

# การปฏิรูปการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ในประเทศไทย

## Governance reform of savings cooperatives in Thailand

นายวิศิษฐ์ ศรีสุวรรณ

Mr. Wisit Srisuwan

รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

Deputy Director General Cooperative Promotion Department

นักศึกษาวปอ. หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๖๐

### บทคัดย่อ

การปฏิรูปการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับการกำกับดูแลระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้สมาชิกมีความรู้ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์อย่างแท้จริง และยกระดับการบริหารของสหกรณ์ให้มีธรรมาภิบาล มีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ รวมถึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นแก่สมาชิกและผู้ฝากเงินในสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับสหกรณ์ออมทรัพย์มีสาเหตุมาจากการกักตุนและรับฝากเงินระหว่างกันเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก โดยผู้บริหารมิได้มีความระมัดระวังหรือป้องกันความเสี่ยงเท่าที่ควร นอกจากนี้ กรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด แม้จะเป็นกรณีเฉพาะ ก็ชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวของการกำกับดูแลอย่างชัดเจน ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น เกิดจากปัญหาด้านสมาชิกของสหกรณ์ ปัญหาในด้านผู้บริหารสหกรณ์ และปัญหาในด้านการกำกับดูแล ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ในด้านต่าง ๆ ดังนี้ ด้านการส่งเสริม ประกอบด้วย การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสหกรณ์ โดยการให้ความรู้พื้นฐานทางการเงิน และการปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ของสหกรณ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน , ด้านการพัฒนา ประกอบด้วย การพัฒนาระบบ IT การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ทางการเงิน การกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติของผู้บริหาร การปรับระบบบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพ และการพัฒนาระบบข้อมูลให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย , ด้านการกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์ให้อยู่ภายใต้กฎ ระเบียบที่วางไว้อย่างเคร่งครัด และการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อยกระดับการควบคุมกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งผลที่คาดว่าจะได้รับจากการปฏิรูปการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ คือ สามารถให้บริการทางการเงินและสวัสดิการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาประเทศ

## Abstract

The objectives of the governance reform of savings cooperatives in Thailand are to improve the governance efficiency, to promote the knowledge on cooperative principles among cooperative members, and to improve good governance, efficiency, and product development in cooperative management. Moreover, the reform helps members and depositors gain confidence in the cooperatives. The issue in savings cooperatives arises from the cautiously high amounts of loans and deposits without careful monitoring and appropriate risk management from cooperative directors. The case of Klongchan Credit Union Cooperative (KCUC), despite being a special case, clearly indicates the failure of the governance caused by a number of issues including members, directors, and management system. Therefore, the governance reform in three aspects is necessary. Firstly, the promotion aspect includes reinforcing cooperative's strengths through training in fundamental financial knowledge and improving cooperative rules and regulations to eliminate unsupportive rules. Secondly, the development aspect includes developing IT system and new financial products, setting the standard for director's qualifications, adjusting accounting system following occupational standard, and improving information system. Thirdly, the monitoring aspect includes strictly monitoring the cooperative management under the rules and regulations, and establishing a monitoring organization to further enhance the monitoring efficiency. The governance reform is expected to improve the efficiency in providing financial and welfare services as well as decrease the economic and social disparities which are the crucial goals in country's development.

## บทนำ

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดค่านิยมของสหกรณ์ว่า หมายถึง คณะบุคคลซึ่งร่วมกันทำกิจกรรมเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน คณะบุคคลที่จัดตั้งสหกรณ์จะต้องจดทะเบียนการจัดตั้งตามกฎหมายและทำกิจการร่วมกันตามประเภทสหกรณ์ที่จดทะเบียนไว้

สหกรณ์ในปัจจุบันมี ๗ ประเภท ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ประมง สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน สมาชิกของสหกรณ์จะต้องเป็นบุคคลธรรมดาและมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์

สหกรณ์ออมทรัพย์ รับฝากเงินและให้กู้ยืมแก่สมาชิกเป็นหลัก สหกรณ์มีสมาชิกเป็นบุคคลที่มีอาชีพเดียวกันหรือทำงานในสถานประกอบการเดียวกัน โดยการจัดตั้งสหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อการรับฝากเงินและให้กู้แก่สมาชิก และให้บริการทางการเงินอื่น ๆ เพื่อเติมเต็มช่องว่างทางการเงินที่ประชาชนระดับฐานรากไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นธุรกิจเอกชนซึ่งมุ่งแสวงกำไร และการให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานราก สำหรับธนาคารพาณิชย์นั้นมีต้นทุนต่อหน่วยสูง ในบางกรณีมีความเสี่ยงสูงกว่าการให้บริการแก่ธุรกิจหรือประชาชนที่มีรายได้ปานกลางที่ค่อนข้างมั่นคง การให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานรากจึงมีค่าใช้จ่ายสูง ประชาชนระดับฐานรากไม่สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก

สหกรณ์ออมทรัพย์ จะส่งเสริมให้สมาชิกช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้ ตามหลักการสหกรณ์ จะต้องส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักออมทรัพย์เป็นเป้าหมายหลัก ซึ่งในระบบสหกรณ์สามารถทำได้ ๒ รูปแบบคือ การออมในรูปเงินฝาก และการออมโดยการซื้อหุ้นของสหกรณ์เป็นประจำทุกเดือนตามจำนวนที่กำหนด สหกรณ์สามารถนำเงินออมที่รวบรวมมาได้นี้ไปให้สมาชิกกู้เพื่อใช้จ่ายตามความจำเป็น และจัดบริการสวัสดิการต่าง ๆ ในกรณีที่มีเงินเหลือก็สามารถนำไปลงทุนโดยการซื้อตราสารต่าง ๆ ที่มีความเสี่ยงต่ำ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น สหกรณ์จึงมิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อมุ่งแสวงกำไรเป็นเป้าหมายหลัก แต่เน้นการพึ่งพาตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพราะเหตุนี้รัฐจึงให้การสนับสนุนการดำเนินงานของสหกรณ์ด้วยการยกเว้นภาษี

สหกรณ์ออมทรัพย์ให้เงินกู้แก่สมาชิกโดยหักเงินชำระหนี้จากเงินเดือนทุกเดือน และกำหนดให้มีสมาชิกคนอื่นค้ำประกันเงินกู้ด้วย จึงถือว่าการให้กู้แก่สมาชิกมีความเสี่ยงต่ำ ยิ่งไปกว่านั้นผู้มีส่วนได้เสียของสหกรณ์คือสมาชิกเองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งควรจะต้องดูแลรักษาผลประโยชน์ของตนเองอยู่แล้ว หน่วยงานกำกับกิจการสหกรณ์ ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ จึงไม่เข้มงวดเหมือนธนาคารแห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ออมทรัพย์ยังมิได้เป็นสมาชิกของบริษัทข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด (Credit Bureau) สหกรณ์จึงไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับภาระหนี้ภายนอกและประวัติการชำระหนี้ของสมาชิก ข้อมูลที่สหกรณ์มีอยู่ก็เพียงแต่รายได้เท่านั้น ซึ่งไม่เพียงพอที่จะประเมินความสามารถในการชำระคืนของผู้กู้ซึ่งไม่ครบถ้วน และไม่เพียงพอที่จะวิเคราะห์ความสามารถในการชำระคืน ความเสี่ยงในการให้กู้แก่สมาชิกจึงยังคงมีอยู่

สหกรณ์ออมทรัพย์ของประเทศไทยได้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง สามารถให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานราก โดยการเติมเต็มช่องว่างของบริการธนาคารพาณิชย์ได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามในช่วงที่ผ่านมาสหกรณ์ออมทรัพย์ขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะการพัฒนาาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ ๆ นอกจากนี้ สหกรณ์บางแห่งได้ขยายกิจการไปในเชิงพาณิชย์มากขึ้น โดยขาดความชำนาญ รวมทั้งการบริหารที่ขาดธรรมาภิบาล จึงทำให้สหกรณ์ที่ขยายกิจการนั้นเริ่มประสบปัญหาในการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมผลประโยชน์ของสหกรณ์ออมทรัพย์ อยู่ในระดับน่าพอใจ และดีกว่าสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ แต่ก็มีสหกรณ์จำนวนหนึ่งที่มีความอ่อนแอและขาดธรรมาภิบาล เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์ในปัจจุบันมีการทำธุรกรรมระหว่างกันมากขึ้น ทั้งในรูปการรับฝากจากสหกรณ์อื่นและมีการให้กู้ระหว่างกัน รวมทั้งมีการนำเงินไปลงทุนภายนอก การขาดธรรมาภิบาลและความเชี่ยวชาญในการบริหารความเสี่ยงต่าง ๆ กันอาจทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ จะมีผลกระทบในวงกว้างและมีความเสี่ยงต่อความเชื่อมั่นของระบบ สภาพของปัญหาที่มีความคล้ายคลึงกับระบบธนาคารพาณิชย์ จึงได้กำหนดแนวทางปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์ เพื่อส่งเสริมความมั่นคงและความเชื่อมั่น เพื่อให้สหกรณ์มีบทบาทสำคัญในระบบการเงินของประเทศไทยต่อไป

## สถานการณ์ของสหกรณ์ออมทรัพย์ในปัจจุบัน

จากรายงานของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ประจำปี ๒๕๕๙ มีสหกรณ์ออมทรัพย์ (ไม่รวมชุมนุมสหกรณ์) จำนวนทั้งสิ้น ๑,๓๙๖ แห่ง สหกรณ์ออมทรัพย์ มีสมาชิก ๓.๒๐ ล้านคน ซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ครู มีสมาชิกมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๒๗.๓๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น

ปี ๒๕๕๙ สหกรณ์ออมทรัพย์ มีเงินทุนที่มาจากแหล่งภายในประมาณ ๑.๗๓ ล้านล้านบาท และได้จากแหล่งภายนอกประมาณ ๐.๕๑ ล้านล้านบาท แหล่งเงินทุนภายในประกอบด้วย เงินฝากของสมาชิก ร้อยละ ๓๑.๐๒ เป็นทุนเรือนหุ้น ร้อยละ ๕๐.๒๖ ในจำนวนเงินที่ระดมจากแหล่งภายนอก ๕๐๖,๘๘๘ ล้านบาทนั้น เป็นเงินที่กู้จากแหล่งภายนอกประมาณ ๔๖๑,๖๖๒ ล้านบาท และเป็นเงินที่กู้ยืมจากภายในระบบสหกรณ์ด้วยกันประมาณ ๘๑,๘๒๖ ล้านบาท ดังนี้ จะเห็นว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ในปัจจุบันมีการกู้ยืมและฝากเงินระหว่างกันและมีการกู้จากแหล่งภายนอกมาก ความเชื่อมโยงสูงระหว่างกันเป็นความเสี่ยงประเภทหนึ่ง ซึ่งผู้บริหารจะต้องเพิ่มความระมัดระวัง หากสหกรณ์ขนาดใหญ่แห่งหนึ่งประสบปัญหา จะมีผลกระทบต่อสหกรณ์อื่น ๆ และอาจมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของระบบได้

ในด้านการใช้ไปของเงินทุน ก็พบว่า ร้อยละ ๗๕.๘๕ เป็นเงินให้กู้แก่สมาชิก และร้อยละ ๑๒.๒๕ การนำไปลงทุนในหลักทรัพย์และตราสารต่าง ๆ ซึ่งนับว่ามากพอสมควร พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๔๒ ได้กำหนดให้สหกรณ์สามารถลงทุนในตราสารทางการเงินเพื่อให้ได้ผลตอบแทน นอกเหนือจากการปล่อยกู้ตามปกติ ดังนั้น หากสหกรณ์เพิ่มขีดความสามารถในการลงทุนและการบริหารความเสี่ยงจะเพิ่มโอกาสจากผลตอบแทนในการลงทุนในผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่หลากหลายมากขึ้น

ในด้านการดำเนินงานในปี ๒๕๕๙ สหกรณ์ออมทรัพย์มีสินทรัพย์รวมทั้งสิ้น ๒.๒๔ ล้านล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นเงินลงทุนระยะยาว ๐.๒๓ ล้านล้านบาท และลูกหนี้ระยะยาว ๑.๖๑ ล้านล้านบาท คิดเป็นประมาณร้อยละ ๘๒ ของสินทรัพย์ทั้งหมด และมีสินทรัพย์หมุนเวียน ๐.๔๐ ล้านล้านบาท ในขณะที่มีหนี้สินหมุนเวียน ๑.๒๐ ล้านล้านบาท ซึ่งแสดงถึงโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงจากการขาดสภาพคล่องได้

สหกรณ์ออมทรัพย์ในปี ๒๕๕๙ สหกรณ์ออมทรัพย์มีผลกำไรสุทธิ ๗๑,๒๓๑ ล้านบาท ขณะที่มีผลขาดทุนสะสม ๑๓๙.๗๙ ล้านบาท

เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์มีการขยายขอบเขตการดำเนินงานออกไปจากเดิมอย่างกว้างขวาง สหกรณ์ขนาดใหญ่หลายแห่งมีขนาดสินทรัพย์เกือบเท่าธนาคารพาณิชย์ขนาดกลาง มีการทำธุรกรรมระหว่างสหกรณ์ต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง มีการรับฝากและกู้ยืมระหว่างสหกรณ์ สหกรณ์บางแห่งก็รับบุคคลภายนอกเป็นสมาชิกจำนวนมาก แต่จำกัดสิทธิบางประการของสมาชิกสมทบ เช่น สิทธิการลงคะแนนในที่ประชุมใหญ่ และสิทธิในการกู้ยืม เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้บริหารก็ขาดธรรมาภิบาล รวมทั้งสมาชิกเองก็มิได้ตระหนักในหลักการของสหกรณ์ และหน้าที่ของสมาชิกในการใช้สิทธิตรวจสอบการดำเนินงานให้เป็นไปอย่างโปร่งใส หน่วยงานกำกับก็มิได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเข้มแข็งเท่าที่ควร ประเด็นเหล่านี้ เป็นความเสี่ยงในระบบซึ่งจะต้องแก้ไขอย่างจริงจังเพื่อส่งเสริมให้สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันการเงินที่เติมเต็มช่องว่างในระบบตลาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สหกรณ์เป็นกิจการที่มีได้มุ่งหวังกำไรเป็นวัตถุประสงค์หลัก แต่มีความประสงค์ที่จะให้สมาชิกร่วมทำกิจการเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ดังนั้น สหกรณ์ออมทรัพย์จะต้องส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักเก็บออมและนำเงินออมที่รวบรวมได้มาให้สมาชิกนำไปใช้จ่ายตามความจำเป็น การกู้ยืมระหว่างสมาชิกจึงมิได้มีเงื่อนไขที่เข้มงวดเหมือนธนาคารพาณิชย์ แต่นอกจากการกู้ยืมแล้ว กิจกรรมอื่นที่เป็น การช่วยเหลือซึ่งกันและกันและเป็นบทบาทสำคัญของสหกรณ์คือ การจัดสรรสวัสดิการประเภทต่าง ๆ ให้แก่สมาชิกตามกำลังความสามารถ เช่น สวัสดิการรักษาพยาบาล การให้ทุนการศึกษาแก่บุตร ตลอดจนการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการทำศพ เป็นต้น ประโยชน์ที่สมาชิกได้รับจากสหกรณ์จึงมีขอบเขตกว้างขวางกว่าการมุ่งหวังผลตอบแทนสูง ๆ จากดอกเบี้ยและเงินปันผล หากสมาชิกมุ่งหวังผลประโยชน์จากดอกเบี้ยและเงินปันผลแล้ว เจตนารมณ์ของสหกรณ์ก็จะเสียไป และเป็นจุดเริ่มต้นของการเบี่ยงเบนกิจการไปในเชิงพาณิชย์ ซึ่งผู้บริหารสหกรณ์จะต้องมีความรู้เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม และระบบการกำกับดูแลกิจการก็จะต้องมีความซับซ้อนและรัดกุมมากขึ้น

## การปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์

การวิเคราะห์ในภาพรวมสหกรณ์ออมทรัพย์มีความแข็งแรง มีผลการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ต่อสมาชิกเป็นส่วนใหญ่ และสามารถเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงินในระบบเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี แต่ก็มีจุดอ่อนและความเสี่ยงอยู่ในระบบ คือมีการกู้ยืมและรับฝากเงินระหว่างกันเป็นจำนวนเงินสูง โดยที่ผู้บริหารก็มิได้มีความระมัดระวังหรือป้องกันความเสี่ยงเท่าที่ควร นอกจากนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นที่สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด แม้จะเป็นกรณีเฉพาะ ก็ชี้ให้เห็นชัดเจนถึงความล้มเหลวของการกำกับดูแล ด้วยเหตุนี้ จึงต้องทำการปฏิรูปเพื่อส่งเสริมให้สหกรณ์มีความมั่นคง และพัฒนาให้เจริญเติบโตเพื่อเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงิน ทำให้ระบบการเงินของประเทศเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย

### ๑. ปัญหาด้านสมาชิกของสหกรณ์

สมาชิกส่วนใหญ่ในปัจจุบันขาดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องของหลักการสหกรณ์ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้มีการทำกิจกรรมร่วมกันที่เป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เป็นการเพิ่มพลังการแข่งขันในระบบตลาด หลักการของสหกรณ์ออมทรัพย์ คือ การส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักเก็บออมและนำเงินออมที่รวบรวมได้มาช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านต่าง ๆ เช่น การกู้ยืมโดยมีเงื่อนไขที่ดีกว่า

สถาบันการเงินอื่น ๆ การจัดสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อเพิ่มความมั่นคงในชีวิต และนำเงินออมที่เหลือไปลงทุนร่วมกันในช่องทางที่มีความเสี่ยงต่ำ ไม่เกิดความสามารถที่จะจัดการกับความเสี่ยงได้ เป็นต้น วัตถุประสงค์ของสหกรณ์จึงครอบคลุมหลายมิติ มิได้มุ่งแสวงหากำไรหรือผลตอบแทนสูงสุดเช่นกิจการที่เป็นธุรกิจทั่ว ๆ ไป

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

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

## ๒. ปัญหาในด้านผู้บริหารสหกรณ์

ผู้บริหารสหกรณ์โดยทั่วไปไม่จำเป็นต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญทางการเงิน แต่จะต้องเป็นผู้ที่มีธรรมาภิบาลในการบริหาร ปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อน ผู้บริหารสหกรณ์จะต้องมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา มีความรู้พื้นฐานด้านบัญชีและการเงิน สามารถจัดทำบัญชีและรายงานต่าง ๆ อย่างถูกต้องและตรงตามกำหนดเวลา

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

## ๓. ปัญหาในด้านการกำกับดูแล

สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นองค์กรซึ่งมีฐานะที่เป็นทั้งสหกรณ์และเป็นสถาบันการเงินในเวลาเดียวกัน ในด้านความเป็นสหกรณ์นั้น มีระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติต่าง ๆ ตามหลักสหกรณ์ เช่น สิทธิในการออกเสียงในเรื่องใด ๆ ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ซึ่งต่างจากการออกเสียงในองค์กรธุรกิจที่ให้ผู้ถือหุ้นมีเสียงเท่ากับจำนวนหุ้นที่ถือรวมถึงวิธีปฏิบัติอื่น ๆ ที่แตกต่างจากธุรกิจ ส่วนในด้านความเป็นสถาบันการเงินนั้นก็มิใช่หลักการในการกำกับดูแลเพื่อป้องกันความเสี่ยงทางการเงินต่าง ๆ ดังนั้นระบบการกำกับ ดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ จึงต้องให้ความสำคัญทั้ง ๒ ด้าน แต่ในปัจจุบัน

ระบบการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ยังมีได้เน้นความแตกต่างอย่างชัดเจน ยิ่งไปกว่านั้นการกำกับดูแลในด้านสหกรณ์เองก็ยังมีจุดที่จะต้องเพิ่มความเข้มแข็งเพื่อยกระดับความเป็นสหกรณ์ให้มีความเจริญเติบโตเต็มตามศักยภาพที่แท้จริง

ในด้านความเป็นสหกรณ์ หน่วยงานกำกับดูแลมิได้ให้ความสำคัญแก่การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของสมาชิกเกี่ยวกับหลักการของสหกรณ์เท่าที่ควร ในอดีตนั้น กรมส่งเสริมสหกรณ์เร่งขยายจำนวนสหกรณ์ โดยมีได้เตรียมความพร้อมของสมาชิก สหกรณ์จำนวนมากจึงขาดพลังที่จะนำสมาชิกทั้งหมดให้ทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งและขีดความสามารถในการแข่งขันในระบบตลาดได้ สหกรณ์ในประเทศไทยจึงไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร

ในด้านการเป็นสถาบันการเงิน การกำกับดูแลก็แทบจะไม่มีบทบาทใด ๆ สหกรณ์ต่าง ๆ สามารถกำหนดรอบปีทางบัญชีของตน และจัดทำบัญชีก็ได้เป็นไปตามมาตรฐานทางบัญชีของสถาบันการเงิน ซึ่งเน้นความชัดเจนในการจัดชั้นสินทรัพย์ตามคุณภาพ และการธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกันเพื่อตรวจสอบความทับซ้อนของผลประโยชน์ รวมทั้งมิได้ให้ความสำคัญต่อความมีธรรมาภิบาลในการบริหาร เป็นต้น

ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่สหกรณ์ มีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของระบบสหกรณ์ในระยะสั้น มิได้ขยายผลกระทบต่อความมั่นคงของทั้งระบบ เพราะผลการดำเนินงานของสหกรณ์ขนาดใหญ่อื่น ๆ ยังเป็นที่น่าพอใจ แต่สหกรณ์ขนาดเล็กเป็นจำนวนมากยังมีความอ่อนแอในตัวของมันเอง จึงจำเป็นต้องทำการปฏิรูปโดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. ยกระดับการกำกับดูแลระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาความเชื่อมั่นและความมั่นคงของระบบ และกำหนดให้ผู้มีหน้าที่กำกับดูแลมีอำนาจและความรับผิดชอบต่อผลการกำกับดูแลอย่างชัดเจน

๒. ส่งเสริมให้สมาชิกมีความรู้ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์อย่างแท้จริง มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อตนเองและมีความเอื้อเฟื้อต่อสมาชิกอื่น ๆ เพื่อความสงบสุขร่วมกัน

๓. ยกระดับการบริหารของสหกรณ์ให้มีความมีธรรมาภิบาล มีประสิทธิภาพ มีการพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ เพื่อสนองความต้องการด้านสวัสดิการของสมาชิก ผู้บริหารมีความรู้ความสามารถในการบริหารทั้งด้านการเงิน การจัดทำบัญชีที่มีมาตรฐาน มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส

๔. สร้างความเชื่อมั่นของสมาชิกและผู้ฝากเงินในสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อให้เป็นแหล่งระดมเงินออม ให้สินเชื่อ และจัดสวัสดิการต่าง ๆ แก่สมาชิก เพื่อเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงิน สามารถให้บริการทางการเงินเคียงคู่กับธนาคารพาณิชย์อย่างมีประสิทธิภาพ

## ประเด็นการปฏิรูป

สหกรณ์ออมทรัพย์มีทั้งจุดอ่อน จุดแข็ง และมีศักยภาพที่จะพัฒนาระดับการให้บริการแก่สมาชิกได้อีกมาก จึงจำเป็นต้องทำการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

### ๑. ด้านการส่งเสริม

๑.๑ การส่งเสริมความเข้มแข็งของสหกรณ์ แม้สหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนใหญ่จะมีความเข้มแข็ง และสามารถสนองความต้องการบริการทางการเงินที่สมาชิกไม่สามารถได้รับจากธนาคารและสถาบันการเงินอื่น ๆ แต่สมาชิกจำนวนมากยังขาดความเข้าใจในหลักการของสหกรณ์อย่างถูกต้อง การปฏิรูปด้านการส่งเสริม จะต้องเน้นสร้างความเข้าใจในเจตนารมณ์ของสหกรณ์ว่าการเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงินโดยการรวมพลังของสมาชิกในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ผลประโยชน์จากการเป็นสมาชิกจึงไม่ควรมุ่งไปที่ประเด็นผลตอบแทนจากการจ่ายเงินปันผล หรือการกู้โดยเสียดอกเบี้ยที่ถูกกว่าธนาคาร แต่ควรพิจารณาในวงกว้างถึงสวัสดิการและความมั่นคงในชีวิต ซึ่งไม่สามารถหาได้จากสถาบันหรือองค์กรอื่น ๆ หน่วยงานกำกับสหกรณ์จะต้องเน้นความสำคัญของหน้าที่ในการส่งเสริมมากกว่าที่ผ่านมา

๑.๒ การให้ความรู้พื้นฐานทางการเงิน จะต้องปฏิรูปกระบวนการให้ความรู้พื้นฐานทางการเงินแก่สมาชิก ซึ่งรวมถึงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ได้แก่ ความรอบคอบในการใช้จ่าย การเก็บเงินออมอย่างมีเป้าหมาย การวางแผนทางการเงินสำหรับช่วงวัยต่าง ๆ ของชีวิต มีการเตรียมตัวเพื่อการดูแลและพึ่งตนเองได้ในวัยชรา มีความเข้าใจในหลักการของดอกเบี้ย และความแตกต่างของค่าของเงินในปัจจุบัน และค่าของเงินในอนาคต มีความเข้าใจในความเสี่ยงต่าง ๆ ของการลงทุน และการประเมินความเสี่ยงในระดับที่สามารถรับได้ การใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำธุรกรรม และการป้องกันความเสี่ยง รวมถึงลดถึงให้ตระหนักถึงภัยทางการเงินจากกลุ่มมิจฉาชีพ เป็นต้น การให้ความรู้พื้นฐานทางการเงินควรเป็นภารกิจหลักประการหนึ่งในการส่งเสริมความเข้มแข็งของระบบสหกรณ์

๑.๓ การปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ของสหกรณ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน ควรทบทวนกฎระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การจัดประชุมใหญ่ในปัจจุบันเป็นอุปสรรคสำหรับสหกรณ์ที่มีสมาชิกจำนวนมาก และกระจายอยู่ทั่วประเทศหรือแม้แต่อยู่ในต่างประเทศ ควรปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการจัดการประชุมเพื่อขอมติจากที่ประชุมสำหรับระเบียบวาระที่สามารถขอมติจากสมาชิกด้วยวิธีอื่นได้ เป็นต้น

## ๒. ด้านการพัฒนา

เพื่อให้สหกรณ์ออมทรัพย์มีความสามารถในการให้บริการแก่สมาชิกเคียงคู่กับธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ จำต้องปฏิรูปด้านการพัฒนาในประเด็นต่อไปนี้

๒.๑ การพัฒนาระบบ IT ปัจจุบันสหกรณ์ออมทรัพย์ขนาดใหญ่ได้นำระบบ IT มาใช้ในการบริหารภายในและใช้ในการทำธุรกรรมของสมาชิก เช่น การติดตั้ง ATM และการโอนเงิน on-line เป็นต้น แต่การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ยังมีจำกัด และขาดความร่วมมือในการเชื่อมโยงระหว่างกัน ดังนั้น จึงควรเน้นย้ำให้สหกรณ์เหล่านี้มีแนวทางในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศร่วมกัน รวมถึงการเชื่อมโยงระบบ IT ของสหกรณ์เข้ากับเครือข่ายของธนาคาร เพื่อเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบการชำระเงินของประเทศ การเชื่อมโยงที่กล่าวนี้จะทำให้ประชาชนระดับฐานรากในพื้นที่ห่างไกลสามารถโอนเงินและชำระเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเข้าถึงบริการภาครัฐและสวัสดิการต่าง ๆ ได้สะดวกขึ้น



๒.๒ การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ทางการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์มีบทบาทสำคัญในการจัดสวัสดิการต่าง ๆ แก่สมาชิก เช่น เงินช่วยค่ารักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือเมื่อสมาชิกหรือบุคคลในครอบครัวเสียชีวิต และเงินช่วยเหลือค่าเล่าเรียนบุตร เป็นต้น สหกรณ์ขนาดใหญ่จำเป็นต้องพัฒนาให้มีศักยภาพที่จะนำผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ ๆ เช่น การออมแบบผูกพันที่มีเป้าหมาย การจัดตั้งกองทุนออมเพื่อการศึกษาของบุตร กองทุนการออมเพื่อวัยเกษียณ ซึ่งจ่ายเป็นเบี้ยยังชีพตลอดชีพ โดยใช้เงินออมและหุ้นเป็นหลักประกัน (reverse mortgage) เป็นต้น

๒.๓ การกำหนดมาตรฐานคุณสมบัติของผู้บริหาร เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่ง ดังนั้น จะต้องกำหนดคุณสมบัติและมาตรฐานความรู้ของผู้บริหารสหกรณ์ให้มีความรู้ขั้นพื้นฐานทางการเงินและธรรมาภิบาล สำหรับสหกรณ์ที่มีขนาดเล็ก ความรู้พื้นฐานประกอบด้วยความสามารถในการจัดทำบัญชี การบริหารเงินอย่างมีประสิทธิภาพ ความรู้เบื้องต้นทางด้านกฎหมาย และหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร เป็นต้น แต่ในกรณีที่เป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่มีการทำธุรกรรมที่มีความซับซ้อนมากขึ้น จะต้องกำหนดหลักสูตรที่ยกระดับความรู้ความสามารถในการบริหารและจัดการ มีความเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงและความสามารถในการบริหารความเสี่ยงของธุรกรรมและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๔ การปรับระบบบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพ ปัจจุบันสหกรณ์ต่าง ๆ มีอิสระในการกำหนดระเบียบบัญชีของตนเอง ซึ่งทำให้หน่วยงานกำกับมีความยุ่งยากในการติดตามการส่งงบการเงินให้ตรงตามรอบบัญชีของแต่ละสหกรณ์ นอกจากนี้ การที่สหกรณ์ต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในอุตสาหกรรมเดียวกันมีรอบบัญชีที่ต่างกัน ทำให้การรวบรวมข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ภาพรวมอย่างถูกต้องไม่สามารถทำได้ จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดให้สหกรณ์ออมทรัพย์มีรอบบัญชีตรงกัน และมีการจัดทำบัญชีตามมาตรฐานของสถาบันการเงิน เช่น รายการสินทรัพย์ การจัดชั้นสินทรัพย์ตามคุณภาพ ตลอดจนการกันสำรอง เป็นต้น

๒.๕ การพัฒนาระบบข้อมูล ระบบข้อมูลของสหกรณ์ออมทรัพย์ในปัจจุบันไม่สามารถสนองวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลกิจการและธุรกรรมของสถาบันการเงินได้ ไม่สามารถใช้ในการวิเคราะห์ผลการดำเนินงาน จุดอ่อนและจุดแข็งต่าง ๆ เพื่อสร้างระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพให้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบการจัดเก็บและการจัดทำข้อมูลรวมที่เหมาะสมสำหรับการตรวจสอบสถาบันการเงิน

### ๓. การกำกับดูแล

จะต้องแยกการปฏิรูปการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เป็นสหกรณ์ และส่วนที่เป็นสถาบันการเงิน ความเป็นสหกรณ์เป็นหัวใจสำคัญของสหกรณ์ออมทรัพย์ และเป็นระบบที่สามารถเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงินเพื่อตอบสนองความต้องการของสมาชิก ในขณะที่เดียวกันความเป็นสถาบันการเงินก็มีความเสี่ยงด้านการเงิน และจำเป็นต้องพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารให้ก้าวหน้าไปอีกระดับหนึ่ง การปฏิรูปการกำกับดูแลในแต่ละส่วนมีดังนี้

๓.๑ การกำกับดูแลด้านสหกรณ์ แม้สหกรณ์ออมทรัพย์จะมีบทบาทสำคัญและประสบความสำเร็จสูงในการส่งเสริมการออมของสมาชิก และการให้สินเชื่อแก่สมาชิกด้วยเงื่อนไขที่สะดวกกว่าธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น ๆ แต่เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพและการขยายบทบาทใน

อนาคต การกำกับดูแลด้านสหกรณ์จึงต้องเน้นบทบาทในการส่งเสริมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รวมทั้งการแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นหน่วยงานมีหน้าที่โดยตรง จึงควรทำหน้าที่ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น

๓.๒ การกำกับดูแลด้านความเป็นสถาบันการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์เป็นสถาบันการเงินที่มีความพิเศษแตกต่างจากสถาบันการเงินอื่น ๆ ประการแรก เป็นสถาบันการเงินที่มีได้มุ่งหวังกำไรเพื่อจ่ายเงินปันผลให้มากที่สุดแก่สมาชิก แต่เป็นกิจการซึ่งมีวัตถุประสงค์อื่น ๆ ด้วย ได้แก่ การช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก ดังนั้น แม้เงินปันผลที่ได้รับอาจจะไม่สูงมากนัก แต่สมาชิกที่ได้รับสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ ที่ไม่สามารถได้รับจากแหล่งอื่น ประการที่สอง เนื่องจากธุรกรรมทางการเงินส่วนใหญ่จะเป็นการกระทำระหว่างสมาชิกด้วยกันเอง สหกรณ์มิได้ให้สินเชื่อเพื่อการค้าและอุตสาหกรรม หรือทำธุรกรรมระหว่างประเทศ จึงไม่มีความซับซ้อนหรือมีความเสี่ยงสูง เช่น ธุรกรรมของธนาคาร ความเสี่ยงที่สำคัญสำหรับสหกรณ์ คือความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ (Operation risk) เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะความเสี่ยงจากความบกพร่องในการดำเนินงาน และความเสี่ยงจากการทุจริต ดังนั้น ระบบการกำกับดูแลจึงย่อมจะต้องแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์ แต่สหกรณ์ออมทรัพย์จะต้องตระหนักว่า การให้กู้แก่สมาชิกและแก่สหกรณ์อื่นก็ยังมีความเสี่ยงอยู่ จะต้องมีการประเมินความเสี่ยงอย่างรอบคอบด้วย

นอกจากนี้ มาตรการในการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ก็ไม่สมควรจะเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบ แต่ควรแยกความเข้มงวดในการกำกับดูแลตามขนาดและขอบเขตของกิจการ สหกรณ์ขนาดเล็กที่มีธุรกรรมระหว่างสมาชิกเท่านั้น ไม่ควรจะต้องตรวจสอบอย่างเข้มงวดเหมือนสหกรณ์ขนาดใหญ่ แม้สหกรณ์ขนาดใหญ่ก็ยังมีอาจมีความแตกต่างกันได้

#### ๔. หน่วยงานกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์

การที่จะส่งเสริมให้สหกรณ์ออมทรัพย์มีความเข้มแข็งและเจริญเติบโตได้เต็มตามศักยภาพ จำเป็นต้องแยกการกำกับดูแลในส่วนที่เป็น “สหกรณ์” ออกจากส่วนที่เป็น “สถาบันการเงิน”

ในส่วนที่เป็นการกำกับดูแลความเป็น “สหกรณ์” นั้น ควรเป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ต่อไป และทั้งสองหน่วยงานนี้จะต้องเพิ่มบทบาทในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์แท้จริง

ในด้านการกำกับดูแลความเป็น “สถาบันการเงิน” ของสหกรณ์ออมทรัพย์นั้น การศึกษาข้างต้นได้ชี้ให้เห็นเช่นเดียวกันว่า ความเป็นสถาบันการเงินของสหกรณ์แตกต่างจากสถาบันการเงินอื่น ๆ โดยเฉพาะธนาคารพาณิชย์ในประเด็น

ประการแรก สหกรณ์ออมทรัพย์มิใช่กิจการที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแสวงกำไรมาแบ่งปันแก่ผู้ถือหุ้นเป็นเป้าหมายหลัก แต่มีวัตถุประสงค์ที่จะเติมเต็มช่องว่างของบริการทางการเงินที่สมาชิกไม่สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวกในระบบตลาด ดังนั้น จึงเน้นความสำคัญของการสร้างความร่วมมือร่วมใจในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในด้านต่าง ๆ

ประการที่สอง สหกรณ์ออมทรัพย์ให้เงินกู้แก่สมาชิกเป็นกิจกรรมหลักไม่สามารถให้กู้แก่บุคคลที่มิใช่สมาชิก หรือให้กู้แก่นิติบุคคล ดังนั้น กลุ่มเป้าหมายจึงมีจำกัดอย่างชัดเจนการประเมิน

ความเสี่ยงจากการให้กู้ จึงไม่มีความซับซ้อนยุ่งยากเหมือนธนาคารพาณิชย์ แต่แม้กระนั้นความเสี่ยงต่าง ๆ ก็ยังมีอยู่ ซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ยังไม่ตระหนักเท่าที่ควร การกำกับดูแลจึงต้องมีความเข้าใจในจุดอ่อนและจุดแข็งของสหกรณ์ เพื่อมิให้มีความเข้มในเรื่องที่ไม่จำเป็น อันอาจเป็นอุปสรรคต่อความเจริญเติบโตของสหกรณ์ได้

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

ประการที่สี่ สหกรณ์ออมทรัพย์มีขนาดแตกต่างกันอย่างมากทั้งในด้านขนาดของสินทรัพย์ จำนวนสมาชิก และความรู้พื้นฐานทางการเงินของสมาชิก การกำกับดูแลจึงต้องปฏิบัติอย่างเหมาะสมกับความแตกต่างเหล่านี้ จะใช้มาตรฐานเดียวมิได้

ประการสุดท้าย คือ ความจำเป็นที่ต้องพัฒนาฐานข้อมูลให้มีความถูกต้องเป็นปัจจุบัน และจัดระบบให้สามารถใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์ การตรวจสอบ ตลอดจนการสร้างระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ

## สรุป

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ จะเห็นว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ควรจัดเป็นสถาบันการเงินพิเศษ การกำกับดูแลจึงต้องแยกออกจากระบบการกำกับดูแลสถาบันการเงินของประเทศในปัจจุบัน และสมควรจัดตั้งเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นเพื่อให้มีความคล่องตัว สามารถแข่งขันในระบบตลาดเพื่อสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและคุณสมบัติอื่น ๆ เป็นผู้บริหาร หน่วยงานอิสระนี้จะต้องพึ่งตนเองได้ในด้านการเงิน

การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับสหกรณ์ออมทรัพย์จะทำให้การส่งเสริมการพัฒนาและการกำกับกิจการสหกรณ์เป็นสถาบันการเงินที่เต็มเต็มช่องว่างของประชาชนระดับฐานรากประมาณ ๔ ล้านคน ให้ได้รับบริการทางการเงินและสวัสดิการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมอันเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาประเทศ

## บรรณานุกรม

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์. รายงานผลการดำเนินงานฐานะการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ประจำปี ๒๕๕๙.  
โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด. ๒๕๖๐.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “การปฏิรูประบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน”.  
รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการ  
ปฏิรูปประเทศ. ๒๕๖๐.