓๗๑	๘๑.๗	๑๒.๖
หลักทรัพย์/ตราสาร	๒๑๙,๕๖๑	๑๑.๖	๒๐๓,๐๐๕	๑๒.๐	๘.๑
ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์	๔,๖๙๓	๐.๓	๔,๐๓๖	๐.๒	๑๖.๓
สินทรัพย์อื่น	๖,๙๗๑	๐.๔	๕,๓๐๗	๐.๕	๓๑.๑
รวม	๑,๘๙๑,๕๕๙	๑๐๐.๐	๑,๖๙๑,๕๘๒	๑๐๐.๐	๑๑.๕

ในปี ๒๕๕๗ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีเงินทุนที่มาจากแหล่งภายในประมาณ ๑.๔๑ ล้านล้านบาท และได้จากแหล่งภายนอกประมาณ ๐.๔๘ ล้านล้านบาท คิดเป็นสัดส่วน ๗๔.๖ : ๒๕.๔ เมื่อเปรียบเทียบกับปี ๒๕๕๖ จะเห็นการพึ่งพาเงินทุนจากแหล่งภายนอกมากขึ้นเล็กน้อย แหล่งเงินทุนภายในประกอบด้วยเงินฝากของสมาชิกร้อยละ ๒๗.๙ และเป็นทุนเรือนหุ้นร้อยละ ๔๖ ส่วนแหล่งเงินทุนภายนอกส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ระยะสั้นและระยะยาว

ในด้านการใช้ไปของเงินทุน ก็พบว่าร้อยละ ๘๒.๕ เป็นเงินให้กู้แก่สมาชิก และมีการนำไปลงทุนในหลักทรัพย์และตราสารต่าง ๆ ร้อยละ ๑๑.๖ ซึ่งนับว่ามากพอสมควร

ตารางที่ ๕ : ผลการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

รายละเอียด	ปี ๒๕๕๗	ปี ๒๕๕๖
สินทรัพย์		
สินทรัพย์หมุนเวียน	๓๑๖,๒๖๐	๒๙๒,๗๕๙
เงินลงทุนระยะยาว	๑๗๗,๒๖๓	๑๖๙,๓๔๐
ลูกหนี้ระยะยาว	๑,๓๘๗,๗๘๗	๑,๒๒๕,๙๓๐
ที่ดิน อาคารและอุปกรณ์	๔,๖๙๓	๔,๐๓๖
สินทรัพย์อื่น	๕,๕๕๕	๔,๔๕๘
รวม	๑,๘๙๑,๕๕๘	๑,๖๙๖,๕๘๓
หนี้สินและทุน		
หนี้สิน		
หนี้สินหมุนเวียน	๘๘๖,๓๙๐	๘๐๓,๕๑๓
หนี้สินระยะยาว	๑๒๒,๖๒๗	๘๕,๘๖๗
หนี้สินอื่น	๑๒,๖๒๐	๑๑,๖๕๘
รวม	๑,๐๒๑,๖๓๗	๙๐๑,๐๓๘

รายละเอียด	ปี ๒๕๕๗	ปี ๒๕๕๖
ส่วนของผู้ถือหุ้น		
ทุนเรือนหุ้น	๗๓๓,๖๑๕	๖๗๐,๓๔๘
ทุนสำรอง	๖๘,๐๔๘	๖๑,๙๖๘
ทุนสะสมและอื่น ๆ	๘,๐๐๔	๙,๓๓๐
กำไรสุทธิ	๖๐,๒๕๔	๕๓,๘๙๙
รวม	๘๖๙,๙๒๒	๗๙๕,๕๔๕
รวมหนี้สินและทุน	๑,๘๙๑,๕๕๙	๑,๖๙๖,๕๘๓
อัตรากำไรสุทธิ	๖.๙	๖.๘
NPL (ล้านบาท)	๒.๒	๓.๒
สัดส่วน NPL ต่อสินทรัพย์เสี่ยง	๐.๒๑	๐.๑๕

ในด้านผลการดำเนินงาน ในปี ๒๕๕๗ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น ๑.๘๙ ล้านล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นลูกหนี้ระยะยาว ๑.๓๙ ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ ๗๔ มีสินทรัพย์หมุนเวียน ๐.๓๑ ล้านล้านบาท ในขณะที่มีหนี้สินหมุนเวียน ๐.๘๙ ล้านล้านบาท ซึ่งแสดงถึงการขาดสภาพคล่องถึง ๒.๘ เท่า แม้ผลการดำเนินงานในภาพรวมจะมีผลกำไรที่น่าพอใจ คือ ร้อยละ ๖.๙ ของทุน และมี NPL ค่อนข้างต่ำ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลนี้เป็นข้อมูลรวมมิได้แยกระหว่างสหกรณ์ที่มั่นคงแข็งแรง และสหกรณ์ที่อ่อนแอ เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีความเชื่อมโยงระหว่างกันสูง โดยเห็นได้จากการกู้ยืมระหว่างกัน หากสหกรณ์แห่งใดแห่งหนึ่งประสบปัญหาในการดำเนินงาน จะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในวงกว้างได้ โดยเฉพาะถ้าเป็นปัญหาที่เกิดจากสหกรณ์ขนาดใหญ่ นับเป็นความเสี่ยงสูงในระบบจึงเป็นประเด็นปัญหาที่จะต้องกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด

๔. การกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

สหกรณ์มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ดังนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก็คือบรรดาสมาชิกทั้งหมด โดยเจตนารมณ์สมาชิกจึงมีหน้าที่ที่จะต้องพิทักษ์รักษาสิทธิและผลประโยชน์ของตนเองและของสมาชิกทั้งหมด แม้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีได้ระบุขอบเขตความรับผิดชอบของสมาชิกอย่างชัดเจน แต่สมาชิกก็สามารถใช้สิทธิในการกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ได้อย่างกว้างขวาง ทั้งโดยการกำหนดข้อบังคับของสหกรณ์ ซึ่งระบุคุณสมบัติของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การเลือกตั้งกรรมการ ผู้จัดการ และผู้ตรวจสอบกิจการ นอกจากนี้ในกรณีให้เห็นสมควรสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนสามารถทำหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญได้ และถ้าคณะกรรมการไม่เรียกประชุมภายในระยะเวลาที่กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจเรียกประชุมใหญ่วิสามัญได้

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียน และมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางเช่นเดียวกัน ได้แก่

มาตรา ๑๖ (๒) กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชี

(๓) แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชี

(๔) ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบ หรือไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือฐานะการเงินของสหกรณ์

(๕) สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วน หรือเลิกสหกรณ์ ถ้าเห็นว่า สหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหาย แก่สหกรณ์หรือสมาชิก

.....

(๘) ออกระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ

มาตรา ๑๗ นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งให้คณะกรรมการ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ หรือเชิญสมาชิกมาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ก็ได้

มาตรา ๑๘ ให้นายทะเบียนหรือเจ้าหน้าที่ที่นายทะเบียนมอบหมายมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบ ในสำนักงาน

มาตรา ๑๙ ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ เมื่อตรวจสอบแล้วให้รายงานต่อนายทะเบียนสหกรณ์

มาตรา ๒๐ ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ให้นายทะเบียนมีอำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้

มาตรา ๒๑ ในกรณีที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ให้นายทะเบียนร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้

มาตรา ๒๒ ในกรณีที่คณะกรรมการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่อง เกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ให้นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่ง ให้ปฏิบัติการดังต่อไปนี้

(๑) ให้แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่กำหนด

(๒) ให้ระงับการปฏิบัติงานบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่อง

(๓) ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(๔) ให้คณะกรรมการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือเฉพาะกรรมการที่เกี่ยวข้องพ้น จากตำแหน่งกรรมการ

ดังนั้น จะเห็นว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดบทบาทของสมาชิก และของหน่วยงานกำกับไว้อย่างกว้างขวาง เพียงพอที่จะให้มั่นใจได้ว่า การดำเนินงานของสหกรณ์เป็นไปโดยราบรื่น สามารถสร้างประโยชน์แก่สมาชิกตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งเป็นสหกรณ์

กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกจำนวนมาก รวมทั้งมีสมาชิกประเภทสมทบ และมีการให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบในการทำธุรกรรมในรูปแบบต่าง ๆ กับสหกรณ์ สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นให้ผลตอบแทนสูงทั้งในรูปดอกเบี้ยและเงินปันผล เพื่อจูงใจให้สมาชิกและสหกรณ์อื่นนำเงินมาฝาก ประชาชนเป็นจำนวนมากที่เห็นผลตอบแทนสูงก็สมัครเป็นสมาชิกสมทบ และนำเงินมาฝากเป็นจำนวนมาก สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นนำเงินที่ระดมได้มานี้ไปลงทุนในด้านต่าง ๆ ซึ่งเบี่ยงเบนจากกิจการปกติของสหกรณ์และมีความเสี่ยงสูง รวมทั้งมีการทุจริตโดยกรรมการและผู้บริหาร

ในปี ๒๕๕๓ ผู้ตรวจสอบบัญชีพบข้อบกพร่องบางประการ จึงได้รายงานต่อกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้เสนอให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งคณะผู้ตรวจการสหกรณ์ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ และได้เริ่มดำเนินการในเดือนเมษายน ๒๕๕๓ อย่างไรก็ตามสหกรณ์ได้ยินยอมให้ตรวจโดยข้าราชการ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์เท่านั้น กรรมการซึ่งสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับอนุญาตจากสหกรณ์ให้เข้าไปร่วมตรวจสอบด้วย

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 ผู้ให้กู้ และผู้ค้ำประกัน

๓. สหกรณ์ได้ให้ประธานกรรมการยืมเงินทตรงเป็นจำนวนเงินสูง โดยมีได้ระบุวัตถุประสงค์ของการกู้ และไม่มีผู้ค้ำประกัน

๔. มีการออกตัวสัญญาใช้เงินโดยไม่ถูกต้องเป็นจำนวนเงินสูง

๕. ดำเนินกิจการด้านประกัน ซึ่งสหกรณ์ไม่สามารถทำได้

๖. ประธานกรรมการได้ลงนามสั่งจ่ายเช็คเป็นจำนวนมาก และแต่ละฉบับมีจำนวนเงินสูง โดยไม่มีอำนาจ

หลังจากนายทะเบียนได้รับรายงานการตรวจสอบแล้ว จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณา และมีมติให้สหกรณ์เสนอแผนฟื้นฟูต่อไป

๕. ประเด็นปัญหา

๑. ระบบการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ขาดความเข้มงวดและไม่เอื้อต่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ

สหกรณ์มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้สมาชิกสร้างประโยชน์ร่วมกันด้วยวิธีการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน การทำธุรกรรมใด ๆ ซึ่งได้รับผลตอบแทนสูงแต่ก็มีความเสี่ยงสูงด้วยจึงถูกจำกัดด้วยข้อบัญญัติต่าง ๆ เช่น การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกและจำกัดมิให้รับสมาชิกที่เป็นนิติบุคคล การกำหนดให้สมาชิกกู้เงินได้ภายในวงเงินที่กฎหมายกำหนด การนำเงินไปลงทุนภายนอกก็จำกัดให้ทำได้เฉพาะ การให้กู้ระหว่างสหกรณ์ด้วยกันหรือการลงทุนในตราสารที่มีความเสี่ยงต่ำ รวมทั้งการกำหนดให้จัดทำรายงานและจัดทำบัญชีตามมาตรฐานเพื่อให้มีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้

แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่นแสดงว่าสมาชิกได้มีความเข้าใจในหน้าที่ของตนเอง ตั้งแต่การใช้สิทธิและหน้าที่ในการเลือกตั้งกรรมการ การตรวจสอบธุรกรรมต่าง ๆ ที่อาจมีความเสี่ยงสูงหรือฝ่าฝืนกฎหมาย การทวงถามรายงานตามกำหนดเวลา การละเลยหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของตนเอง จึงเป็นบทเรียนที่สำคัญสำหรับสหกรณ์อื่น ๆ

ในด้านหน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งได้แก่กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ก็มีข้อบกพร่องหลายประการ เช่น มีการชักชวนหรือส่งเสริมให้จัดตั้งสหกรณ์โดยมิได้ให้ความรู้แก่ผู้ขอจดทะเบียน จัดตั้งให้เข้าใจหลักการสหกรณ์ที่ถูกต้อง การอนุญาตให้ธุรกิจต่าง ๆ แอบแฝงจดทะเบียนเป็นสหกรณ์เพื่อใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษี มิได้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลโดยเคร่งครัด และเมื่อได้รับรายงานความบกพร่องกลับไม่มีความมั่นใจในอำนาจหน้าที่ของตน ทำให้การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เป็นไปอย่างล่าช้า

๒. สมาชิกสหกรณ์ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปรัชญาและหลักการสหกรณ์ซึ่งเน้นความสำคัญของการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทรัพยากรส่วนใหญ่ควรได้จากเงินออมของสมาชิกมิใช่การกู้ยืมจากสหกรณ์อื่นหรือจากแหล่งเงินภายนอก เงินที่ระดมได้จากเงินออมและการซื้อหุ้นของสมาชิกควรให้กู้ยืมระหว่างสมาชิกที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารได้เป็นหลัก หากสหกรณ์ยังมีเงินเหลือก็ควรนำไปให้กู้ยืมระหว่างสหกรณ์ด้วยกันเป็นอันดับแรกและลงทุนในตราสารต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงต่ำตามที่กฎหมายกำหนด สมาชิกจึงควรถือเป็นภาระหน้าที่ของตนในการตรวจสอบให้คณะกรรมการและผู้บริหารดำเนินงานภายใต้กรอบของกฎหมาย มิใช่สร้างผลตอบแทนทางการเงินสูงเหมือนการลงทุนในเชิงพาณิชย์ โดยอาศัยสิทธิประโยชน์ทางภาษี หากสหกรณ์มีการเบี่ยงเบนไปทำกิจการที่ห่างไกลจากหลักการสหกรณ์มากขึ้นทุกที จะมีความเสี่ยงสูงจนเกินขีดความสามารถในการบริหารความเสี่ยงนั้นได้

๖. วัตถุประสงค์

ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนในปัจจุบันมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของระบบสหกรณ์เป็นอย่างยิ่ง ทั้ง ๆ ที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อสหกรณ์จำนวนน้อย แต่เนื่องจากสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องมีขนาดใหญ่และจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องสูง จึงมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในวงกว้าง แนวทางการปฏิรูปจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะระงับความเสียหายมิให้ขยายไปในวงกว้างและป้องกันมิให้เกิดปัญหาเช่นนี้ขึ้นอีก โดย

๑. ยกระดับการกำกับดูแลระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้มีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาความเชื่อมั่นและความมั่นคงของระบบ และกำหนดให้ผู้มีหน้าที่กำกับดูแลมีอำนาจและความรับผิดชอบ ต่อผลการกำกับดูแลอย่างชัดเจน

๒. ส่งเสริมให้สมาชิกมีความรู้ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์อย่างกว้างขวาง มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อตนเองและมีความเอื้อเฟื้อต่อสมาชิกอื่น ๆ เพื่อความสงบสุขร่วมกัน

๓. ยกระดับการบริหารของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้มีประสิทธิภาพ มีความรู้ความสามารถในการบริหารทั้งด้านการเงิน การจัดทำบัญชีที่มีมาตรฐาน มีความโปร่งใส และมีระบบ การตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ

๔. สร้างความเชื่อมั่นของสมาชิกและผู้ฝากเงินในสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน เพื่อให้เป็นแหล่งระดมเงินออมและให้สินเชื่อแก่สมาชิก สามารถเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงิน ให้บริการทางการเงินเคียงคู่กับธนาคารพาณิชย์

๗. วิธีการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง ได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการเงิน และสถาบันการเงิน พิจารณาศึกษาปัญหาและเสนอแนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน คณะอนุกรรมการฯ จึงได้ดำเนินการ ดังนี้

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

๒. เชิญหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการ แก้ไขปัญหาและการปฏิรูปสหกรณ์ ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นต้น

๓. เชิญนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์มาแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ได้แก่ รองศาสตราจารย์จุฑาทิพย์ ภัทราวาท ผู้อำนวยการสถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

๔. รับฟังความคิดเห็นจากผู้บริหารและสมาชิกชุมนุมสหกรณ์ ได้แก่ ชุมชนสหกรณ์ออมทรัพย์ แห่งประเทศไทย จำกัด ชุมชนสหกรณ์เครดิตยูเนียนแห่งประเทศไทย จำกัด ชุมชนสหกรณ์ธนกิจไทย จำกัด เป็นต้น

๕. ประชุมหารือเรื่องแนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ระหว่างคณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง คณะอนุกรรมการปฏิรูประบบการเงิน และสถาบันการเงิน นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์ ผู้แทนจากสหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนภูมิภาค ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันการศึกษา ดังนี้

(๑) ชมรมสหกรณ์ออมทรัพย์ภาคตะวันออก

(๒) ชมรมสหกรณ์ออมทรัพย์ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(๓) ชมรมสหกรณ์ออมทรัพย์ภาคกลาง

- (๔) ชมรมสหกรณ์ออมทรัพย์ภาคตะวันตก
- (๕) ชมรมสหกรณ์ออมทรัพย์ภาคใต้
- (๖) ชมรมสหกรณ์ออมทรัพย์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ ๑
- (๗) ชมรมสหกรณ์ออมทรัพย์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ ๒
- (๘) สหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัทการบินไทย จำกัด
- (๙) สหกรณ์ออมทรัพย์การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำกัด
- (๑๐) สหกรณ์ออมทรัพย์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จำกัด
- (๑๑) สหกรณ์ออมทรัพย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำกัด
- (๑๒) สหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ จำกัด
- (๑๓) สหกรณ์ออมทรัพย์สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จำกัด
- (๑๔) สหกรณ์ออมทรัพย์กรมป่าไม้ จำกัด
- (๑๕) สหกรณ์ออมทรัพย์กระทรวงมหาดไทย จำกัด
- (๑๗) สหกรณ์ออมทรัพย์กระทรวงยุติธรรม จำกัด
- (๑๘) สหกรณ์ออมทรัพย์กองบัญชาการกองทัพไทย จำกัด
- (๑๙) สหกรณ์ออมทรัพย์กรมอุทกหารเรือ จำกัด
- (๒๐) สหกรณ์ออมทรัพย์กองบัญชาการกองทัพอากาศ จำกัด
- (๒๑) สหกรณ์ออมทรัพย์ตำรวจแห่งชาติ จำกัด
- (๒๒) สหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานการประปานครหลวง จำกัด
- (๒๓) สหกรณ์ออมทรัพย์โรงพยาบาลตำรวจ จำกัด
- (๒๔) สหกรณ์ออมทรัพย์ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำกัด
- (๒๕) สหกรณ์ออมทรัพย์เสริมสุข จำกัด
- (๒๖) สหกรณ์ออมทรัพย์กรมวิทยาศาสตร์บริการ จำกัด
- (๒๗) สหกรณ์ออมทรัพย์สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทย จำกัด
- (๒๘) สหกรณ์ออมทรัพย์โรงพยาบาลราชวิถี จำกัด
- (๒๙) สหกรณ์ออมทรัพย์กรมการแพทย์ จำกัด
- (๓๐) สหกรณ์ออมทรัพย์การสื่อสารแห่งประเทศไทย จำกัด
- (๓๑) สหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย จำกัด
- (๓๒) สหกรณ์ออมทรัพย์กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จำกัด
- (๓๓) สหกรณ์ออมทรัพย์สาธารณสุขไทย จำกัด
- (๓๔) สหกรณ์ออมทรัพย์กระทรวงแรงงาน
- (๓๕) นายเอกราช ช่างเหลา สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๘. ประเด็นการปฏิรูป

๑. จัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” เป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยโอนภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจากกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และโอนเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานทั้งสองตามความสมัครใจ และความรู้ความสามารถ

๒. ให้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานดังกล่าวโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้บรรดากฎระเบียบใด ๆ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ ใช้บังคับต่อไป ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติฉบับนี้

๓. ให้มีคณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินหกคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การบัญชี การเงิน การบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์ หรือด้านสหกรณ์ เป็นกรรมการ ให้เลขาธิการสำนักงานเป็นกรรมการ และเลขานุการ

๔. ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่งเสริมและพัฒนา ตลอดจนกำกับดูแล การประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน รวมถึงกำหนดอัตราเงินสมทบที่จะเรียกเก็บจากสหกรณ์สมาชิก

๕. ให้สำนักงานมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

๑) การส่งเสริมและพัฒนา

ให้จัดหลักสูตรฝึกอบรม ๓ ระดับ ได้แก่

- พัฒนาหลักสูตรและจัดอบรมด้านวิชาการและความรู้ในการปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพแก่กรรมการของสหกรณ์เช่นเดียวกับสถาบันกรรมการบริษัท (Institute of Directors)

- พัฒนาหลักสูตรด้านการเงิน การบัญชีและการบริหาร เพื่อพัฒนาทักษะของผู้บริหารสหกรณ์ ให้สามารถปฏิบัติงานได้ตามมาตรฐานวิชาชีพ

- จัดฝึกอบรมแก่สมาชิกสหกรณ์ให้เข้าใจหลักการสหกรณ์และความรับผิดชอบต่อสมาชิกในการตรวจสอบและกำกับการบริหารของสหกรณ์เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเองอย่างถูกต้อง

- ในการฝึกอบรม ให้สำนักงานฯ ร่วมมือกับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ที่มีมาตรฐาน

๒) การกำกับดูแล

- ให้คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มีอำนาจหน้าที่ทำนองเดียวกับธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ ประกันภัย สามารถกำหนดกฎเกณฑ์การบริหารความเสี่ยง กำหนดคุณสมบัติและให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง กรรมการและผู้บริหารสหกรณ์สมาชิก มีมาตรฐานธรรมาภิบาล กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ ทั้งประเภทสมาชิกสามัญและสมาชิกสมทบ หลักเกณฑ์การควรวรรวมและยกเลิกสหกรณ์ พิจารณาหลักเกณฑ์ การลงทุนที่เหมาะสม เพื่อเพิ่มความหลากหลายของผลิตภัณฑ์และรายได้ของสหกรณ์

๓) ทุนและทรัพย์สินของสำนักงาน

สำนักงานฯ จะต้องมียาได้ที่เพียงพอต่อการบริหารและพัฒนา มีทุนและทรัพย์สิน ในการดำเนินงานประกอบด้วย

(๑) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

(๒) เงินสมทบจากสหกรณ์สมาชิกตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

(๓) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน

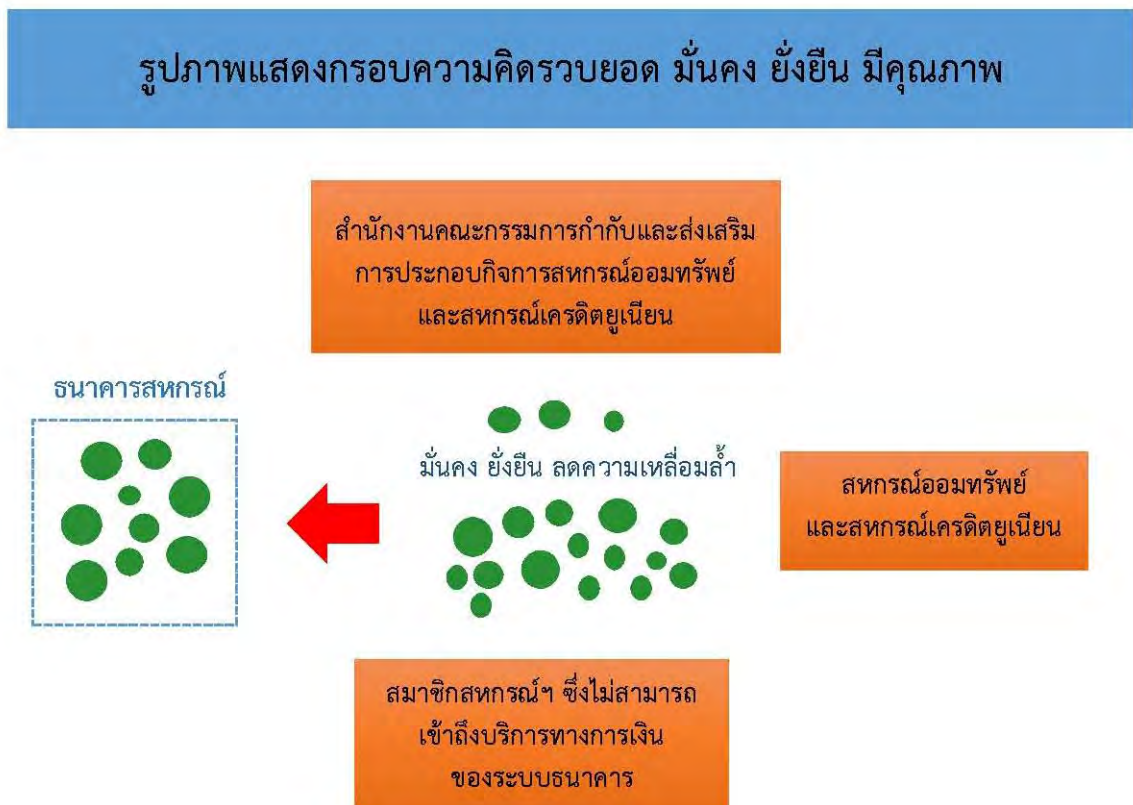
(๔) อื่น ๆ

๖. ส่งเสริมสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีขนาดเล็กให้พัฒนาขึ้นเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ หรือสามารถควบรวมกันได้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

๗. ในระยะยาว สนับสนุนให้สหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีความเข้มแข็งร่วมกันจัดตั้ง “ธนาคารสหกรณ์” เพื่อเพิ่มความหลากหลายของบริการทางการเงินและสร้างความมั่นคงให้แก่สหกรณ์ที่เข้าร่วมก่อตั้ง โดยศึกษาจากประสบการณ์ในประเทศที่ประสบความสำเร็จ เช่น Rabobank ของเนเธอร์แลนด์ และ DZ Bank ของเยอรมนี เป็นต้น

๘. การศึกษาและข้อเสนอในการปฏิรูปนี้ จะเน้นเฉพาะกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งมีการดำเนินงานคล้ายกับธนาคารพาณิชย์ แต่มีขอบเขตการดำเนินงานที่แคบกว่า และเน้นการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม

๙. กรอบความคิดรวบยอด



๑๐. ขอบเขตของงานปฏิรูป

๑. เน้นเฉพาะกลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งมีการดำเนินงานคล้ายกับระบบธนาคารพาณิชย์คือการรับฝากเงินและการให้เงินกู้ แต่มีขอบเขตการดำเนินงานที่แคบกว่า และเน้นการบริหารความเสี่ยงที่เข้มงวดกว่า

๒. สำหรับการปฏิรูปกลุ่มสหกรณ์อื่น ๆ จะดำเนินงานเมื่อการปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์มีความชัดเจนและสหกรณ์อื่น ๆ มีความพร้อมแล้ว

๑๑. เครื่องมือช่วยพันธมิตร

- กรมส่งเสริมสหกรณ์
- กรมตรวจบัญชีสหกรณ์
- ธนาคารแห่งประเทศไทย
- กระทรวงการคลัง
- สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน
- ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์ ฯ

๑๒. ตัวบ่งชี้ผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรม

๑. การจัดตั้งองค์กรอิสระที่มีโครงสร้างที่เหมาะสมและสามารถหารายได้เพียงพอจากการเก็บค่านำส่งจากยอดเงินฝากของสมาชิกสหกรณ์จะทำให้สามารถสร้างบุคลากรที่เข้มแข็ง ดึงดูดผู้สนใจเข้าร่วมงาน นำไปสู่การยกระดับการกำกับ และพัฒนาระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนต่อไป

๒. ผู้ฝากเงินในสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีความพึงพอใจในบริการที่ได้รับมากขึ้น และมีความเชื่อมั่นในการฝากเงินกับสหกรณ์ออมทรัพย์มากขึ้น

๓. ในระยะยาวการยกระดับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่มีฐานะการดำเนินการที่ดีรวมกันเป็น “ธนาคารสหกรณ์” จะช่วยเพิ่มความหลากหลายของบริการทางการเงิน และสร้างความเข้มแข็งให้กับสหกรณ์ที่เข้าร่วม

๑๓. ผลกระทบเชิงบวกต่อประชาชนในวงกว้าง

๑. จะช่วยให้สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์กว่า ๒.๗ ล้านคนได้รับบริการทางการเงินที่ดีขึ้นในระยะยาว และมีความมั่นคงในการฝากเงิน

๒. ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์สามารถก้าวขึ้นไปอีกระดับหนึ่ง และเป็นกลไกสำคัญทางการเงินนำไปสู่ Financial inclusion และเป็นแหล่งทุนในระบบที่กว้างขวางมากขึ้น และลงไปถึงฐานล่างของปิรามิดมีรายได้มากขึ้น

ภาคผนวก

ภาคผนวก

คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

ภาคผนวก

คณะกรรมการการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง

๑. นายสมชัย ฤชุพันธุ์	ประธานกรรมการ
๒. นางสาวพจนีย์ ธนวรานิช	รองประธานกรรมการ ที่หนึ่ง
๓. นายไกรฤทธิ์ บุญเกียรติ	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. นายสุทัศน์ เศรษฐ์บุญสร้าง	รองประธานกรรมการ คนที่สาม
๕. นายกงกฤช หิรัญกิจ	รองประธานกรรมการ คนที่สี่
๖. นายไพบุลย์ นลินทรางกูร	โฆษกกรรมการ
๗. ศาสตราจารย์พิเศษ กิติพงษ์ อรุณพัฒน์พงศ์	โฆษกกรรมการ
๘. นายจรูญ จึงยิ่งเรืองรุ่ง	กรรมการ
๙. นายจิรวุฒน์ เวียงดำน	กรรมการ
๑๐. นายชัยวัฒน์ ลิ้มปวีร์ระณะ	กรรมการ
๑๑. นายชาติ ตั้งจิรวงษ์	กรรมการ
๑๒. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล	กรรมการ
๑๓. นายจรัส อัครสุธีร์กุล	กรรมการ
๑๔. นายนิมิต สิทธิไตรย์	กรรมการ
๑๕. นายนำชัย กฤษณาสกุล	กรรมการ
๑๖. นางประภา เหวตระกูล ศรีนวลนัด	กรรมการ
๑๗. นางประภาศรี สุฉันทบุตร	กรรมการ
๑๘. พลเอก ประยุทธ์ รัศมีแพทย์	กรรมการ
๑๙. นายพนา ทองมีอาคม	กรรมการ
๒๐. นายพรชัย มุ่งเจริญพร	กรรมการ
๒๑. นายพรายพล คุ้มทรัพย์	กรรมการ
๒๒. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์	กรรมการ
๒๓. นายศิริ จิระพงษ์พันธ์	กรรมการ
๒๔. นายธวัชชัย ยงกิตติกุล	เลขานุการคณะกรรมการ
๒๕. นายพิสิฐ ลี้อาธรรม	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

พิมพ์ที่ : สำนักงานพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร