



การพัฒนาระบบสหกรณ์เพื่อยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงิน



คุณฐิณีพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตาม
หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจและการเมือง
วิทยาลัยนวัตกรรมสังคม

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2565



**DEVELOPMENT OF A COOPERATIVE SYSTEM TO ENHANCE
FINANCIAL INCLUSIN**

BY

PANITHAN SUKSAMRAN

**A DISSERTATION SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR
THE DEGREE OF DOCTOR OF PHILOSOPHY IN LEADERSHIP
IN SOCIETY, BUSINESS AND POLITICS
COLLEGE OF SOCIAL INNOVATION**

GRADUATE SCHOOL, RANGSIT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2022

คุษฎีนิพนธ์เรื่อง

การพัฒนาระบบสหกรณ์เพื่อยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงิน

โดย

ปณิธาน สุขสำราญ

ได้รับการพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
ปริญญาปรัชญาคุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจและการเมือง

มหาวิทยาลัยรังสิต

ปีการศึกษา 2565

ผศ.ดร.สุริยะใส กตะศิลา
ประธานกรรมการสอบ

รศ.ดร.จุมพล หนิมพานิช
กรรมการ

ผศ.ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ
กรรมการ

ดร.นพ.มโน เมตตานันโท เลขาวิช
กรรมการ

ดร.รัชกร ชิตลักษณ์
กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษา

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

(ผศ.ร.ต.หญิง ดร.วรรณิ์ สุขสาตร)

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

7 เมษายน 2566

Dissertation entitled

**DEVELOPMENT OF A COOPERATIVE SYSTEM TO ENHANCE
FINANCIAL INCLUSIN**

by

PANITHAN SUKSAMRAN

was submitted in partial fulfillment of the requirements
for the degree of Doctor of Philosophy in Leadership in Society, Business and Politics

Rangsit University
Academic Year 2022

Asst.Prof. Suriyasai Katasila, Ph.D.
Examination Committee Chairperson

Assoc.Prof. Jumpol Nimpanich, Ph.D.
Member

Asst.Prof.Rattaphong Sonsuphap, Ph.D.
Member

Mano Mettanando Laohavanich, Ph.D.
Member

Dhachakorn Thitiluck, Ph.D.
Member and Advisor

Approved by Graduate School

(Asst.Prof.Plт.Off. Vanee Sooksatra, D.Eng.)

Dean of Graduate School

April 7, 2023

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำคู่มือฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี ผู้วิจัยได้รับการสนับสนุน ความกรุณาความอนุเคราะห์จากบุคคลที่อันเป็นที่รัก ที่เคารพหลายท่าน ซึ่งไม่อาจจะกล่าวถึงได้หมด ในลำดับแรก ผู้วิจัยขอขอบคุณครอบครัวที่เป็นกำลังใจ คอยช่วยเหลือสนับสนุนมาโดยตลอด และอยู่เบื้องหลังความสำเร็จในวันนี้

ผู้วิจัยใคร่ขอขอบพระคุณ ดร. อาทิตย์ อุไรรัตน์ ที่ได้ให้โอกาสผู้วิจัยให้เข้ามาศึกษาในมหาวิทยาลัยรังสิต ขอขอบพระคุณทุกท่านในวิทยาลัยนวัตกรรมการสังคมที่ช่วยสนับสนุนผู้วิจัยมาโดยตลอด โดยเฉพาะ ผศ.ดร.สุริยะใส กตะศิลา ผศ.ดร.ฉัตรวรัญช์ องค์กรสิงห์ และขอบคุณ ดร.รัชกร ธิติลักษณ์ และ ผศ.ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ ตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนทำให้คู่มือฉบับนี้ถูกต้องและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ที่ได้ร่วมให้ข้อมูลที่ได้เสียสละเวลาสัมภาษณ์ และขอบคุณผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ สำหรับคำแนะนำซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัยเป็นอย่างมาก สุดท้ายผู้วิจัยหวังว่างานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในอนาคตต่อไป

ปณิธาน สุขสำราญ

ผู้วิจัย

6005995 : ปณิธาน สุขสำราญ
 ชื่อคุณิพนธ์ : การพัฒนาระบบสหกรณ์เพื่อยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงิน
 หลักสูตร : ปรัชญาคุณิพนธ์ิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจและการเมือง
 อาจารย์ที่ปรึกษา : ดร.รัชกร ธิติลักษณ์

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาจากทัศนัการเข้าถึงบริการทางการเงิน ระบบสถาบันการเงินในประเทศไทย 2) เพื่อศึกษาความเหลื่อมล้ำในการให้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินและสหกรณ์ และ 3) เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ที่จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในระบบสหกรณ์เพื่อที่จะช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) โดยการทบทวนวรรณกรรม รูปแบบจากทัศนัของสถาบันการเงิน บทบาทของสถาบันการเงิน บทบาทของสถาบันการเงินประเภทสหกรณ์โดยข้อมูลเหล่านั้นจะรวบรวมสังเคราะห์จากตำรา บทความงานวิจัย เอกสารราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การสนทนา การสนทนากลุ่ม ข้อมูลจากการประชุมที่ผู้วิจัยได้เป็นกรรมการ คณะทำงาน หรือได้เข้าร่วมดำเนินการ การสัมภาษณ์บุคคลที่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องที่ทำวิจัย ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงิน ผู้บริหารสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ด้านสหกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์ และการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม การแสวงหาแนวทางเพื่อกำหนดนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำทางการเงินระหว่างสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือและสหกรณ์ที่ขาดแคลนเงินทุน รวมทั้งกิจกรรมที่จะนำไปสู่การกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ในการลดความเหลื่อมล้ำทางการเงินและช่วยให้ประชาชนฐานรากเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น พบว่า ปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบสหกรณ์ คือ การก่อตั้งสหกรณ์แต่ละแห่งมาจากการรวมตัวของสมาชิกที่มีคุณลักษณะ อาชีพ รายได้ ที่เหมือนกัน ทำให้มีระดับได้ราย ความต้องการเงินเงินทุนที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องมึสถาบันการเงินสหกรณ์รูปแบบใหม่ขึ้นมาเพื่อเป็นศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ ซึ่งการวิจัยได้จัดทำข้อเสนอแนวคิดศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ ซึ่งมีองค์ประกอบ รูปแบบธุรกรรม ความเสี่ยงและการบริหารความเสี่ยง การกำกับธรรมาภิบาลที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์กับหลักการสหกรณ์ ความเสี่ยงต่อระบบการเงินและสอดคล้องกับสถาบันการเงินอื่นที่มีคุณลักษณะคล้ายกัน

(วิทยานิพนธ์มีจำนวนทั้งสิ้น 133 หน้า)

คำสำคัญ: สหกรณ์, นโยบาย, สภาพคล่อง, การเข้าถึงบริการทางการเงิน, ศูนย์กลางทางการเงิน
 ลายมือชื่อนักศึกษา ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา

6005995 : Panithan Suksamran
 Dissertation Title : Development of a Cooperative System to Enhance Financial Inclusion
 Program : Doctor of Philosophy in Leadership in Society, Business and Politics
 Dissertation Advisor : Dhachakorn Thitiluck, Ph.D.

Abstract

The purpose of this research is 1) to study and provide financial system and financial inclusion landscape in Thailand, 2) to study inequality and financial gap among financial institution and in cooperative system and 3) to study the guidelines for the development of the cooperative system that will help to solve the financial cooperative system inequality problem, in order to enhance poor people's access to financial services. This research employed qualitative methodology by reviewing studies and research regarding financial institutions landscape, the role of financial institutions, and the role of cooperative financial institutions. The data were gathered and synthesized from textbooks, articles, research papers, government documents and related laws together with discussions, group discussions, and information from meetings in which the researcher has served as a committee or working group or has participated in the operation. Besides, the researcher gathered the data from the interview with the stakeholders of the research including financial experts, cooperative executives, cooperative staff, and cooperative experts to provide the information concerning the participation, the policies to reduce financial inequality between liquidity surplus and underfunded cooperatives as well as activities leading to the formulation of guidelines for the development of the cooperative system to reduce financial inequality and help poor people access more financial services. This research revealed that the problem was caused by from the structure of cooperative systems in which each cooperative is founded by a combination of members with the same attributes, occupations, and incomes, resulting in the same level of income and need for capital. Therefore, it is necessary to establish a new type of cooperative financial institution as a cooperative financial center. This research proposed a guideline of the concept of a cooperative financial center which includes the elements of transaction format, risk management, appropriate, and good governance by considering the consistency with cooperative principles, risks to the financial system and consistency with other financial institutions with similar characteristics

(Total 133 pages)

Keywords: Cooperative, Liquidity, Financial Inclusion, Central Financial Facility

Student's Signature Dissertation Advisor's Signature

สารบัญ

| | หน้า |
|---|-----------|
| กิตติกรรมประกาศ | ก |
| บทคัดย่อภาษาไทย | ข |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ | ค |
| สารบัญ | ง |
| สารบัญตาราง | ฉ |
| สารบัญรูป | ช |
| บทที่ 1 | |
| บทนำ | 1 |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| 1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย | 8 |
| 1.3 สมมติฐาน/คำถามการวิจัย | 9 |
| 1.4 วิธีการดำเนินงานวิจัย | 9 |
| 1.5 ขอบเขตของการวิจัย | 10 |
| 1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ | 10 |
| บทที่ 2 | |
| ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง | 11 |
| 2.1 ทฤษฎีว่าด้วยการผลิต การออม และการลงทุน กับสถาบันการเงิน | 11 |
| 2.2 แนวคิดการเข้าถึงบริการทางการเงิน | 16 |
| 2.3 แนวคิดการกำกับดูแลหรือบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน | 20 |
| 2.4 ธรรมภิบาล (Good Governance) | 26 |
| 2.5 บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) | 28 |
| 2.6 การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการเงินสหกรณ์ | 36 |
| บทที่ 3 | |
| วิธีดำเนินงานวิจัย | 41 |
| 3.1 ผู้ให้ข้อมูลหลัก | 43 |
| 3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย | 43 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|---|------------|
| 3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล | 43 |
| 3.4 การตรวจสอบความเที่ยงตรงของข้อมูลและผลการศึกษา | 44 |
| บทที่ 4 ฉกทศน์การเข้าถึงบริการทางการเงิน สถาบันการเงิน และระบบสหกรณ์ในประเทศไทย | 45 |
| 4.1 ความสามารถในการเข้าถึงและศักยภาพทางการเงินของประชาชน | 45 |
| 4.2 สถาบันการเงินในประเทศไทย | 52 |
| 4.3 กรอบกฎหมาย | 74 |
| 4.4 การกำกับดูแลหรือบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน | 75 |
| 4.5 การดำเนินการเกี่ยวแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ที่ผ่านมา | 81 |
| บทที่ 5 ความเหลื่อมล้ำในการให้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินและสหกรณ์ | 83 |
| 5.1 การวิเคราะห์ถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ | 83 |
| 5.2 แนวทางการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ที่เหมาะสม | 91 |
| 5.3 ขอบเขตธุรกรรมของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ ความเสี่ยง และการบริหารความเสี่ยงของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ | 91 |
| 5.4 การรับฟังความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ | 110 |
| 5.5 ข้อเสนอรูปแบบของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ | 112 |
| บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ | 117 |
| 6.1 อภิปรายผลการวิจัย | 120 |
| 6.2 องค์กรความรู้จากการวิจัย | 121 |
| 6.3 ข้อเสนอแนะ | 123 |
| บรรณานุกรม | 127 |
| ประวัติผู้วิจัย | 133 |

สารบัญตาราง

| ตารางที่ | หน้า |
|---|------|
| 1.1 ปริมาณและสัดส่วนเงินฝาก และสินเชื่อของผู้ให้บริการทางการเงินประเภทต่างๆ ณ พ.ศ. 2562 | 4 |
| 1.2 สรุปข้อมูลของสหกรณ์ ณ ไตรมาส 1 ปี 2560 | 7 |
| 2.1 รูปแบบการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางการเงินตามแนวคิดของ The Consultative Group to Assist the Poorest | 23 |
| 4.1 ยอดสินเชื่อคงค้างของธนาคารออมสินที่ให้กับประชาชนในระดับฐานรากที่มี การระงับ วัตถุประสงค์โครงการ ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2557 | 56 |
| 4.2 ตารางที่ 4.2 ยอดสินเชื่อคงค้างของ ธ.ก.ส. ที่ให้กับประชาชนในระดับฐานรากที่ มีการระงับ วัตถุประสงค์โครงการ ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2557 | 57 |
| 4.3 การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลของสหกรณ์ | 64 |
| 4.4 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง | 66 |
| 4.5 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต | 67 |
| 4.6 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ | 70 |
| 4.7 หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน/องค์กรการเงินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง | 75 |
| 4.8 ภาพรวมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน/องค์กรการเงินที่มีธุรกรรมสินเชื่อรายย่อย ของหน่วยงานต่าง ๆ | 76 |
| 5.1 ถอดบทเรียนจากการดำเนินการที่ผ่านมา | 88 |
| 5.2 ข้อเสนอกรอบการระดมทุนของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ | 94 |
| 5.3 ข้อเสนอความเข้มงวดในการกำกับดูแลการรับฝากเงินของศูนย์กลางการเงิน สหกรณ์ | 98 |
| 5.4 ข้อเสนอความเข้มงวดในการกำกับดูแลธุรกรรมสินเชื่อของศูนย์กลางการเงิน สหกรณ์ | 102 |
| 5.5 ตารางสรุปข้อเสนอรูปแบบของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ | 114 |
| 6.1 การดำเนินการระยะที่ 1 | 124 |
| 6.2 การดำเนินการระยะที่ 2 | 125 |

สารบัญรูป

| รูปที่ | หน้า |
|---|------|
| 2.1 Agency Theory | 33 |
| 2.2 Accountability | 34 |
| 6.1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ | 121 |
| 6.2 การสังเคราะห์องค์ความรู้แนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ที่จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในระบบสหกรณ์ โดยมุ่งไปที่การช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก | 122 |



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงที่ผ่านมา แม้ว่าเศรษฐกิจของประเทศไทยจะสามารถขยายตัวได้อย่างต่อเนื่อง ภายใต้สถานการณ์ปกติ แต่ปัญหาด้านความยากจนและการกระจายรายได้ยังคงเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยจากรายงานการวิเคราะห์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปี 2562 พบว่า เส้นความยากจนของประเทศไทยปรับเพิ่มขึ้นต่อเนื่องจาก 881 บาทต่อคนต่อเดือน ในปี 2531 เป็น 2,763 บาทต่อคนต่อเดือน ถึงแม้ว่าสัดส่วนคนจนจะลดลงอย่างมาก ในช่วงดังกล่าวจากร้อยละ 6.53 ของประชากรทั้งประเทศ เป็นร้อยละ 6.24 ในช่วงเวลาเดียวกัน แต่หากพิจารณาในเชิงจำนวนคนแล้ว พบว่า ในปี 2562 ยังคงมีจำนวนคนจนมากถึง 4.3 ล้านคน และเมื่อรวมคนเกือบจน ซึ่งหมายถึง ประชากรที่มีระดับรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคสูงกว่าเส้นความยากจนไม่เกินร้อยละ 20 เป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะตกเป็นคนจนได้ง่ายหากได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ร้ายแรงหรือวิกฤตทางเศรษฐกิจ จะมีจำนวนรวมกันกว่า 9.72 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ ในขณะที่ข้อมูลความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้บ่งชี้ว่า ความเหลื่อมล้ำทางรายได้ที่วัดจากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ด้านรายได้อยู่ในระดับ 0.430 ในปี 2562 เทียบกับระดับ 0.514 ในปี 2549 และเคยมีค่าสูงสุดที่ระดับ 0.536 ในปี 2535 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า แม้ปัญหาด้านความยากจนจะได้รับการแก้ไขไปบางส่วน จากนโยบายด้านสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา แต่ปัญหาด้านการกระจายรายได้กลับไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควร โดยยังมีช่องว่างระหว่างกลุ่มรายได้อีกมาก เห็นได้จากส่วนแบ่งของรายได้ในปี 2562 ที่สะท้อนว่า ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ตกอยู่กับคนเพียงกลุ่มเดียว โดยเฉพาะกลุ่มคนรวยที่สุดร้อยละ 10 (Decile 10) เป็นเจ้าของรายได้ถึงร้อยละ 33.2 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มคนจนที่สุดร้อยละ 10 (Decile 1) ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจนถือครองรายได้เพียงร้อยละ 2 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดนั้นห่างกันถึง 16 เท่า (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562)

จากสถานการณ์ดังกล่าว การแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในสังคมจึงถูกกำหนดอยู่ในยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่สำคัญตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) เช่น ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งทางและแข่งขัน ได้อย่างยั่งยืน เป็นต้น ซึ่งให้ความสำคัญกับการลดความยากจนและการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรม โดยมุ่งเน้นการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรมมากขึ้น มีการกำหนดเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำให้ขยายครอบคลุมทั้งเป้าหมายการกระจายรายได้ ความเป็นธรรมในการเข้าถึงสิทธิพื้นฐาน การเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพ และการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างเป็นธรรม รวมถึงการสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรในการประกอบอาชีพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมและการสร้างงานภายใต้กรอบแนวคิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทั่วถึง (Inclusive Growth) โดยกำหนดตัวชี้วัดที่สำคัญ ได้แก่ การลดสัดส่วนและจำนวนคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน และการลดสัดส่วนรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรที่มีรายได้สูงสุดร้อยละ 10 กับกลุ่มประชากรที่มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 10

แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ พร้อมทั้งการสร้างความเข้มแข็งให้กับเศรษฐกิจชุมชนตามยุทธศาสตร์และนโยบายข้างต้น ได้แก่ การส่งเสริมให้ประชาชนระดับฐานรากมีโอกาสทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการเข้าถึงบริการทางการเงินซึ่งจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนระดับฐานราก ลดช่องว่างความยากจน (Poverty Gap) และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม (Inequality) รวมทั้งเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการขยายตัวทางเศรษฐกิจทั้งในระดับชุมชนและระดับประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจให้เกิดประสิทธิผลและยั่งยืน รวมทั้งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) และนโยบายของรัฐบาลในการสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจชุมชน จึงพัฒนาให้ผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินหรือยังเข้าถึงได้ไม่เพียงพอให้สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยไม่ถูกกีดกันจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น กระบวนการเข้าถึง เงื่อนไขในการให้บริการ ต้นทุนค่าใช้จ่าย และข้อจำกัดทางการตลาด เป็นต้น รวมทั้งสามารถเข้าถึงแหล่งทุนด้วยต้นทุนที่เหมาะสม สะดวก และเป็นธรรม ทั้งนี้ จะต้องพัฒนาควบคู่กันไปทุกภาคส่วนทั้งทางด้านผู้ให้บริการ (Supply Side) จะต้องพัฒนาการให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานรากอย่างครอบคลุม พัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงินที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนระดับฐานราก และให้บริการด้วยความเป็นธรรมโดยไม่สร้างภาระด้านต้นทุนทางการเงินให้แก่ประชาชนระดับฐานราก ด้านผู้รับบริการ (Demand Side) จะต้องพัฒนาความรู้ความเข้าใจทาง

การเงิน (Financial Literacy) ให้ความรู้จกวางแผนการเงินส่วนบุคคลและมีความเข้าใจผลิตภัณฑ์และบริการทางการเงิน รวมทั้งพัฒนาการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคที่ใช้บริการทางการเงิน และด้านการสนับสนุนจากภาครัฐ จะทำหน้าที่กำหนดนโยบายหรือมาตรการในการพัฒนาและสนับสนุนการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานรากอย่างยั่งยืน โดยแนวนโยบายหนึ่งในการพัฒนาให้ประชาชนระดับฐานรากสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น คือ การพัฒนาให้ผู้ให้บริการทางการเงินสามารถให้บริการประชาชนระดับฐานรากได้มากยิ่งขึ้น

ในปัจจุบันฉากทัศน์ของระบบการเงินไทย (Financial Landscape) ประกอบด้วยผู้ให้บริการทางการเงิน ที่เปิดให้ประชาชนใช้บริการทางการเงินขั้นพื้นฐาน ได้แก่ รับฝากเงิน ให้กู้ยืม และโอนและชำระเงิน ดังนี้

- 1) ธนาคารพาณิชย์ เป็นผู้ประกอบธุรกิจการเงินที่มีขนาดใหญ่และให้บริการอย่างครบวงจร
- 2) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เป็นสถาบันการเงินที่รัฐเป็นเจ้าของ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเฉพาะ เช่น ประชาชนรายย่อย เกษตรกร ธุรกิจ SMEs ผู้ส่งออกนำเข้า หรือเพื่อให้บริการด้านสินเชื่อ ตัวอย่างของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น
- 3) สินเชื่อส่วนบุคคล เป็นสถาบันการเงินที่ให้เฉพาะสินเชื่อส่วนบุคคลเพียงอย่างเดียว
- 4) สหกรณ์ เป็นการรวมตัวของประชาชนเพื่อมาร่วมกันทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงการร่วมกันออมเงินและให้สินเชื่อเฉพาะกับสมาชิก
- 5) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นการรวมตัวของประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง และรัฐบาลจะให้ทุนประเดิม 1 ล้านบาท เพื่อให้ชุมชนไปจัดสรรเป็นสินเชื่อแก่สมาชิก ซึ่งชุมชนสามารถร่วมกันออมเงินเพื่อนำมาเป็นทุนเพื่อการให้สินเชื่อต่อได้
- 6) กลุ่มพึ่งตนเอง (กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต) เป็นการรวมตัวของประชาชนเพื่อมาร่วมกันออมเงิน และนำเงินออมที่ได้ไปให้สินเชื่อแก่สมาชิกในกลุ่ม โดยเป็นการจัดการของประชาชนเอง ทั้งนี้ สถาบันการเงินแต่ละแห่งมีผลการดำเนินงาน ดังนี้

ตารางที่ 1.1 ปริมาณและสัดส่วนเงินฝาก และสินเชื่อของผู้ให้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ ณ

พ.ศ. 2562

หน่วย: ล้านบาท

| ผู้ให้บริการ ทางการเงิน | เงินฝากรวม | สัดส่วน | สินเชื่อรวม | สัดส่วน | สินเชื่อ ฐานราก | สัดส่วน | สัดส่วน ต่อ สินเชื่อ ทั้งระบบ |
|--|------------|---------|-------------|---------|--------------------|---------|--|
| 1. ธนาคาร พาณิชย์ | 13,779,444 | 66.2 | 13,252,016 | 64.6 | 447,194 | 13 | 2.2 |
| 2. สถาบัน การเงิน เฉพาะกิจ | 4,953,659 | 23.8 | 4,974,664 | 24.2 | 820,008 | 23.8 | 4 |
| 3. สินเชื่อ ส่วนบุคคล (Non-Bank) | - | - | 665,659 | 3.2 | 533,579 | 15.5 | 2.6 |
| รวมสถาบัน การเงินใน ระบบ (1+2+3) | 18,733,103 | 90.06 | 18,892,339 | 92 | 1,800,781 | 52.4 | 8.8 |
| 4. สหกรณ์ ออมทรัพย์ และสหกรณ์ เครดิต ยูเนียน | 2,011,295 | 9.7 | 1,349,668 | 6.6 | 1,349,668 | 39.2 | 6.6 |
| 5. กองทุน หมู่บ้านและ ชุมชนเมือง แห่งชาติ | 17,240 | 0.1 | 253,496 | 1.2 | 253,496 | 7.4 | 1.2 |

ตารางที่ 1.1 ปริมาณและสัดส่วนเงินฝาก และสินเชื่อของผู้ให้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ ณ พ.ศ. 2562 (ต่อ)

หน่วย: ล้านบาท

| ผู้ให้บริการทางการเงิน | เงินฝากรวม | สัดส่วน | สินเชื่อรวม | สัดส่วน | สินเชื่อฐานราก | สัดส่วน | สัดส่วนต่อสินเชื่อทั้งระบบ |
|--|------------|---------|-------------|---------|----------------|---------|----------------------------|
| 6. กลุ่มพึ่งตนเอง (กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต) | 38,763 | 0.2 | 35,000 | 0.2 | 35,000 | 1 | 0.2 |
| รวมสถาบันการเงิน กึ่งในระบบ (4+5+6) | 2,067,298 | 9.9 | 11,638,164 | 8 | 1,638,164 | 47.6 | 8 |
| รวมทั้งหมด | 20,800,401 | 100 | 20,530,503 | 100 | 3,438,945 | 100 | 16.8 |

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ บริษัท ข้อมูลเครดิตแห่งชาติ จำกัด และกรมการพัฒนาชุมชน

ซึ่งในภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ว่าธนาคารพาณิชย์ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการหลักในระบบการเงิน ทั้งในส่วนของสัดส่วนเงินฝากและสินเชื่อต่อปริมาณทั้งระบบที่อยู่ในระดับร้อยละ 66.2 และ 64.6 ตามลำดับ ในขณะที่หน่วยงานที่มีบทบาททรงลงมาได้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งมีสัดส่วนเงินฝากและสินเชื่อเท่ากับร้อยละ 23.8 และ 24.2 ในขณะที่องค์กรอื่น ๆ เช่น สหกรณ์ หรือกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ยังคงมีบทบาทค่อนข้างน้อย

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเฉพาะในส่วนของสินเชื่อระดับฐานรากที่สะท้อนถึงการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนที่มีรายได้น้อยโดยตรงแล้ว จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของสินเชื่อฐานรากต่อสินเชื่อทั้งระบบคิดเป็นร้อยละ 16.8 โดยสหกรณ์และเครดิตยูเนียน คิดเป็นร้อยละ 39.2 ของสินเชื่อฐานรากทั้งหมด รองลงมา ได้แก่ สถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสัดส่วนของสินเชื่อฐานรากคิด

เป็นร้อยละ 23.8 ในขณะที่สัดส่วนสินเชื่อในระดับฐานรากจากธนาคารพาณิชย์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล และกลุ่มฟุ้งตนเอง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.0 7.4 15.5 และ 1.0 ตามลำดับ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของปริมาณของธุรกรรมทางการเงินแล้ว ยังพบว่า สหกรณ์มีปริมาณเงินฝากและสินเชื่อสูงสุดในกลุ่มสถาบันการเงินทั้งในระบบ (สถาบันการเงินที่มีสภาพนิติบุคคลแต่ยังไม่มีกำกับดูแลทางการเงินที่เข้มงวด) ดังนั้น จึงเป็นโอกาสที่ดีในการช่วยให้ประชาชนระดับฐานรากเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากยิ่งขึ้น หากมีการพัฒนาศักยภาพในระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สหกรณ์ (Cooperatives) คือองค์กรหนึ่งซึ่งมีการรวมกลุ่มกันจัดตั้งขึ้นมาด้วยความสมัครใจภายใต้การปกครองตนเอง เพื่อตอบสนองความต้องการที่จำเป็นในชีวิต โดยทั้งหมดตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความรับผิดชอบต่อตนเอง การช่วยตนเอง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ตั้ง โดยมีการควบคุมตามหลักประชาธิปไตย โดยหลักการในการบริหารสหกรณ์จะดำเนินการอยู่บนหลักการสหกรณ์ที่ยอมรับเป็นสากล 7 ประการ ได้แก่ 1) การเป็นสมาชิกโดยความสมัครใจและเปิดกว้าง 2) การควบคุมโดยสมาชิกตามวิถีทางในระบบประชาธิปไตย 3) การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของสมาชิก โดยสมาชิกต้องทำหน้าที่เป็นทั้งผู้รับและผู้ให้มิใช่เข้ามาเพื่อแสวงผลประโยชน์เพียงอย่างเดียว 4) การปกครองตนเองและความเป็นอิสระเน้นบริหารงานด้วยตนเอง ฟุ้งตนเองและดำรงความเป็นอิสระ 5) การส่งเสริมการศึกษา 6) การร่วมมือระหว่างสหกรณ์ด้วยกันมีการช่วยเหลือ 7) การเอื้ออาทรต่อชุมชน สหกรณ์มีทั้งหมด 7 ประเภท โดยอาจจัดกลุ่มได้เป็น

1) สหกรณ์ภาคการเกษตร ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง และสหกรณ์นิคม ซึ่งมีสมาชิกเป็นเกษตรกร โดยธุรกรรมหลักจะเกี่ยวข้องกับการการเกษตร ได้แก่ ร่วมกันจัดหาวัตถุดิบ ร่วมกันผลิต และร่วมกันจำหน่ายผลผลิต โดยไม่พึ่งพ่อค้าคนกลาง และจัดกิจกรรมช่วยเหลือสมาชิกด้านการให้ความรู้ และมีการดำเนินการทางการเงินร่วมกัน ได้แก่ การรับฝากเงินจากสมาชิก และนำไปให้สินเชื่อแก่สมาชิกที่เป็นเกษตรกร

2) สหกรณ์นอกภาคการเกษตรมี 4 ประเภท ได้แก่ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์บริการ สหกรณ์ร้านค้า และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งสมาชิกจะไม่ได้เป็นเกษตรกร และธุรกรรมหลักจะแตกต่างกันไปตามแต่ละประเภท โดยสหกรณ์ออมทรัพย์จะมีจำนวน จำนวนสมาชิก และสินทรัพย์มากที่สุด

ตารางที่ 1.2 สรุปข้อมูลของสหกรณ์ ณ ไตรมาส 1 ปี 2560

| ประเภทสหกรณ์ | จำนวนสหกรณ์ (แห่ง) | จำนวนสมาชิก (คน) | เงินรับฝาก (ล้านบาท) | สินเชื่อ (ล้านบาท) |
|---------------------|-----------------------|---------------------|-------------------------|-----------------------|
| สหกรณ์การเกษตร | 3,440 | 6,403,758 | 70,578 | 94,973 |
| สหกรณ์ประมง | 70 | 14,179 | 80 | 188 |
| สหกรณ์นิคม | 86 | 189,989 | 2,756 | 4,071 |
| สหกรณ์ร้านค้า | 144 | 685,532 | 94 | 129 |
| สหกรณ์บริการ | 979 | 478,871 | 3,706 | 5,196 |
| สหกรณ์ออมทรัพย์ | 1,348 | 3,175,508 | 773,739 | 1,158,432 |
| สหกรณ์เครดิตยูเนียน | 483 | 733,034 | 14,529 | 16,916 |
| รวม | 6,550 | 11,680,871 | 865,483 | 1,279,906 |

หมายเหตุ : ทุนเรือนหุ้น จำนวน 1,032,849 ล้านบาท

ที่มา : กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2560

สหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท ถึงจะมีธุรกรรมหลาย ๆ อย่างที่แตกต่างกัน แต่มีจุดร่วมที่เหมือนกันคือมีธุรกรรมทางการเงินที่มุ่งให้สมาชิกสหกรณ์ช่วยเหลือกันเอง ซึ่งมีบทบาทเป็นสถาบันการเงินผู้ให้บริการทางการเงินแก่สมาชิกอีกรูปแบบหนึ่ง โดยในปี 2560 สหกรณ์มีจำนวน 6,550 แห่ง แบ่งออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ 1) สหกรณ์การเกษตร จำนวน 3,440 แห่ง 2) สหกรณ์ประมง จำนวน 70 แห่ง 3) สหกรณ์นิคม จำนวน 86 แห่ง 4) สหกรณ์ร้านค้า จำนวน 144 แห่ง 5) สหกรณ์บริการ จำนวน 979 แห่ง 6) สหกรณ์ออมทรัพย์ จำนวน 1,348 แห่ง และ 7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน 483 แห่ง และ ณ เดือนธันวาคม 2560 สหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท มียอดเงินฝากรวม 865,483 ล้านบาท ทุนเรือนหุ้น 1,032,849 ล้านบาท และยอดสินเชื่อ 11,279,906 ล้านบาท และมีสมาชิกทั้งหมด 11,680,871 คน โดยสหกรณ์ออมทรัพย์มีปริมาณเงินฝากและเงินกู้มากที่สุด จำนวน 773,739 ล้านบาท และ 1,158,432 ล้านบาท ตามลำดับ (กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2562) ทั้งนี้ สหกรณ์จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีกรมส่งเสริมสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนและให้คำแนะนำในการดำเนินงาน และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทางการเงินของสหกรณ์ทุกแห่ง ดังนั้น การดำเนินงานต่าง ๆ รวมถึงเกณฑ์ความมั่นคงของสหกรณ์จึงต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ตาม สหกรณ์แต่ละประเภทมีผลการดำเนินการ มีสภาพแวดล้อม และมีอุปสรรคที่แตกต่างกัน โดยเมื่อพิจารณาในเชิงลึก พบว่ายังมีความเหลื่อมล้ำภายในระบบสหกรณ์ โดยพบว่าทุนดำเนินงานของสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท รวม 2.6 ล้านล้านบาท เป็นของสหกรณ์ออมทรัพย์ถึง 2.14 ล้านล้านบาท หรือร้อยละ 82.3 ของทุนทั้งหมดในระบบสหกรณ์ ขณะที่สหกรณ์ออมทรัพย์มีสมาชิก 3,080,486 คน นอกจากนี้ สหกรณ์ออมทรัพย์ยังมีสภาพคล่องเหลือจากการให้บริการกับสมาชิก โดยประมาณการแล้วมีปริมาณมากถึง 8.9 แสนล้านบาท (ศิริวรรณ อัสววงศ์เสถียร กันตภณ ศรีชาติ และรัฐศาสตร์ หนูคำ, 2560) ขณะที่สหกรณ์ที่มีสมาชิกมากที่สุด คือ สหกรณ์การเกษตรจำนวน 6,449,078 ล้านคน ซึ่งมีสมาชิกเป็นประชาชนระดับฐานราก และมากกว่าสหกรณ์ออมทรัพย์ถึง 2.1 เท่า กลับมีเงินทุนคิดเป็นเพียงร้อยละ 16 ของเงินทุนในระบบสหกรณ์ นอกจากนี้ สหกรณ์การเกษตรยังมีปัญหาขาดแคลนทุนดำเนินการ จึงต้องมีการพึ่งพาแหล่งทุนจากภายนอก เช่น กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินประเภทอื่น เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์อีกเป็นจำนวนมาก

โดยที่หลักการสหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ดังนั้น หากมีการขยายหลักการนี้ให้ครอบคลุมมากขึ้น นำทรัพยากรในระบบสหกรณ์มาใช้เพื่อช่วยเหลือกันมากขึ้นระหว่างสหกรณ์ ดังนั้น การนำสภาพคล่องส่วนเกินในสหกรณ์ออมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์ โดยเฉพาะการนำไปช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งเป็นประชาชนระดับฐานรากได้รับบริการทางการเงิน โดยเฉพาะสินเชื่อได้มากขึ้น จะเป็นการเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจที่สำคัญ จึงเป็นแนวทางที่สำคัญเพื่อขับเคลื่อนหลักการสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การวิจัยนี้จึงจะศึกษาถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ และแนวทางที่จะพัฒนาระบบสหกรณ์เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว โดยให้มีกลไกที่สามารถนำสภาพคล่องส่วนเกินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งมีจำนวนสูง ให้ไปเป็นทุนของสหกรณ์การเกษตรที่สมาชิกเป็นประชาชนระดับฐานรากได้ เพื่อช่วยให้เกษตรกรที่เป็นประชาชนระดับฐานราก เข้าถึงบริการทางการเงินได้ดียิ่งขึ้น และจะได้นำไปกำหนดแนวทางในการพัฒนาระบบสหกรณ์เพื่อช่วยยกระดับให้ประชาชนระดับฐานรากเข้าถึงบริการทางการเงินได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1.2.1 เพื่อศึกษาระบบสหกรณ์ในประเทศไทย
- 1.2.2 เพื่อศึกษาปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์

1.2.3 ศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ที่จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในระบบสหกรณ์ โดยมุ่งไปที่การช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก

1.3 สมมติฐาน/คำถามการวิจัย

ทำไมแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ โดยการพัฒนากลไกใหม่จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในระบบสหกรณ์ และจะช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานรากได้

1.4 วิธีการดำเนินงานวิจัย

ดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้เอกสาร ตำรา บทความ งานวิจัย เอกสารราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การสนทนาส่วนบุคคล การสนทนาแบบกลุ่ม การประชุมคณะกรรมการ คณะทำงานที่เป็นคณะทำงาน หรือได้เข้าร่วมดำเนินการ การสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงิน ผู้บริหารสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ด้านสหกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์ และเก็บข้อมูลจากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมกำหนดนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำทางการเงินระหว่างสหกรณ์ ดังรายละเอียดดังนี้

1.4.1 การทบทวนวรรณกรรม รูปแบบจากทัศน์ของสถาบันการเงิน บทบาทของสถาบันการเงิน บทบาทของสถาบันการเงินประเภทสหกรณ์ โดยข้อมูลเหล่านั้นจะรวบรวม สังเคราะห์จาก ตำรา บทความ งานวิจัย เอกสารราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

1.4.2 การสนทนา การสนทนากลุ่ม ข้อมูลจากการประชุมที่ผู้วิจัยได้เป็นกรรมการ คณะทำงาน หรือได้เข้าร่วมดำเนินการ

1.4.3 การสัมภาษณ์บุคคลที่มีความรู้เกี่ยวกับเรื่องที่ทำวิจัย ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงิน ผู้บริหารสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ด้านสหกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์

1.4.4 การเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรม การแสวงหาแนวทางเพื่อกำหนดนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำทางการเงินระหว่างสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือและสหกรณ์ที่ขาดแคลนเงินทุน รวมทั้งกิจกรรมที่จะนำไปสู่การกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ในการลดความเหลื่อมล้ำทางการเงินและช่วยให้ประชาชนฐานรากเข้าถึงบริการทางการเงินได้มากขึ้น

1.5 ขอบเขตของการวิจัย

ด้านเนื้อหา : ประกอบด้วย กรอบแนวคิดเรื่องสถาบันการเงิน ทั้งธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินรูปแบบต่าง ๆ บทบาทหน้าที่ของสถาบันการเงินและสหกรณ์แต่ละประเภท ปัจจัยที่ทำให้สหกรณ์แต่ละประเภทมีผลการดำเนินงาน มีผลสภาพคล่อง มีความเพียงพอของเงินทุนที่แตกต่างกัน ปัญหาการเข้าถึงแหล่งทุนของสมาชิกสหกรณ์ที่แตกต่างกัน

ด้านข้อมูลการวิจัย : การวิจัยเรื่องนี้ต้องการแสวงหาแนวคิดเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการเงิน ด้านสภาพคล่องส่วนเกินและเงินทุนที่ไม่พอเพียงของสหกรณ์แต่ละประเภท จึงต้องใช้ข้อมูลจากสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) หน่วยงานในกระทรวงการคลัง รายงานจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นต้น

การสนทนา : การสนทนากลุ่มดำเนินตามธรรมชาติ ข้อมูลจากที่มาจากต่าง ๆ นั้น จะถูกบูรณาการและนำเสนอในการวิจัยครั้งนี้ ในทัศนะของผู้วิจัย เชื่อว่าการรวบรวมข้อมูล สังเคราะห์ และวิเคราะห์ในลักษณะนี้อาจจะออกนอกกรอบความคิดเดิมไปบ้าง แต่เชื่อว่าการศึกษาวิจัยควรมีความคิดใหม่ ๆ ได้

ด้านความคาดหวัง : ผู้วิจัยคาดหวังว่าความพยายามในด้านนี้ของผู้วิจัย ที่ปรึกษา และคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ จะส่งผลกระทบต่อเชิงนโยบายและมีการนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อไป เพื่อยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากได้มากกว่านี้

1.6 ประโยชน์ที่จะได้รับ

ผลการศึกษาถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในระบบสหกรณ์ และผลการศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ สามารถที่จะนำผลการศึกษาที่ได้ไปช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในระบบสหกรณ์ และช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานรากได้

บทที่ 2

ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

สำหรับบทนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะนำเสนอ แนวคิด ทฤษฎี หลักการ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยครั้งนี้ โดยได้แบ่งการนำเสนอเป็น 3 กรอบหลักการ ได้แก่ หลักทฤษฎีฐานทางเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการผลิต ที่นำไปสู่การบริโภค การออม และการลงทุน เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ แนวคิดด้านการเข้าถึงบริการทางการเงิน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงกรอบทฤษฎีของการให้บริการทางการเงิน ขึ้นพื้นฐานว่ามีกลไกอย่างไรในระดับจุลภาค และมหภาค แนวคิดทางวิชาการ และงานการศึกษาวิจัยที่แสดงถึงความสำคัญของบริการทางการเงินต่อการช่วยเหลือประชาชนระดับฐานรากในมิติทางเศรษฐกิจ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ถึงปัญหาของระบบสหกรณ์ในระดับจุลภาค

ส่วนต่อมา เนื่องจากวิจัยนี้มุ่งที่จะตอบปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านสภาพคล่องทางการเงินในระบบสหกรณ์ ซึ่งเป็นองค์กรสถาบันการเงิน จึงมีการนำเสนอแนวคิดการกำกับดูแลหรือบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน เพื่อเข้าใจบริบทของระบบสหกรณ์ในปัจจุบัน และเพื่อเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ให้สอดคล้องกับความมั่นคงของระบบการเงิน นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้ทบทวนหลักการบรรษัทภิบาล ซึ่งภาคเอกชนได้นำหลักการของธรรมาภิบาลมาเป็นรากฐานความคิด ต่อยอดประยุกต์ให้เข้ากับบริบทของเอกชน ตลอดจนใช้เป็นกรอบแนวทางการดำเนินงานของบริษัทมหาชนโดยทั่วไป เพื่อปกป้องคุ้มครองผู้ถือหุ้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าลักษณะของบริษัทมหาชนมีส่วนที่คล้ายคลึงกับสหกรณ์ในประเด็นที่สหกรณ์นั้นมีส่วนประกอบของสมาชิกซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นจำนวนมากเช่นกัน โดยผู้วิจัยจะได้ประยุกต์นำหลักการดังกล่าวข้างต้นมาใช้ประกอบการสังเคราะห์แนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ต่อไป และในที่สุดท้าย ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสหกรณ์ในประเทศไทยในมิติต่าง ๆ เพื่อชี้ให้เห็นถึงสถานะ และช่องว่างของการวิจัยด้านระบบการเงินสหกรณ์

2.1 ทฤษฎีว่าด้วยการผลิต การออม และการลงทุน กับสถาบันการเงิน

2.1.1 ทฤษฎีการผลิต (Production Theory)

การทำความเข้าใจถึงประเด็นรายได้ของบุคคลหรือการที่ประชาชนจะมีรายได้เพิ่มเติมได้นั้น ประชาชนจำเป็นที่จะต้องมีกิจกรรมเพื่อเพิ่มรายได้ เช่น มีการผลิตที่เพิ่มขึ้น หรือมีการจ้างงานที่มี

รายได้เพิ่มขึ้น และโดยความเข้าใจในประเด็นนี้อาจพิจารณาผ่านทฤษฎีการผลิต (Production Theory) โดย นราทิพย์ ชุตินวงศ์ (2558) ได้กล่าวไว้ว่า การผลิต หมายถึง การนำเอาปัจจัยการผลิตมาผ่านกระบวนการอย่างใดอย่างหนึ่งภายใต้เทคโนโลยีระดับหนึ่ง ผสมผสานกันเพื่อให้เกิดสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การผลิต เป็นกระบวนการเพิ่มคุณค่าหรือประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic Utility) ให้กับปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ตัวอย่างของการผลิต เช่น การนำข้าวเปลือกมาผ่านกระบวนการสีเป็นข้าวสาร การเอาผ้ามาทอเป็นผ้าผืน การให้บริการทางการแพทย์ การศึกษา การขนส่ง ฯลฯ จากตัวอย่างดังกล่าว แสดงถึงการผลิตสินค้าหรือบริการที่จะต้องประกอบไปด้วยการทำให้เกิดสินค้าหรือบริการอย่างใด อย่างหนึ่งซึ่งเป็นที่มิประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่เรียกว่า อรรถประโยชน์

ในทางเศรษฐศาสตร์ปัจจัยการผลิต (Factors of Production) หมายถึง สิ่งต่าง ๆ ที่ผู้ผลิตนำมาผ่านกระบวนการผลิต แล้วเกิดขึ้นเป็นสินค้าหรือบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค โดยแบ่งปัจจัยการผลิตออกเป็น 4 ชนิด คือ

ที่ดิน (Land) ซึ่งรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติทุกประเภท ได้แก่ ที่ดิน ป่าไม้ น้ำ แร่ธาตุ ฯลฯ ทั้งที่อยู่บนดินและอยู่ใต้ดิน ที่ดินมีลักษณะที่ต่างไปจากปัจจัยการผลิตอื่น ๆ คือ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ เคลื่อนย้ายไม่ได้ มีปริมาณจำกัด

แรงงาน (Labor) หรือทรัพยากรมนุษย์ หมายถึงผู้ที่ทำงานให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการผลิตสินค้าหรือบริการ โดยอาศัยทั้งกำลังร่างกายและกำลังความคิด แต่ไม่รวมในด้านของความสามารถในการประกอบการของแต่ละบุคคล ทั้งนี้แรงงานในทางเศรษฐศาสตร์ การใช้แรงงานจะต้องเป็นการใช้แรงงานที่ได้รับค่าตอบแทนเป็นตัวเงินหรือสิ่งของอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ส่วนแรงงานที่ไม่ได้รับผลตอบแทนจะไม่ถือว่าเป็นแรงงานตามความหมายนี้ แรงงานหรือที่นิยมเรียกกันว่า กำลังแรงงาน (Labor Force) ในอีกความหมายหนึ่งก็คือกลุ่มคนที่อยู่ในวัยทำงานที่มีอายุตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไป ซึ่งพร้อมและเต็มใจที่จะทำงานไม่ว่าจะมิงานให้ทำหรือไม่ก็ตาม จำแนกออกเป็น แรงงานที่มีทักษะ (Skilled Labor) ซึ่งเป็นแรงงานที่ได้รับการฝึกฝนอบรมมาเป็นอย่างดี เช่น แพทย์ วิศวกร สถาปนิก ฯลฯ เป็นต้น กับแรงงานที่ไม่มีทักษะ (Unskilled Labor) ซึ่งเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับการฝึกฝนอบรมมาก่อน โดยมากเป็นแรงงานที่ใช้กำลังกายเป็นหลัก เช่น กรรมกรแบกหาม คนงานรับจ้างทั่วไป ฯลฯ เป็นต้น

ทุน (Capital) คือ สิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเพื่อใช้อำนวยความสะดวกในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ หรือทุนคือการสะสมสินค้าในรูปของเครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์การผลิตต่าง ๆ ทั้งนี้ ความหมายของ “ทุน” ในทางเศรษฐศาสตร์จะหมายถึงสินค้าประเภททุน ซึ่งจัดเป็นทุนที่

แท้จริง (Real Capital) โดยไม่นับรวมเงินทุนซึ่งเป็นทุนที่เป็นตัวเงิน (Money Capital) เข้าไว้ในความหมายดังกล่าว โดยทั่วไปทุนแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1) ทุนถาวร (Fixed Capital) คืออุปกรณ์การผลิต เครื่องจักร เครื่องมือที่มีความคงทนถาวร มีอายุการใช้งานยาวนาน เช่น โรงงาน ถนน สะพาน ทางรถไฟ เป็นต้น

2) ทุนดำเนินงาน (Working Capital) คือทุนประเภทวัตถุดิบต่าง ๆ ซึ่งมีอายุการใช้งานค่อนข้างสั้น เป็นสิ่งที่ใช้แล้วหมดไป ต้องหาทดแทนใหม่อยู่ตลอดเวลา เช่น น้ำมัน ไม้ ยาง เหล็ก เป็นต้น บางครั้งเรียกทุนประเภทนี้ว่าทุนหมุนเวียน (Circulating Capital)

3) ทุนสังคม (Social Capital) เป็นทุนที่ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในการผลิตโดยตรง ทุนประเภทนี้เป็นตัวช่วยเสริมให้การใช้ทุนถาวร และทุนดำเนินงาน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น สวนสาธารณะ โรงเรียน โรงพยาบาล สนามกีฬา สระว่ายน้ำ เหล่านี้ล้วนเป็นทุนของประเทศ โดยส่วนรวม ซึ่งมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตโดยทางอ้อม กล่าวคือ มีส่วนในการช่วยให้ความรู้ การรักษาสุขภาพอนามัย การพัฒนาในเรื่องของคุณภาพชีวิตของบุคคลที่อยู่ในสังคม เป็นต้น

ความสามารถในการประกอบการ (Entrepreneurship) หมายถึงความสามารถในการดำเนินการวางแผน จัดการทางด้านธุรกิจการผลิตภายใต้ความเสี่ยงในระดับต่าง ๆ ผู้ประกอบการ (Entrepreneur) จะเป็นผู้รวบรวมปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เพื่อทำการผลิตขึ้นเป็นสินค้าหรือบริการ และเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจว่าจะผลิตอะไร อย่างไร และเพื่อใคร

โดยการผลิตจะเป็นการนำปัจจัยการผลิตข้างต้น มาใช้ในการผลิต โดยปริมาณการผลิตจะขึ้นอยู่กับ (1) จำนวนปัจจัยการผลิตที่ใส่เข้าไป (2) เทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต (3) ประสิทธิภาพของการบริหารงาน และ (4) การขยายขนาดการผลิตในระยะยาว ซึ่งจะเห็นได้ว่า การจะเพิ่มรายได้จากการเพิ่มปริมาณการผลิต จำเป็นที่จะต้องเพิ่มปัจจัยการผลิต พัฒนาเทคโนโลยี หรือขยายขนาดการผลิต ซึ่งการจะทำอย่างนั้นได้ก็ต้องมีเงินทุนที่จะไปจัดหาปัจจัยการผลิตเหล่านั้นมาได้ จึงจะสร้างโอกาสได้

2.1.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการออม การบริโภค และการลงทุน

นิยามของการออมในทางเศรษฐศาสตร์หมายถึง รายได้ที่ยังไม่ได้จ่ายไปเพื่อการอุปโภคบริโภค หรือส่วนต่างระหว่างรายได้ (Current Income) กับรายจ่าย (Current Expense) ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหนึ่ง (Incomes – Expenses = Saving) (รัตน สหายคณิต, 2554) ซึ่งสามารถอธิบายเป็นสมการเชิงคณิตศาสตร์ได้ ดังนี้

$$S = Y - C \text{ หรือ } Y = C + S$$

โดย Y หมายถึง รายได้ C หมายถึง การบริโภค และ S หมายถึง การเก็บออม (Saving) และจากความสัมพันธ์ของตัวแบบดังกล่าว ทำให้เราได้เข้าใจถึงแนวคิดของบุคคลที่เกี่ยวกับการออมเงิน ซึ่งจะเป็นการอธิบายความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการรายได้และการบริโภคไปในเวลาเดียวกัน เช่น ในทฤษฎีวงจรชีวิตของการบริโภคและการออมของ Modigliani & Brumberg (1954) ที่ได้พัฒนาทฤษฎีการบริโภคและการออมในวัฏจักรชีวิต โดยมีแนวคิดว่าการบริโภคของมนุษย์ในขณะใดขณะหนึ่งไม่ได้ขึ้นกับรายได้ในขณะนั้นเท่านั้น แต่ขึ้นกับรายได้ตลอดชีวิต กล่าวคือมนุษย์จะแบ่งการบริโภคในแต่ละช่วงเวลาให้เท่า ๆ กัน และมีการเก็บออมส่วนหนึ่ง เพื่อไปใช้บริโภคหลังเกษียณจากการทำงาน เช่น นักศึกษามีรายได้ไม่เพียงพอในการใช้จ่ายจึงไม่มีการออมในขณะที่เรียนหรืออาจต้องก่อหนี้เพื่อบริโภคตั้งแต่เมื่ออยู่ในวัยเรียน ต่อเมื่อจบการศึกษามูลค่าจะมีรายได้ที่สูงขึ้นและมากกว่ารายจ่ายทำให้ช่วงนี้มีเงินออมที่สะสมเป็นสินทรัพย์ได้ และเมื่อผ่านช่วงอายุการทำงานไปแล้วรายได้บุคคลจะกลับลดลงอีกครั้งในช่วงวัยสูงอายุทำให้บุคคลจำเป็นต้องใช้เงินออมและสินทรัพย์ที่สะสมไว้ใน การจ่ายค่าใช้จ่าย (ชุนฉิตา นาคภพ, 2559) ซึ่งกรณีตัวอย่างข้างต้นได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นของการเก็บออมกับการจัดสรรการใช้จ่ายของบุคคล

สมมติฐานวัฏจักรชีวิต (Life – cycle hypothesis) ของ Modigliani และ Brumberg (1954) อธิบายว่า ผู้บริโภคส่วนใหญ่จะทำการบริโภคให้ได้รับความพอใจสูงสุด โดยนำเอารายได้ทั้งในปัจจุบัน และในอนาคตมารวมพิจารณาด้วยกันหรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การนำเอารายได้ตลอดชีวิตมา กำหนดการบริโภคในขณะใดขณะหนึ่ง ด้วยเหตุที่ผู้บริโภคนำรายได้ตลอดชีวิตมา กำหนดการบริโภคนี้เอง จึงทำให้การบริโภคมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่โดยปกติวิสัยผู้บริโภคจะพยายามรักษาระดับการบริโภคให้ค่อนข้างคงที่ ฉะนั้น แนวโน้มของการบริโภคจึงเพิ่มขึ้นแต่ไม่สูงมากนัก (Consumption Smoothing) อย่างไรก็ตาม ในแต่ละช่วงเวลา หากรายได้มีเข้ามาไม่สม่ำเสมอ และปัจเจกบุคคลยังต้องการรักษาระดับการบริโภคไว้ ก็จะนำเงินออมที่สะสมไว้มาใช้ ซึ่งจากทฤษฎีการบริโภคข้ามเวลา ตามแนวคิดของ “Ricardian Equivalence Theorem” (จิรวัดน์เจริญ สดาพรกุล, 2563) ได้เสนอในมุมมองการเพิ่มอรรถประโยชน์ของบุคคลว่า หากมีตลาดเงินเข้ามาทำให้ปัจเจกบุคคลสามารถกู้ยืม หรือนำเงินในอนาคตมาใช้ได้ ก็จะให้มีทางเลือกที่จะได้อรรถประโยชน์สูงสุดมากขึ้น ซึ่งส่วนนี้สามารถนำมาประยุกต์กับเรื่องการเลื่อนย้ายของเงินออมได้

ในฝั่งการลงทุน John Maynard Keynes มีแนวความคิดว่าหากนำส่วนที่เหลือจากการบริโภคหรือการออมไปลงทุนในระบบเศรษฐกิจแล้ว ผลผลิตจะเพิ่มขึ้น ส่งผลให้การจ้างงานรายได้และความเจริญเติบโตในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น โดย Keynes อธิบายด้วยตัวแปรในระบบเศรษฐกิจ (รัตนสาขาคณิต, 2554) ดังนี้

กำหนดให้ $Y =$ ผลผลิตประชาชาติ
 $C =$ การบริโภค
 $I =$ การลงทุน
 $S =$ การออม

โดย $Y = C + I$ คือผลผลิตประชาชาติที่ถูกผลิตขึ้นมาจะถูกนำไปใช้ประโยชน์ในการบริโภคและการลงทุน

$$\text{และ } I = Y - C$$

ในขณะที่ $S = Y - C$ คือการออมเกิดจากผลผลิตประชาชาติหักด้วยการบริโภค ดังนั้นจะได้ว่า

$I = S$ นั้น คือ จุดดุลยภาพในระบบเศรษฐกิจที่มีผลผลิตประชาชาติเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจนั้น การออมจะเท่ากับการลงทุนเสมอโดยเมื่อเกิดการออมขึ้น การออมนี้จะเปลี่ยนสภาพเป็นการลงทุน หรือถ้าทำให้การออมกลายเป็นการลงทุนได้แล้วผลผลิตประชาชาติจะเพิ่มขึ้น ดังปรากฏในสมการที่ว่า $Y = C + I$

จากทฤษฎีที่กล่าวมา จะเห็นได้ถึงความสำคัญของการออม ซึ่งสัมพันธ์กับการบริโภคที่ดีขึ้น และนำไปสู่การลงทุนที่สร้างผลผลิตต่อไป อย่างไรก็ตาม ทุกทฤษฎีข้างต้น มีสมมติฐานว่า ทุกคนเข้าสู่การออม การกู้ยืมได้โดยไม่มีอุปสรรค ขณะที่ในโลกแห่งความเป็นจริงนั้นยังคงมีอุปสรรคและของจำกัดของการกู้ยืมและการออมอยู่ นอกจากนี้ปัจจัยหรือความสัมพันธ์ของตัวแปรข้างต้นยังขึ้นอยู่กับระดับการพัฒนาของระบบการเงิน และการเข้าถึงบริการทางการเงินที่จะเป็นสื่อกลางได้

เศรษฐศาสตร์สถาบันแนวใหม่ (New Institutional Economics) Institutional Economics (NIE) แตกต่างไปจากการศึกษาเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก (Neo-Classical Models) ที่จากเดิมเป็นการศึกษาเรื่องกลไกของราคา ตลาด ทรัพยากร ที่มีอยู่อย่างจำกัด การแข่งขัน และการตัดสินใจของคน (Rationality) ซึ่งต่อมามีปัญหาในการอธิบายประเด็นเรื่องภาวะความล้มเหลวในทางเศรษฐกิจในประเทศต่างๆ มากขึ้นเป็นลำดับ สำหรับเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ (New Institutional Economics-NIEs) มีที่มาจากกรอบคิดของ North ที่ปรากฏในงานวิชาการบทความ “The New Institutional Economics and Development” (ตีพิมพ์ใน The American Economist – 1992 โดยชื่อว่า Institution and Economic Theory) ซึ่งเสนอว่า “สถาบัน” เป็นตัวกำหนดระเบียบสังคมและความแน่นอนให้กับสังคม คือลดความไม่แน่นอน และลดต้นทุนในธุรกิจ (Transaction Cost)

ในความหมายของ North “สถาบัน” คือ กฎ กติกาของเกมในสังคม (Rule of the Game) โดยถ้อยคำของ North ให้นิยามสถาบันว่า “The Rules of the Game, or More Formally the Humanly Devised Constraints That Shape Human Interaction” (North, 1990, p.3) ซึ่งหมายถึง กฎ กติกาของเกมที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างกัน สถาบันจึงถือว่าเป็นเครื่องมือที่คนเป็นผู้สร้างขึ้น (Humanly Devised) เพื่อเป็นการบังคับการกระทำระหว่างกัน ไม่ว่าจะในด้าน เศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง โดย “สถาบัน” อาจมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์อย่างเป็นทางการ เช่น กฎระเบียบ กฎหมาย รัฐธรรมนูญ เป็นต้น หรือมีลักษณะของการบังคับแบบไม่เป็นทางการ เช่น ข้อตกลง ธรรมเนียมปฏิบัติ ประเพณี หรือข้อห้ามต่าง ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมนั้น เป็นต้น โดยประเด็นที่สำคัญที่สุดสำหรับเศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่ คือ จะมุ่งความสนใจใน 7 เรื่องใหญ่ คือ

- 1) การวิเคราะห์ระบบกรรมสิทธิ์ (Property Rights Analysis)
- 2) ต้นทุนธุรกรรม (Transaction Costs Economics)
- 3) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยพันธะสัญญา (Economic Theory of Contracts)
- 4) ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจแบบใหม่ (A New Economic Approach to Economic History)
- 5) เศรษฐศาสตร์สถาบันแบบใหม่กับการเมือง (Problems of Political Institutions)
- 6) เศรษฐศาสตร์สถาบันว่าด้วยรัฐธรรมนูญ (Constitutional Political Economy)
- 7) การวิเคราะห์อดีตที่ไม่อาจเปลี่ยนได้ (Path-Dependence Analysis)

ซึ่งหลักการของมุมมองเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ จะทำให้เกิดความความเข้าใจในบทบาท ข้อจำกัดของการเข้าถึงบริการทางการเงินของบุคคล และ/หรือองค์กร ตลอดจนความสัมพันธ์ของบุคคล องค์กร หรือสถาบัน ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาองค์กรหรือสถาบันใหม่ และนำเสนอแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ที่แก้ปัญหาค่าเสื่อมค่าทางการเงินในระบบสหกรณ์ เพื่อยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนในระดับฐานรากต่อไป

2.2 แนวคิดการเข้าถึงบริการทางการเงิน

รายงานคณะกรรมการการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Report of the Committee on Financial Inclusion) ปี ค.ศ. 2008 ให้นิยามของการเข้าถึงบริการทางการเงิน หรือ Financial Inclusion ว่าหมายถึง “กระบวนการที่ทำให้กลุ่มคนที่มีความอ่อนไหว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่อ่อนแอและกลุ่มที่มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงการให้บริการทางการเงินในเวลาที่ต้องการ

ด้วยจำนวนที่เพียงพอ และมีต้นทุนที่เหมาะสมยอมรับได้ รวมถึงไม่มีอุปสรรคทั้งจากด้านราคาและด้านที่มีใช้ราคา เช่น การขาดหลักประกัน การไม่มีประวัติทางการเงิน หรือไม่เคยทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินมาก่อน” (World Bank, 2014) และในปี ค.ศ. 2006 สหประชาชาติ (United Nations : UN) ได้กำหนดเป้าหมายในการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงินของกองทุน United Nations Capital Development Fund ใน 4 ด้าน คือ (1) การส่งเสริมให้มีการเข้าถึงบริการทางการเงินด้วยต้นทุนที่เหมาะสม ทั้งด้านการฝากเงิน โอนเงินและชำระเงิน สินเชื่อ และประกัน (2) การส่งเสริมให้การกำกับดูแลบริการทางการเงินมีมาตรฐาน (3) การส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีความมั่นคงและมีความยั่งยืนในการดำเนินธุรกิจ และ (4) การส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีทางเลือกในการใช้บริการที่หลากหลาย (United Nations Capital Development Fund, 2006)

ทั้งนี้การศึกษาของนักวิชาการได้ให้ความเห็นสอดคล้องกับ World Bank ดังกล่าว และมีความเห็นว่า การเข้าถึงบริการทางการเงินจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการศึกษาของ King และ Levine (1993) ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างระดับของการพัฒนาระบบการเงินและระดับการเติบโตของรายได้ต่อหัว (GDP per capita) การสะสมทุนทางกายภาพ (Physical Capital) และประสิทธิภาพในการใช้ทุนทางกายภาพ โดยศึกษาจากข้อมูลทางเศรษฐกิจของ 80 ประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2503 - 2532 อีกทั้งการศึกษาของ Beck, Demirguc-Kunt, and Levine (2007, 2010) พบว่า การเข้าถึงบริการทางการเงินจะช่วยให้เกิดการพัฒนาระบบเศรษฐกิจผ่านทางการจ้างงานในตลาดแรงงาน และช่วยให้เกิดการแข่งขันในตลาด เพิ่มความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ซึ่งจะนำไปสู่การกระจายรายได้ที่ดีขึ้น และลดความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม

ในทำนองเดียวกัน การศึกษาของ Allen, Demirguc-Kunt, Klapper and Peria (2012) ได้ยืนยันว่าการเข้าถึงบริการทางการเงินมีส่วนในการช่วยลดความยากจน และส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยผู้ที่ปัญหาในการเข้าถึงบริการทางการเงินซึ่งวัดจากการมีบัญชีกับสถาบันการเงินได้แก่ บุคคลที่ไม่มีรายได้ บุคคลที่มีรายได้น้อย บุคคลที่มีอายุน้อย บุคคลที่มีการศึกษาต่ำ และบุคคลที่อาศัยอยู่ในชนบท

การเข้าถึงบริการทางการเงินยังเกี่ยวข้องกับผลผลิตต่อหัว เช่น Beck et al (2000) พบว่าการให้สินเชื่อและการพัฒนาระบบการเงินมีความสัมพันธ์กับระดับผลผลิตของประเทศต่อหัว (Productivity Per Capita) King และ Levine (1993) และ La Porta, Florencio, Andrei and Vishny (1998) พบว่า ประเทศที่ยากจนมีสถาบันการเงินที่มีระดับการพัฒนาดำกว่าประเทศที่ร่ำรวย และมีการคุ้มครองการลงทุนที่ไม่เพียงพอ ในขณะที่ Banerjee และ Duflo (2005) พบว่า การจำกัดการ

ปล่อยสินเชื่อในประเทศยากจนมีความเกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อระดับผลผลิตของประเทศต่อหัว นอกจากนี้ Townsend (2012) พบว่า การจัดสรรเงินทุนที่ไม่มีประสิทธิภาพมีความสัมพันธ์กับการปล่อยสินเชื่อรายย่อยที่ไม่ทั่วถึง และในงานศึกษานี้ยังแสดงให้เห็นว่าการปล่อยสินเชื่อที่ทั่วถึงมากขึ้นผ่านการพัฒนาของระบบการเงินจะทำให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่ง Buera, Kaboski and Shin (2008) ได้พัฒนาแบบจำลองเชิงทฤษฎีเพื่ออธิบายผลของการที่ธุรกิจขนาดเล็กเข้าถึงบริการทางการเงินได้ยาก และการที่สถาบันการเงินมีการให้สินเชื่ออย่างไม่ทั่วถึง ซึ่ง Buera et al. (2008) เรียกปัญหานี้ว่า “Financial Frictions” และแสดงให้เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวทำให้ธุรกิจใหม่ จำนวนการลงทุน และมูลค่าเงินลงทุนต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็นและยังทำให้ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมของประเทศต่ำกว่าที่ควรจะเป็นด้วย ในขณะที่หากระบบเศรษฐกิจมีการใช้แหล่งเงินภายนอกกิจการเพื่อมาลงทุนเพิ่มขึ้นจะทำให้มีการสะสมทุนมากขึ้น ประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้นและรายได้ต่อหัวสูงขึ้น

โดยการศึกษาการเข้าถึงบริการและต้นทุนทางการเงินเป็นอุปสรรคสำคัญของการขยายธุรกิจของ World Bank (2007) ได้ทำการสำรวจระบบการเงินในประเทศอียิปต์ พบว่ามากกว่าร้อยละ 37 ของธุรกิจทั้งหมดเห็นว่าการเข้าถึงบริการและต้นทุนทางการเงินเป็นอุปสรรคสำคัญของการขยายธุรกิจ โดยมีธุรกิจขนาดเล็กเพียงร้อยละ 13 เท่านั้นที่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ ในขณะที่ธุรกิจขนาดใหญ่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ร้อยละ 36 ทั้งนี้ โดยเฉลี่ยการลงทุนเพิ่มของธุรกิจในอียิปต์มีเพียงร้อยละ 7 ที่มาจากการกู้ยืมจากธนาคาร ในขณะที่กลุ่มประเทศตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ (Middle East and North Africa: MENA) ใช้เงินกู้ยืมในการลงทุนเพิ่มมากกว่าร้อยละ 13 โดยสาเหตุที่กลุ่มคนบางกลุ่มไม่ได้รับบริการทางการเงินจากสถาบันการเงินทั่วไป ได้แก่

(1) ข้อจำกัดหรือกฎระเบียบข้อบังคับของระบบสถาบันการเงิน เช่น การกำหนดเพดานหรืออัตราดอกเบี้ยตามกฎหมาย ทำให้สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สูงเพียงพอที่จะสามารถระดมทุนไปปล่อยกู้ให้กับผู้ขอสินเชื่อในพื้นที่ชนบทได้ หรือต้นทุนการจดทะเบียนเป็นสถาบันการเงินในพื้นที่ชนบทสูงจนทำให้สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่สามารถจัดตั้งสาขาได้ เป็นต้น

(2) ผู้ที่มีความต้องการสินเชื่อในพื้นที่ชนบทมีต้นทุนในการแสวงหาสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำอยู่ในระดับสูง และอาจจะไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับการให้บริการสินเชื่อได้

(3) สถาบันการเงินไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึงโดยเฉพาะพื้นที่ชนบทเนื่องจากต้องใช้กำลังคนและเวลา เพื่อให้ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับผู้กู้เพื่อใช้ประกอบในการพิจารณาค่าขอสินเชื่อ

(4) สถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับผู้ขอกู้ โดยเฉพาะผู้ที่มียาได้น้อย หรือไม่มียานทำ หรือมีข้อมูลแต่ไม่เพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า การเลือกจัดประโยชน์ (Adverse Selection)

(5) ผู้กู้ยืมที่จัดอยู่ในกลุ่มยากจนหรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสมักไม่มีสินทรัพย์ หรือมีแต่ไม่สามารถนำมาใช้ค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินเชิงพาณิชย์ได้ตามกฎหมาย หากสถาบันการเงินปล่อยกู้โดยไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันจะทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า ภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ซึ่งจัดเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่เกิดจากความไม่สมมาตรของข้อมูลหรือการเข้าถึงข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกัน (Asymmetric Information) ในระบบการเงิน

(6) ธุรกิจทางการเงินในชุมชนอาจมีจำนวนมากกว่าธุรกิจในเมือง แต่มีมูลค่าน้อยกว่า จึงทำให้ต้นทุนต่อหน่วยในการจัดการธุรกิจทางการเงินในชนบทสูงกว่าเมื่อเทียบกับธุรกิจในเมือง

สำหรับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์แบบ Keynesian ที่สนับสนุนให้รัฐให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจและการเงินทำให้รัฐบาลส่วนใหญ่พยายามแก้ปัญหาความไม่สมบูรณ์ของระบบการเงิน โดยพบว่ามีแนวทางที่แตกต่างกันไป อาทิ

(1) การเป็นผู้ให้สินเชื่อในพื้นที่ชนบท (Rural Financial Markets) เพื่อสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจและลดปัญหาความยากจน โดยการให้สินเชื่อพิเศษ เช่น สินเชื่อเพื่อประกอบการเกษตร สินเชื่อเพื่อการศึกษา สินเชื่อเพื่อซื้อที่อยู่อาศัย หรือการให้สินเชื่อโดยคิดอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด หรือการให้เงินสนับสนุนโดยตรง

(2) การส่งเสริมให้มีการบริการทางการเงิน เช่น การสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันการเงินในพื้นที่หรือการส่งเสริมสถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยแก่ครัวเรือนเพื่อแก้ปัญหาราคาหลักทรัพย์ค้ำประกัน เพื่อลดปัญหา Moral Hazard (World Bank, 2007) หรือการปรับปรุงระบบกฎหมาย และการกำกับดูแลเพื่อให้มีการพัฒนาตลาดเงินตลาดทุนที่สามารถให้บริการแก่ลูกค้าทุกระดับและกระจายไปทุกพื้นที่มากขึ้น เป็นต้น

(3) การจัดให้มีการฝึกอบรมทักษะการทำงานและการเผยแพร่ข้อมูลที่มีประโยชน์เพื่อให้ประชาชนมีศักยภาพในการประกอบอาชีพสร้างรายได้ และมีข้อมูลที่จำเป็นต่อการใช้บริการทางการเงินและการบริหารความเสี่ยงที่จำเป็น

ส่วนการปฏิรูปนโยบายระบบการเงินไทย ตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา ภาครัฐไทยได้เริ่มให้ความสำคัญกับการปฏิรูปนโยบายระบบการเงินและระบบกฎหมายทางการเงินแทนการเป็นผู้

ให้บริการทางการเงินเอง ซึ่งมีประสิทธิภาพและส่งผลให้มีการพัฒนาในระยะยาวมากกว่าการเป็นผู้ให้บริการทางการเงินเอง โดย World Bank (2007) เสนอแนะว่า หากรัฐบาลต้องการส่งเสริมให้ระบบการเงินไทยมีประสิทธิภาพ รัฐบาลควรจะยกเลิกนโยบายอุดหนุนหรือให้สินเชื่อโดยตรง ทั้งนี้หมายถึงนโยบายอื่น ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานของธนาคาร และส่งเสริมการออมในรูปแบบการทำประกันภัยหรือการออมแบบผูกพันระยะยาว (Contractual Savings) นอกจากนี้ World Bank (2007) ยังได้เสนอให้ปรับปรุงระเบียบการรายงานผลการดำเนินงานและการแสดงตัวเลขทางบัญชีของธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งปรับปรุงระบบการชำระหนี้ให้มีความรัดกุม ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพ ตลอดจนส่งเสริมการแข่งขันภายในระบบการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานและตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้ามากขึ้น

ซึ่งจากการทบทวนวรรณกรรมในหลายกรณีการศึกษาในข้างต้น จะเห็นได้ว่าการเข้าถึงบริการทางการเงินมีส่วนสำคัญที่จะช่วยให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น และสามารถใช้เป็นแนวทางหรือกรอบความคิดที่สำคัญในการวิจัยในครั้งนี้

2.3 แนวคิดการกำกับดูแลหรือบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน

กล่าวได้ว่าความสำคัญของบทบาทของการพัฒนาการเข้าถึงบริการทางการเงินก็คือการให้สถาบันการเงินเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งผลของการดำเนินการของสถาบันการเงินจะมีผลต่อระบบการเงินของประเทศ และเมื่อสถาบันการเงินมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อระบบการเงินทั้งหมด ดังนั้นแล้วสถาบันการเงินจึงจำเป็นต้องมีการบริหารความเสี่ยง ทั้งจากการบริหารงานภายในเอง และจากการถูกกำกับดูแลจากภาครัฐ เพื่อลดผลกระทบของระบบการเงินในประเทศ โดยวรรณกรรมในส่วนนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอถึงหลักการ และแนวคิดในการบริหารความเสี่ยงทางการเงิน เพื่อจะได้นำไปใช้เป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สมดุลในระบบสหกรณ์ให้ครอบคลุมถึงความมั่นคงในระบบการเงินต่อไป

2.3.1 ภาพรวมในการกำกับดูแลหรือบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจการเงินของประเทศ โดยทำหน้าที่ระดมเงินและจัดสรรเงินทุนแก่ภาคเศรษฐกิจแท้จริง ในการชำระราคาและบริการ การบริหารความเสี่ยง รวมถึงการให้ข้อมูลทางการเงินเพื่อการตัดสินใจ ดังนั้น การดูแลให้การดำเนินงานของสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีธรรมาภิบาลและมีการบริหารความเสี่ยงอย่างเหมาะสม

ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายกับเงินฝากของประชาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งหลักการกำกับดูแลสถาบันการเงินจะอยู่ภายใต้กรอบหลักการ 5 ด้าน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2560) ดังนี้

1) ดูแลให้สถาบันการเงินมีความมั่นคง มีความระมัดระวังและมีระบบบริหารความเสี่ยงที่ดี โดยมีเงินกองทุนที่มีคุณภาพและเพียงพอตามมาตรฐานสากลสำหรับรองรับความเสี่ยงหรือความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ และมีหลักเกณฑ์ให้สถาบันการเงินปฏิบัติตามการบริหารความเสี่ยง และปฏิบัติตามมาตรฐานบัญชี รวมถึงการใช้เกณฑ์การกำกับแบบรวมกลุ่ม (Consolidated Supervision) ที่สอดคล้องกับ Risk Profile ของสถาบันการเงิน

2) ส่งเสริมให้สถาบันการเงินมีประสิทธิภาพ มีการแข่งขันในระดับที่เหมาะสม และระวังไม่ให้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลเป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการทางธุรกิจ เช่น การจัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน การให้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และการกำกับขอบเขตการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน เป็นต้น

3) ดูแลให้สถาบันการเงินมีธรรมาภิบาลที่ดี ดูแลให้กรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานของสถาบันการเงินทำหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยมุ่งเน้นเรื่อง บทบาทและหน้าที่ ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ โครงสร้างของคณะกรรมการ การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูล และความโปร่งใส

4) ดูแลให้สถาบันการเงินมีความเป็นธรรมต่อลูกค้าและประชาชน และมีการเปิดเผยข้อมูลที่เพียงพอ โดยมีเกณฑ์ด้าน Market Conduct ในการกำกับดูแลการทำธุรกิจของสถาบันการเงิน ทั้งที่เป็นธุรกิจการเงินและการทำธุรกิจ Cross Selling เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ใช้บริการทางการเงิน และส่งเสริมให้สถาบันการเงินให้บริการทางการเงินอย่างทั่วถึงและมีความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นให้มีการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้บริโภคที่เป็นผู้ใช้บริการทางการเงินใน 4 เรื่อง ได้แก่ เรื่องแรก สิทธิที่จะได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง สอง สิทธิที่จะเลือกซื้อผลิตภัณฑ์ สาม มีบริการทางการเงินได้อย่างอิสระ มีสิทธิที่จะร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม และเรื่องที่ดี คือสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาค่าชดเชยหากเกิดความเสียหาย

5) กำกับสถาบันการเงินเพื่อดูแลระบบเศรษฐกิจ (Macro Prudential) โดยใช้เกณฑ์การกำกับสถาบันการเงินเป็นเครื่องมือในการดูแลความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจ ตัวอย่างเช่น การออกเกณฑ์กำกับบัตรเครดิต อาทิ การกำหนดรายได้อื่นของผู้ถือบัตรเครดิตเงินสินเชื่อ และจำนวนเงินขั้นต่ำในการผ่อนชำระ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำกับการดูแลการก่อหนี้ภาคครัวเรือน

2.3.2 แนวคิดในการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

การออกกฎเกณฑ์และการกำกับดูแลเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งการออกกฎเกณฑ์ในที่นี้คือการออกหลักการและวิธีปฏิบัติที่ช่วยสร้างวินัยให้กับการดำเนินงานและการกำหนดรูปแบบของโครงสร้างองค์กร ในขณะที่การกำกับดูแลเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นหลังจากการวางกฎเกณฑ์ เป็นการตรวจสอบ ติดตามให้มีการดำเนินการตามกฎเกณฑ์ที่วางไว้ ทั้งนี้การกำกับดูแลโดยทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 2 แบบ คือ การออกกฎเกณฑ์กำกับดูแลด้านความมั่นคง (Prudential Regulation) และด้านที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง (Non - Prudential Regulation) โดยการกำกับดูแลทั้ง 2 แบบ มีความหมายดังนี้

1) การกำกับดูแลด้านความมั่นคง (Prudential Regulation) เป็นการกำกับดูแลที่เน้นความมั่นคงทางการเงิน ซึ่งมักบังคับใช้กับสถาบันการเงินที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการ และมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงินของทั้งระบบการเงินและสถาบัน รวมถึงป้องกันการสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นกับเงินฝากของประชาชนทั่วไป โดยการกำกับดูแลในลักษณะนี้มักมีข้อกำหนดทางการเงินที่ครอบคลุมความเพียงพอของเงินทุน สภาพคล่อง และแนวทางการป้องกันความเสียหายจากการให้กู้ยืมเงิน โดยมักจะมีการใช้การดำรงอัตราส่วนทางการเงิน (Financial Ratio) เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล (Bank of England, 2012)

อย่างไรก็ดีเกณฑ์กำกับดูแลด้านความมั่นคงนั้น แม้จะเป็นระเบียบวิธีที่สามารถควบคุมการบริหารจัดการทางการเงิน และลดความเสี่ยงในการเกิดสถานะขาดสภาพคล่องได้ แต่ปัจจัยสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาในประเด็นการเลือกใช้เกณฑ์ต่าง ๆ ยังต้องเข้าใจสภาพโดยทั่วไปของ ธุรกิจ ทั้งในด้านขนาดของธุรกรรม (Size of Transaction) ตลอดจนถึงความรู้ความเชี่ยวชาญของผู้ดำเนินกิจการ และความรู้ทางการเงินของผู้ใช้บริการ โดยปัจจัยดังกล่าวสามารถก่อให้เกิดข้อจำกัดซึ่งกระทบต่อรูปแบบการกำกับดูแลที่เหมาะสม (Supervision)

นอกจากประเด็นข้างต้นแล้วยังมีวิธีการในการคัดเลือกกว่าสถาบันการเงินใดเหมาะสมในการใช้เกณฑ์การกำกับที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง (Prudential Regulation) ได้อีกหลายวิธี ในที่นี้ขอนำเสนอวิธีการที่น่าสนใจ สามรูปแบบ ตามแนวคิดของ The Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) : Microfinance Consensus Guidelines: Guiding Principles on Regulation and Supervision of Microfinance ดังนี้

ตารางที่ 2.1 รูปแบบการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางการเงินตามแนวคิดของ The Consultative Group to Assist the Poorest

| วิธี | แนวทาง |
|--|--|
| 1. การวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทน (Cost – Benefit Analysis) | ต้นทุนในการกำกับดูแลตามเกณฑ์การกำกับที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงนั้นมีต้นทุนที่สูง ดังนั้นการพิจารณาจึงควรคัดเลือกองค์กรการเงินระดับฐานรากที่มีความคุ้มทุนในการดำเนินการตรวจสอบเพื่อไม่ให้กระทบต้นทุนจนนำไปสู่การไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ |
| 2. ทุนขั้นต่ำ (Minimum Capital) | รัฐสามารถใช้กำหนดระดับเงินทุนในการดำเนินการที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ เป็นเกณฑ์ในการเข้าสู่การกำกับภายใต้เกณฑ์การกำกับที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงได้ |
| 3. แหล่งเงินทุน (Sources of Fund) | รัฐสามารถใช้ที่มาของแหล่งเงินทุน เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจในการกำหนดว่าองค์กรการเงินประเภทใดเหมาะสมในการเข้าสู่เกณฑ์การกำกับที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงหรือไม่ โดยพิจารณาว่า หากได้รับความเสียหายจะส่งผลกระทบต่อ ระบบการเงินหรือไม่ (Systematic Risk) หรือ ส่งผลต่อเงินฝากของประชาชนในวงกว้างหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของเกณฑ์การกำกับดังกล่าว |

CGAP ได้ศึกษาและเสนอแนะแนวทางในการเลือกใช้การกำกับดูแลผู้ให้บริการสินเชื่อรายย่อยทั้งเกณฑ์การกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางการเงิน และไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางการเงิน โดยพบว่ารัฐบาลควรเลือกใช้เกณฑ์การกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางการเงินในกรณีที่เป็นสถาบันการเงินที่มีความเชื่อมโยงกับสถาบันการเงินอื่น ๆ ในระบบ และมีการรับฝากเงินจากประชาชนเป็นการทั่วไป เนื่องจากการใช้เกณฑ์ในลักษณะนี้จะมิมีวัตถุประสงค์หลักใน

เรื่องของการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับระบบการเงินและประชาชนผู้ฝากเงิน ในขณะที่รัฐบาลควรเลือกใช้เกณฑ์การกำกับดูแลที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคงในกรณีของผู้ให้บริการทางการเงินที่ไม่มีความเชื่อมโยงกับสถาบันหรือระบบการเงินมากนัก เช่น การปล่อยกู้ให้กับประชาชนเฉพาะที่เป็นสมาชิกในกลุ่ม และมีการให้กู้ไม่เกินจำนวนเงินฝากของตนเอง เป็นต้น เนื่องจากการใช้เกณฑ์การกำกับดูแลด้านความมั่นคงกับผู้ให้บริการทางการเงินลักษณะนี้ จะทำให้มีต้นทุนในการติดตามและประเมินผลที่สูงเกินไป และส่งผลให้ประชาชนขาดแรงจูงใจที่จะจัดตั้งหรือดำเนินการให้บริการทางการเงินในลักษณะดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ตายตัวว่าประเทศไทยควรจะเลือกใช้เกณฑ์กำกับดูแลรูปแบบใด ซึ่งอาจมีการใช้แนวทางเป็นแบบผสมผสานก็ได้

2) การกำกับดูแลด้านที่ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง (Non - Prudential Regulation) เป็นการกำกับดูแลการปฏิบัติการของสถาบันการเงินในการประกอบกิจการ โดยไม่ครอบคลุมถึงประเด็นด้านความมั่นคงทางการเงิน ทั้งนี้กฎเกณฑ์การกำกับดูแลที่ไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากฎเกณฑ์การกำกับดูแลความมั่นคง เนื่องจากการกำกับดูแลด้านการบริหารจัดการ การปฏิบัติงาน ซึ่งสามารถส่งผลต่อประสิทธิภาพและความเข้มแข็งในการดำเนินการของสถาบันการเงินเช่นกัน โดยตัวอย่างเครื่องมือที่ใช้ในกำกับดูแลที่ไม่เกี่ยวข้องในด้านความมั่นคง เช่น 1) การลงทะเบียนและการออกใบอนุญาต 2) การเปิดเผยข้อมูล 3) การวางระบบหรือการเปิดเผยงบการเงิน มาตรฐานบัญชีและการตรวจสอบบัญชี 4) การเปิดเผยอัตราดอกเบี้ยและวิธีคำนวณอัตราดอกเบี้ย 5) การตรวจสอบบัญชีจากบุคคลภายนอก 6) เพดานดอกเบี้ย เป็นต้น (Duflos, 2011)

3) Risked – Based Approach to Supervision นอกจากแนวทางการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและไม่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแล้ว ยังมีแนวคิดในการกำกับดูแลโดยมุ่งเน้นการกำกับดูแลความเสี่ยงเป็นพื้นฐาน (Risked – Based Approach to Supervision) โดยให้ความสำคัญไปที่กระบวนการบริหารความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการบริหารจัดการ โดยเฉพาะด้านสินเชื่อ และด้านสภาพคล่อง เป็นต้น ในรูปแบบที่เหมาะสมและทันเวลา โดยเน้นไปที่ความสามารถในการบริหารความเสี่ยง Lewis (2013) ซึ่งมีแนวทาง ดังนี้ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2561)

3.1) การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านกลยุทธ์

บริหารจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากการกำหนดแผนกลยุทธ์ หรือแผนดำเนินงาน และการนำไปปฏิบัติไม่เหมาะสมกับปัจจัยภายในและสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งจะส่งผลต่อการ

ดำเนินงาน ผลกำไรขาดทุน และเงินทุนที่มีอยู่ และต้องวางแผนให้รอบคอบ พร้อมทั้งจัดสรรให้มีโครงสร้างพื้นฐานภายในที่เหมาะสมสำหรับการนำไปปฏิบัติ

3.2) การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านเครดิต

บริหารจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากลูกหนี้ไม่สามารถปฏิบัติได้ตามข้อตกลงหรือภาระผูกพันที่ระบุไว้ในสัญญา โดยเฉพาะในด้านสินเชื่อ ซึ่งหากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้อาจจะส่งผลให้เกิดการขาดทุน และหากกระทบต่อเงินทุนที่มีอยู่เป็นอย่างมาก อาจกระทบต่อความมั่นคงของสถาบันการเงินที่มีภาระต้องชำระเงินคืนแก่ผู้ฝากเงิน โดยต้องมีการกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลคุณภาพของสินเชื่อ ตั้งแต่ ขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติสินเชื่อ ตลอดจนจนถึงการประเมินและการติดตามสินเชื่อประเภทต่าง ๆ

3.3) การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านตลาด (การเปลี่ยนแปลงของราคา)

บริหารจัดการความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน ราคาของสินทรัพย์ทางการเงินที่มีอยู่ และจะมีผลลบต่อรายได้ ผลกำไรขาดทุน และเงินทุนที่มีอยู่

3.4) การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

บริหารจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากการที่สถาบันการเงินไม่สามารถชำระหนี้สินและภาระผูกพันเมื่อถึงกำหนด เนื่องจากไม่สามารถเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์เป็นเงินสดได้ หรือไม่สามารถจัดหาเงินทุนได้เพียงพอ

3.5) การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ

บริหารจัดการความเสี่ยงจากการขาดการกำกับดูแลกิจการที่ดีในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานภายใน ระบบงาน และส่งผลกระทบต่อรายได้ ผลกำไรขาดทุน และเงินทุนที่มีอยู่

จากการทบทวนหลักการด้านการบริหารความเสี่ยงทางการเงินและการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน จะเห็นได้ว่า แต่ละธุรกรรมของสถาบันการเงินก็มีความเสี่ยง และต้องมีการกำกับดูแลความเสี่ยงให้เหมาะสม ซึ่งในการวิเคราะห์ถึงปัญหาของระบบสหกรณ์ รวมถึงการศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ จึงควรมีการพิจารณาทั้งในเรื่องรูปแบบของหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแล (เกี่ยวกับความมั่นคง /ไม่เกี่ยวกับความมั่นคง) ควบคู่ไปกับการบริหารจัดการความเสี่ยงทั้ง 5 ด้านข้างต้นที่มีความเหมาะสมด้วย เพื่อให้ได้หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลที่สอดคล้องกับรูปแบบการดำเนินการ และช่วยลดความเสี่ยงจากการดำเนินการด้านต่าง ๆ

2.4 ธรรมาภิบาล (Good Governance)

หลักธรรมาภิบาลถือได้ว่าเป็นหลักการที่สำคัญในการบริหาร ทั้งในระดับประเทศไปจนถึงระดับนานาชาติ ซึ่งมีการนำเอาแนวความคิดนี้ไปใช้ในการบริหารองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน โดยหลักการที่สำคัญนี้จะนำมาพิจารณาควบคู่กับการดำเนินการในด้านอื่น ๆ เพื่อให้การจัดการองค์กรมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในการดำเนินงานขององค์กร โดยแนวคิดของหลักของธรรมาภิบาล จะหมายถึงกระบวนการตัดสินใจ และกระบวนการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการตามที่ได้ตัดสินใจนั้น ซึ่งหลักการนี้มาจากคำภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” โดยเมื่อแปลเป็นไทยแล้ว เป็นคำที่มีการให้ความหมายที่หลากหลาย เช่น ในความหมายโดยคณะกรรมการบัญญัติศัพท์รัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถาน ได้บัญญัติว่า “วิธีการปกครองที่ดี” (ปธาน, 2558) ดังนั้น หากพิจารณาธรรมาภิบาลหรือ Good Governance ในความหมายกว้าง ๆ ในทางรัฐศาสตร์แล้ว เป็นคำที่มีความหมายถึงการปกครองหรือการบริหารที่ดีที่มุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน สังคม ประเทศชาติหรือองค์กรนั้น แต่หากพิจารณาโดยให้ความหมายแบบแคบลง ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำจำกัดความของ คำว่า “ธรรมาภิบาล” นั้นจะหมายถึง วิธีการใช้อำนาจเพื่อบริหารทรัพยากรขององค์กร ดังนั้นคำว่า “ธรรมาภิบาล” ในความหมายนี้จึงหมายถึง วิธีการที่ดี ในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กรนั่นเอง

ทั้งนี้ ในมุมมองของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (UNESCAP) ได้ให้คำจำกัดความว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดการ โครงสร้างและความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมืองซึ่งครอบคลุมทั้งในส่วนของสถาบันทางการเมืองที่มี ลักษณะอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ การตัดสินใจ จัดสรรทรัพยากร เพื่อบริหารกิจการของบ้านเมืองและแก้ไขปัญหาของสังคม ตลอดจนกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคส่วนหรือฝ่ายต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติภายใต้ กรอบและกระบวนการทางกฎหมายอันชอบธรรม ซึ่งเป็นการขยายความจากแนวคิดธรรมาภิบาลให้ลงในรายละเอียดมากยิ่งขึ้น (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific [UNESCAP], 2009)

2.4.1 ที่มาของหลักการสำคัญของ Good Governance หรือธรรมาภิบาล

จุดเริ่มต้นของการนำหลัก Good Governance มาใช้ เริ่มจากในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดย World Bank ได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือประเทศยากจนในแอฟริกา แต่พบว่า การให้ความช่วยเหลือไม่เกิดประสิทธิภาพในการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนมากนัก จึงได้ทำการศึกษาและ

พบว่าปัญหาของการพัฒนาประเทศที่ทำให้ ไม่สามารถเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้เกิดจากการคอร์รัปชันของผู้ปกครอง และเจ้าหน้าที่รัฐ การไม่ยึดกฎหมายเป็นหลักในการปกครอง การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมทั้งได้เสนอว่า ระบบการบริหารภาครัฐ ควรต้องยึดหลักธรรมาภิบาล (Governance) โดยในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศทั้งหลาย World Bank เสนอให้ต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลของประเทศที่ช่วยเหลือด้วย โดยเฉพาะการพิจารณาให้มีการปฏิรูป กฎหมาย และระบบบริหารภาครัฐ และเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศทั้งหลาย และแนวคิดนี้ยังมีการนำไปประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลายเข้าไปในการบริหารภาครัฐกิจเอกชนที่เรียกว่า บรรษัทภิบาลหรือ Cooperate Governance อีกด้วย

กล่าวคือ การพัฒนาตามหลักธรรมาภิบาล จะนำไปเพื่อการปรับปรุงระบบของการบริหารจัดการประเทศให้มีคุณภาพยิ่งขึ้น โดยเน้นในเรื่องของความโปร่งใสในการบริหารจัดการ ยึดหลักความเป็นธรรม หลักการมีประสิทธิภาพในการจัดการทรัพยากรที่เหมาะสม เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้เชื่อได้ว่าการบริหารจัดการองค์กร หรือประเทศจะสามารถพัฒนาไปได้อย่างดี

2.4.2 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

หลังจาก World Bank ได้สนับสนุนแนวคิดธรรมาภิบาล ได้มีหน่วยงาน เช่น UNDP UNESCAP ได้กำหนดองค์ประกอบของธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการนำไปปฏิบัติงานในองค์กร สำหรับในประเทศไทย กรอบแนวทางธรรมาภิบาลที่ใช้กันอย่างแพร่หลายจะเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปี พ.ศ. 2546 ที่ให้ความสำคัญกับหลักการสำคัญ 6 หลักการอันได้แก่

1) หลักนิติธรรม (Rule of Laws) คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม กล่าวโดยสรุป คือ สถาปนาการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่กระทัดกันตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล

2) หลักคุณธรรม (Ethics) คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริตความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

3) หลักความโปร่งใส (Transparency) คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้โดยการปรับปรุงระบบ

และกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชัน

4) หลักความมีส่วนร่วม (Participation) คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ ของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม ได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวน สาธารณะ การประชาพิจารณ์การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ และจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ผู้บริหาร ตลอดจนคณะข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่ง โดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่าง ๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันที่

6) หลักความคุ้มค่า (Efficiency) ผู้บริหาร ต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมาย ไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวม

2.5 บรรษัทภิบาล (Corporate Governance)

2.5.1 หลักการบรรษัทภิบาล

แนวคิดบรรษัทภิบาลได้ถูกนำมาปรับใช้กับภาคเอกชนในระดับบริษัท โดยเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญของประชาชนที่เป็นพื้นฐานของประเทศ เป็นให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองผู้ถือหุ้น และผลกระทบจากการดำเนินการของบริษัทต่อผู้มีส่วนได้เสียอื่น โดยเรียกว่าบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ซึ่ง Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) ได้กำหนดหลักการบรรษัทภิบาลที่เป็นมาตรฐานสากล (OECD (2015)) ประกอบด้วย

- 1) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างถูกต้องและเท่าเทียม
- 2) การคำนึงถึงประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกราย (Stakeholder)
- 3) บทบาทของคณะกรรมการในฐานะตัวแทนผู้ถือหุ้น

4) องค์กรของดำเนินการให้มี Code of Conduct หรือคู่มือในการบริหารงานและ
ดำเนินการ

5) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส

ทั้งนี้ แนวคิด Corporate Governance เป็นกรอบแนวคิดที่มีรากฐานต่อเนื่องมาจากทฤษฎี
ตัวแทน หรือ Agency Theory ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนต่อไป

2.5.2 ทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory)

ทฤษฎีตัวแทน (Agency Theory) มาจากแนวคิดของ Jensen & Meckling (1976) ที่อธิบาย
ความสัมพันธ์ของทฤษฎีตัวแทน ว่าเกิดจากการที่ผู้ถือหุ้นไม่สามารถบริหารงานได้เพียงลำพัง
จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีตัวแทนในการบริหารงาน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย
ได้แก่ ฝ่ายที่มีอำนาจ คือ ผู้ถือหุ้น (Principal) และฝ่ายที่ได้รับมอบอำนาจในการบริหารงาน คือ
ฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้บริหาร (Agent) ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหาร รายงานผลการดำเนินงานและส่งมอบ
ผลประโยชน์ให้ผู้ถือหุ้น หากผู้บริหารทำงานอย่างเต็มความสามารถและได้ผลการดำเนินงานตรง
ตามความต้องการของผู้ถือหุ้น โดยไม่เอาผลประโยชน์ที่ควรจะเป็นของผู้ถือหุ้นมาเป็นของตนเองก็
จะก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มสูงสุดกับบริษัท ในทางกลับกันการบริหารงานผ่านตัวแทนก็ก่อให้เกิดการ
ขัดแย้งของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ได้ด้วยเช่นกัน กล่าวคือ ผู้ถือหุ้นกับผู้บริหารมีความ
ต้องการที่แตกต่างกันจึงทำให้เกิดความขัดแย้งกันเกี่ยวกับผลประโยชน์ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาจากการ
เป็นตัวแทน (Agency Problem) โดยทฤษฎีตัวแทนมองว่าทุกคนในองค์กรย่อมมีแรงผลักดันที่จะทำ
เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้ถือหุ้นกับฝ่ายบริหารมีความขัดแย้งทางด้าน
ผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ฝ่ายบริหารจะสร้างอรรถประโยชน์สูงสุดให้กับตัวเองและไม่คำนึงว่า
การกระทำนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์หรือความมั่งคั่งสูงสุดแก่ตัวผู้ถือหุ้นหรือไม่ ฝ่ายบริหารจะ
แสวงหาหนทางสร้างมูลค่าสูงสุดให้กับบริษัทก็ต่อเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า แนวทางนั้นจะ
เอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับตนเองด้วย กรณีเช่นนี้ ผู้บริหารอาจไม่คำนึงถึงผลกำไรและโอกาสใน
การเจริญเติบโตของบริษัทในระยะยาว โดยฝ่ายบริหารอาจละเลยการลงทุนในการทำวิจัยและ
พัฒนาผลิตภัณฑ์ เนื่องจากมีต้นทุนสูงและมีผลทำให้กำไรในปัจจุบันลดลงซึ่งส่งผลให้
ค่าตอบแทนของผู้บริหารลดลงด้วย จึงถือเป็นการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดต้นทุน
ในการบริหารงานที่บริษัทต้องรับภาระไว้ เรียกต้นทุนส่วนนี้ว่า “ต้นทุนที่เกิดจากตัวแทน (Agency
Costs)” ทั้งนี้ ปัญหาของตัวแทน (Agency Problem) สามารถแยกประเภทได้ ดังนี้ (McColgan,
2001, p.69)

1) Moral Hazard คือ ปัญหาที่เกิดจากการที่ผู้บริหาร บริหารงาน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของตนเองเป็นหลัก Moral Hazard นั้นเป็นคำที่มักจะใช้กันในแวดวงของการเงิน เศรษฐศาสตร์ และเรื่องของการประกันภัย หมายถึง ภาวะหรือเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการเสี่ยงภัยสูงขึ้น อันเนื่องมาจากการกระทำอันไม่สุจริตเพื่อหวังผลประโยชน์ เช่น กรณีที่การที่เราซื้อประกันภัย สิ่งของไว้แล้วก็จะมีความมั่นใจว่าเราจะไม่ใช้สิ่งของนั้นอย่างระมัดระวัง คือ จากเดิมที่เราใช้ของอย่างระมัดระวัง แต่เมื่อเราได้ซื้อประกันไว้ (ซึ่งจะได้เงินประกันหากของนั้นเกิดความเสียหาย) ก็จะมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมที่ใช้ของนั้น โดยไม่ระมัดระวังมากขึ้น ซึ่งในกรณีของ Agency Theory จะพบว่า ผู้บริหารอาจมีการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม หลังมีการทำสัญญาจ้างงานกันแล้ว หากสัญญาไม่มีความรัดกุมเพียงพอ

2) Earnings Retention คือ ปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกับขนาดของกิจการที่มีการวัดโดยกำไรสะสมของบริษัท ซึ่งผู้บริหารจะใช้ประโยชน์จากกำไรสะสมโดยการใช้นโยบายโครงสร้างเงินทุนที่เป็นแหล่งเงินทุนภายใน (กำไรสะสม) มากกว่าการหาแหล่งเงินทุนจากภายนอก (เจ้าหนี้) เพื่อลดการถูกตรวจสอบการบริหารงานจากบุคคลภายนอก ซึ่งผลกระทบของการใช้โครงสร้างเงินทุนดังกล่าวนี้ทำให้ผลตอบแทนของผู้ถือหุ้นในรูปเงินปันผลลดลง

3) Time Horizon คือ ปัญหาที่เกิดจากระยะเวลา โดยผู้บริหารจะคำนึงถึงเพียงระยะเวลาในช่วงที่ตนได้บริหารงานอยู่ภายใต้บริษัทเท่านั้น จึงทำให้ผู้บริหารมักจะลงทุนในโครงการระยะสั้นมากกว่าโครงการระยะยาวถึงแม้ว่าโครงการนั้นจะให้ผลตอบแทนที่สูงกว่าก็ตาม

4) Risk aversion คือ ปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งในพฤติกรรมการยอมรับความเสี่ยงจากการลงทุนของผู้บริหารและผู้ถือหุ้น ซึ่งเกิดจากค่าตอบแทนที่ผู้บริหารจะได้รับนั้น ไม่ได้ขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานของบริษัท ผู้บริหารจะได้รับเพียงผลตอบแทนที่เป็นเงินเดือนเท่านั้น (เงินเดือนผู้บริหารจะเป็นรายได้จำนวนคงที่) ดังนั้น ผู้บริหารย่อมเลือกลงทุนในโครงการที่มีความเสี่ยงต่ำ เนื่องจากผู้บริหารจะไม่ได้รับประโยชน์ส่วนเพิ่มจากโครงการนั้น ๆ แม้ว่าโครงการดังกล่าวจะประสบความสำเร็จและให้ผลตอบแทนสูง แต่ในขณะที่เดียวกันหากมีการบริหารงานล้มเหลวก็ย่อมมีผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ Jensen and Meckling (1976) พบว่าผู้บริหารที่ถือหุ้นสามัญน้อยกว่า 100% มีความเป็นไปได้ที่จะตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของตนเองมากกว่าผลประโยชน์ของบริษัท เหตุจากผู้บริหารไม่ได้เป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว เขาจึงไม่ต้องรับภาระต้นทุนทั้งหมดของบริษัท ปัญหาของตัวแทน (Agency Problem) จึงมีความสัมพันธ์โดยตรงกับ เหล่าผู้จัดการ (CEOs) คณะกรรมการ และผู้บริหารระดับสูง สำหรับการแก้ปัญหาโดยทั่วไปนั้นอาจทำได้ 2 วิธีดังนี้

4.1) การให้ค่าตอบแทน (Incentives) การให้ค่าตอบแทนนั้นเป็นการสร้างแรงจูงใจอย่างหนึ่งโดยการผูกความมั่งคั่งหรือผลประโยชน์ของเจ้าของและตัวแทนเข้าด้วยกัน ทั้งในรูปแบบ

ของค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงิน (Financial Incentives) และที่ไม่ใช่ตัวเงิน (Non-Financial Incentives) กิจการอาจทำได้โดยการให้ผู้บริหารถือครองหุ้นในอัตราที่เหมาะสม เป็นต้น

4.2) การส่องส่องดูแล (Monitoring) การสร้างกลไกในการสอดส่องดูแลนั้นกิจการทำได้โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการบริษัทซึ่งประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิและคุณสมบัติจากทั้งภายในและภายนอก ซึ่งคณะกรรมการนั้นจะทำหน้าที่คอยสอดส่องดูแลกิจการแทนผู้เป็นเจ้าของหน้าที่ โดยทั่วไปของคณะกรรมการนั้นยกตัวอย่างเช่น การประเมินผู้บริหารระดับสูง การลงคะแนนเสียงในการตัดสินใจด้านการเงินและการดำเนินการที่สำคัญต่าง ๆ ของกิจการ ให้คำปรึกษาแก่ฝ่ายบริหาร รวมทั้งทำให้ผู้ถือหุ้นมั่นใจว่าการดำเนินงานและสถานะทางการเงินของกิจการที่เผยแพร่ออกมานั้นเป็นข้อมูลที่ถูกต้อง ฉะนั้นหากกิจการใดไม่มีตัวแทนที่คอยสอดส่องดูแลความประพฤติของผู้บริหาร กิจการนั้นอาจตกอยู่ในภาวะวิกฤติถึงแม้ว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริษัทเพื่อคอยควบคุมและสอดส่องดูแลแล้ว ปัญหาตัวแทนนั้นก็ยังสามารถเกิดขึ้นได้ เช่นเดียวกัน เนื่องจากสาเหตุหลายประการ เช่น เวลาที่ไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ประสิทธิภาพหรือความชำนาญที่ไม่เหมาะสมกับกิจการ ความต้องการที่จะหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับผู้บริหารทำให้กรรมการที่เป็นผู้บริหารจึงพยายามที่จะรักษาความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้บริหาร (Baysinger and Hoskisson, 1990) ส่งผลให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเกิดความไม่มั่นใจที่ว่าคณะผู้บริหารระดับสูงและกรรมการภายในที่ทำงานอยู่ภายใต้ผู้บริหารจะสามารถสอดส่องและควบคุมการทำงานของผู้บริหาร ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างไร การแบ่งแยกหน้าที่และการเพิ่มสัดส่วนของคณะกรรมการอิสระจะช่วยลดปัญหาตัวแทนช่วยลดต้นทุนที่ไม่จำเป็นให้กับกิจการ และยังเพิ่มศักยภาพในการควบคุมให้กับคณะกรรมการอีกด้วย การไม่แบ่งแยกหน้าที่และการมีสัดส่วนของกรรมการภายในที่มากกว่า ส่งผลให้บริษัทเผชิญกับความเสียหายและความเสี่ยงที่มาจากโครงสร้างของการกำกับดูแลกิจการที่ไม่เหมาะสมนั้น ส่งผลให้กิจการเกิดวิกฤตและอาจจะล้มละลายในที่สุด เป็นต้น

นอกจากนี้ ที่มาที่สำคัญของปัญหา Agency Problem นั้นมาจากปัญหา ข้อมูลข่าวสารไม่สมมาตร (Asymmetric Information) ที่หมายถึงแต่ละฝ่าย ได้แก่ Agent และ Principals มีข้อมูลไม่เท่ากัน และฝ่าย Agent มักมีข้อมูลมากกว่า ทำให้ได้เปรียบ Principal ได้

2.5.3 ทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Theory)

พัฒนาการของทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสียมีพื้นฐานมาจากกรอบแนวคิดของ Barnard (1938) ที่ให้ความสำคัญกับผู้มีส่วนได้เสียไว้ว่า นอกเหนือจากผู้ถือหุ้นแล้ว ยังมีภาคส่วนอื่นนอกองค์กร หรือมีผู้มีส่วนได้เสียอื่นอีกที่มีผลต่อการบริหารด้วย ซึ่งต่อมา Freeman (1984) สนับสนุนว่า

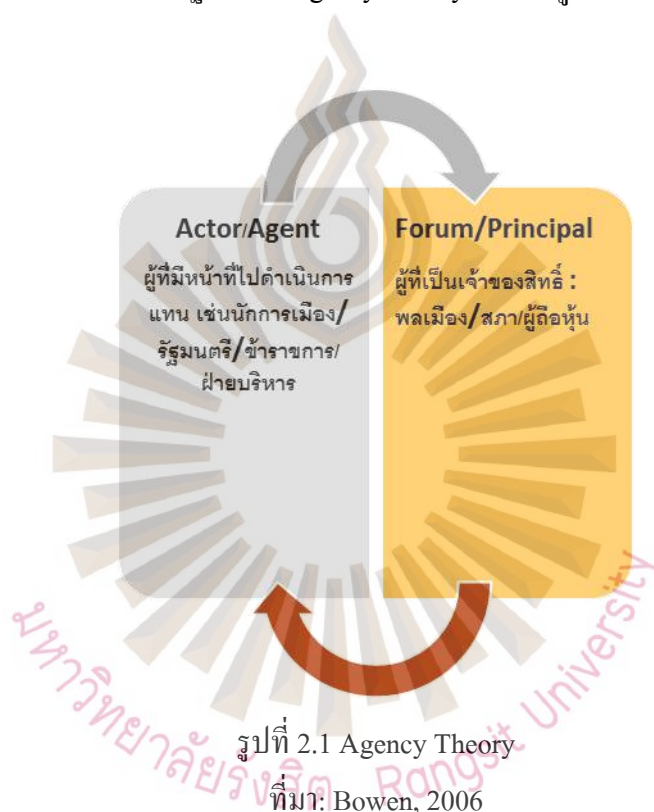
ผู้บริหารต้องสร้างความพอใจต่อบุคคลที่มีอิทธิพลต่อผลลัพธ์ของบริษัทซึ่งมีหลากหลายประกอบด้วย พนักงาน ลูกค้า ผู้ขายปัจจัยการผลิต องค์กรชุมชนในท้องถิ่น จึงกล่าวได้ว่าผู้มีส่วนได้เสีย คือ กลุ่มและบุคคลผู้ซึ่งอาจมีผลต่อหรือได้รับผลกระทบจากความสำเร็จของภารกิจขององค์กร สอดคล้องกับ Post et al. (2002) ให้นิยามผู้มีส่วนได้เสียคือบุคคลหรือกลุ่มซึ่งมีผลกระทบ หรือได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจขององค์กร นโยบาย และการปฏิบัติ ทฤษฎีผู้มีส่วนได้เสียจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพิจารณาถึงการดำเนินงานของผู้บริหาร โดย Robert (1992) อธิบายว่าทฤษฎีนี้ ในมุมมองของบริษัทที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่ายโดยผู้มีส่วนได้เสียเหล่านั้นสามารถส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของบริษัทหรืออาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจของบริษัทภายใต้มุมมองของผู้มีส่วนได้เสียบริษัทจะระบุดังกล่าวของผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญที่สุดและจะบริหารความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละกลุ่มเพื่อผลประโยชน์ของบริษัทผู้มีส่วนได้เสียที่มีความสำคัญอาจรวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งควบคุมทรัพยากรที่บริษัทได้มาเพื่อให้มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องผู้ขายหรือลูกค้าซึ่งบริษัทได้มาและขายไปซึ่งสินค้าและบริการและหน่วยงานทางกฎหมาย ซึ่งอาจกำหนดข้อบังคับที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของบริษัทผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายมีความสำคัญต่อบริษัทไม่เหมือนกันและส่งผลกระทบต่อบริษัทแตกต่างกันบริษัทไม่สามารถจะตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มได้ดังนั้นผู้มีส่วนได้เสียที่บริษัทเห็นว่ามี ความสำคัญจะได้รับการตอบสนองความต้องการก่อนผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มอื่น

ทั้งนี้ที่มาที่สำคัญของปัญหาที่เกิดขึ้นตามกรอบ Stake Holder Theory นั้นคืออำนาจการต่อรอง (Bargaining Power) ที่ไม่เท่ากันของผู้มีส่วนได้เสียแต่ละฝ่าย ซึ่งบางครั้ง Stake Holder บางฝ่ายอาจมีอำนาจต่อรองมากกว่า ขณะที่ผลกระทบที่เกิดจากการต่อรองของ Stake Holder นั้น อาจเป็นผลลบต่อองค์กร หรือผู้มีส่วนได้เสียอื่นโดยรวมได้

2.5.4 หลักความรับผิดชอบ (Accountability)

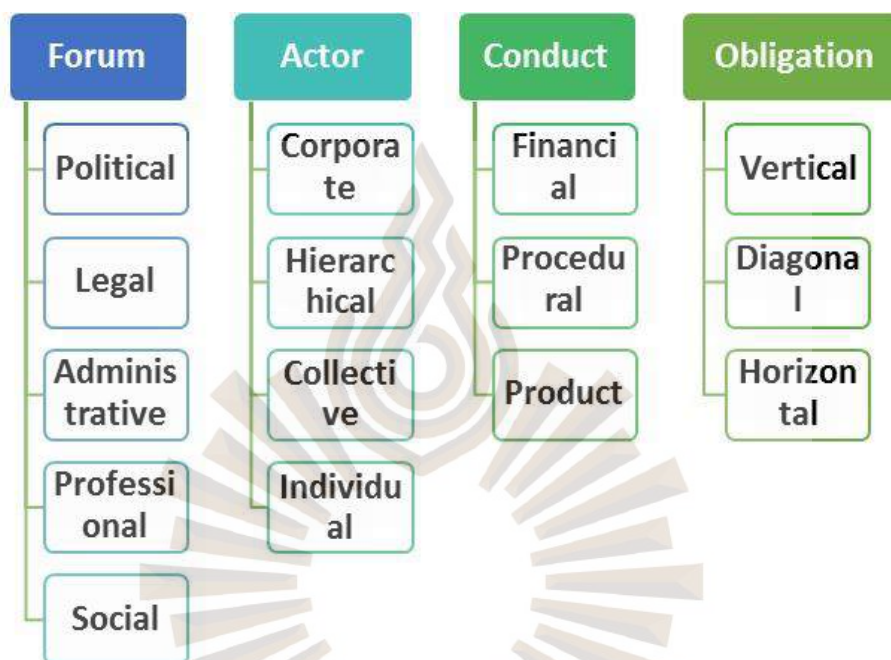
หลักความรับผิดชอบเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของหลักการธรรมาภิบาลหรือบางช่วง หลักความรับผิดชอบมีความหมายเทียบเท่าธรรมาภิบาลเลยด้วยซ้ำ โดยในช่วงปี 2000 ซึ่งเป็นช่วงที่หลักการประชาธิปไตย และหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management หรือ NPM) เป็นกระแสหลัก การปฏิรูประบบบริหารราชการของอัลกอริธึมประธานาธิบดีสหรัฐฯ และนางมาการีต แทตเชอร์ นายกรัฐมนตรีอังกฤษ ได้ใช้หลักการด้านความรับผิดชอบเป็นหัวใจสำคัญของธรรมาภิบาล โดยเป็นทั้งเป้าหมาย เครื่องมือ และสัญลักษณ์ของ Good Governance โดยจะเห็นได้ว่าช่วงปี 2001 – 2002 มีกฎหมายเกือบ 50 ฉบับที่เสนอต่อสภามีคำว่า Accountability (Bowen, 2006)

หลักความรับผิดชอบ (Accountability) โดยมีความหมายกว้างจะหมายถึงความพร้อมที่จะรับผิดชอบ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ในแง่มุม 1) ความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ 2) การตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ และ 3) ความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรม ทั้งนี้ กระบวนการหลักเกณฑ์ กวาระเบียบที่ถูกระบุขึ้นในด้านหลักความรับผิดชอบในแง่มุมข้างต้น มีจุดมุ่งหมายมุ่งไปที่ป้องกันความเสียหายมากกว่าการเรียกร้องให้ผู้สร้างความเสียหายรับผิดชอบ Accountability โดยการอธิบายของ Bowen มีพื้นฐานจาก Agency Theory ได้แบ่งผู้เล่นเป็นสองฝั่ง ดังนี้



Bowen ได้ขยายความจาก Agency Theory ที่ระบุแต่การป้องกันการเอาเปรียบจาก Agent โดยเพิ่มการอธิบายว่าหลักความรับผิดชอบจะต้องมีการนิยามว่า “ใครรับผิดชอบต่อใคร” และ “หน้าที่ในความรับผิดชอบของแต่ละคนคืออะไร” โดย Actor หรือ Agent จะต้องทำหน้าที่ปฏิบัติตามหน้าที่แล้ว ยังต้องมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้องต่อ Forum หรือ Principal และรับผิดชอบต่อกรกระทำนั้นอีกด้วย โดยอาจยกตัวอย่างได้ เช่น หลักความรับผิดชอบด้านการเมือง จะประกอบด้วย Player คือ นักการเมือง และ Forum คือประชาชน โดยนักการเมืองเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชน จะต้องรับผิดชอบต่อท่านโยบายที่ได้ให้สัญญาไว้กับประชาชน จะต้องรับผิดชอบต่อให้มีการตรวจสอบได้ และรับผิดชอบต่อผลลัพธ์จากการดำเนินการ ทั้งนี้ สิ่ง

น่าสนใจก็คือ Bowen ได้ขยายคำนิยามด้านความรับผิดชอบว่า Forum หรือ Principal เอง เช่น ประชาชนก็ต้องมีหน้าที่รับผิดชอบเช่นกัน โดยต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับ และยับยั้งการดำเนินงานของนักการเมือง ไม่ให้เกิดความเสียหาย ด้วยเช่นกัน โดย Accountability อาจมีได้หลายมิติ ดังนี้



รูปที่ 2.2 Accountability

ที่มา: Bowen, 2006

ประการหนึ่งที่ Bowen ได้เสนอไว้อย่างน่าสนใจคือ ในความรับผิดชอบของ Forum เอง ก็จะต้องมีศักยภาพพอจะทำหน้าที่มอบอำนาจของตัวเอง ตรวจสอบ หรือยับยั้ง Actor ได้อย่างมีประสิทธิภาพเช่นกัน

2.5.5 แนวคิดในการกำกับดูแลเพื่อกิจการที่ดี

จากกรอบทฤษฎีทางการบริหารงาน การจัดการความเสี่ยง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร ตลอดจนการจัดการความสัมพันธ์ทางการบริหารงานองค์กรทั้งภายในและภายนอกองค์กร จะเห็นได้ว่าในแต่ละองค์กรหรือบริษัท มีผู้เล่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน เช่น ภายในบริษัทก็มีผู้ถือหุ้นและผู้บริหาร ตามทฤษฎีตัวแทน และนอกบริษัทก็มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้มีการคุ้มครองผู้ถือหุ้น และผู้อื่นที่เกี่ยวข้องและอาจได้รับผลกระทบจากองค์กรหรือบริษัทได้ จึงได้มีการเกิดแนวคิดให้มี “การกำกับดูแลกิจการ” (Corporate Governance) โดยรูปแบบการกำกับดูแลกิจการมี 2 รูปแบบหลัก (Clake, 2016) ดังนี้

1) Anglo-Saxon Model

รูปแบบการกำกับให้เกิดการดำเนินงานที่ดีในรูปแบบนี้ วางอยู่บนแนวคิดจาก Agency Theory ที่มุ่งจะป้องกันปัญหาที่เกิดจาก Asymmetric Information และทำให้ Agent มีการเอาเปรียบ Principal ได้ โดยประเทศที่มีกำหนด Corporate Governance ในลักษณะนี้ ได้แก่ ประเทศในกลุ่มที่มีชาว Anglo Saxon คือสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย และอังกฤษ โดยการกำกับดูแลจะเป็นการกำหนดให้ฝ่ายบริหาร (Agent) ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารทั้งหมด และใช้กลไกตลาดเป็นผู้ตรวจสอบกำกับ หรือลักษณะ Outside In คือให้ผู้ถือหุ้น นักลงทุนซื้อไม่อยู่ภายในตรวจสอบ และให้สะท้อนผ่านราคาหุ้น โดยประเทศที่ใช้การกำกับในลักษณะนี้ ลักษณะบริษัทจะเป็นบริษัทที่มีการกระจายตัวของหุ้นสูง ไม่มีผู้ถือหุ้นเสียงส่วนใหญ่ที่มีอำนาจชัดเจน

2) German Japanese Model

รูปแบบการกำกับให้เกิดการดำเนินงานที่ดีในรูปแบบนี้ วางอยู่บนแนวคิดจาก Stake Holder Theory ที่มุ่งจะป้องกันปัญหาที่เกิดจาก Bargaining Power ที่แตกต่างและทำให้บางฝ่ายมีอิทธิพลเหนือกว่าคนอื่นได้ โดยประเทศที่มีกำหนด Corporate Governance ในลักษณะนี้ ได้แก่ ประเทศเยอรมัน เนเธอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ สวีเดน ออสเตรีย เดนมาร์ก นอร์เวย์ ฟินแลนด์ และญี่ปุ่น โดยการกำกับดูแลจะเป็นการกำหนดให้ม็องค์กรกลางมาทำหน้าที่ตรวจสอบ โดยประเทศที่ใช้การกำกับในลักษณะนี้ โครงสร้างบริษัทมักจะมีผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และมีการพึ่งพาแหล่งทุนจากธนาคาร ทำให้ธนาคารเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้บริหารได้

2.5.6 หลักการบรรษัทภิบาล OECD ได้กำหนดองค์ประกอบของบรรษัทภิบาลไว้ 5 ประการ ได้แก่

- 1) ความตระหนักในภาระหน้าที่ (Accountability)
- 2) ความรับผิดชอบ (Responsibility)
- 3) ความยุติธรรม (Fairness)
- 4) ความโปร่งใส (Transparency)
- 5) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ (Excellency)

และได้กำหนดหลักการในเรื่องบรรษัทภิบาลประกอบด้วย

- 1) การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างถูกต้องและเท่าเทียม
- 2) การคำนึงถึงประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องทุกราย (Stakeholder)

- 3) บทบาทของคณะกรรมการในฐานะตัวแทนผู้ถือหุ้น
- 4) องค์กรของคำเนิการให้มี Code of Conduct หรือคู่มือในการบริหารงานและคำเนิการ
- 5) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส

เมื่อพิจารณาจากแนวคิด ทฤษฎี และการศึกษานักวิชาการดังที่กล่าวมาแต่ต้นแล้ว การวิเคราะห์ถึงแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์จะต้องคำนึงถึงแนวคิดหลักการที่กล่าวมาทั้งนี้ เพื่อให้กลไกที่จะกำหนดสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผู้วิจัยจะนำไปใช้ป็นฐานคิดเพื่อสร้างแนวทางของการพัฒนาระบบการเงินของสหกรณ์ต่อไป

2.6 การศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการเงินสหกรณ์

ผู้วิจัยได้มีการศึกษาสำรวจ ถึงการพัฒนาระบบสหกรณ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ด้วยการสืบค้นเอกสารทฤษฎีที่ปรากฏในสื่อในรูปแบบต่างๆ โดยใช้กระบวนการวิเคราะห์ห่อภิมาณ (Meta-Analysis) พบว่า ระบบสหกรณ์ในต่างประเทศค่อนข้างจะแตกต่างกับระบบสหกรณ์ในประเทศไทย โดยมีการแยกบทบาทการเป็นสถาบันการเงินกับการผลิตออกจากกันโดยสิ้นเชิง และมีโครงสร้างในการรวมตัวกันแตกต่างกับประเทศไทยเป็นอย่างมากจนค่อนข้างเป็นการยากที่จะนำมาเทียบเคียง ดังนั้น ในการศึกษาี้ ผู้วิจัยจึงได้มุ่งเน้นศึกษาถึงการพัฒนาระบบสหกรณ์ในประเทศไทยเป็นหลัก และจากการทบทวนการศึกษา งานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า ส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาถึงกรณีศึกษาของสหกรณ์แต่ละแห่งหรือแต่ละประเภทเป็นส่วนใหญ่ และเป็นการศึกษาในเชิงการบริหารจัดการ ทั้งนี้หากเป็นการศึกษาในเชิงระบบการศึกษาส่วนใหญ่ก็จะเข้าไปในมิติของการบริหารจัดการเช่นกัน ซึ่งเนื้อหาของงานที่ทบทวนดังกล่าวอาจไม่เกี่ยวข้องกับการวิจัยที่จะนำมาเป็นมุมมองประกอบการศึกษาในครั้งนี้ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบการเงินยังมีอยู่อย่างจำกัด อย่างไรก็ตามงานการศึกษาที่ผู้วิจัยได้ค้นคว้า และมีความเกี่ยวข้องมี ดังนี้

ประเสริฐ จรรยาสุภาพ (2551) ได้เสนอว่า โดยที่สหกรณ์ออมทรัพย์หลายแห่งได้มีการปล่อยเงินให้กู้กับสมาชิกมากจนเกินตัว และมีการกู้เงินระยะสั้นมาให้กู้ระยะยาว ซึ่งอาจหมุนเวียนเงินไม่ทัน และทำให้ขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความเชื่อถือของสมาชิก จนมาถอนเงินออก จนสภาพคล่องไม่เพียงพอและเกิดความเสียหายได้ และเสนอว่าระบบสหกรณ์ควรมีการจัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินระหว่างสหกรณ์ เพื่อวัตถุประสงค์สำคัญ 4 ประการ คือ 1) เป็น

แหล่งเงินทุนสำหรับการขยายธุรกิจ 2) เป็นแหล่งกระจายสภาพคล่องส่วนเกินเพื่อนำไปลงทุนภายนอกสหกรณ์ 3) เป็นศูนย์วิเคราะห์การลงทุนของสหกรณ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึงเฝ้าระวังทางการเงินเพื่อลดความเสี่ยงของสหกรณ์ และ 4) เป็นแหล่งเงินทุนสำรองของขบวนการสหกรณ์ เพื่อเป็นหลักประกันว่า หากสหกรณ์ใดประสบวิกฤต ความเสียหายทางธุรกิจ ก็ยังมีโอกาสฟื้นตัวได้อีก และเสนอให้จัดตั้งกองทุนการเงินของขบวนการสหกรณ์ (Coop Bond) เพื่อเป็นการระดมทุนไว้เพื่อประโยชน์ 4 ประการข้างต้น โดยนำเงินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีเงินทุนเหลือ และเป็นต้นทุน มาบริหารร่วมกับสหกรณ์ที่ขาดแคลนเงินทุน

จุฑาทิพย์ ภัทราวาท, ทิพรรัตน์ พงศ์ธนาพานิช, วินัย พุททภูถ, สุวิทย์ ภูมิประเสริฐ โชค, เกินศักดิ์ ศรีสวय, วินัย เมฆคำ และชไมพร พรหมณ โชติ (2556) ได้ศึกษาถึงโครงสร้างพื้นฐานและกลไกการขับเคลื่อนระบบการเงินสหกรณ์ที่เอื้อต่อการพึ่งพาตนเอง และการร่วมมือกันระหว่างสหกรณ์ ซึ่งก็พบว่า แนวโน้มของระบบการเงินสหกรณ์มีทิศทางของการนำไปก่อประโยชน์นอกวงจากภายนอกมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงควรศึกษาถึงกลไกที่จะสนับสนุนให้เกิดการไหลเวียนของเงินทุนส่วนเหลือมาใช้ในขบวนการสหกรณ์แทนที่จะนำไปลงทุนในตลาดการเงินภายนอกขบวนการ รวมทั้งยังพบข้อจำกัดในระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ ด้านความรู้ ความเข้าใจเรื่องสหกรณ์ออมทรัพย์ ข้อจำกัดในการเข้าถึงสมาชิกเพื่อรณรงค์ด้านการประหยัด การออมและการสร้างวินัยทางการเงิน อันเป็นคุณค่าพื้นฐานของสหกรณ์ออมทรัพย์ ขาดระบบการเรียนรู้ในการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรในการบริหารจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์สู่มาตรฐานสากล ขาดระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงสู่การพัฒนาาระบบสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจและการเชื่อมโยงธุรกิจในลักษณะ Corporate System ยังขาดเครื่องมือทางการเงินที่จะช่วยประกันความเสี่ยงและการบริหารสภาพคล่องในระบบการเงิน จึงเห็นควรที่จะมีการพัฒนาระบบการเงินสหกรณ์ออมทรัพย์ในทิศทางของการเป็นระบบการเงินที่พึ่งพาตนเองและร่วมมือกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีต่อความมั่นคง เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อสมาชิกสหกรณ์ ตามบริบทการดำเนินงานที่เป็นเอกลักษณ์ของสหกรณ์ออมทรัพย์ และเสนอให้พัฒนาระบบการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์ในทิศทางที่เอื้อต่อการพึ่งพาตนเอง และร่วมมือกัน หรือ SHOs System (Self Help Organizations System) ประกอบด้วย 3 กรอบแนวทาง ได้แก่ 1) กรอบแนวทางการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยให้มี Steering Committee จัดทำแผนแม่บท พัฒนาระบบการเรียนรู้และระบบฐานข้อมูล และพัฒนาเครื่องมือทางการเงิน 2) กรอบแนวทางการพัฒนาระบบการเงิน ด้วยการกำหนดเงื่อนไขการกำกับดูแล และตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงหรือกองทุนคุ้มครองเงินฝาก และ 3) กรอบแนวทางการพัฒนากลไกสนับสนุน ซึ่งรวมถึงการจัดชั้นความเสี่ยงตามมาตรฐานสถาบันการเงิน

ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ สถาบันการจัดการเพื่อชนบท และสังคม มุลินธิบุรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ (2559) ได้ศึกษาถึง รูปแบบ และแนวทางการเพิ่มศักยภาพการเชื่อมโยงเครือข่ายทางการเงินสหกรณ์ โดยได้วิเคราะห์ระบบ สหกรณ์ พบว่าสหกรณ์มีการเติบโตอย่างรวดเร็วแต่กระจุกอยู่เฉพาะในสหกรณ์ออมทรัพย์และ สหกรณ์หลายแห่งมีความเสี่ยงเพิ่มมากขึ้นจากการปล่อยกู้กับสหกรณ์อื่น รวมทั้งไปลงทุนใน หลักทรัพย์ โดยจุดอ่อนทางการเงินพบว่า มีความเหลื่อมล้ำระหว่างสหกรณ์ต่างประเทศสูง มีการมุ่ง ขยายกิจการเชิงพาณิชย์มากโดยขาดความรู้ความชำนาญ และปล่อยสินเชื่อมากจนกระทบต่อหนี้สิน ภาคครัวเรือน รวมทั้งได้ศึกษาถึงรูปแบบการเชื่อมโยงทางการเงินของสหกรณ์ในต่างประเทศ ได้แก่ เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส แคนาดา และสหรัฐอเมริกา โดยได้นำรูปแบบแนวทางของ ต่างประเทศ มาวิเคราะห์ร่วมกับบริบทประเทศไทย รวมถึงรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง จัดทำข้อเสนอ ได้แก่

1) รูปแบบที่ 1 กองทุนพัฒนาสหกรณ์และค้ำครองเงินฝากสหกรณ์

แนวทางดำเนินการ : ปรับเปลี่ยนกองทุนพัฒนาสหกรณ์ให้ครอบคลุมถึงการค้ำครอง เงินฝาก โดยสหกรณ์จะเข้าเป็นสมาชิกโดยสมัครใจ และแหล่งเงินของกองทุนมาจากเงินของ กองทุนพัฒนาสหกรณ์ เงินของสหกรณ์สมาชิกที่จัดสรรตามเกณฑ์ทุนสำรอง (ร้อยละ 10 ของกำไร สุทธิ) และเงินของสหกรณ์สมาชิกที่จัดสรรตามเกณฑ์การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง (ร้อยละ 1 ของเงินฝาก)

2) รูปแบบที่ 2 สถาบันการเงินระดับยอด (APEX) : เครือข่ายการเงินระหว่างสหกรณ์ ประเภทเดียวกัน

แนวทางดำเนินการ : จัดตั้งกองทุนพัฒนาค้ำครองเงินฝากและเสริมสภาพคล่อง สหกรณ์ โดยให้กองทุนขึ้นต่อคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ และยกระดับให้ชุมนุม สหกรณ์ระดับประเทศ 4 แห่ง เป็นสถาบันระดับยอด (APEX) ทำหน้าที่บริหารเงินกองทุน โดยแหล่งเงินของกองทุนมาจากเงินของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ เงินของสหกรณ์สมาชิกที่จัดสรร ตามเกณฑ์ทุนสำรอง (ร้อยละ 10 ของกำไรสุทธิ) และเงินของสหกรณ์สมาชิกที่จัดสรรตามเกณฑ์ การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง (ร้อยละ 1 ของเงินฝาก) ซึ่งจะค้ำครองเงินฝากเต็มจำนวนใน 3 ปี แรก หลังจากนั้นเหลือ 1 ล้านบาทต่อบัญชี

3) รูปแบบที่ 3 ศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ (CFF)

แนวทางดำเนินการ: จัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเงิน สหกรณ์ และทำหน้าที่บริหารกองทุนพัฒนา ค้ำครองเงินฝากและเสริมสภาพคล่องสหกรณ์ โดยแหล่งเงินของกองทุนมาจากเงินของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ เงินของสหกรณ์สมาชิกที่จัดสรร

ตามเกณฑ์ทุนสำรอง (ร้อยละ 10 ของกำไรสุทธิ) และเงินของสหกรณ์สมาชิกที่จัดสรรตามเกณฑ์ การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง (ร้อยละ 1 ของเงินฝาก) ซึ่งจะคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวนใน 3 ปี แรก หลังจากนั้นเหลือ 1 ล้านบาทต่อบัญชี

4) รูปแบบที่ 4 ธนาคารสหกรณ์

แนวทางดำเนินการ : 1) จัดตั้งส่วนงานขึ้นใน ธ.ก.ส. เพื่อบริหารกองทุนพัฒนา คุ้มครองเงินฝากและเสริมสภาพคล่องสหกรณ์ และยกระดับขึ้นเป็นธนาคารสหกรณ์ 2) ยก ระดับ กลุ่มสหกรณ์ที่มีความพร้อมขึ้นเป็นธนาคาร โดยร่วมกันบริหารสภาพคล่องร่วมกันจัดตั้งกองทุน พัฒนา คุ้มครองเงินฝากและเสริมสภาพคล่อง โดยให้กองทุนขึ้นต่อคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์ แห่งชาติ และยกระดับให้ชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศ 4 แห่ง

ในการศึกษาดังกล่าวได้มีการอธิบายถึงองค์การกลางทางการเงินของสหกรณ์ใน ต่างประเทศ ที่สำคัญ ได้แก่ 1) ในประเทศเยอรมนี ได้แก่ ธนาคารกลางสหกรณ์ (Central Cooperative Bank) ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งศูนย์กลางการเงินในการบริหารสภาพคล่อง ธนาคารกลาง ในการกำกับดูแลในเบื้องต้น และเป็นธนาคารพาณิชย์แบบครบวงจร (Universal Bank) 2) ประเทศเนเธอร์แลนด์ มี Rabobank ซึ่งทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกับธนาคารกลางสหกรณ์ของ เยอรมัน โดยมีกลไกที่สำคัญ คือ การค้ำประกันไขว้ (Cross Guarantee) โดยนอกจากการเป็นเจ้าของ แล้ว Rabobank ยังค้ำประกันหนี้สินและความรับผิดชอบของธนาคารสหกรณ์สมาชิกรายอื่น ๆ ด้วย 3) ในประเทศแคนาดา ธนาคารสหกรณ์ได้เคยบทบาทเป็นศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์และ ธนาคารกลาง แต่ได้ลดบทบาททางการเงินเหลือแค่ฐานะสมาคมการค้าเท่านั้น และได้นำรูปแบบ การดำเนินการดังกล่าวมาจัดทำเป็นข้อเสนอข้างต้น อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่า การศึกษาดังกล่าวยัง ขาดการกล่าวถึงโครงสร้างของสหกรณ์สมาชิก และฐานะของสหกรณ์ในภาคีศูนย์กลางการเงินของ แต่ละประเทศ ซึ่งมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะแตกต่างกับการรวมกลุ่มตามกลุ่มอาชีพของ สหกรณ์ในประเทศไทย ดังนั้น การนำรูปแบบการดำเนินการของการองค์การกลางทางการเงินของ สหกรณ์ในต่างประเทศมาใช้เป็นข้อเสนอสำหรับประเทศไทย จึงยังมีจุดอ่อนอยู่พอสมควร

สภาพปฏิรูปแห่งชาติ (สปช., 2559) ได้เสนอแนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และ สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยน โดยสาเหตุสำคัญที่จำเป็นต้องมีการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิต ยูเนี่ยน เนื่องจากระบบการกำกับดูแลยังขาดความเข้มงวด อีกทั้งหน่วยงานกำกับดูแลยังขาด ประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญในด้านการเงินและการบริหารความเสี่ยง นอกจากนี้สมาชิกของ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนส่วนใหญ่ยังคงขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการ ของสหกรณ์ที่ถูกต้อง อีกทั้งสมาชิกและหน่วยงานภายนอกยังขาดความเชื่อมั่นในความมั่นคงของ

ระบบสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยแนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ของ สปช. คือ กำหนดให้มีองค์กรอิสระของรัฐชื่อว่า สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งต้องรับโอนภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนจากกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และกำหนดให้มีคณะกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และผู้ทรงคุณวุฒิอีก ไม่เกินหกคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายการบัญชีการเงิน การบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์ และด้านสหกรณ์ เป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการสำนักงานเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย ส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ตลอดจนกำกับดูแลการประกอบกิจการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน รวมถึงการกำหนดอัตราเงินสมทบที่จะเรียกเก็บจากสมาชิกสหกรณ์ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้สหกรณ์ที่มีขนาดเล็กเติบโตขึ้น และพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะควบรวมสหกรณ์ขนาดเล็กให้สามารถควบรวมกันได้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รวมถึงพิจารณาความเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งธนาคารสหกรณ์เพื่อเพิ่มความหลากหลายของบริการทางการเงิน และเป็นสถาบันการเงินที่มีความเข้มแข็งเคียงคู่กับระบบ ธนาคารพาณิชย์ ทั้งนี้ แนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนของ สปช. ดังกล่าว จะช่วยสร้างความมั่นใจและความมั่นคง รวมถึงส่งเสริมการสร้าง ความเข้มแข็งของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

โดยสรุป การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาระบบสหกรณ์ในประเทศไทยที่ผ่านมา นั้นเป็นที่ยอมรับกันว่าระบบสหกรณ์มีความไม่สมดุลในด้านสภาพคล่อง ระหว่างสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และได้มีการเสนอแนะวิธีต่าง ๆ ขึ้น โดยยังไม่ได้มีวิธีการใดได้ถูกนำไปปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษเกี่ยวกับความไม่สมดุลของระบบสหกรณ์ยังไม่มีการศึกษาถึงรากของปัญหาว่า เหตุใดสหกรณ์แต่ละประเภทจึงมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะเป็นกุญแจสำคัญในการศึกษาวิธีพัฒนาต่อไป รวมทั้งการศึกษาที่ผ่านมา ไม่มีการศึกษาใดนำเอาแนวคิดการบริหารความเสี่ยงทางการเงินและผลกระทบต่อระบบการเงินเข้ามาร่วมวิเคราะห์ แต่อย่างไร ประกอบกับหากพิจารณาถึงผล การศึกษาของสภาพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งพบว่า สหกรณ์ยังมีความอ่อนแอในหลาย ๆ มิติ ซึ่งอาจกระทบ ต่อเสถียรภาพของระบบการเงินได้ จึงจำเป็นต้องนำหลักการการบริหารความเสี่ยงทางการเงินและ บรรษัทภิบาลมาเป็นกรอบการศึกษาด้วย

บทที่ 3

วิธีดำเนินงานวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง “การพัฒนาระบบสหกรณ์เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงิน” ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในการดำเนินการศึกษาวิจัย ประกอบด้วยแนวทางการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี บทความ งานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับหัวข้องานวิจัย เอกสารราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีการสนทนาสวนบุคคล การสนทนาแบบกลุ่ม การประชุมคณะกรรมการ คณะทำงานที่เป็น คณะทำงาน หรือได้เข้าร่วมดำเนินการ และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้เชี่ยวชาญ ด้านการเงิน ผู้บริหารสหกรณ์ เจ้าหน้าที่ด้านสหกรณ์ และผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์ และเก็บข้อมูล จากการมีส่วนร่วมในกิจกรรมกำหนดนโยบายการลดความเหลื่อมล้ำทางการเงินระหว่างสหกรณ์ ซึ่งเป็นการวิจัยที่เน้นข้อมูลการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยกระบวนการดำเนินการประกอบด้วย

1) การใช้เอกสาร ตำรา และงานวิจัยจากแหล่งข้อมูล เช่น เอกสารจากหน่วยงาน ราชการ ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธปท. สศช. สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานวิจัยอิสระ เช่น TDRi โดยการวิจัยจากข้อมูลส่วนนี้จะปูพื้นฐานของเรื่องที่จะ ทำการศึกษา

2) ข้อมูลจากประสบการณ์หรือจากการมีส่วนร่วมในการทำงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การเข้าถึงบริการทางการเงิน การกำกับดูแลสถาบันการเงิน และการพัฒนาระบบสหกรณ์ ในช่วง เวลา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2550-2563 ที่ผู้วิจัยได้รับข้อมูลที่เป็นประโยชน์ยิ่ง ทั้งยังได้มีโอกาสในการ สนทนา สัมภาษณ์ และแลกเปลี่ยนทัศนะเกี่ยวกับการยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงิน หรือการ พัฒนาระบบสหกรณ์

3) การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลบุคคล โดยแนวทางการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาการ พัฒนาระบบสหกรณ์และนำผลการศึกษาที่ได้ไปนำเสนอ เพื่อให้ผู้ให้การสัมภาษณ์ให้ความเห็น ก่อนจะนำความเห็นมาใช้ในการปรับปรุงผลการศึกษาให้มีความรัดกุม ถูกต้องมากยิ่งขึ้น โดยมีแนว ทางการคัดเลือกบุคคล ดังนี้

3.1) ผู้บริหารสหกรณ์ จำนวน 3 คน เพื่อให้ได้ มุมมองจากสหกรณ์

3.2) ผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์จำนวน 2 คน โดยเป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ได้มี ประสบการณ์ดำเนินงานพัฒนาสหกรณ์ เพื่อให้ได้มุมมองในเชิงการกำหนดแนวทางนโยบาย

3.3) ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินอีกจำนวน 2 คน โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านระบบการเงิน การทำธุรกรรมทางการเงิน และการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อให้ได้มุมมองด้านการเงิน

การวิจัยเชิงคุณภาพที่นำมาใช้ในครั้งนี้ หมายถึง การวิจัยที่เป็นกระบวนการค้นคว้า ใช้วิธีการเฉพาะที่สามารถค้นหาประเด็นทางสังคมหรือเข้าใจปัญหาปรากฏการณ์ของมนุษย์ (Phenomena) ในกระบวนการนี้ไม่เน้นกรอบความคิดที่เคร่งครัดหรือโครงสร้างที่ตายตัว ข้อมูลอาจจะได้มาโดยวิธีการหลากหลาย ผู้วิจัยจะกลั่นกรองเอาข้อมูลที่ได้จากวิธีการหลากหลาย แต่จะต้องไม่ฝืนธรรมชาติที่เป็นจริง (Naturalized) และวิเคราะห์ตีความตามปรากฏการณ์ที่เป็นจริง (ชาย โปธิสิตา, 2564, น.17-19) ดังนั้นแล้ว การวิจัยชิ้นนี้จะยึดกรอบแนวทางระเบียบวิธีตามแนวคิดนี้เป็นฐานวิธีการในการศึกษา เพื่อสามารถตอบปัญหาของการวิจัยและบรรลุวัตถุประสงค์ การวิจัย โดยมุ่งเน้นเจาะจงไปที่ข้อเสนอเชิงนโยบาย อันได้แก่ การพัฒนากลไกการแก้ไขปัญหา ความเหลื่อมล้ำด้านสภาพคล่องเหลือในสหกรณ์ออมทรัพย์ และการขาดแคลนเงินทุนในสหกรณ์ การเกษตร เพื่อให้ประชาชนฐานรากเข้าถึงบริการทางการเงินได้ดีขึ้น

ในการนำเสนอผลการวิจัยในทุกขั้นตอน ผู้วิจัยจะกลั่นกรองข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้ง ข้อมูลเอกสาร ข้อมูลจากการมีส่วนร่วมในกิจกรรม ข้อมูลจากการสนทนาและการเข้าร่วมประชุม ตลอดจนการเข้าไปมีส่วนร่วมในคณะทำงานพัฒนาแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล และนำข้อมูลมาทำการวิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อให้ได้ผลการศึกษาในเบื้องต้น

จากนั้นผู้วิจัยจะนำผลการศึกษาที่ได้เบื้องต้นดังกล่าวนำเสนอต่อผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับ การคัดเลือกแล้ว เพื่อรับฟังความเห็น และนำความเห็นของผู้เชี่ยวชาญมาถ่วงน้ำหนักประเด็นสำคัญ เพื่อนำมาใช้ปรับปรุงผลการศึกษา และนำผลการศึกษาในขั้นตอนสุดท้ายที่ได้ดังกล่าวมาบูรณาการกับ ชุดข้อมูลที่กลั่นกรองแล้วสรุปผลการศึกษาให้เป็นเนื้อเดียวกัน

ทั้งนี้ รายละเอียดขั้นตอนในการดำเนินการวิจัย จะจำแนกองค์ประกอบการศึกษาออกเป็น ส่วนๆ โดยในแต่ละส่วนจะมีองค์ประกอบ ดังนี้คือ

ส่วนที่ 1 จะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ โดยจะระบุถึง สาเหตุของความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ การถอดประสบการณ์การดำเนินการที่ผ่านมาในอดีต ของประเทศไทย การวิเคราะห์ในมิติทางการเงิน

ส่วนที่ 2 จะเป็นการวิเคราะห์ภายใต้กรอบธรรมาภิบาล และ

ส่วนที่ 3 จะเป็นการรับฟังความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ และนำเสนอเป็นข้อเสนอการแก้ พัฒนาระบบสหกรณ์เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงิน เพื่อช่วยการเข้าถึงบริการทางการเงิน ของประชาชนฐานราก

3.1 ผู้ให้ข้อมูลหลัก

เพื่อให้งานวิจัยสามารถตอบคำถามของการศึกษาได้อย่างครอบคลุมผู้วิจัยจึงเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) ซึ่งเป็นการเลือกผู้ให้ข้อมูลหลักให้ตรงตามหลักเกณฑ์หรือจุดมุ่งหมายของผู้วิจัย พิจารณาจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลหลักที่เกี่ยวข้องกับงานการศึกษาด้านสหกรณ์และผู้ควบคุมดูแล และผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินจากภาครัฐและเอกชน โดยผู้ให้ข้อมูลหลักครั้งนี้ประกอบด้วย

- 1) ผู้บริหารสหกรณ์ จำนวน 3 คน เพื่อให้ได้มุมมองจากสหกรณ์
- 2) ผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์ จำนวน 2 คน โดยเป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ได้มีประสบการณ์ดำเนินงานพัฒนาสหกรณ์ เพื่อให้ได้มุมมองในเชิงการกำหนดแนวทางนโยบาย
- 3) ผู้เชี่ยวชาญด้านการเงินอีก จำนวน 2 คน โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านระบบการเงิน การทำธุรกรรมทางการเงิน และการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เพื่อให้ได้มุมมองด้านการเงิน

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัยคุณภาพในครั้งนี้ ตัวผู้วิจัยเองถือเป็นเครื่องมือสำคัญ (Researcher as a Primary Instrument) ในการวิจัยเนื่องจากการใช้เอกสาร การสังเกตการณ์ การดำเนินกิจกรรมมีส่วนร่วมในการประชุมทั้งในและต่างประเทศตลอดระยะเวลาของการศึกษาผู้วิจัยเป็นผู้ทำการเก็บข้อมูล วิเคราะห์ สังเคราะห์ ประมวลผล และจัดทำรายงานข้อมูลทั้งสิ้น

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ดังนี้

- 1) การใช้เอกสาร ตำรา และงานวิจัยจากแหล่งข้อมูล เช่น เอกสารจากหน่วยงานราชการ ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธปท. สศช. สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานวิจัยอิสระ เช่น TDRI
- 2) ข้อมูลจากประสบการณ์หรือจากการมีส่วนร่วมในการทำงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การเข้าถึงบริการทางการเงิน การกำกับดูแลสถาบันการเงิน และการพัฒนาระบบสหกรณ์ ในช่วงเวลา ตั้งแต่ปี พ.ศ.2550-2563

3) การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลบุคคล การสนทนา สัมภาษณ์ และแลกเปลี่ยนทัศนะเกี่ยวกับการยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงิน หรือการพัฒนาาระบบสหกรณ์ ทั้งแบบส่วนบุคคล และการสนทนากลุ่มในการประชุม

การวิเคราะห์ข้อมูล

เมื่อผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลที่สำคัญทั้งหมดตามวัตถุประสงค์การศึกษาแล้ว ผู้วิจัยใช้กระบวนการการจำแนก วิเคราะห์เอกสาร และจัดแบ่งข้อมูลออกเป็นหมวดหมู่ จากนั้นทำการวิเคราะห์องค์ความรู้จากข้อมูลที่รวบรวมได้จำแนกหมวดหมู่ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา และทำการสังเคราะห์ตีความข้อมูลเพื่อนำเสนอข้อค้นพบสำคัญของงานศึกษา

3.4 การตรวจสอบความเที่ยงตรงของข้อมูลและผลการศึกษา

ผู้วิจัยได้บทสรุปและผลของการศึกษาเบื้องต้น ผู้วิจัยได้มีการตรวจทานผลของการศึกษา โดยนำไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญทางการเงินและผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายและนำมาปรับปรุงผลของการศึกษา และจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์เพื่อเผยแพร่ต่อไป



บทที่ 4

ฉกทศน์การเข้าถึงบริการทางการเงิน สถาบันการเงิน และระบบสหกรณ์ในประเทศไทย

โดยที่ระบบการเงินไทยมีความเชื่อมโยงกันในหลายมิติ การวิจัยถึงปัญหาความไม่สมดุลด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความเข้าใจถึงระบบการเงินโดยรวม ดังนั้น ในนี้จึงมุ่งที่จะนำเสนอผลของการศึกษาฉกทศน์ของระบบการเงินไทย เพื่อสร้างความเข้าใจในระนาบกว้างก่อน โดยบทที่ 2 จะประกอบด้วย การฉายภาพสถานะการเข้าถึงบริการทางการเงินในประเทศไทย เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ว่าการแก้ปัญหาสภาพคล่องในระบบสหกรณ์สามารถจะปิดช่องว่างบริการทางการเงินในด้านใดได้บ้าง ภาพของสถานะปัญหาหนี้ครัวเรือน ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการเข้าถึงบริการสินเชื่อ รวมถึงทักษะทางการเงินที่จะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาหนี้ครัวเรือนต่อไป นอกจากนี้ บทที่ 2 ยังได้นำเสนอสถาบันการเงินในประเทศไทยว่ามีประเภทใดบ้าง มีธุรกรรมในรูปแบบใด โดยเฉพาะการช่วยเหลือประชาชนระดับฐานราก เพื่อจะได้เห็นภาพว่าระบบสหกรณ์อยู่ตรงไหนของระบบ มีกรอบกฎหมายและการกำกับดูแลในลักษณะใด เพื่อใช้เปรียบเทียบกับระบบสหกรณ์ต่อไป รวมทั้งได้ทบทวนถึงการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความไม่สมดุลด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ที่ผ่านมา เพื่อจะได้นำไปถอดบทเรียนในการวิจัยต่อไป

4.1 ความสามารถในการเข้าถึงและศักยภาพทางการเงินของประชาชน

4.1.1 ระดับการเข้าถึงบริการทางการเงิน

ในปี 2563 ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้สำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน พบว่า ภาพรวมครัวเรือนร้อยละ 95.7 มีการใช้บริการทางการเงิน ในขณะที่ร้อยละ 4.03 ไม่มีการใช้บริการทางการเงิน ซึ่งในสัดส่วนนี้ มีครัวเรือนร้อยละ 0.3 ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน (มีความต้องการแต่ไม่สามารถใช้บริการได้) ซึ่งมีสัดส่วนลดลงอย่างมากเมื่อเทียบกับผลสำรวจปี 2561 (ร้อยละ 1.4) ส่วนที่เหลือร้อยละ 4 เป็นกลุ่มที่เลือกไม่ใช้บริการทางการเงิน (ไม่ต้องการใช้หรือไม่มีการใช้บริการทางการเงิน) ซึ่งมีสัดส่วนลดลงค่อนข้างมากเมื่อเทียบกับปี 2561 (ร้อยละ 9.6) แสดงให้เห็นว่าครัวเรือนมีความต้องการใช้บริการทางการเงินเพิ่มขึ้นในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา โดยหากพิจารณาการเพิ่มขึ้นของการใช้บริการจากผู้ให้บริการกลุ่มต่าง ๆ เทียบกับปี 2561

พบว่า คริวเรือนมีการใช้บริการจากผู้ให้บริการในระบบเพิ่มขึ้นสูงสุด (เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.1) รองลงมาเป็นผู้ให้บริการกึ่งในระบบ ขณะที่การให้บริการจากนอกระบบยังอยู่ที่เท่าเดิมที่ร้อยละ 1.7 จึงอาจสรุปได้ว่าความต้องการใช้บริการทางการเงินที่เพิ่มขึ้นนี้ ได้รับการตอบสนองจากผู้ให้บริการในระบบเป็นส่วนใหญ่ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564)

สำหรับคริวเรือนที่มีการใช้บริการทางการเงิน พบว่า มีการใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์ ร้อยละ 61.5 รองลงมาเป็นการใช้บริการสถาบันการเงินเฉพาะกิจร้อยละ 27.2 และบางส่วนใช้บริการกับผู้ให้บริการนอกระบบ ในขณะที่คริวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินพบว่ามีมาจากเกือบทุกกลุ่มระดับรายได้และแหล่งที่อยู่อาศัย สาเหตุของการเพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งน่าจะมาจากความต้องการใช้บริการทางการเงินที่สูงขึ้นแต่บางส่วนยังไม่ได้รับการตอบสนอง ทั้งนี้ คริวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดและอาศัยอยู่ในภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีสัดส่วนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินสูงสุด อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาตามเขตที่อยู่อาศัยพบว่า คริวเรือนที่อาศัยในเมืองและนอกเมืองมีสัดส่วนการไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเป็นผลสะท้อนจากการกระจายตัวของผู้ให้บริการกลุ่มต่าง ๆ ระหว่างเขตในเมืองและนอกเมืองที่ดีขึ้น นอกจากนี้ ในปี 2556 ธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank : ADB) ได้จัดทำรายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินของประเทศไทยให้กับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังในปีนั้น พบว่า ในภาพรวมประชาชนส่วนใหญ่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้ เห็นได้จากสัดส่วนประชากรที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป มีบัญชีเงินฝากกับธนาคารสูงถึงร้อยละ 74 และใช้บริการทางการเงินอื่นๆ กับสถาบันการเงินในระบบร้อยละ 25 ในขณะที่สัดส่วนผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินมีเพียงร้อยละ 1 โดยรายงานของ ADB ระบุว่า ประเทศไทยมีการเข้าถึงบริการทางการเงินในระดับสูง เนื่องจากการขยายตัวของการดำเนินการของสถาบันการเงินเฉพาะกิจและกลุ่มออมทรัพย์ในชุมชนต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายของภาครัฐที่มุ่งเน้นการขยายโอกาสในการเข้าถึงบริการทางการเงินให้กับประชาชนที่ยังเข้าไม่ถึงได้มีโอกาสนในการใช้บริการมากขึ้น เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โครงการประกันภัยพืชผล และกองทุนภัยพิบัติแห่งชาติ เป็นต้น

4.1.2 การเข้าถึงบริการด้านเงินฝาก

ผลสำรวจของ ธปท. ในปี 2563 พบว่า คริวเรือนมีการใช้บริการด้านเงินฝากร้อยละ 97.2 ใกล้เคียงกับผลการสำรวจในปี 2561 (ร้อยละ 96.69) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการใช้บริการจากผู้ให้บริการในระบบ โดยใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศร้อยละ 58.0 และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ร้อยละ 26.8 ขณะที่คริวเรือนที่ไม่ใช้บริการร้อยละ 13 แบ่งเป็นคริวเรือนที่เลือกที่จะไม่ใช้บริการร้อยละ 8.8 และคริวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ร้อยละ 2.8 เมื่อเปรียบเทียบกับผล

สำรวจ ปี 2561 จะเห็นว่าครัวเรือนมีการใช้บริการด้านเงินฝากเพิ่มขึ้น โดยใช้บริการเพิ่มขึ้นจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นสำคัญ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564) อย่างไรก็ตาม ใด ผลการสำรวจพบว่า แม้ระดับการเข้าถึงบริการด้านเงินฝากของครัวเรือนอยู่ในระดับค่อนข้างสูง แต่ยังมีปัญหาจากการใช้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาจากการเดินทางไกล/ไม่สะดวก/มีสาขาให้บริการน้อย นอกจากนี้ ครัวเรือนบางส่วนประสบปัญหาค่าธรรมเนียม/ค่าธรรมเนียมบัญชีที่สูงเกินไป รวมทั้งไม่พึงพอใจในการให้บริการ

ส่วนผลสำรวจในอดีตได้มีการสำรวจโดย ADB ปี 2556 พบว่า การเข้าถึงและการใช้บริการฝากเงินของประชาชนยังคงเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับผลสำรวจของ ธปท. ในปี 2553 และ 2556 ที่พบว่า ประชาชนส่วนมากสามารถเข้าถึงบริการฝากเงินและมักจะใช้บริการของธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก โดยผลการสำรวจของ ADB ระบุว่า ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ส่วนใหญ่ร้อยละ 68 มีความสามารถในการออม แต่มีผู้ที่ฝากเงินเป็นประจำในสถาบันการเงินในระบบร้อยละ 53 โดยในจำนวนนี้ใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 50 รองลงมาเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการใช้จ่ายและเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิดในอนาคตเป็นหลัก นอกจากนี้ ประชาชนในชนบทยังมีรูปแบบการออมนอกเหนือจากการฝากเงินในระบบ เช่น การเก็บเงินสดไว้ที่บ้าน การออมในรูปทองคำและเครื่องประดับ ทั้งนี้ ผลการสำรวจพบว่า การฝากเงินในกลุ่มออมทรัพย์ได้รับความนิยมมากในชนบท โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่พบว่า ผู้ใช้บริการฝากเงินกับกลุ่มออมทรัพย์มีประมาณ 9.8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 19 ของประชากรที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป โดยกลุ่มออมทรัพย์มีการให้บริการทั้งเงินฝาก สิ้นเชื่อ รวมถึงประกันและสวัสดิการภายในชุมชนอีกด้วย

เมื่อพิจารณากลุ่มลูกค้าของสถาบันการเงินที่ให้บริการเงินฝากพบว่า ลูกค้าที่ใช้บริการสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กองทุนหมู่บ้าน และองค์กรการเงินชุมชน มักจะมีรายได้ต่ำกว่า 12,000 บาทต่อเดือน และเมื่อพิจารณาจำนวนเงินออมที่มีการออมแต่ละเดือน พบว่า ประชาชนส่วนใหญ่ร้อยละ 61 ออมเงินน้อยกว่าเดือนละ 2,000 บาท รองลงมาเป็นการออมเงินเดือนละ 2,000 ถึง 4,000 บาท ร้อยละ 15 ออมเงินเดือนละ 4,000 ถึง 6,000 บาท ร้อยละ 11 ออมเงินเดือนละ 6,000 ถึง 10,000 บาท ร้อยละ 8 และมีประชาชนที่ออมมากกว่าเดือนละ 10,000 เพียงร้อยละ 7 (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2558)

4.1.3 การเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อ

ผลสำรวจของ ธปท. ในปี 2563 พบว่า ครัวเรือนมีการใช้บริการด้านสินเชื่อร้อยละ 95 ลดลงจากผลการสำรวจเมื่อปี 2561 (ร้อยละ 95.8) ส่วนใหญ่เป็นการใช้บริการจากสถาบันการเงิน

เฉพาะกิจร้อยละ 17.5 ธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศร้อยละ 9.9 และกองทุนหมู่บ้านฯ ร้อยละ 7.1 เมื่อเปรียบเทียบกับผลสำรวจปี 2561 พบว่า ครัวเรือนใช้บริการด้านสินเชื่อลดลง โดยมาจาก การที่เข้าไม่ถึงมากขึ้น และเป็นที่น่าสังเกตว่าครัวเรือนหันมาใช้บริการกับธนาคารพาณิชย์เพิ่มมากขึ้น โดยมีอัตราการส่วนเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 2.3 จากการสำรวจครั้งก่อน ขณะที่ครัวเรือนที่ไม่มีการใช้บริการร้อยละ 54.5 นั้น แบ่งเป็นครัวเรือนที่เลือกที่จะไม่ใช้บริการถึงร้อยละ 49.50 และครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ร้อยละ 5.0 สำหรับครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อพบว่า เป็นกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลาง อาศัยอยู่ในเขตเมือง ในกรุงเทพฯและปริมณฑล และภาคกลาง ซึ่งอาจเนื่องมาจากครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดถึงรายได้ต่ำ และครัวเรือนที่อยู่นอกเมือง อาจมีทางเลือกในการใช้บริการจากผู้ให้บริการที่เป็นกองทุนหมู่บ้านฯ หรือองค์กรการเงินชุมชน ในขณะที่ครัวเรือนที่มีรายได้ปานกลาง อาศัยอยู่ในเมือง ในกรุงเทพฯและปริมณฑลและภาคกลาง จำเป็นต้องพึ่งพาผู้ให้บริการในระบบซึ่งมีเงื่อนไขในการให้สินเชื่อที่ค่อนข้างเข้มงวดกว่ากลุ่มผู้ให้บริการอื่น ๆ ที่อยู่นอกเมือง (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564)

ผลการสำรวจ พบว่า ปัญหาจากการใช้บริการสินเชื่อส่วนใหญ่มาจากดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมที่สูงเกินไป รองลงมาเป็นปัญหาความยุ่งยากและเงื่อนไขในการกู้ และวงเงินกู้ที่ได้รับไม่เพียงพอ ส่วนผลสำรวจการเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อของ ADB ในปี 2556 พบว่าประชาชนที่มีอายุ 18 ปี ขึ้นไป ร้อยละ 46 มีการใช้บริการสินเชื่อในช่วง 12 เดือนที่ผ่านมา โดยมีวัตถุประสงค์ในการขอสินเชื่อส่วนใหญ่ร้อยละ 37 เพื่อการบริโภคในชีวิตประจำวัน รองลงมามีวัตถุประสงค์เพื่อซื้อยานพาหนะร้อยละ 14 เพื่อการศึกษาร้อยละ 14 เพื่อนำไปชำระหนี้อื่นร้อยละ 12 เพื่อใช้ในการประกอบอาชีพร้อยละ 9 สำหรับด้านผู้ให้บริการสินเชื่อในภาพรวมพบว่า ประชาชนที่มีการกู้ยืมเงินในปี 2556 ส่วนใหญ่ร้อยละ 32 ใช้บริการจากกองทุนหมู่บ้าน ใกล้เคียงกับสัดส่วนการให้บริการจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ร้อยละ 31 รองลงมาได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ร้อยละ 9 กลุ่มออมทรัพย์ร้อยละ 7 ผู้ให้กู้นอกระบบร้อยละ 7 และบริษัทผู้ประกอบการธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ (Non - Bank) ร้อยละ 5 (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564)

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผู้ให้บริการสินเชื่อตามภูมิภาคของประเทศไทยพบว่า ประชาชนในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ใช้บริการจากกองทุนหมู่บ้านฯ มากที่สุด รองลงมาเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กลุ่มออมทรัพย์ และผู้ให้กู้นอกระบบ ขณะที่ประชาชนในภาคกลางภาคใต้ และกรุงเทพมหานครใช้บริการจาก Non - Bank มากที่สุด รองลงมาเป็นธนาคารพาณิชย์และผู้ให้กู้นอกระบบ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564)

4.1.4 การเข้าถึงบริการด้านการโอนและชำระเงิน

ผลสำรวจของ ธนาคารแห่งประเทศไทย ในปี 2563 พบว่า ครัวเรือนมีการใช้บริการร้อยละ 97.2 ลดจากร้อยละ 97.8 ในปี 2561 โดยส่วนใหญ่เป็นการใช้บริการกับผู้ให้บริการในระบบ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ไทยและต่างประเทศร้อยละ 42.1 และสถาบันการเงินเฉพาะกิจร้อยละ 7.9 แต่ก็มีบริการจากผู้ให้บริการนอกระบบเพิ่มขึ้นจากปี 2561 ด้วยเช่นกัน ขณะที่ครัวเรือนที่ไม่มีการใช้บริการร้อยละ 47.4 นั้น แบ่งเป็นครัวเรือนที่เลือกที่จะไม่ใช้บริการร้อยละ 44.6 ซึ่งน้อยกว่าผลสำรวจในปี 2561 ที่มีครัวเรือนที่เลือกจะไม่ใช้บริการถึงร้อยละ 53.3 แสดงให้เห็นว่าความต้องการบริการด้าน โอนเงินและชำระเงินเพิ่มสูงขึ้นจากครั้งก่อนมากกว่าความต้องการบริการด้าน เงินฝากและสินเชื่อ และครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ร้อยละ 2.8 ซึ่งสูงกว่าผลสำรวจในปี 2561 เล็กน้อย จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความต้องการใช้บริการที่เพิ่มขึ้นในช่วงที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ได้รับการตอบสนองจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมทั้งผู้ให้บริการนอกระบบ แต่ยังคงมีความต้องการบางส่วนที่ไม่ได้รับการตอบสนอง (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564)

4.1.5 โครงสร้างหนี้ครัวเรือน

ธนาคารแห่งประเทศไทย (2562) ระบุว่า สัดส่วนหนี้สินภาคครัวเรือนต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ขยายตัวอย่างต่อเนื่องในช่วง 14 ปีที่ผ่านมา โดยพิจารณาจากเงินให้กู้ยืมแก่ภาคครัวเรือนที่ขยายตัวสูงกว่าการขยายตัวของ GDP มาโดยตลอด ทำให้หนี้สินภาคครัวเรือนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 54.4 ของ GDP ในไตรมาส 1 ปี 2550 เป็นร้อยละ 89.3 ของ GDP ในไตรมาส 3 ปี 2564 ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของหนี้สินภาคครัวเรือนในช่วงที่ผ่านมา มีหลายปัจจัย โดยเฉพาะการดำเนินนโยบายของรัฐบาลต่าง ๆ เช่น โครงการรถยนต์คันแรก เป็นต้น ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงโครงสร้างของหนี้สินภาคครัวเรือน โดยอาศัยผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของปี 2564 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าครัวเรือนเกินครึ่งเป็นครัวเรือนที่มีหนี้สิน (ร้อยละ 51.5) โดยมีจำนวนหนี้สินเฉลี่ย 205,679 บาทต่อครัวเรือน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการก่อหนี้เพื่อใช้ในครัวเรือน 155,166 บาท ประกอบด้วยหนี้เพื่อใช้จ่ายในการอุปโภคบริโภค 78,204 บาท หนี้เพื่อซื้อ/เช่าซื้อบ้านและ/หรือที่ดิน 73,808 บาท และหนี้เพื่อใช้ในการศึกษามีเพียง 3,154 บาท เท่านั้น ในขณะที่หนี้เพื่อใช้ในการลงทุนและอื่น ๆ มีจำนวน 50,513 บาทนั้น ส่วนใหญ่เป็นหนี้ที่ใช้ทำการเกษตร 32,379 บาท รองลงมาเป็นหนี้เพื่อใช้ทำธุรกิจ 17,144 บาท และหนี้อื่น ๆ เช่น หนี้จากการค้าประกันหนี้ค่าปรับ/จ่ายค่าเสียหาย อีก 990 บาท เมื่อพิจารณาครัวเรือนที่มีหนี้สิน ซึ่งบางครัวเรือนอาจมีการกู้เงินจากหลายแหล่ง ในปี 2564 พบว่าแหล่งเงินกู้หลักส่วนใหญ่เป็นแหล่งเงินกู้ในระบบ คือ ธนาคารร้อยละ 73.1 ซึ่งธนาคารที่มีการกู้เงินมากที่สุดร้อยละ 26.9 คือ

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งเป็นการกู้เพื่อลงทุนในการประกอบอาชีพทางการเกษตร รวมทั้งจัดหาวัสดุอุปกรณ์ทางการเกษตร การจัดหาเครื่องจักร เครื่องยนต์ที่ใช้ในกิจกรรมทางการเกษตร รองลงมาเป็นการเงินอื่น ๆ (ร้อยละ 22.8) สำหรับแหล่งเงินทุนนอกระบบ เช่น นายทุนเงินกู้ ญาติ เพื่อนบ้าน เป็นต้น มีเพียงร้อยละ 5.4 (สำนักงานสถิติ, 2565)

จากข้อมูลด้านหนี้ครัวเรือนนี้ จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือนของ ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่พบว่าการใช้บริการทางการเงินของภาคครัวเรือนยังคงมีการขยายตัว ในขณะที่ภาคครัวเรือนมักใช้บริการจากสถาบันการเงินในระบบเป็นหลัก ในขณะที่ยังมีครัวเรือนส่วนน้อยที่เลือกใช้บริการทางการเงินนอกระบบเป็นที่พึ่งสำคัญ

4.1.6 ความรู้ความเข้าใจทางการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ร่วมกับสำนักงานสถิติแห่งชาติในการสำรวจระดับทักษะทางการเงินของคนไทยตามกรอบของ The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) ครอบคลุมกลุ่มตัวอย่างทุกจังหวัดทั่วประเทศ จำนวนทั้งสิ้น 11,901 ครัวเรือน โดยภาพรวมผลการสำรวจปี 2563 พบว่าคนไทยมีพัฒนาการระดับทักษะทางการเงินดีขึ้นอยู่ที่ร้อยละ 71.0 สูงกว่าการสำรวจครั้งก่อนในปี 2561 (ร้อยละ 66.2) และสูงกว่าค่าเฉลี่ยการสำรวจทักษะทางการเงินครั้งล่าสุดของ OECD ในปี 2563 (ร้อยละ 60.5) เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของทักษะทางการเงินทั้ง 3 ด้าน พบว่าคนไทยมีพัฒนาการดีขึ้นในทุกด้าน โดยความรู้ทางการเงินอยู่ที่ร้อยละ 62.9 (ร้อยละ 55.7 ในปี 2561) ปรับตัวดีขึ้นในทุกหัวข้อแต่ยังมีหัวข้อที่สามารถพัฒนาและส่งเสริมเพิ่มเติม ได้แก่ การคำนวณดอกเบี้ยเงินฝากทบต้น การกระจายความเสี่ยงในการลงทุน และมูลค่าของเงินตามกาลเวลา ด้านพฤติกรรมทางการเงินอยู่ที่ร้อยละ 71.1 (ร้อยละ 67.8 ในปี 2561) โดยหัวข้อการจัดสรรเงินก่อนใช้และศึกษาข้อมูลจากแหล่งที่น่าเชื่อถือมีคะแนนเพิ่มขึ้นมาก อย่างไรก็ตาม หัวข้อการบริหารจัดการเงินเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาเงินไม่พอใช้มีคะแนนลดลง ขณะที่ด้านทัศนคติทางการเงินอยู่ที่ร้อยละ 82.0 (ร้อยละ 78.0 ในปี 2561) มีพัฒนาการดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะทัศนคติในเรื่องการวางแผนเพื่ออนาคตในระยะยาวเป็นหัวข้อที่มีพัฒนาการจากปี 2561 มากที่สุด ซึ่งความไม่มั่นคงทางรายได้จากวิกฤตการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 น่าจะมีส่วนทำให้ประชาชนตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมพร้อมรับมือกับเหตุการณ์ในอนาคตมากขึ้น สำหรับการสำรวจทัศนคติและพฤติกรรมการออม พบว่าสัดส่วนผู้มีเงินออมในกลุ่มตัวอย่างเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 74.7 ในปี 2563 (จากร้อยละ 72.0 ในปี 2561) และคนส่วนใหญ่มีความตระหนักเรื่องการออมเงินเพื่อใช้ในยามฉุกเฉิน และการออมเพื่อการเกษียณ ซึ่งการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19

น่าจะเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนตระหนักถึงความจำเป็นของการเก็บเงินสำรองมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ใด มีเพียงร้อยละ 38 ที่มีเงินสำรองอยู่ได้เกิน 3 เดือนหากต้องหยุดงานกะทันหัน แสดงให้เห็นว่ายังมี ความจำเป็นต้องส่งเสริมการออมให้บรรลุเป้าหมาย ทั้งนี้ แรงจูงใจสำคัญในการออมมาจากการมี เป้าหมายหรือแผนที่ชัดเจนที่จะต้องใช้จ่ายเงินในอนาคต แต่มีเพียงร้อยละ 19.7 ที่จัดสรรเงินเพื่อออม ก่อนนำเงินไปใช้จ่ายจึงอาจเป็นเหตุผลที่ทำให้เป้าหมายการออมไม่สำเร็จ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564)

นอกจากนี้ การประเมินระดับความรู้ทางการเงินยังมีผลการสำรวจความรู้ทางการเงินของ ประชาชนไทย ภายใต้โครงการให้ความรู้ทางการเงินแก่ประชาชนของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ร่วมกับมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ในปี 2556 (เป็นการสำรวจเพียงครั้งเดียว) ซึ่งแบ่งระดับความรู้ทางการเงินของประชาชนเป็นระดับต่าง ๆ และทำการสำรวจจากกลุ่ม ประชาชนที่เป็นนักเรียน นักศึกษา จนถึงผู้ประกอบการอาชีพต่าง ๆ พบว่าประชาชนส่วนใหญ่มีระดับ ความรู้ทางการเงินในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ (ร้อยละ 44.19) ซึ่งหมายถึงบุคคลที่ไม่มีปัญหาทาง การเงิน (แต่เคยมี) เริ่มมีการออม มีการวางแผนทางการเงิน มีการกู้จากแหล่งเงินทุนที่ไม่ใช่สถาบัน การเงินร้อยละ 20 - 50 ของหนี้สินทั้งหมด มีการติดตามข่าวสารและมีการลงทุนเบื้องต้น เมื่อเกิด วิกฤตทางการเงินมีความสามารถในการบริหารจัดการได้ค่อนข้างดี และในระดับต่ำ (ร้อยละ 25.69) ซึ่งหมายถึง บุคคลที่มีปัญหาทางการเงิน ไม่มีการออม ไม่มีการวางแผนทางการเงินมีการกู้จาก แหล่งเงินทุนที่ไม่ใช่สถาบันการเงินมากกว่าร้อยละ 50 ของหนี้สินทั้งหมด ไม่มีการติดตามข่าวสาร ทางการเงิน แต่สนใจที่จะแก้ปัญหาทางการเงินของตนเอง ในขณะที่สัดส่วนของประชาชนที่มี ความรู้ทางการเงินในระดับสูงมีเพียงแค่ร้อยละ 4.88 เท่านั้น (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2558)

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยของทั้งประเทศแล้วพบว่า กลุ่มเอกชนอาชีพอิสระ (รายได้ต่ำ) มีความรู้ความเข้าใจต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของคนทั้งประเทศ (ระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ) ถึงร้อยละ 45.90 รองลงมา ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยคนทั้งประเทศร้อยละ 37.24 และ กลุ่มครัวเรือน ร้อยละ 33.0 และพบว่ากลุ่มภาคเอกชนอิสระ (รายได้ต่ำ) และกลุ่มเกษตรกรมีการ กระจายตัวในระดับความรู้ทางการเงินต่ำกว่ากลุ่มอาชีพอื่น โดยมีรายละเอียดเฉพาะด้านในส่วน ของกลุ่มที่มีปัญหาด้านความรู้ความเข้าใจทางการเงิน พร้อมข้อเสนอแนะ ดังนี้ (สำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง, 2558)

1) กลุ่มภาคเอกชนอิสระ (รายได้ต่ำ)

ด้านการวางแผนทางการเงิน : มีการวางแผนทางการเงินล่วงหน้าบ้าง แต่ยังคง มีปัญหาารายรับไม่เพียงพอต่อรายจ่าย เนื่องจากเกิดเหตุการณ์ไม่คาดคิด ส่วนผู้ที่ไม่มีการวางแผน

สาเหตุหลักคือไม่มีเงินเพียงพอ นอกจากนี้ หากมีเงินไม่เพียงพอคนกลุ่มนี้จะทำการกู้ยืมเป็นลำดับแรก รองลงมาจึงค่อยลดรายจ่าย (ข้อเสนอ ให้ความรู้ โดยเฉพาะทางด้านความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นได้ เพื่อให้การวางแผนทางการเงินครอบคลุมมากขึ้น และสนับสนุนให้ผู้ที่ยังไม่มีแผน ริเริ่มการวางแผนอย่างง่าย โดยปรับทัศนคติเพื่อลดรายจ่ายเป็นลำดับแรก)

ด้านการลงทุน : พบว่าส่วนใหญ่มีบัญชีออมทรัพย์เป็นหลัก มีการทำประกันชีวิตน้อย เนื่องจากไม่มีความสามารถในการจ่ายเบี้ยประกันได้ และพบว่ามี การซื้อสลากกินแบ่ง/หวย และเล่นการพนันสูงถึงร้อยละ 61.4 โดยเฉลี่ยต่อเดือนไม่เกิน 1 พันบาท ดังนั้น จึงควรสนับสนุนให้นำเงินดังกล่าวไปลงทุนด้านอื่น หรือการออมทรัพย์ในรูปแบบของการประกันชีวิตมากขึ้น

ด้านการจัดการการเงินระยะสั้น : มีปัญหาการชำระหนี้ไม่ทันเวลาค่อนข้างมาก เนื่องจากไม่มีเงินมาจ่าย และสาเหตุที่รายได้ไม่พอรายจ่ายเพราะรายได้ไม่สม่ำเสมอ เกิดเหตุการณ์ไม่คาดคิด และมีการใช้จ่ายเกินความจำเป็น จึงควรมีการเปลี่ยนค่านิยมในการใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเฉพาะสิ่งจำเป็น และพัฒนาการสร้างรายได้ที่มีความสม่ำเสมอมากยิ่งขึ้น

2) กลุ่มเกษตรกร

ด้านการวางแผนทางการเงิน : มักไม่มีการวางแผน เนื่องจากไม่มีเวลา ไม่มีเงินพอ และไม่มีความรู้ จึงควรส่งเสริมการบริหารเงินออม การวางแผนค่าใช้จ่าย และการดำรงชีวิตอย่างพอเพียงในระยะยาว

ด้านการแก้ปัญหาและการเข้าถึงข้อมูลด้านการเงิน : ไม่มีการติดตามข่าวสารทางการเงิน เนื่องจากไม่มีเวลา และไม่ทราบแหล่งที่ปรึกษา จึงควรเพิ่มช่องทางและความถี่ในการเข้าถึงข้อมูลทางการเงิน และกระจายแหล่งที่ปรึกษาทางการเงินมากขึ้น

ด้านการจัดการการเงินระยะสั้น : เกษตรกรมักประสบปัญหารายได้ไม่เพียงพอ และไม่สามารถควบคุมค่าใช้จ่ายได้ ทำให้มีปัญหาหนี้สิน และไม่มีการออม จึงควรมีมาตรการสนับสนุนการเพิ่มรายได้ ลดและบริหารรายจ่าย และส่งเสริมการทำการเกษตรตามแนวเศรษฐกิจพอเพียง

4.2 สถาบันการเงินในประเทศไทย

ในปัจจุบันมีสถาบัน/องค์กรที่ทำหน้าที่ในการให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนทั่วไปในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งในภาพรวมแล้ว จะเห็นได้ว่าธนาคารพาณิชย์ทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการหลักในระบบการเงิน ทั้งในส่วนของสัดส่วนเงินฝากและสินเชื่อต่อปริมาณทั้งระบบที่อยู่ในระดับร้อยละ 69.2 และ 70.2 ตามลำดับ ในขณะที่หน่วยงานที่มีบทบาทรองลงมาได้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ซึ่งมีสัดส่วนเงินฝากและสินเชื่อเท่ากับร้อยละ 22.3 และ 21.5 ในขณะที่องค์กรอื่น ๆ เช่น สหกรณ์ หรือกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ยังคงมีบทบาทค่อนข้างน้อย (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560) อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเฉพาะในส่วนของสินเชื่อระดับฐานรากที่สะท้อนถึงการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนโดยตรงแล้ว จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของสินเชื่อฐานรากต่อสินเชื่อทั้งระบบคิดเป็นร้อยละ 23.9 ในขณะที่หน่วยงานที่ทำหน้าที่หลักในการให้สินเชื่อแก่กลุ่มประชาชนฐานรากได้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เนื่องจากหน่วยงานเหล่านี้มีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะ ซึ่งมักมุ่งเน้นไปที่การให้บริการแก่ประชาชนหรือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยเป็นหลัก โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีสัดส่วนของสินเชื่อฐานรากคิดเป็นร้อยละ 56.4 ของสินเชื่อฐานรากทั้งหมด รองลงมาได้แก่สหกรณ์และเครดิตยูเนียน คิดเป็นร้อยละ 26.3 ในขณะที่สัดส่วนสินเชื่อในระดับฐานรากจากธนาคารพาณิชย์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล และกลุ่มพึ่งตนเอง คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 9.4 4.3 2.8 และ 0.8 ตามลำดับ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560) ทั้งนี้ หากพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่าการดำเนินการของผู้ให้บริการทางการเงินแต่ละประเภทจะมีรูปแบบ วัตถุประสงค์ และบทบาทในการดำเนินการที่แตกต่างกัน โดยสามารถสรุปสถานะและบทบาทของผู้ให้บริการแต่ละประเภทได้ดังนี้

4.2.1 ธนาคารพาณิชย์

ธนาคารพาณิชย์ (ซึ่งรวมถึงสาขาของธนาคารต่างประเทศ) เป็นสถาบันการเงินหลักที่ให้บริการทางการเงินที่หลากหลาย เช่น การรับฝากเงินจากประชาชน การให้สินเชื่อ บริการด้านการโอนและชำระเงิน รวมทั้งผลิตภัณฑ์ทางการเงินอื่น ๆ โดยข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย สิ้นเดือนธันวาคม 2564 พบว่าธนาคารพาณิชย์มีจำนวน 29 แห่ง และมีปริมาณธุรกรรมด้านเงินฝากจำนวน 15,317,942 ล้านล้านบาท ด้านสินเชื่อจำนวน 16,509,356 ล้านบาท (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2565) โดยปัจจุบัน ธนาคารพาณิชย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบธนาคารพาณิชย์ของประชาชนผู้มีรายได้น้อยยังมีข้อจำกัด เช่น การกระจุกตัวของสาขาที่อยู่ในเขตเมือง โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและภาคกลางที่มีสัดส่วนสาขาของธนาคารพาณิชย์คิดเป็นกว่าร้อยละ 62.4 ของสาขาธนาคารพาณิชย์ทั้งหมด และการเข้าถึงบริการด้านสินเชื่อ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านหลักทรัพย์ค้ำประกัน ความไม่แน่นอนของรายได้ อีกทั้งธนาคารพาณิชย์เน้นการให้บริการสินเชื่อที่มีวงเงินค่อนข้างสูง โดยอยู่ประมาณ 300,000 บาทต่อรายขึ้นไป เนื่องจากการให้สินเชื่อวงเงินตั้งแต่ 300,000 บาทลงมา มีต้นทุนการดำเนินงานค่อนข้างสูงและผู้ใช้บริการของระบบธนาคารพาณิชย์

ด้านสินเชื่อส่วนใหญ่จะเป็นผู้ประกอบการรายใหญ่ ทำให้ภาคประชาชนที่ประกอบธุรกิจในระดับ Micro – Enterprise ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินของธนาคารพาณิชย์ได้เท่าที่ควร (จากการหารือกับเจ้าหน้าที่ ธปท กับผู้วิจัย : สัมภาษณ์ส่วนบุคคล) ที่ผ่านมามีการสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ให้บริการทางการเงินในระดับฐานรากมากขึ้น โดยที่ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินหลักของระบบการเงิน ในการจัดทำแผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 2 (2553 – 2557) จึงได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์มีส่วนในการส่งเสริมสนับสนุนให้มีบริการทางการเงินที่เหมาะสมกับกลุ่มประชาชนที่ยังขาดโอกาสการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยการผ่อนคลายนเกณฑ์กำกับดูแลเพื่อเอื้อต่อการให้บริการทางการเงิน ตลอดจนส่งเสริมให้มีรูปแบบธุรกิจที่สามารถให้บริการในกลุ่มผู้ประกอบการรายย่อยหรือประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้มากขึ้น ซึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ออกแนวนโยบายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามแผนดังกล่าว ดังนี้

1) ประกาศ ธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การใช้บริการจากบุคคลภายนอก (Outsourcing) ในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน เพื่อเป็นการลดต้นทุนเพิ่มความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) ประกาศ ธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การแต่งตั้งตัวแทนของสถาบันการเงิน (Banking Agent) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มช่องทางการให้บริการแก่ลูกค้าและประชาชน โดยให้ธนาคารแต่งตั้งตัวแทนในการให้บริการด้านการเงินได้ พร้อมทั้งขยายขอบเขตของตัวแทนให้ครอบคลุมถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมถึงขยายบริการให้ครอบคลุมถึงการชำระค่าอุปโภคบริโภค และค่าสินค้าและบริการ

3) แนวนโยบายสินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ เพื่อสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อไมโครไฟแนนซ์ ซึ่งเป็นสินเชื่อที่มีวงเงินไม่เกิน 200,000 บาท โดยธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดรูปแบบธุรกิจ รวมถึงประเภทเอกสารหรือหลักฐานแสดงรายได้ที่ใช้ประกอบการได้เองตามความเหมาะสม และสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ย หรือค่าบริการต่าง ๆ หรือเบี้ยปรับจากการชำระหนี้ล่าช้ารวมกันไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี

แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงินระยะที่ 3 (2559 – 2563) ได้ประเมินโครงสร้างระบบสถาบันการเงินสำหรับระยะต่อไป (Financial landscape) เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพและเสถียรภาพของระบบ โดยรวมผลการประเมินระบบสถาบันการเงินในช่วงที่ผ่านมา พบว่า สถาบันการเงินยังให้บริการไม่ทั่วถึงหรือมีรูปแบบบริการที่ไม่หลากหลาย ขณะเดียวกันผู้ให้บริการทางการเงินที่มีใช่สถาบันการเงิน (Non-Banks) เข้ามามีบทบาทในการให้บริการทางการเงินผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น ประกอบกับการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคและการเปิดเสรีทางการเงินระหว่างกันเป็นทั้งโอกาสและความท้าทายในการแข่งขันของสถาบันการเงิน อันอาจส่งผลกระทบต่อ

เปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบสถาบันการเงินในระยะต่อไป แผนพัฒนาฯ ระยะที่ 3 จึงจะประเมินโครงสร้างระบบสถาบันการเงินและกำหนดภูมิทัศน์ (Landscape) ที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงการพิจารณาปรับบทบาทของผู้ให้บริการปัจจุบันและเพิ่มผู้ให้บริการรายใหม่ เพื่อให้ระบบสถาบันการเงินมีความมั่นคง มีเสถียรภาพ มีประสิทธิภาพและรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศในระยะต่อไป และได้กำหนดให้มีการส่งเสริมการเข้าถึงบริการทางการเงิน (Access) เพื่อให้ประชาชนรายย่อย กลุ่มธุรกิจขนาดเล็ก กลาง และใหญ่ เข้าถึงบริการและผลิตภัณฑ์ทางการเงินได้อย่างเหมาะสม ทัวถึง และสอดคล้องกับความต้องการ เพื่อเอื้อต่อการเติบโตของเศรษฐกิจระยะยาว

4.2.2 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการทางการเงินแก่กลุ่มเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงบริการทางการเงินของระบบธนาคารพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม การให้สินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะมีเงื่อนไขที่ผ่อนปรนกว่าธนาคารพาณิชย์ แต่ก็ยังต้องคำนึงถึงเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน ซึ่งสถาบันการเงินเฉพาะกิจมีบทบาทในฐานะสถาบันการเงินเพื่อการพัฒนาและเป็นกลไกของรัฐในการเติมเต็มช่องว่างการเข้าถึงบริการทางการเงินและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง รวมถึงดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลอื่น ๆ ส่งผลให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจกลายเป็นผู้ให้บริการทางการเงินที่มีบทบาทสำคัญต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชน เห็นได้จากสัดส่วนของสินเชื่อในระดับฐานรากที่อยู่ที่ย่อยละ 56.4 ของปริมาณสินเชื่อระดับฐานรากทั้งหมด (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560) โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ให้บริการแก่ภาคประชาชนที่สำคัญ ได้แก่

1) ธนาคารออมสิน

พันธกิจหลักของธนาคารออมสินคือ การส่งเสริมการออมให้กับประชาชน และต่อมาได้มีการพัฒนาการให้บริการด้านสินเชื่อแก่ประชาชนในระดับฐานรากในเขตชุมชนเมือง เช่น โครงการธนาคารประชาชน โครงการสินเชื่อห้องแถว เป็นต้น เพื่อให้บริการด้านสินเชื่อการประกอบอาชีพของประชาชน ธนาคารออมสินมีแผนที่จะขยายสาขาให้สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงครอบคลุมทุกอำเภอของประเทศเพื่อสามารถให้บริการทางการเงินแก่ประชาชนอย่างครอบคลุมทุกพื้นที่ นอกจากนี้ ธนาคารออมสินยังมีการสนับสนุนองค์กรการเงินชุมชน โดยการพัฒนาและให้ความรู้ รวมทั้งให้สินเชื่อแก่องค์กรดังกล่าว (ธนาคารออมสิน, 2564)

นอกเหนือจากบทบาทในการให้บริการทางการเงินข้างต้นแล้ว ธนาคารออมสินยังทำหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐในการร่วมพัฒนาศักยภาพของประชาชน ได้แก่ การให้ความรู้ทางการเงิน เช่น การจัดทำบัญชีครัวเรือน และพัฒนาศักยภาพในการประกอบอาชีพ ตลอดจนการให้สินเชื่อกับประชาชนระดับฐานราก ที่ระบுவัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งปัจจุบันมียอดสินเชื่อคงค้างอยู่สูงกว่า 1.41 ล้านล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 32.13 ของจำนวนสินเชื่อในระดับฐานรากทั้งหมด (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560) โดยมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4.1 ยอดสินเชื่อคงค้างของธนาคารออมสินที่ให้กับประชาชนในระดับฐานรากที่มีการระบுவัตถุประสงค์โครงการ ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2557

| โครงการ | ยอดสินเชื่อคงค้าง (ล้านบาท) |
|--|-----------------------------|
| สินเชื่อธุรกิจรายย่อย (SMEs) | 62,322.96 |
| สินเชื่อเคหะ | 288,678.24 |
| สินเชื่อบุคคล | 324,355.95 |
| สินเชื่อต่อยอดกองทุนหมู่บ้าน | 15,793.58 |
| สินเชื่อเพื่อพัฒนากลุ่มอาชีพ | 610,640.88 |
| สินเชื่อเศรษฐกิจฐานราก | |
| - สินเชื่อธนาคารประชาชน | 67,897.85 |
| - ธุรกิจห้องแถว | 16,511.23 |
| - สินเชื่อเพื่อสังคมและชุมชน | 20,624.95 |
| สินเชื่อแก้ไขหนี้สินภาคประชาชน (ปิดรับลงทะเบียน) | 1,037.93 |
| ประชาวิวัฒน์ (ไทยเข้มแข็ง) | 41.00 |
| รวม | 1,407,904.57 |

ที่มา: ธนาคารออมสิน, 2564

2) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)

พันธกิจของ ธ.ก.ส. ได้แก่ การให้บริการทางการเงินแก่ภาคเกษตรกรและมีบทบาทในฐานะธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท ธ.ก.ส. มีผลิตภัณฑ์การเงินที่หลากหลายทั้งในด้านเงินฝาก ด้านสินเชื่อและผลิตภัณฑ์ทางการเงินอื่น ๆ โดยกลไกการให้สินเชื่อที่สำคัญมาจากการลงพื้นที่เพื่อพบปะกับลูกค้าอย่างสม่ำเสมอ และการให้กู้แบบรวมกลุ่ม ซึ่ง ธ.ก.ส. สามารถให้บริการทางการเงินได้ครอบคลุมเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนี้ ธ.ก.ส. ได้ทำหน้าที่ในการพัฒนาศักยภาพของ

ประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่นเดียวกับธนาคารออมสิน เช่น การให้ความรู้ทางการเงินโดยการจัดทำ บัญชีครัวเรือน และพัฒนาสภาพการประกอบอาชีพ เป็นต้น ทั้งนี้ ธ.ก.ส. มีการให้สินเชื่อกับ ประชาชนระดับฐานรากที่ระบุวัตถุประสงค์ของโครงการ ซึ่งมียอดสินเชื่อคงค้าง 588,730.89 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 13.43 ของจำนวนสินเชื่อในระดับฐานรากทั้งหมด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 4.2 ยอดสินเชื่อคงค้างของ ธ.ก.ส. ที่ให้กับประชาชนในระดับฐานรากที่มีการระบุ วัตถุประสงค์โครงการ ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2557

| โครงการ | ยอดสินเชื่อคงค้าง (ล้านบาท) |
|--|-----------------------------|
| สินเชื่อการเกษตร (ต่ำกว่า 200,000 บาท) | 209,242.54 |
| สินเชื่อสนับสนุนการสร้างงานในชนบท | 251,325.54 |
| สินเชื่อเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน | |
| - สินเชื่อสหกรณ์นอกภาคการเกษตร/อปท./วิสาหกิจ | 73,263.80 |
| ชุมชน | 17,939.36 |
| - สินเชื่อเพื่อพัฒนาสภาพกองทุนหมู่บ้านและชุมชน | 16,686.02 |
| เมือง | 1,056.97 |
| สินเชื่อตามนโยบายรัฐ | 19,216.66 |
| สินเชื่อธนาคารชุมชน | |
| สินเชื่อแก้ปัญหาหนี้ในระบบ (ปิดรับลงทะเบียน) | |
| รวม | 588,730.89 |

ที่มา: ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

4.2.3 ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non - Bank)

ผู้ประกอบธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินส่วนใหญ่จะเป็นบริษัทจำกัดที่จดทะเบียน กับกระทรวงพาณิชย์ โดยผู้ประกอบการ Non - Bank ประกอบด้วย

1) ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ได้รับอนุญาตจาก กระทรวงการคลัง โดยผ่านการพิจารณาและกำกับดูแล โดย ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอาศัย อำนาจตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2545 และที่ปรับปรุงเพิ่มเติม ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตต้องมีทุน จดทะเบียนซึ่งชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท ปัจจุบันมีผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่ไม่ใช่

สถาบันการเงิน 10 แห่ง การให้บริการบัตรเครดิตจะเน้นกลุ่มลูกค้าที่มีรายได้ประจำตั้งแต่ 15,000 ขึ้นไป และมีกำลังซื้อสูง ซึ่งลูกค้ากลุ่มนี้ส่วนใหญ่มักจะอาศัยอยู่ในเขตเมือง ดังนั้น ประชาชนระดับฐานรากบางส่วนจึงยังไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านบัตรเครดิตได้

2) ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ

ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับเป็นบริษัทนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังให้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงินแก่บุคคลธรรมดาที่ไม่มีหลักประกันเพื่อนำไปใช้จ่ายส่วนตัว หรือเพื่อผ่อนชำระค่าสินค้า โดยไม่รวมการเช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์ โดยผ่านการพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลโดย ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2545 และที่ปรับปรุงเพิ่มเติม ทั้งนี้ ผู้ประกอบการจะต้องมีทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ปัจจุบันมีผู้ประกอบการสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับรวมทั้งสิ้น 28 แห่ง การให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับในปัจจุบันมีทั้งรูปแบบสินเชื่อเงินก้อนสินเชื่อทะเบียนรถ และบัตรเครดิตเงินสด ซึ่งได้รับความนิยมนสูงจากผู้ใช้บริการ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2564)

ทั้งนี้ ผู้ประกอบธุรกิจสินเชื่อรายย่อยและบริษัทบัตรเครดิต เป็นนิติบุคคลที่มีการให้บริการทางการเงินด้านสินเชื่อ โดยให้บริการเฉพาะสินเชื่อบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคแก่บุคคลธรรมดาที่มีรายได้ประจำ แต่ในทางปฏิบัติก็มีการนำสินเชื่อดังกล่าวไปใช้ในการทำธุรกิจด้วย (จากการหารือกับเจ้าหน้าที่ ธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้วิจัย : สัมภาษณ์ส่วนบุคคล) โดยแหล่งเงินทุนของ Non – Bank และบริษัทบัตรเครดิตไม่ได้มาจากการระดมเงินฝากจากประชาชน แต่มาจากทุนของตนเองหรือการกู้ยืมจากแหล่งต่าง ๆ และผู้ประกอบธุรกิจ ทั้ง 2 ประเภทนี้ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ธนาคารแห่งประเทศไทย เช่นเดียวกัน โดยอยู่ภายใต้ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (เรื่อง สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ) และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 เพื่อกำกับดูแลผู้ประกอบการบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงิน และ ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ออกประกาศกำหนดเพดานดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียมรวมกันไม่เกินร้อยละ 28 ต่อปี แต่ไม่ได้กำหนดเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน

4.2.4 สหกรณ์

สหกรณ์จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีลักษณะเป็นสถาบันการเงินที่กลุ่มบุคคลที่มีอาชีพเดียวกันหรืออยู่ในพื้นที่หรือชุมชนเดียวกันรวมตัวกันจัดตั้งขึ้นบนพื้นฐานของการช่วยเหลือของสมาชิกและสมาชิกมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีกรมส่งเสริมสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนและให้คำแนะนำในการดำเนินงาน และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทางการเงินของสหกรณ์ทุกแห่ง ดังนั้น การดำเนินงานต่าง ๆ รวมถึงเกณฑ์ความมั่นคงของสหกรณ์จึงต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด (กรมส่งเสริมสหกรณ์/กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2564)

ปัจจุบันสหกรณ์มีจำนวน 6,550 แห่ง แบ่งออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ 1) สหกรณ์การเกษตร 2) สหกรณ์ประมง 3) สหกรณ์นิคม 4) สหกรณ์ร้านค้า 5) สหกรณ์บริการ 6) สหกรณ์ออมทรัพย์ และ 7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน (กรมส่งเสริมสหกรณ์/กรมตรวจบัญชีสหกรณ์, 2564) โดยสหกรณ์จะมีบทบาทเป็นสถาบันการเงินผู้ให้บริการทางการเงินแก่สมาชิกอีกช่องทางหนึ่ง นอกเหนือจากสถาบันการเงินในระบบอื่น ๆ

การดำเนินการธุรกิจสหกรณ์

สมาชิกสหกรณ์มีสิทธิหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และมีความรู้ความเข้าใจในนโยบายแห่งรัฐ กฎหมายต่างๆ ฐึ่ววิธีการและ เทคนิคต่าง ๆ เพราะการบริหารจัดการสหกรณ์ที่ควบคุมโดยสมาชิกนั้น ต้องใช้ความชำนาญการอย่างยิ่งในการบริหาร เงินทุนบุคลากร ทรัพยากร

โครงสร้างสหกรณ์

การบริหารงานของสหกรณ์ทั้ง 7 ประเภท จะยึดหลักเดียวกัน คือ บริหารงานโดยสมาชิกสมาชิกทุก ๆ คน จะเลือกตัวแทนซึ่งเรียนว่า “คณะกรรมการดำเนินการ” จากที่ประชุมใหญ่ คณะกรรมการดำเนินการมีหน้าที่กำหนดนโยบายการบริการงานให้สหกรณ์โดยจัดจ้าง “ผู้จัดการ” ให้ปฏิบัติงานในสหกรณ์ ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการดำเนินการ

สหกรณ์ตั้งอยู่ บนรากฐานของประชาธิปไตย สมาชิกทุกคนเป็นเจ้าของสหกรณ์ แต่ทุกคนไม่สามารถร่วมบริหารกิจการของสหกรณ์ได้ จึงต้องมีการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการเป็นผู้บริหารงานแทน ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการดำเนินการไม่เกิน 15 คน มีอำนาจหน้าที่ เป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการทั้งปวง เพื่อให้กิจการสหกรณ์ดำเนินการอย่างกว้างขวาง และให้บริการแก่สมาชิกอย่างทั่วถึง คณะกรรมการ

ดำเนินการควรถัดจ้างผู้จัดการที่มีความรู้ความสามารถมาดำเนิน ธุรกิจแทน และผู้จัดการ อาจจัดจ้าง เจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการดำเนินการ เพื่อช่วยเหลือกิจการสหกรณ์ด้านต่างๆ ตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงปริมาณธุรกิจและการประหยัดเป็นสำคัญ

ระบบสหกรณ์ในประเทศไทย

สหกรณ์เป็นภาษาสันสกฤต มีการอธิบายความหมายของนักสหกรณ์ไทยและต่างประเทศ โดยยกตัวอย่างได้ดังนี้

ภูมิพลอดุลยเดช, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 (2542) ทรงอธิบายความหมาย สหกรณ์ ว่า สห คือ ด้วยกัน กรณ์ คือ การทำงาน สหกรณ์ คือ การทำงานร่วมกัน ด้วยความรู้ ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต เมตตา กัน สหกรณ์ต้องอาศัยปัจจัย สำคัญที่สุด คือ ความสามัคคีและความซื่อสัตย์

กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์, พระราชวรวงศ์เธอ (2493) ซึ่งถือว่าเป็นพระบิดาของสหกรณ์ในประเทศไทย ได้ประทานคำแปล “สหกรณ์เป็นวิธีการจัดการรูปหนึ่งซึ่งบุคคลหลายคนเข้าร่วมกัน โดยความสมัครใจของตนเอง ในฐานะที่เป็นมนุษย์เท่ากัน และโดยความมีสิทธิเสมอกันหมด เพื่อจะบำรุงตัวเองให้เกิดความเจริญในทางทรัพย์”

คำนิยามที่กำหนดโดยองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization หรือ ILO) กำหนดสถานะของสหกรณ์เป็นทั้งองค์กรทางเศรษฐกิจและสังคม “สหกรณ์เป็นสมาคมของบุคคลที่รวมกันเข้าด้วยความสมัครเพื่อบรรลุจุดหมายร่วมกัน โดยการก่อตั้งองค์กรธุรกิจที่ควบคุมแบบประชาธิปไตย ร่วมกันออกทุนที่ต้องการอย่างเที่ยงธรรมและยอมรับการมีส่วนร่วมอย่างยุติธรรม ในการเสี่ยงภัยและผลประโยชน์ของการดำเนินงานที่สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน”

Packel (2016) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “สหกรณ์เป็นสมาคมที่ให้บริการทางเศรษฐกิจโดยไม่คิดกำไรในฐานะผู้ประกอบการและบุคคล ผู้รับบริการของสมาคมต่างก็เป็นเจ้าของและเป็นผู้ควบคุมกิจการโดยเท่าเทียมกัน”

Watkins (2016) ได้ให้คำนิยามว่า “สหกรณ์เป็นระบบองค์กรทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งยึดหลักความสามัคคี เศรษฐกิจ ประชาธิปไตย ความยุติธรรมและเสรีภาพ”

ความหมายของสหกรณ์ นอกจากการอธิบายดังกล่าวแล้ว ตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

มาตรา 4 ได้กำหนดให้สหกรณ์หมายความว่า “คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมโดยช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้”

กล่าวโดยสรุป สหกรณ์ คือ “องค์การของบรรดาบุคคล ซึ่งรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจในการดำเนินวิสาหกิจที่พวกเขาเป็นเจ้าของร่วมกัน และควบคุมตามหลักประชาธิปไตย เพื่อสนองความต้องการ (อันจำเป็น) และความหวังร่วมกันทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม”

ดังนั้น สหกรณ์จึงตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แก้ปัญหาในด้านการทำมาหากินที่เหมือน หรือคล้ายๆ กัน หรือความต้องการบริการที่เหมือนกันและเป็นปัญหาที่สมาชิกแต่ละคนไม่สามารถแก้ไขได้ตามลำพัง หรือตั้งขึ้นมาเพื่อกำหนดการให้สมาชิกได้รับประโยชน์ในการประกอบอาชีพของตนมากกว่าที่แต่ละคนเคยได้จาก การดำเนินกิจการเองตามลำพัง

ในระหว่างศตวรรษที่ 18-19 ได้เกิดการปฏิวัติอุตสาหกรรมขึ้นในยุโรปมีการนำเอาเครื่องจักรมาใช้แทนแรงงานคน ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ คือ เกิดภาวะการว่างงานและเศรษฐกิจตกต่ำทั่วไปการเปลี่ยนแปลง อย่างไม่หยุดยั้งครั้งนี้เริ่มต้นจากประเทศอังกฤษ ชาวอังกฤษต้องประสบปัญหาความเดือดร้อนอย่างมากมาจากการที่นายทุนใช้เครื่องจักรแทนแรงงานมีการปลดคนงานออกจาก โรงงาน ส่วนผู้ประกอบการ การรายย่อย ต้องเลิกสัมกิจการไปสภาพสังคมทั่วไปมีการแบ่งชนชั้นออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนายทุน และทางฝ่ายกรรมกร นายทุนพยายามแสวงหากำไรจากการลงทุนมากที่สุด โดยการเอาเปรียบฝ่ายกรรมกรทุกวิถีทาง และจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในครั้งนี้ บรรดากรรมกรที่ถูกบีบคั้นทั้งหลายจึงเริ่มแสวงหาหนทาง ที่จะปลดปล่อยความทุกข์ยากของพวกตนประกอบกับเวลานั้นมีนักเศรษฐศาสตร์ที่มีความคิด อยากจะช่วยพวงฐานะของสังคมให้ดีขึ้น ได้เสนอแนวทางปรับปรุงสภาพทางเศรษฐกิจให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม โดยการร่วมมือ ระหว่างผู้ที่เดือดร้อนให้รู้จักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แนวความคิดดังกล่าวได้ก่อให้เกิดระบบสหกรณ์ขึ้นในเวลาต่อมา

บุคคลแรกที่สอนให้คนทั่วไปรู้จักคำว่า “สหกรณ์” คือ Owen (1858)ชาวอังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นผู้ให้กำเนิด การสหกรณ์ขึ้นในโลก และได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการสหกรณ์ เดิมโอเวนเป็นคนที่ยากจนแต่ความเฉลียวฉลาดและรู้จักวิธีการทำมาหากินจึงทำให้เขาได้มีโอกาสเป็นผู้จัดการและมีหุ้นส่วนเป็นเจ้าของโรงงาน เขาเป็นนายจ้าง ที่มีความหวังดีต่อกรรมกร จึงได้ปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ทั่วไปของคนงานให้ดีขึ้น หลังจากนั้น โอเวน ได้หาวิธีช่วยเหลือกรรมกรอื่นๆ โดยสอนให้รู้จักการช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อจัดปัญหา ความเดือดร้อนต่างๆ ซึ่งเป็นวิธีการของระบบสหกรณ์ โอเวนเสนอให้จัดตั้ง “ชมรมสหกรณ์” (Co-operative Community) ให้ชมรมสหกรณ์นี้ผลิตสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ ใช้เองโดยไม่ใช้เครื่องจักรทรัพย์สินของชมรมเป็นของส่วนรวม เพื่อมิให้สภาพนายทุนปะปนอยู่ในชมรม การจัดตั้งชมรมสหกรณ์ จะต้องใช้เงินทุน และที่ดินเป็นจำนวนมากและโอเวนก็ได้พยายามเผยแพร่แผนการจัดตั้งชมรมสหกรณ์เพื่อให้คนทั่วไป ได้เข้าใจสหกรณ์ในฐานะสมาคมเพื่อเศรษฐกิจ แต่โอเวนยังไม่สามารถจัดตั้งชมรม

สหกรณ์ในประเทศอังกฤษได้ เพราะมีปัญหาเกี่ยวกับสภาพสังคมในสมัยนั้น โอเวนจึงได้เดินทางไปประเทศอเมริกา และทดลองจัดตั้งชมรมสหกรณ์ขึ้นเป็นครั้งแรกที่ นิวฮาโมนี รัฐอินเดียนา สหรัฐอเมริกา ในปี พ.ศ. 2368 ให้ชื่อว่า นิวฮาโมนี (New Harmony) แต่ได้ล้มเลิกไปในระยะเวลาต่อมา เนื่องจากไม่ได้คัดเลือกสมาชิกและไม่มีกิจกรรมเพียงพอให้คุ้มค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการปกครองและศาสนา อย่างไรก็ตามแนวความคิดของโอเวนก็มีอิทธิพลต่อนักปฏิรูปทางเศรษฐกิจ เขาได้ให้แนวความคิดเกี่ยวกับความร่วมมือร่วมใจระหว่างมนุษย์ ในอันที่จะช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อยกมาตรฐานความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น

บุคคลสำคัญอีกท่านหนึ่งคือ นายแพทย์วิลเลียม คิง (King, 1865) อาศัยอยู่ในเมืองไบรตัน ประเทศอังกฤษ เป็นผู้นิยมให้ความคิด ทางสหกรณ์ของโอเวน แต่เห็นว่าโครงการของโอเวนต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ซึ่งจะทำให้เป็นจริงได้ยากนายแพทย์คิงจึงเริ่มต้นจากการชี้แจงให้คนงานรวมทุนกันคนละเล็กคนละน้อย ตั้ง “สมาคมการค้า” (Trading Association) ในรูปสหกรณ์ขึ้น เมื่อปี พ.ศ. 2370 เป็นรูปร้านสหกรณ์จำหน่ายสินค้า แต่มีข้อแตกต่างไปจากร้านสหกรณ์ในปัจจุบันคือกำไรที่เกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจของร้านสหกรณ์นี้จะไม่นำมาแบ่งปันกัน แต่จะเก็บสมทบไว้เป็นทุนเพื่อใช้ งานของร้านสหกรณ์ต่อไป จนสามารถจัดตั้งชมรมสหกรณ์ตามแบบโอเวนได้ ซึ่งจากการกระทำดังกล่าวทำให้ร้านค้าแบบสหกรณ์ในรูปแบบนี้ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากการ เก็บกำไรทั้งหมดไว้ไม่จ่ายคืนแก่สมาชิก ทำให้สมาชิกไม่ศรัทธาสหกรณ์ อย่างไรก็ตามกิจการของนายแพทย์คิงก็คล้ายกับร้านสหกรณ์ในปัจจุบัน ฉะนั้นในวงการร้านสหกรณ์สมัยนี้จึงให้เกียรติแก่บุคคลท่านนี้ มาก

ต่อมาเมื่อสมาชิกเพิ่มและธุรกิจการค้าขยายใหญ่ขึ้นก็ได้มีการทำธุรกิจกับบุคคลภายนอก ด้วยนักสหกรณ์รอซเซล หรือที่เรียกกันว่า “ผู้นำแห่งรอซเซล” ได้กำหนดหลักปฏิบัติไว้ 10 ประการ ซึ่งมีสาระสำคัญหลายประการที่ถูกรื้อดัดถือเป็นหลักสหกรณ์สากลมาจนถึงปัจจุบันแม้เวลาจะล่วงเลยมาเป็นเวลานาน แต่ร้านสหกรณ์รอซเซลก็ยังคงอยู่และกลายเป็นร้านที่มีขนาดใหญ่ ยิ่งกว่านั้นวิธีการของร้านสหกรณ์สำหรับผู้บริโภคแบบนี้ ได้เผยแพร่หลายออกไปสู่ประชาชนกลุ่มอื่น ๆ ปัจจุบันร้านสหกรณ์ที่ถือหลักการสำคัญ ๆ อย่างเดียวกันนี้ มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก

ส่วนสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ เช่น สหกรณ์ที่ช่วยเหลือสมาชิกให้กู้ยืมเงินไปทำทุน หรือ สหกรณ์เครดิต หรือสหกรณ์สินเชื่อก็เช่นเดียวกันสหกรณ์เหล่านี้เกิดจากความขัดสน และความเดือนร้อนของเกษตรกรและกรรมกร เนื่องจากหาเงินกู้ยืมมาประกอบการทำมาหากินได้ยาก และแม้ว่าจะกู้มาได้ก็ต้องเสียดอกเบี้ยแพง จนมาสามารถหารายได้มาให้เพียงพอกับการชำระดอกเบี้ย และเงินต้นได้ เป็นเหตุให้มีหนี้สินมากเมื่อปี พ.ศ. 2393 นายเฮิร์มัน ชูลซ์ ชาวเยอรมัน ผู้พิพากษา แห่ง เมืองเดลิทซ์ ได้คิดจัดตั้งสหกรณ์ ประเภทหาทุนขึ้นในหมู่ชาวเมือง ผู้เป็นช่างฝีมือและพ่อค้า

ขนาดเล็ก โดยรวบรวมขึ้นเป็นองค์การเพื่อจัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืม และในปี พ.ศ. 2405 นายฟริดริค วิลเฮล์ม ไรฟไฟเฟเซน ชาวเยอรมัน นายกเทศมนตรี เมืองเฮดเอสดอร์ฟ ได้จัดตั้งสหกรณ์ ทุนขึ้นใน หมู่ชาวชนบท ซึ่งเป็นเกษตรกร โดยจัดเป็นองค์การเพื่อจัดหาทุนให้แก่สมาชิก กู้ยืม เช่นเดียวกัน ในเวลาต่อมาการรวมกันเป็นสหกรณ์เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนก็ได้แพร่หลาย ไปยังประเทศต่างๆ อันเป็นประโยชน์และเป็นตัวอย่างในการจัดตั้งสหกรณ์แก่ชาวบ้านและ ชาวเมืองมาจนถึงปัจจุบัน

สหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ มีหลายประเภทหลายระดับรวมเป็นขบวนการสหกรณ์ของ ประเทศนั้น ๆ มีความเจริญก้าวหน้าแตกต่างกันไป มองในภาพรวมเรียกได้ว่าเป็น “ขบวนการ สหกรณ์โลก” มีการประชุมสมัชชาสหกรณ์ระหว่างชาติ เป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2438 ณ กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ มีมติก่อตั้งองค์การสัมพันธภาพสหกรณ์ ระหว่างประเทศ (องค์การ ICA) เพื่อประสานความร่วมมือในด้านต่าง ๆ มีสำนักงานใหญ่ ณ กรุงเจนีวา ประเทศ สวิตเซอร์แลนด์ เมื่อ พ.ศ. 2538 องค์การ ICA ได้ปรับปรุงและประกาศหลักการเป็น 7 ประการที่ใช้ อยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้องค์การ ICA ได้ประกาศให้สหกรณ์ทั่วโลกร่วมเฉลิมฉลองวันสหกรณ์ สากลตั้งแต่ปี พ.ศ. 2465 ต่อมาที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2535 มีมติให้วันเสาร์แรกของเดือนกรกฎาคมทุกปี เป็น “วันสหกรณ์สากล”

สหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ เจริญก้าวหน้าส่งผลดีในการพัฒนาประเทศ สำหรับประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2458 นโยบายแห่งรัฐ เห็นสมควรนำวิธีการสหกรณ์ เข้ามาช่วยพัฒนาประเทศให้ ประชาชนได้หลุดพ้นจากความยากจน โดยเฉพาะเกษตรกร พระราชวรวิงค์เธอ กรมหมื่นพิทยาลง กรณ์ พระบิดาแห่งการสหกรณ์ไทย ได้ทรงส่งเสริมให้ก่อตั้งสหกรณ์แห่งแรกคือ “สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ ณ ตำบลวัดจันทร์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก” และทรงเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ รับจดทะเบียนเป็นสหกรณ์แห่งแรก เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2459 ตามรูปแบบสหกรณ์ เครดิตแบบ ไรฟไฟเฟเซน ที่ได้รับความสำเร็จ มาแล้วใน อินเดีย และพม่า ซึ่งทั้งสองประเทศได้ส่งคนไปศึกษา จากประเทศเยอรมนี และเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2527 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้วันที่ 26 กุมภาพันธ์ ของทุกปี เป็น “วันสหกรณ์แห่งชาติ”

การสหกรณ์ได้แพร่หลายเริ่มตั้งแต่การตราพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 เพื่อ ทดลอง และเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2471 ได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 เป็นพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับแรกที่ส่งเสริมให้สหกรณ์ร่วมกลุ่ม กันก่อตั้งชุมนุมสหกรณ์ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย จำกัดสินใช้ก็ได้เกิดขึ้น โดยการรวม กลุ่มกันของสหกรณ์ ท้องถิ่น ได้จดทะเบียนเป็นประเภทชุมชนสหกรณ์ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2511 มีพระบรมราช โองการ ประกาศพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มีผลให้มีการก่อตั้งสันนิบาตสหกรณ์แห่ง

ประเทศไทยขึ้น การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุดของขบวนการสหกรณ์ในประเทศไทย ก็คือ การควบสหกรณ์หาทุนเข้าด้วยกันโดยทางราชการได้ออกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เปิดโอกาสให้สหกรณ์หาทุนขนาดเล็กที่ดำเนินธุรกิจเพียงอย่างเดียวควบเข้ากันเป็นขนาดใหญ่ สามารถขยายการดำเนินธุรกิจเป็นแบบเอกประสงค์ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่สมาชิก ได้มากกว่า (ด้วยเหตุนี้สหกรณ์หาทุนจึงแปรสภาพเป็นสหกรณ์การเกษตรมาจนปัจจุบัน) ซึ่งประเทศไทยได้กำหนดประเภทสหกรณ์ไว้ 7 ประเภท ตามประกาศกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วยสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม สหกรณ์ประมง สหกรณ์ออกทรัพย์ สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการและสหกรณ์เครดิตยูเนียน โดยสหกรณ์แต่ละประเภทก็มีการพัฒนาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

จากการวิเคราะห์ในการศึกษาแนวทางการพัฒนาโครงสร้าง และระบบการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560) โดยได้วิเคราะห์ถึงประเด็นสำคัญในระบบสหกรณ์ ดังต่อไปนี้

1) การกำกับดูแล

1.1) หน่วยงานกำกับ ปัจจุบันหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยอยู่ในฐานะนายทะเบียน และมีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจบัญชี

1.2) ฐานอำนาจตามกฎหมาย สหกรณ์มีการกำกับตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และกฎกระทรวง ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ รวมถึงคำแนะนำนายทะเบียนสหกรณ์ และยังมีประกาศของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

1.3) แนวทางการกำกับดูแล

ตารางที่ 4.3 การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลของสหกรณ์

| แนวทางกำกับดูแลที่ควรมี | แนวทางกำกับดูแลปัจจุบัน |
|---|--|
| 1. คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ วาระกรรมการ 2 ปี ติดต่อกันไม่เกิน 1 วาระ | พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 คณะกรรมการดำเนินงานสหกรณ์ วาระคราวละ 2 ปี ติดต่อกันไม่เกิน 2 วาระ |
| 2. กำหนดเพดานเงินปันผล การจ่ายค่า เบี้ยประชุมกรรมการ และสมาชิก | กฎกระทรวง พ.ศ. 2543 กำหนดให้สหกรณ์แต่ละประเภทสามารถจ่ายเงิน ปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้วได้ไม่เกินอัตราร้อยละ 10 ต่อปี |

ตารางที่ 4.3 การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลของสหกรณ์ (ต่อ)

| แนวทางกำกับดูแลที่ควรมี | แนวทางกำกับดูแลปัจจุบัน |
|--|---|
| 3. กำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการและฝ่ายจัดการ เช่น มีความรู้ทางการเงิน เป็นต้น | พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการหรือผู้จัดการดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก - ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ฐานทุจริตต่อหน้าที่ - ไม่เคยถูกให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการหรือมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา 22(4) - ไม่เคยถูกที่ประชุมใหญ่มีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งกรรมการเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่ |
| 4. จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง | พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 กำหนดให้สหกรณ์โดยที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ |
| 5. พิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการสินเชื่อ คณะกรรมการลงทุน หรือ คณะกรรมการบริหารสินทรัพย์และหนี้สิน | N.A. |
| 6. การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและข้อมูลเครดิต | กำหนดให้มีการแถลงเพื่อเปิดเผยข้อมูลต่อที่ประชุมใหญ่ ปีละ 1 ครั้ง |
| 7. พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ (MIS) | N.A. |

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560

ตารางที่ 4.4 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง

| แนวทางกำกับดูแลที่ควรมี | แนวทางกำกับดูแลปัจจุบัน |
|--|---|
| <p>1. อัตราการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องที่เหมาะสม</p> <ul style="list-style-type: none"> - แบบรายงานการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง - แบบรายงาน Liquidity Gap (Contractual Behavior) (ขนาดใหญ่) - แบบรายงาน Funding Concentration (ขนาดใหญ่) - การจัดทำ Contingency funding plan (ขนาดใหญ่) <p>ประเด็นปัญหา : 1. มีการ search for yield 2. ฐานการคำนวณไม่สะท้อน Maturity Mismatch</p> | <p>กฎกระทรวง ว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ พ.ศ. 2550</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สภาพคล่องเฉลี่ยรายเดือนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 1 และไม่เกินร้อยละ 20 ของยอดเงินฝากทั้งหมด 2. จำนวนโดยนำส่วนเฉลี่ยรายเดือนของยอดสินทรัพย์สภาพคล่องในทุกสิ้นวันหารด้วยส่วนเฉลี่ยรายเดือนของยอดเงินฝากในทุกสิ้นวัน |
| <p>2. เพดานดอกเบี้ยเงินฝาก</p> <p>ประเด็นปัญหา: ระบุเงินฝากในอัตราที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด</p> | <p>ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากของสหกรณ์ไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี</p> |

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560

ตารางที่ 4.5 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต

| แนวทางกำกับดูแลที่ควรมี | แนวทางกำกับดูแลปัจจุบัน |
|---|---|
| 1. เพดานการให้กู้แก่สหกรณ์อื่น | N.A. |
| 2. วงเงินการกู้ยืมหรือค้ำประกันของสหกรณ์ | N.A. |
| <p>3. การจัดชั้นและการกันสำรองประเด็นปัญหา : การใช้เกณฑ์ระยะเวลาค้างชำระ (aging) ไม่สะท้อนความเสี่ยงที่แท้จริง</p> <p>เนื่องจากสหกรณ์สามารถหักหนี้จากเงินเดือน และมีการ Roll Over หนี้</p> | <p>ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วย การจัดชั้นคุณภาพลูกหนี้เงินกู้และการเพิกถอนสัญญา กำหนดการจัดชั้นคุณภาพลูกหนี้เงินกู้ และตั้งค่างหนี้เพื่อสงฆ์จะสูญ มี 5 ชั้น ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ปกติ : ไม่ต้องกันสำรอง 2. ต่ำกว่ามาตรฐาน (ค้างชำระเกินกว่า 3 เดือน) : กันสำรองร้อยละ 20 3. สงฆ์ (ค้างชำระเกินกว่า 6 เดือน) : กันสำรองร้อยละ 50 4. สงฆ์จะสูญ (ค้างชำระเกินกว่า 12 เดือน) : กันสำรองร้อยละ 100 5. สูญ : กันสำรองร้อยละ 100 |
| <p>4. การพิจารณาเงินกู้ เช่น จำนวนงวด อายุผู้กู้ และอัตราความสามารถในการชำระหนี้</p> <p>ประเด็นปัญหา : 1. สมาชิกมีความสามารถในการหารายได้ไม่เกินอายุ 60 ปี</p> <p>2. แนวทางการกำกับดูแลที่มีอยู่เป็นเพียง</p> <p>คำแนะนำ ไม่มีผลบังคับใช้</p> | <p>คำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดวงงวดชำระหนี้เงินกู้ของสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียน (2558)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. เงินกู้เพื่อเหตุฉุกเฉิน ไม่เกิน 12 งวด 2. เงินกู้สามัญไม่เกิน 20 งวด แต่สามารถผ่อนคลายเป็น 2 วิธี คือ <ol style="list-style-type: none"> 2.1 ใช้แหล่งที่มาของทุนดำเนินงานเป็นเกณฑ์ <ol style="list-style-type: none"> 1) ถ้าทุนดำเนินงานมาจากภายนอกมากกว่าร้อยละ 50 ให้ปฏิบัติตามคำแนะนำอย่างเคร่งครัด 2) ถ้าทุนดำเนินงานมาจากแหล่งทุนภายในสหกรณ์มากกว่าร้อยละ 60 -85 ให้สามารถขยายงวดชำระหนี้เพิ่มจากคำแนะนำที่กำหนดได้อีกไม่เกินร้อยละ 20 2.2 ใช้หลักประกันเป็นเกณฑ์ <ol style="list-style-type: none"> 1) ใช้บุคคลค้ำอย่างเดี่ยว ให้ปฏิบัติตามคำแนะนำ |

ตารางที่ 4.5 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต (ต่อ)

| แนวทางกำกับดูแลที่ควรมี | แนวทางกำกับดูแลปัจจุบัน |
|--|---|
| | <p>อย่างเคร่งครัด (งวดชำระหนี้ไม่เกิน 120 งวด)</p> <p>2) ใช้บุคคลค้ำร่วมกับหลักทรัพย์ หรือหลักทรัพย์อย่างเดียว สามารถขยายงวดชำระหนี้เพิ่มเป็น 2 เท่า (ไม่เกิน 240 งวด)</p> <p>3. เงินกู้พิเศษ ไม่เกิน 30 งวด ใช้หลักทรัพย์ที่เป็นอสังหาริมทรัพย์เป็นหลักประกันเงินกู้</p> <p>ทั้งนี้ สมาชิกควรมีเหลือเงินเพื่อการดำรงชีพไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ และนำเงื่อนไขอายุของสมาชิกมากำหนดระยะเวลาให้การชำระหนี้ไม่เกินอายุ 75 ปี</p> |
| <p>5. ประเภทของเงินฝากและเงินลงทุน</p> <p>ประเด็นปัญหา : ในปี 2557 สหกรณ์มีการ Search for yield โดยมีการลงทุนในหลักทรัพย์สูง และมีการระดมเงินฝากเพื่อไปลงทุนในสหกรณ์อื่น</p> | <p>พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ฝาก/ซื้อหุ้น ที่ชุมชนสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่นๆ 2. เงินฝาก/ตั๋วสัญญาใช้เงิน/ตั๋วแลกเงิน 3. หลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ 4. หุ้นที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ 5. ตามความเห็นชอบของ คพช. <p>ประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (คพช.) เรื่อง ข้อกำหนดการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ พ.ศ. 2558</p> <p>สหกรณ์สามารถฝากและลงทุนได้ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. บัตรเงินฝาก/ตั๋วแลกเงินที่ออกโดยธนาคาร บริษัทเงินทุนหรือเครดิตฟองซิเอร์ 2. ตราสารหนี้ตั้งแต่ระดับ A- ขึ้นไป 3. หน่วยลงทุนของกองทุนรวมที่รัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้น 4. การฝากหรือลงทุนตามมติ คพช. ก่อนปี 2558 |
| <p>6. แนวนโยบายในการทำธุรกรรม การให้สินเชื่อ</p> | <p>N.A.</p> |

ตารางที่ 4.5 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านเครดิต (ต่อ)

| แนวทางกำกับดูแลที่ควรมี | แนวทางกำกับดูแลปัจจุบัน |
|---|-------------------------|
| 6. แผนนโยบายในการทำธุรกรรมการให้สินเชื่อ | N.A. |
| 7. จำกัดการถือหุ้นในบริษัท หรือ สหกรณ์อื่นๆ หรือชุมนุมสหกรณ์ใดๆ | N.A. |
| 8. Leverage Ratio เช่น การจำกัดปริมาณสินทรัพย์ต่อทุน หรือสหกรณ์อื่น หรือชุมนุมสหกรณ์ใดๆ ประเด็นปัญหา : 1. ยังมีการคำนวณให้เงินฝากเป็นสินทรัพย์ ไม่ใช่หนี้สิน | N.A. |
| 9. จำกัดการ Roll Over หนี้ และเพิ่มเกณฑ์การปรับปรุงโครงสร้างหนี้ | N.A. |
| 10. ห้ามมิให้สหกรณ์ให้สินเชื่อ ทำธุรกรรมที่มีลักษณะคล้ายสินเชื่อ หรือ ประกันหนี้แก่ผู้มีอำนาจในการจัดการของสหกรณ์หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว ยกเว้นสินเชื่อ เพื่อเป็นสวัสดิการ หรือได้รับก่อนดำรงตำแหน่ง | N.A. |

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560

ตารางที่ 4.6 การกำกับดูแลความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ

| แนวทางกำกับดูแลที่ควรมี | แนวทางกำกับดูแลปัจจุบัน |
|---|-------------------------|
| 1. การบริหารความเสี่ยงด้านปฏิบัติการ ซึ่งรวมถึงการควบคุมภายใน อาทิ มีนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติ มีการแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบและสายการรายงานที่ชัดเจน มีการสอบย้อนการปฏิบัติงาน มีการยื่นยันกระทบยอดอย่างสม่ำเสมอ | N.A. |
| 2. มีหน่วยงานตรวจสอบภายในที่เหมาะสมกับขนาด ลักษณะ และขอบเขตของกิจกรรม สหกรณ์ และรายงานสิ่งที่ตรวจพบต่อคณะกรรมการตรวจสอบ | N.A. |
| 3. ใช้ระบบการประเมินการควบคุมภายในที่สำคัญอย่างเป็นอิสระ โดยพนักงานที่ทำหน้าที่สอบทานกิจกรรมใดควรเป็นอิสระจากกิจกรรมนั้น และรายงานสิ่งที่ตรวจพบต่อคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ | N.A. |

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560

2) ประเด็นที่มีความสำคัญ

2.1) พฤติกรรมที่แสวงหาผลตอบแทนที่สูงกว่า (Search for Yield) ของทั้งระบบจากรายงานประจำปี 2558 ของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ พบว่า สหกรณ์ออมทรัพย์มีสินทรัพย์ 2.1 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 87 ของทั้งระบบสหกรณ์ และพบว่าสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องสูง มีสินทรัพย์สูงถึง 8.9 แสนล้านบาท นอกจากนี้ ยังพบว่าสินเชื่อรวมขยายตัวสูงเกือบ 2 เท่าจากปี 2557 แต่การขยายสินเชื่อแก่สมาชิกที่เป็นพันธกิจหลักของสหกรณ์กลับชะลอตัวต่อเนื่อง โดยเป็นการขยายตัวจากการให้สหกรณ์อื่นกู้ และพบว่าการลงทุนในตราสารหนี้ ตราสารทุนเร่งตัวมากขึ้น สะท้อนถึงการทำธุรกิจนอกเหนือจากพันธกิจของสหกรณ์ มีพฤติกรรมแสวงหาผลตอบแทนที่สูงขึ้น (Search for Yield) และสะท้อนว่ามีการกระจายความเสี่ยงเข้าสู่ระบบสหกรณ์จากการกู้ยืมเงินระหว่างกันมากขึ้น (ศิริวรรณ กันตภณ, 2560)

2.2) กรณีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น

การกำกับดูแลสหกรณ์ได้เกิดปัญหารุนแรงขึ้น ดังกรณีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นซึ่งเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ มีสินทรัพย์ 4,200 ล้านบาท มีสมาชิก 53,068 คน และได้มีการให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบในการทำธุรกรรมในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งฝ่าฝืนพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นได้ให้ผลตอบแทนที่สูงเพื่อจูงใจให้สมาชิกและสหกรณ์นำเงินมาฝาก ซึ่งส่งผลให้สามารถระดมทุนได้เป็นจำนวนมาก และสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นก็ได้นำเงินดังกล่าวไปใช้ในกิจการที่เบี่ยงเบนจากกิจการปกติของสหกรณ์และมีความเสี่ยงสูง รวมทั้งมีการทุจริต โดยกรรมการและผู้บริหารในแง่ของการกำกับดูแล ในปี 2547 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์พบว่าสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นมีการนำเงินไปให้บุคคลภายนอกกู้ และได้มีการสั่งการให้แก้ไข แต่สหกรณ์ก็ยังปล่อยกู้แก่บุคคลภายนอกต่อไป จนปี 2552 มีการปล่อยกู้ไปถึง 12,000 ล้านบาท โดยจากการตรวจสอบของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์พบว่า (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560)

- (1) มีการให้เงินกู้แก่สมาชิกสมทบ
- (2) สัญญาเงินกู้มีการลงนามไม่ถูกต้องและสัญญาบางฉบับมีระยะเวลาชำระคืนถึง 720 วัน (60 ปี)
- (3) สหกรณ์ได้ให้ประธานกรรมการยืมเงินตรงเป็นจำนวนมาก โดยมีได้ระบุวัตถุประสงค์ของการกู้และไม่มีผู้ค้ำประกัน
- (4) มีการออกตั๋วสัญญาใช้เงิน ซึ่งสหกรณ์ไม่สามารถระทำได้
- (5) ประธานกรรมการได้ลงนามสั่งจ่ายเช็คเป็นจำนวนมากและวงเงินสูง โดยไม่มีอำนาจ

3) สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ทำการวิเคราะห์ SWOT Analysis ของการกำกับสหกรณ์ต่อการเข้าถึงบริการทางการเงินและความเสี่ยงต่อระบบการเงิน ดังนี้ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560)

3.1) จุดแข็ง (Strengths)

- (1) สหกรณ์ออมทรัพย์มีสินทรัพย์สูง และส่วนใหญ่มีสถานะการเงินที่เข้มแข็ง
- (2) ระบบสหกรณ์สามารถเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญของภาคการเกษตร และคนที่มีรายได้ประจำและเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์
- (3) เป็นสถาบันที่ส่งเสริมการออมอย่างต่อเนื่อง

3.2) จุดอ่อน (Weaknesses)

(1) ระบบกำกับเปิดช่องให้มีความเสี่ยงทางการเงินสูง เนื่องจากประสิทธิภาพการกำกับดูแลไม่สอดคล้องกับขนาดธุรกรรม ทั้งในด้านเกณฑ์การกำกับ และการบังคับใช้

(2) ความเสี่ยงจากการเชื่อมโยงกันระหว่างสหกรณ์ที่สูงขึ้นจากการฝากและกู้ยืมเงินระหว่างกันมากขึ้น ทำให้ความเสี่ยงจากสหกรณ์แต่ละแห่งสามารถกระจายเข้าสู่ระบบ

(3) ไม่ได้มีการดำเนินการตามหลักสหกรณ์ในด้านการช่วยเหลือกันในหมู่สมาชิก แต่เป็นการแสวงหาผลตอบแทน

3.3) โอกาส (Opportunities)

รัฐบาลให้ความสำคัญในการปฏิรูประบบการกำกับดูแลสหกรณ์

3.4) ความท้าทาย (Threats)

ไม่มีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลกับสถาบันการเงินอื่นอย่างเป็นระบบ จึงอาจได้รับผลกระทบหากหนี้ครัวเรือนจากสถาบันการเงินอื่นสูงขึ้น

4.2.5 องค์กรการเงินชุมชน

1) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2557 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งกองทุนหมู่บ้านฯ ถือได้ว่าเป็น Microcredit ที่มีบทบาทสำคัญในการให้บริการสินเชื่อแก่ประชาชนในชุมชนต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้จัดสรรให้หมู่บ้านและชุมชนเมืองต่าง ๆ จำนวนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท และในปี 2553 มีการเพิ่มทุนอีกหมู่บ้านละ 2 แสน 4 แสน และ 6 แสนบาท ขึ้นอยู่กับจำนวนครัวเรือนของแต่ละหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง ต่อมาในปี 2555 ได้มีการเพิ่มทุนอีกหมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ทำให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองมีเงินทุนหมุนเวียนมากขึ้น (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560)

กองทุนหมู่บ้านฯ มีการบริหารจัดการ โดยคณะกรรมการที่ประชาชนแต่งตั้ง ปัจจุบัน ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2556 มีจำนวนกองทุนหมู่บ้านฯ ทั้งหมด 79,255 แห่ง และกรรมการรวมทั้งสิ้น 12,801,444 คน มีกระแสเงินหมุนเวียนกว่า 200,000 ล้านบาท โดยแบ่งเป็น 3 บัญชี ได้แก่ บัญชีที่ 1 การจัดสรรจากรัฐบาล (เงินกองทุนจากภาครัฐและผลกำไร) จำนวน 151,476 ล้านบาท บัญชีที่ 2 เงินออม และหุ้น (เงินฝากของประชาชน) 19,402 ล้านบาท และบัญชีที่ 3 เงินกู้ยืมจากสถาบันการเงิน 30,010 ล้านบาท โดยกองทุนหมู่บ้านฯ จะต้องรายงานผลการดำเนินการให้กับสำนักงานกองทุนหมู่บ้านฯ เช่น การจัดสรรสวัสดิการแก่สมาชิก ดอกเบี้ยที่ได้จากการให้กู้ยืม เป็นต้น แต่ไม่มีการกำหนดเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน และมีการสุ่มตรวจจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม จำนวนเงินของกองทุนหมู่บ้านฯ ที่รัฐจัดสรรให้ยังมีจำนวนจำกัดและไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชนในชุมชน และบางกองทุนยังไม่สามารถกู้ยืมจากสถาบันการเงินได้ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2558)

2) กลุ่มออมทรัพย์

กลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มพึ่งตนเอง เป็นองค์กรการเงินฐานรากหรือองค์กรการเงินชุมชนที่เกิดมาจากการรวมตัวกันของประชาชนในชุมชนเพื่อส่งเสริมการออมและให้บริการทางการเงินภายในชุมชนและไม่มีกฎหมายรองรับ จึงไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยมีกลุ่มที่สำคัญได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดของสหกรณ์ การเกษตร เครดิตยูเนียน และสินเชื่อเพื่อการเกษตรโดยใช้รูปแบบการจัดการง่าย ๆ และไม่เป็นทางการ และเน้นไปที่เรื่องการออมเงินและเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อการผลิตของชุมชน กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเกิดจากการรวมตัวของสมาชิกโดยสมัครใจ ซึ่งสมาชิกจะเป็นผู้คัดเลือกประธานกรรมการและกรรมการกลุ่มเพื่อเข้าไปทำหน้าที่บริหารจัดการ

กิจกรรมของกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตเน้นการรับฝากเงินและการให้สินเชื่อ ทั้งนี้ การรับฝากเงินมี 2 ประเภทคือ สัจจะสะสม ซึ่งสมาชิกจะต้องฝากเงินสะสมทุกเดือน โดยจะได้เงินคืนเมื่อลาออกจากการเป็นสมาชิก และเงินสัจจะสะสมพิเศษซึ่งฝากได้โดยไม่จำกัดจำนวน โดยกลุ่มจะนำเงินทุนที่ได้มาใช้ในกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ใช้เป็นแหล่งทุนกู้ยืมให้กับสมาชิกในการพัฒนาอาชีพ และรายได้ พัฒนาธุรกิจของชุมชน เช่น ศูนย์สาธิตการตลาด หรือจัดสรรผลกำไรเพื่อจัดเป็นสวัสดิการให้แก่สมาชิกเป็นต้น โดย ณ ปี 2560 มีจำนวน 33,301 กลุ่ม มีสมาชิก 4.78 ล้านคน และมีเงินฝาก (หรือเงินสัจจะสะสม) 3.88 หมื่นล้านบาท ในช่วงที่ผ่านมา กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตมีบทบาทในการช่วยลดช่องว่างการบริการทางการเงินให้กับประชาชนนอกเขตเมืองและมีรายได้น้อย ทั้งในด้านเงินฝากในกรณีที่มีเงินออมน้อยไม่คุ้มค่ากับการเดินทางไปสถาบันการเงินก็สามารถฝากเงินกับกลุ่มออมทรัพย์แทนได้ และในด้านสินเชื่อก็มีความยืดหยุ่นสูงกว่าแหล่งเงินทุนอื่น ๆ เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับผู้กู้ซึ่งเป็นสมาชิกในชุมชนอยู่แล้ว (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560)

กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตได้รับการส่งเสริมในด้านต่าง ๆ จากกรมการพัฒนาชุมชน (พช.) ธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. โดยแต่ละหน่วยงานได้มีการสนับสนุนที่ตนเองมีความเชี่ยวชาญ แต่อย่างไรก็ดี กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตยังไม่มีสถานะทางกฎหมาย และยังไม่มีการกำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการเงินจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกลุ่มออมทรัพย์ต่าง ๆ

นอกจากกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตแล้ว ยังมีกลุ่มสัจจะออมทรัพย์ที่เกิดจากการรวมตัวกันของคนในชุมชนเพื่อเป็นแหล่งทุนและแหล่งออมเพื่อการพัฒนาอาชีพ สร้างรายได้ และสวัสดิการให้กับสมาชิกในชุมชนภายใต้กรอบแนวคิดการพึ่งพาตนเอง โดยมีครูชบ ยอดแก้ว แห่งบ้านน้ำขาว อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลาเป็นผู้ริเริ่มแนวคิดการออมทรัพย์โดยเน้นการให้ “สัจจะ” ในปี 2556 และได้แพร่หลายไปยังชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศ ซึ่งมีการบริหารจัดการแบบเรียบง่ายและไม่ซับซ้อนผ่านคณะกรรมการบริหารที่มาจากคนในชุมชนที่รู้จักคุ้นเคย โดยสมาชิกทุกคนจะต้องฝากเงินค่าหุ้นเป็นประจำทุกเดือน และให้บริการสินเชื่อแก่สมาชิก โดยเงื่อนไขการกู้ และอัตราดอกเบี้ยเป็นไปตามข้อตกลงของกลุ่ม และมีการจัดสวัสดิการต่าง ๆ ให้แก่สมาชิก ซึ่งการดำเนินการของกลุ่มสัจจะออมทรัพย์เป็นการดำเนินการของชาวบ้านในชุมชนรวมตัวกันเอง

4.2.6 เจ้าหนี้ในระบบ

เจ้าหนี้ในระบบหมายถึงแหล่งการเงินที่เกิดขึ้นโดยไม่มีระเบียบ กฎเกณฑ์ การติดตาม และควบคุมจากทางราชการ เนื่องจากเงื่อนไขในการกู้และข้อตกลงต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่างผู้กู้ที่เป็นบุคคลธรรมดาและผู้ให้กู้ และมีลักษณะเด่นชัดคือไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกัน และอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าสถาบันการเงินหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด (ร้อยละ 15 ต่อปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) เจ้าหนี้ในระบบเกิดจากลูกหนี้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ เนื่องจากทำให้บริการทางการเงินในระบบยังไม่มีโครงสร้างที่เอื้อ เช่น ขาดหลักประกัน วงเงินที่ต้องการมีขนาดเล็กทำให้ไม่เป็นกลุ่มเป้าหมายของสถาบันการเงินในระบบ รวมถึงความรวดเร็วในการได้สินเชื่อ ทั้งนี้ ปัญหาส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการขาดวินัยทางการเงินทำให้หนี้สินล้นพ้นตัวจนไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินในระบบได้อีก (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560)

4.3 กรอบกฎหมาย

ในการดำเนินการของผู้ให้บริการทางการเงินในปัจจุบัน ได้มีการออกกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจากรัฐบาลเพื่อกำหนดสถานะทางกฎหมาย รวมถึงกำหนดกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติการกำกับดูแล และการตรวจสอบ ตามประเภทของผู้ให้บริการทางการเงินต่าง ๆ รวมถึงมีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละฉบับ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้การดำเนินการของผู้ให้บริการประเภทต่างๆ เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ยกเว้นในกรณีของกลุ่มออมทรัพย์และเจ้าหนี้ในระบบ ซึ่งยังไม่มีกรอบทางกฎหมายใด ๆ โดยกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับผู้ให้บริการทางการเงินแต่ละประเภท สามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4.7 หน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน/องค์กรการเงินและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

| สถาบันการเงิน | การกำกับดูแล | กฎหมายรองรับ |
|---|---|--|
| 1. ธนาคารพาณิชย์ | ธนาคารแห่งประเทศไทย | พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551 |
| 2. Non – Bank และบัตรเครดิต | ธนาคารแห่งประเทศไทย | ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่ง ประกาศของคณะปฏิวัติ |
| 3. SFIs | กระทรวงการคลัง | พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันการเงิน เฉพาะกิจแต่ละแห่ง |
| 4. สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน | กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ | พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 |
| 5. กองทุนหมู่บ้านฯ | สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ | พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 |
| 6. กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต | ไม่มี | ไม่มี |
| 7. เจ้าหนี้ในระบบ | ไม่มี | ไม่มี |

ที่มา : ผู้วิจัย, 2565

4.4 การกำกับดูแลหรือบริหารความเสี่ยงของสถาบันการเงิน

หากพิจารณาในรายละเอียดของการกำกับดูแลของผู้ให้บริการทางการเงินแต่ละประเภท จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลให้มีความแตกต่างกันไปสำหรับผู้ให้บริการทางการเงินประเภทต่าง ๆ ดังนี้

ตารางที่ 4.8 ภาพรวมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน/องค์กรการเงินที่มีธุรกรรมสินเชื่อรายย่อยของ
หน่วยงานต่าง ๆ

| แหล่งการให้ สินเชื่อ | ลักษณะธุรกรรม | ผู้กำกับดูแล | การกำกับดูแล |
|------------------------------------|---|---------------------|--|
| 1. ในระบบ 1.1 ธนาคาร พาณิชย์ | <ul style="list-style-type: none"> - แหล่งเงินทุนมาจากการรับเงินฝากจากประชาชน - ให้สินเชื่อโดยมี/ไม่มีหลักประกันแก่ประชาชนทั่วไป - เป็นการให้สินเชื่อในลักษณะ Individual - กลุ่มเป้าหมายเป็นธุรกิจขนาดเล็ก (S) ขนาดกลาง (M) และขนาดใหญ่ (L) ขึ้นไป - มีสถานะเป็นนิติบุคคล | ธนาคารแห่งประเทศไทย | <ul style="list-style-type: none"> - มีการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation) - มีการกำกับในด้านคุ้มครองผู้บริโภค - มีการติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ |
| 1.2 สถาบัน การเงินเฉพาะ กิจ | <ul style="list-style-type: none"> - แหล่งเงินทุนมาจากการรับเงินฝากจากประชาชน - ให้สินเชื่อโดยมี/ไม่มีหลักประกันแก่ประชาชนทั่วไปรวมถึงประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินจากธนาคารพาณิชย์ - เป็นการให้สินเชื่อในลักษณะ Individual และการรวมกลุ่มค้ำประกัน - มีการสนับสนุนจากภาครัฐทั้งด้านอัตราดอกเบี้ยและ | กระทรวงการคลัง | <ul style="list-style-type: none"> - มีการกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation) - มีการกำกับในด้านคุ้มครองผู้บริโภค - มีการติดตามตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ |

ตารางที่ 4.8 ภาพรวมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน/องค์กรการเงินที่มีธุรกรรมสินเชื่อรายย่อยของ
หน่วยงานต่าง ๆ (ต่อ)

| แหล่งการให้ สินเชื่อ | ลักษณะธุรกรรม | ผู้กำกับดูแล | การกำกับดูแล |
|-------------------------|---|----------------------|---|
| | <p>เกณฑ์การอนุมัติสินเชื่อ</p> <ul style="list-style-type: none"> - กลุ่มเป้าหมายครอบคลุม กลุ่มฐานรากและรายย่อย (Micro Enterprise) - มีสถานะเป็นนิติบุคคล | | |
| 1.3 Non - Bank | <ul style="list-style-type: none"> - ใช้แหล่งเงินทุนของตนเอง ในการทำธุรกรรม - ให้สินเชื่อที่มีจุดประสงค์ เพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค แก่บุคคลธรรมดาที่มีรายได้ประจำ แต่ก็มีให้นำสินเชื่อ ไปใช้การทำธุรกิจด้วย - ให้สินเชื่อโดยการนำ ทะเบียนรถมาเป็นประกัน - กลุ่มเป้าหมายเป็นบุคคล ธรรมดา | ธนาคารแห่ง ประเทศไทย | <ul style="list-style-type: none"> - มีการกำกับในด้าน การคุ้มครองผู้บริโภค - มีการรายงานและ ติดตามตรวจสอบ อย่างสม่ำเสมอ |
| 1.4 บัตร เครดิต | <ul style="list-style-type: none"> - มีสถานะเป็นนิติบุคคล - ใช้แหล่งเงินทุนของตนเอง ในการทำธุรกรรม - ให้สินเชื่อที่มีจุดประสงค์ เพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภค แก่บุคคลธรรมดาที่มีรายได้ประจำ แต่ก็มีให้นำสินเชื่อ ไปใช้การทำธุรกิจด้วย | ธนาคารแห่ง ประเทศไทย | <ul style="list-style-type: none"> - มีการกำกับดูแลด้าน การคุ้มครองผู้บริโภค - มีการรายงานและ ติดตามตรวจสอบ |

ตารางที่ 4.8 ภาพรวมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน/องค์กรการเงินที่มีธุรกรรมสินเชื่อรายย่อยของ
หน่วยงานต่าง ๆ (ต่อ)

| แหล่งการให้ สินเชื่อ | ลักษณะธุรกรรม | ผู้กำกับดูแล | การกำกับดูแล |
|--|---|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> - กลุ่มเป้าหมายเป็นบุคคล ธรรมดาที่มีรายได้แน่นอน - มีสถานะเป็นนิติบุคคล | | |
| 2. กิ่งในระบบ 2.1 สหกรณ์ ออมทรัพย์ และสหกรณ์ เครดิตยูเนียน | <ul style="list-style-type: none"> - ใช้แหล่งเงินทุนจากการให้ สมาชิกซื้อหุ้นสามัญ และรับ ฝากเงินจากสมาชิก - ให้สินเชื่อเฉพาะแก่สมาชิก ในกลุ่ม - กลุ่มเป้าหมายเป็นสมาชิก ซึ่งมักมีอาชีพเดียวกัน - มีสถานะเป็นนิติบุคคล | กรมส่งเสริม สหกรณ์และ กรมตรวจบัญชี สหกรณ์ | <ul style="list-style-type: none"> - มีการกำกับ ดำเนินงานและมีการ ติดตามตรวจสอบอย่าง สม่ำเสมอ - สหกรณ์ออมทรัพย์และ เครดิตยูเนียนขนาดใหญ่ มีการกำกับดูแล ความมั่นคงทางการเงิน (Prudential Regulation) |
| 2.2 กองทุน หมู่บ้านและ ชุมชนเมือง | <ul style="list-style-type: none"> - แหล่งทุนมาจาก งบประมาณที่ภาครัฐจัดสรร ให้ และเงินฝากจากสมาชิก - ให้สินเชื่อแก่สมาชิกใน กลุ่ม โดยให้กรรมการ กองทุน ซึ่งมาจากชุมชน เป็นผู้พิจารณาอนุมัติสินเชื่อ - การดำเนินงานต้องปฏิบัติ ตามระเบียบของ สทบ. | สำนักงาน กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง แห่งชาติ | <ul style="list-style-type: none"> - มีหน่วยงานทำหน้าที่ ตรวจสอบและดูแล |

ตารางที่ 4.8 ภาพรวมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน/องค์กรการเงินที่มีธุรกรรมสินเชื่อรายย่อยของ
หน่วยงานต่าง ๆ (ต่อ)

| แหล่งการให้ สินเชื่อ | ลักษณะธุรกรรม | ผู้กำกับดูแล | การกำกับดูแล |
|--|--|---|------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> - กลุ่มเป้าหมายเป็นสมาชิกของหมู่บ้าน โดยวงเงินสินเชื่อไม่เกิน 20,000 บาท ต่อราย - มีสถานะเป็นนิติบุคคล | | |
| 2.3 กลุ่มออมทรัพย์หรือกลุ่มพึ่งตนเอง (Self Help Group) | <ul style="list-style-type: none"> - แหล่งเงินทุนมาจากการออมเงินผ่านเงินตั้งจะและเงินฝากตั้งจะพิเศษของสมาชิกโดยสมัครใจ - ให้สินเชื่อแก่สมาชิก โดยมีกรรมการที่สมาชิกเลือกเป็นผู้พิจารณาอนุมัติสินเชื่อโดยการกำหนดรูปแบบสินเชื่อวงเงิน และอัตราดอกเบี้ยแตกต่างกันไปแต่ละกลุ่ม - การดำเนินงานเป็นไปตามแนวทางที่กรรมการพัฒนาชุมชนได้ให้การสนับสนุน (สำหรับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต)แต่ไม่มีการกำกับดูแลอย่างชัดเจน - กลุ่มเป้าหมายเป็นประชาชนระดับฐานรากผู้ประกอบการรายย่อย (Micro Enterprise) | ไม่มี (แต่มีกรรมการพัฒนาชุมชนทำหน้าที่สนับสนุนและแนะนำแนวทางการดำเนินงาน) | ไม่มีหน่วยงานกำกับดูแล |

ตารางที่ 4.8 ภาพรวมการกำกับดูแลสถาบันการเงิน/องค์กรการเงินที่มีธุรกรรมสินเชื่อรายย่อยของ
หน่วยงานต่าง ๆ (ต่อ)

| แหล่งการให้ สินเชื่อ | ลักษณะธุรกรรม | ผู้กำกับดูแล | การกำกับดูแล |
|-------------------------|--|--------------|--------------|
| | - ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ทำธุรกรรมโดยใช้ชื่อบุคคล ซึ่งเป็นกรรมการหรือคณะ บุคคล | | |
| 3. สินเชื่อนอก ระบบ | - ใช้แหล่งเงินทุนของตนเอง ในการทำธุรกรรม - ให้สินเชื่อแก่ประชาชน โดยอาจจะมีการเรียกเก็บ อัตราดอกเบี้ยสูงกว่าที่ กฎหมายกำหนด และมีการ ทวงหนี้อย่างไม่เป็นธรรม | ไม่มี | ไม่มี |

ที่มา: ผู้วิจัย, 2565

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้ให้บริการทางการเงินส่วนใหญ่มีการออกกฎหมายเพื่อรองรับ และกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการดำเนินการ เป็นไปตามรูปแบบการดำเนินงาน และความเสี่ยงต่อระบบการเงินโดยรวม รวมถึงการกำกับดูแลด้านการคุ้มครองผู้บริโภค ยกเว้นในกรณีของกลุ่มออมทรัพย์และหนี้นอกระบบ ซึ่งในส่วนของหนี้นอกระบบนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654 ที่กำหนดห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ 15 ต่อปี และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 ที่กำหนดโทษอาญาสำหรับเจ้าหนี้ที่ให้บุคคลอื่นกู้เงิน โดยคิดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด แต่จากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มงวดพอ ส่งผลให้ยังคงมีการกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่ากฎหมายกำหนด ในทางปฏิบัติ ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองประชาชนไม่ให้มีการทวงหนี้ที่ไม่เป็นธรรม เช่น ใช้ความรุนแรง เป็นต้น

4.5 การดำเนินการเกี่ยวแก้ไขปัญหาค่าเสื่อมในระบบสหกรณ์ที่ผ่านมา

แนวคิดเกี่ยวกับการนำสภาพคล่องส่วนเกินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ไปใช้เป็นแหล่งเงินทุนของสหกรณ์การเกษตรได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญต่อระบบสหกรณ์และระบบเศรษฐกิจมาโดยตลอด โดยที่ผ่านมามาประเทศไทยได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว (ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2558) ดังนี้

4.5.1 ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารสหกรณ์แห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2539 – 2543)

1) การดำเนินการ: กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารสหกรณ์แห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลังได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาความเป็นไปได้ในการตั้งธนาคารสหกรณ์

2) สารสำคัญของข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารสหกรณ์แห่งประเทศไทย

2.1) การจัดตั้ง: ให้เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยทุนเริ่มต้นอยู่ที่ 6,000 ล้านบาท เสนอขายต่อรัฐบาล สหกรณ์ และนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ โดยหุ้นของรัฐบาลสามารถเสนอขายต่อสหกรณ์ได้ในภายหลัง

2.2) แหล่งเงินทุน: เงินฝากแต่ไม่รับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป

2.3) การให้สินเชื่อ: ให้สินเชื่อแก่สหกรณ์สมาชิก

2.3) ผลการดำเนินการ: มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จึงไม่ได้มีการดำเนินการต่อ

4.5.2 Windows ใน ธ.ก.ส. (พ.ศ. 2546 – 2547)

1) การดำเนินการ: เสนอให้ ธ.ก.ส. เป็นสถาบันกลางการบริหารเงินให้แก่สหกรณ์ (การบริหารการเงินของสหกรณ์ผ่าน Windows ธ.ก.ส.)

2) วิธีดำเนินการ: ให้สหกรณ์ที่สนใจซื้อหน่วยลงทุนของ Windows ในลักษณะการซื้อหุ้นทุน และเงินฝากประจำ และให้สหกรณ์ที่สนใจกู้ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยตามความเสี่ยง ซึ่ง ธ.ก.ส. จะคิดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการในอัตราร้อยละ 0.75 ของเงินให้สินเชื่อคงเหลือเป็นรายวัน

3) ผลการดำเนินการ: สหกรณ์ไม่สนใจเข้ามาลงทุนใน Window ธ.ก.ส.

4.5.3 การจัดทำข้อเสนอรูปแบบและแนวทางการเพิ่มศักยภาพการเชื่อมโยงเครือข่ายทางการเงินของสหกรณ์ (2559)

กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้จ้างที่ปรึกษา ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ร่วมกับสถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม (RAMI) มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ศึกษา รูปแบบและแนวทางการเพิ่มศักยภาพการเชื่อมโยงเครือข่ายทางการเงินของสหกรณ์ โดยได้เสนอรูปแบบที่ใกล้เคียงกับแนวคิดศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ในการศึกษานี้ ได้แก่

1) ศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ (CFF)

แนวทางดำเนินการ : จัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ และทำหน้าที่บริหารกองทุนพัฒนา คຸ້ມครองเงินฝากและเสริมสภาพคล่องสหกรณ์ โดยแหล่งเงินของกองทุนมาจากเงินของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ เงินของสหกรณ์สมาชิกที่จัดสรรตามเกณฑ์ทุนสำรอง (ร้อยละ 10 ของกำไรสุทธิ) และเงินของสหกรณ์สมาชิกที่จัดสรรตามเกณฑ์การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง (ร้อยละ 1 ของเงินฝาก) ซึ่งจะคຸ້ມครองเงินฝากเต็มจำนวนใน 3 ปีแรก หลังจากนั้นเหลือ 1 ล้านบาทต่อบัญชี

2) ธนาคารสหกรณ์

แนวทางดำเนินการ :

2.1) จัดตั้งส่วนงานขึ้นใน ธ.ก.ส. เพื่อบริหารกองทุนพัฒนา คຸ້ມครองเงินฝากและเสริมสภาพคล่องสหกรณ์ และยกระดับขึ้นเป็นธนาคารสหกรณ์

2.2) ยกระดับกลุ่มสหกรณ์ที่มีความพร้อมขึ้นเป็นธนาคาร โดยร่วมกันบริหารสภาพคล่องร่วมกันจัดตั้งกองทุนพัฒนา คຸ້ມครองเงินฝากและเสริมสภาพคล่อง โดยให้กองทุนขึ้นต่อคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ และยกระดับให้ชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศ 4 แห่ง ใดก็ได้ที่ขอเสนอจากการศึกษาดังกล่าวยังไม่มีการนำไปใช้เพื่อการขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

บทที่ 5

ความเหลื่อมล้ำในการให้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินและสหกรณ์

ในบทที่ 5 นี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอถึงผลการศึกษาในส่วนของความเหลื่อมล้ำในการให้บริการทางการเงินของสถาบันการเงินและสหกรณ์ โดยจะแบ่งเป็นเป็นลำดับ ดังนี้ คือ ในลำดับแรกจะเป็นผลการวิเคราะห์ถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ ทั้งสาเหตุของปัญหาในระดับจุลภาคและการถอดบทเรียนของการดำเนินการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาดังกล่าว ในลำดับถัดมาผู้วิจัยได้นำข้อค้นพบข้างต้นมาศึกษาต่อยอดเป็นแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์เพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ โดยมีจุดประสงค์เพื่อช่วยในการปิดช่องว่างการบริการทางการเงินและเพื่อให้งานการวิจัยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้วิจัยจึงได้นำผลการศึกษาแนวทางการพัฒนาไปนำเสนอต่อผู้เชี่ยวชาญในหลายสาขา เพื่อรับฟังความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยได้นำเสนอเป็นส่วนต่อมา และผู้วิจัยได้นำความเห็นของผู้เชี่ยวชาญมาสังเคราะห์และได้ข้อสรุปของข้อเสนอรูปแบบของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ในลำดับสุดท้าย

5.1 การวิเคราะห์ถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์

5.1.1 สาเหตุของความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ คือ การที่สหกรณ์การเกษตรที่มีสมาชิกถึง 6.5 ล้านราย แต่มีเงินทุนเพียงร้อยละ 16 ของเงินทุนทั้งหมดในระบบ และยังประสบปัญหาการขาดแคลนเงินทุนอย่างต่อเนื่อง ขณะที่สหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสหกรณ์น้อยกว่าครึ่งหนึ่ง กลับมีทุนดำเนินงานถึงมากถึง 2.14 ล้านล้านบาท หรือเกือบร้อยละ 80 ซึ่งตามหลักคิดของสหกรณ์ที่ระบบสหกรณ์เป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน จึงได้เกิดแนวคิดนำสภาพคล่องส่วนเกินจากสหกรณ์ออมทรัพย์ไปเป็นทุน เพื่อช่วยเหลือสหกรณ์การเกษตรที่สมาชิกเป็นประชาชนระดับฐานราก ในการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ การจะแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์นี้ ก็จะต้องทำความเข้าใจถึงที่มาปัญหานี้ก่อนเป็นอันดับแรก

การออมและกู้ยืมนั้นเป็นเหรียญเดียวกัน แต่อยู่กันคนละด้าน โดยเมื่อบุคคลมีรายได้อีกจะนำรายได้นั้นไปบริโภค และส่วนที่เหลือจากการบริโภคก็จะมาเก็บเป็นเงินออม โดยเงินออมสามารถนำไปใช้เพื่อ 1) ใช้มาจับจ่ายใช้สอยในช่วงที่ไม่มีรายได้ (Smoothing Consumption) 2) ใช้

จ่ายหลังเกษียณอายุ 3) ใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน 4) ใช้จ่ายเมื่อค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้ในช่วงเวลานั้น และ 5) ใช้เป็นเงินทุนในการประกอบธุรกิจ ซึ่งหากเงินออมของตัวเองไม่เพียงพอ ก็ต้องไปใช้จากเงินออมของบุคคลอื่นที่มีเงินออมเหลือ ผ่านการกู้ยืมซึ่งสามารถกระทำได้โดยบุคคลขอกู้ยืมจากอีกบุคคลหนึ่งโดยตรง หรือผ่านระบบสถาบันการเงิน โดยระบบสถาบันการเงินทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการรับฝากเงินของคนที่มีเงินออมเหลือ และทำหน้าที่เป็นผู้ที่นำเงินออมนี้ไปให้คนที่ต้องการใช้เงินกู้ยืม ซึ่งสถาบันการเงินที่ทำหน้าที่นี้ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ และสหกรณ์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ทำให้สหกรณ์แตกต่างจากสถาบันการเงินประเภทอื่น เช่น ธนาคารพาณิชย์ ก็คือวัตถุประสงค์ โดยพิจารณาได้จากกรณีที่ธนาคารพาณิชย์มีจุดเริ่มมาจากการจัดตั้งบริษัทมหาชน ซึ่งมีการขายหุ้นเพื่อระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ โดยไม่จำกัดผู้ซื้อ ทำธุรกิจการเงิน และดำเนินการเพื่อมุ่งหวังกำไร ในขณะที่สหกรณ์ในหลายประเภท โดยเฉพาะสหกรณ์การเกษตร จะเกิดจากการรวมตัวกันจากสมาชิกเพื่อมาร่วมทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อน เช่น ทำการเกษตรร่วมกันเพื่อให้เกิด Economy of Scale หรือเปิดร้านค้าในชุมชนให้เป็นที่จับจ่ายใช้สอย รวมถึงเข้ามาออมเงินร่วมกันเพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนให้กับสมาชิก เป็นวัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ จึงจะต้องทำความเข้าใจถึงรูปแบบการรวมตัวของสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือและสหกรณ์ที่ขาดแคลนเงินทุนเป็นเบื้องต้นก่อน ดังนี้

1) สหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือ

สหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือ หมายถึงสหกรณ์ที่มีเงินออม ได้แก่ เงินหุ้นและเงินฝากสูงกว่าความต้องการสินเชื่อของสมาชิก ดังนั้น ผู้จัดการและกรรมการสหกรณ์จึงต้องนำสภาพคล่องดังกล่าวไปบริหารจัดการเพื่อให้เกิดผลตอบแทนเพื่อนำมาจ่ายคืนผลประโยชน์แก่สมาชิกในรูปของเงินปันผล (ในอัตราที่สมาชิกพึงพอใจ) ซึ่งอย่างน้อยผลประโยชน์ที่ได้ควรต้องมากกว่าอัตราผลตอบแทนของเงินฝากกับธนาคารพาณิชย์ (Search for Yield) ทั่วไป ซึ่งกรณีนี้สหกรณ์มีทางเลือกที่กฎหมายอนุญาตให้ทำได้ คือ 1) ลงทุนในพันธบัตรบางระดับความน่าเชื่อถือ และในเงื่อนไขที่กฎหมายอนุญาต 2) เงินฝากกับสถาบันการเงินที่กฎหมายอนุญาต 3) หลักทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ และ 4) ให้กู้ยืมกับสหกรณ์อื่น หรือฝากกับชุมชนสหกรณ์ เพื่อช่วยในการบริหารเงิน

อย่างไรก็ตาม สหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือเป็นจำนวนมาก มักเป็นสหกรณ์ที่มีสัดส่วนเงินลงทุนสูงกว่าการให้สินเชื่อกับสมาชิกหลายเท่า และหลายกรณีพบว่ามีการนำเงินออมของสมาชิกไปใช้ในกระบบสหกรณ์ คือ ไปลงทุนในตลาดเงิน ตลาดทุน เป็นจำนวนมากกว่าในไปใช้ในระบบสหกรณ์ ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับหลักการก่อตั้งสหกรณ์ ที่มุ่งจะช่วยเหลือกัน ในหมู่สมาชิก นอกจากนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนการดำเนินการของสหกรณ์

กรมสรรพากรจึงได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีด้วยการยกเว้นภาษีเงินได้จากเงินปันผลแก่สมาชิก ดังนั้น การนำสภาพคล่องส่วนเกินไปหาผลประโยชน์ จึงไม่สอดคล้องกับหลักการสหกรณ์

เมื่อมาพิจารณาข้อมูลสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือขนาดใหญ่ (เกิน 5 พันล้านบาท) พบว่า เป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ที่เป็นกรรวมกลุ่มภายใต้หน่วยงานของรัฐทั้งหมด เช่น กลุ่มบุคลากรทางการแพทย์ สถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น รวมทั้งเมื่อพิจารณาสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มาฝากเงินกับชุมนุมสหกรณ์ต่าง ๆ ก็เป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ที่อยู่ในหน่วยงานของรัฐเป็นส่วนใหญ่เช่นกัน (ข้อมูลจากการเข้าร่วมประชุมกับธนาคารแห่งประเทศไทยของผู้วิจัยใช้ภายในหน่วยงาน: การประชุม)

สำหรับสาเหตุที่สหกรณ์ออมทรัพย์จึงมีสภาพคล่องเหลือ คงต้องมาพิจารณาโครงสร้างบุคลากรของหน่วยงาน โดยบุคลากรส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานฝีมือที่มีระดับรายได้สูง และสูงกว่ารายจ่ายมาก จึงทำให้มีเงินออมสูง ดังนั้น จึงมีความต้องการสินเชื่อเพื่อ Smooth Consumption น้อย และไม่มีการประกอบอาชีพอื่น จึงไม่มีความต้องการสินเชื่อเพื่อไปประกอบธุรกิจ ซึ่งอาจต้องการสินเชื่อในบางโอกาส การต้องการบริโภคหรือเพื่อซื้อสังหาริมทรัพย์ เช่น รถยนต์ หรืออสังหาริมทรัพย์ แต่มีสัดส่วนที่น้อยกว่าความต้องการนำเอาเงินทุนไปประกอบธุรกิจ (การสังเกตการณ์ในการเป็นกรรมการสหกรณ์ของผู้วิจัยและการหารือกับเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ ; ประชุมเสวนา และสังเกตการณ์) ส่งผลให้อุปสงค์สินเชื่อมาจากบุคลากรที่เป็นส่วนงานสนับสนุนที่ไม่ได้มีทักษะสูงและไม่ได้มีระดับรายได้ที่สูง จึงต้องการสินเชื่อมา Smooth Consumption แต่บุคลากรกลุ่มนี้ก็ได้มีสัดส่วนมากนัก ซึ่งปัญหาในประเด็นนี้ก่อให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างเงินออมกับความต้องการสินเชื่อในระบบขึ้น

2) สหกรณ์ที่ขาดแคลนเงินทุน

สหกรณ์ที่ขาดแคลนเงินทุน หมายถึง สหกรณ์สามารถระดมเงินทุนได้จากเงินออมของสมาชิก และปล่อยกู้กับสมาชิก แต่ยังมีปริมาณเงินไม่เพียงพอกับความต้องการ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสมดุลจึงต้องไปพึ่งพาแหล่งเงินทุนจากภายนอกสหกรณ์ โดย กู้จากสถาบันการเงินอื่น ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ เช่น ธนาคารกรุงไทย จำกัด มหาชน สถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น ธ.ก.ส. และธนาคารออมสิน รวมถึงกู้ยืมข้ามสหกรณ์ หรือกู้ยืมจากชุมนุมสหกรณ์

การศึกษาพบว่า สหกรณ์ที่ขาดแคลนเงินทุนประเภทแรก คือ สหกรณ์การเกษตร โดยมีการกู้ยืมจาก ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส.) เป็นหลัก โดยการกู้ยืมเงินทุนจะเป็นการนำไปปล่อยกู้ให้สมาชิกต่ออีกทอดหนึ่ง ทั้งนี้ ความต้องการสินเชื่อของสมาชิกจะเป็นไปตามรอบฤดูกาลของการเพาะปลูก คือ ในต้นฤดู สมาชิกจะต้องการเงินทุนเพื่อใช้ทำการเกษตร เช่น

ลงทุนค่าเมล็ดพันธุ์ และใช้จ่ายในชีวิตประจำวันด้วย (ในระหว่างที่ผลผลิตยังเก็บเกี่ยวและนำไปขายไม่ได้) ซึ่งสภาพปัญหาของกรณีนี้คือ สมาชิกสหกรณ์การเกษตรก็คือเกษตรกรมารวมตัวกันซึ่งเกษตรกรเกือบทั้งหมดเป็นอาชีพที่มีรายได้น้อย ดังนั้น จึงมีเงินออมน้อยตาม ทั้งส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดของสมาชิกเป็นเกษตรกรที่ทำการเกษตรในพื้นที่ประเภทเดียวกัน และมีฤดูกาลเพาะปลูกในเวลาเดียวกัน ทำให้ต้องการเงินทุนก้อนใหญ่ในเวลาเดียวกันตามไปด้วย จึงทำให้เงินทุนไม่เพียงพอต่อความต้องการ

สำหรับสหกรณ์ที่ขาดแคลนเงินทุนประเภทที่สอง พบว่าเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ ได้แก่ สหกรณ์ครู ที่เป็นบุคลากรที่มีระดับรายได้สูง เมื่อเทียบกับข้าราชการในระดับเดียวกัน แต่กลุ่มครูมีปัญหาการใช้จ่ายเกินตัว ทำให้มีปัญหาหนี้สินมาโดยตลอด (ปรีชา, 2559) โดยข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระบบการเงินพบว่า สหกรณ์ครูมีการกู้ยืมจากทั้งธนาคารกรุงไทย จำกัด มหาชน ธนาคารออมสิน และชุมนุมสหกรณ์เป็นปริมาณสูงมาก และอาจสร้างความเสี่ยงต่อระบบการเงินอย่างรุนแรงหากเกิดการผิन्छชำระหนี้ ในกรณีนี้เมื่อวิเคราะห์แล้วจะเห็นได้ว่า สหกรณ์ครูมิได้ดำเนินการตามหลักของสหกรณ์ที่ควรมุ่งเน้นการออมเป็นหลัก แต่กลับมีแนวทางการดำเนินการก่อนไปในการสนับสนุนให้สมาชิกเป็นหนี้

จากข้อมูลข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า ปัญหาของสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือ เกิดจากการที่สหกรณ์ออมทรัพย์มาจากการรวมตัวของสมาชิกในองค์กรที่มีคุณลักษณะ (Characteristic) เหมือนกันเป็นส่วนใหญ่ คือ เป็นแรงงานฝีมือ ที่มีทักษะ จึงมีระดับรายได้สูง ขณะที่บุคลากรที่มีทักษะและระดับรายได้ต่ำกว่ามีสัดส่วนน้อย ในทางตรงกันข้าม สหกรณ์การเกษตรกลับมีโครงสร้างที่ตรงกันข้ามกัน คือ สมาชิกมีระดับรายได้ต่ำ ทำให้การออมมีน้อย มีความต้องการสินเชื่อสูงเหมือนกันและมักต้องการเงินทุนในเวลาเดียว ส่วนบุคลากรครูก็มีลักษณะที่ใช้จ่ายมากกว่ารายได้เหมือนกันทำให้มีความต้องการสินเชื่อในปริมาณมาก ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ที่ผู้วิจัยเห็นว่า จะทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยเฉพาะในสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือ เพราะสมาชิกที่เป็นแรงงานฝีมือมีแนวโน้มที่จะมีรายได้สูงขึ้นตามความเชี่ยวชาญ และจะทำให้มีเงินออมมากขึ้นในอัตราเร่งมากขึ้นตามสมมติฐานวัฏจักรชีวิต (Life – Cycle Hypothesis) ขณะที่สหกรณ์การเกษตรกลับมีรายได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่น้อยกว่าเป็นอย่างมาก

ผู้วิจัยพบว่า การก่อตั้งสหกรณ์มีหลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในหมู่สมาชิกจึงทำให้เป็นการรวมตัวของสมาชิกที่มีความเหมือนกัน (Similar Characteristic) แต่ระบบการเงินซึ่งเป็นกลไกจับคู่ของการออมและความต้องการเงินทุนจะอยู่บนพื้นฐานที่ต้องมีความแตกต่าง (Diversify) ทั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์การเกษตร และสหกรณ์ครู มีคุณลักษณะทางการเงินมีความเหมือนกันสูงมาก หรืออาจพูดได้ว่า ไม่ Diversify เพียงพอที่จะขยายขอบเขตให้สามารถสร้างสมดุลขึ้นได้

ดังนั้น ปัญหาสภาพคล่องเหลือและปัญหาการขาดแคลนเงินทุน จึงเป็นปัญหาที่ไม่สามารถจะแก้ไขได้ภายใต้โครงสร้างเชิงสถาบันแบบเดิม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสถาปนาหรือก่อรูปโครงสร้างใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา ด้วยการจัดตั้งสถาบันการเงินของสหกรณ์รูปแบบใหม่ เพื่อให้เป็นเครื่องมือที่จะใช้ในการนำสภาพคล่องส่วนเกิน ไปให้ผู้ที่ต้องการแหล่งเงินทุนแล้ว โดยสถาบันนี้จะต้องมาจากการรวมตัวของสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกจึงจะต้องมีการ Diversify Characteristic ของสมาชิกให้เพียงพอ และต้องสามารถสร้างสมดุลของปริมาณเงินออมและเงินทุนให้เพียงพอด้วยเช่นกัน เพื่อเป็นศูนย์กลางทางการเงินของสหกรณ์ ซึ่งความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์รูปแบบใหม่นี้ สอดคล้องกับการศึกษาอื่น ๆ เกี่ยวกับระบบการเงินสหกรณ์ที่ผ่าน ๆ มาก่อนหน้านี้

นอกจากนี้ ผู้วิจัยค้นพบเพิ่มเติมว่า แนวทางดังกล่าวเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการช่วยให้ประชาชนฐานรากสามารถเข้าถึงบริการทางการเงิน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจากโครงสร้างของสหกรณ์ออมทรัพย์ในลักษณะดังกล่าวก็จะส่งผลให้สหกรณ์ออมทรัพย์จะต้องนำสภาพคล่องส่วนเกินไปหาผลตอบแทนในตลาดเงิน ตลาดทุน ซึ่งเป็นการสนับสนุนทางการเงินให้แก่ธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งหากจำนำเม็ดเงินนี้ลงไปให้แก่ประชาชนระดับฐานราก ภายใต้ระบบการเงินในปัจจุบันและกฎระเบียบที่อนุญาติ ก็จะต้องส่งผ่านสถาบันการเงินที่ให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานราก ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และ ธ.ก.ส. เท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาผลตอบแทนที่ได้หรือความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น ยังมีความมุ่งใจให้สหกรณ์ออมทรัพย์นำเงินไปฝากกับสถาบันการเงินเหล่านี้น้อย นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงแหล่งทุนที่สหกรณ์การเกษตรจะเข้าถึงได้ภายใต้โครงสร้างระบบการเงินในปัจจุบัน ก็ยังไม่มีกลไกใดที่จะช่วยให้สหกรณ์การเกษตรได้รับแหล่งเงินทุนเพิ่มได้ จึงเป็นข้อค้นพบเพิ่มเติมของผู้วิจัยว่า การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ โดยศูนย์กลางการเงินสหกรณ์มีความจำเป็นต่อการพัฒนาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากได้

5.1.2 การถอดประสบการณ์การดำเนินการที่ผ่านมาในอดีตของประเทศไทย

แนวคิดและการดำเนินการเกี่ยวกับศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ที่ผ่านมาของประเทศไทย เป็นที่ยอมรับกันในหลักการที่ว่า จะสามารถเป็นการแสวงหากลไกในการนำสภาพคล่องส่วนเกินของสหกรณ์บางแห่งไปให้สหกรณ์ที่มีแหล่งเงินทุนไม่เพียงพอ นำไปใช้ประโยชน์ แต่อย่างไรก็ตาม การศึกษารูปแบบการดำเนินการในอดีต พบว่ายังไม่มีรูปแบบไหนเป็นที่ยอมรับกันอย่างเป็นทางการ และยังไม่ได้มีการศึกษาถึงเรื่องดังกล่าวนี้ ดังนั้น ในลำดับต่อมาของการศึกษา ผู้วิจัยจึงได้ถอดบทเรียนจากการดำเนินการที่ผ่านมา นำมาวิเคราะห์จุดแข็ง-จุดอ่อน เพื่อนำมาใช้ประกอบการศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาความไม่สมดุลในระบบสหกรณ์

การศึกษาผู้วิจัยพบว่า ที่ผ่านมานแนวคิดในการแก้ปัญหาความไม่สมดุลด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์จะเป็นลักษณะของการตั้งกลไกใหม่ขึ้นมา ซึ่งอาจเป็นการตั้งองค์กรใหม่หรือใช้องค์กรเดิมที่มีอยู่แล้วมาเพิ่มหน้าที่ เพื่อรวมสภาพคล่องส่วนเกินในระบบนำไปจัดสรรให้กับสหกรณ์ที่ขาดเงินทุนหรือมีสภาพคล่องของเงินที่น้อยกว่าตามที่วิเคราะห์มาแล้ว ซึ่งผู้วิจัยเห็นพ้องด้วยกับหลักการดังกล่าว ในประเด็นที่ว่าจะต้องมีกลไกที่เป็นองค์กรใหม่ขึ้นมา ได้แก่ ศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม ในรายละเอียดบางข้อเสนอก็ได้มีการเพิ่มบทบาทหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวให้ทำหน้าที่อื่นด้วย อาทิเช่น การกำกับดูแล หรือกองทุนรักษาเสถียรภาพด้วย ผู้วิจัยจึงได้ทำการวิเคราะห์จุดอ่อนและจุดแข็งของแต่ละข้อเสนอ ซึ่งพบว่ามีประเด็นต่างๆ (ตามตาราง 5.1) ดังนี้

ตารางที่ 5.1 ถอดบทเรียนจากการดำเนินการที่ผ่านมา

| การดำเนินการ | จุดแข็ง | จุดอ่อน |
|---|---|--|
| 1. ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารสหกรณ์แห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2539 – 2543) สาระสำคัญ : จัดตั้งสถาบันการเงินของรัฐประเภทใหม่ โดยให้สหกรณ์ร่วมเป็นผู้ถือหุ้น และให้บริการด้านเงินฝาก และสินเชื่อแก่สหกรณ์เท่านั้น | - มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ชัดเจน - สหกรณ์เป็นเจ้าของ - ดำเนินการในวงจรปิดของสหกรณ์ | - ต้องใช้งบประมาณสูงในการจัดตั้ง - หากไม่มีการบังคับให้ต้องซื้อหุ้น/ฝากเงิน จะทำให้ไม่มีความมั่นคงด้านแหล่งเงินทุน - การดำเนินการซ้ำซ้อนกับชุมนุมสหกรณ์ หากไม่มีสมาชิกที่เป็นสหกรณ์ต่างประเภทกัน และไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ |
| 2. Windows ใน ธ.ก.ส. (พ.ศ. 2546 – 2547) สาระสำคัญ : จัดตั้ง Unit พิเศษ โดยรับฝากเงินและให้สินเชื่อแก่สหกรณ์ โดย ธกส. จะทำหน้าที่บริหารและคิดค่าธรรมเนียมการดำเนินงาน | - มีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญทำหน้าที่ชัดเจน - ดำเนินการในวงจรปิดของสหกรณ์ - สามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของสหกรณ์ได้อย่างตรงจุด | - การเก็บค่าธรรมเนียมไม่จูงใจให้สหกรณ์มาใช้บริการ - ขาดการเป็นเจ้าของโดยสหกรณ์ - ไม่มีการบังคับให้ต้องซื้อหุ้น/ฝากเงิน ทำให้ไม่มีความมั่นคงด้านแหล่งเงินทุน - การดำเนินการซ้ำซ้อนกับชุมนุมสหกรณ์ |

ตารางที่ 5.1 ถอดบทเรียนจากการดำเนินการที่ผ่านมา (ต่อ)

| การดำเนินการ | จุดแข็ง | จุดอ่อน |
|--|--|---|
| <p>3. ข้อเสนอรูปแบบและแนวทางการเพิ่มศักยภาพการเชื่อมโยงเครือข่ายทางการเงินของสหกรณ์ : รูปแบบที่ 4</p> <p>ธนาคารสหกรณ์</p> <p>สาระสำคัญ : 1) จัดตั้งส่วนงานขึ้นใน ธ.ก.ส. เพื่อบริหารกองทุนพัฒนา คู้มครองเงินฝากและเสริมสภาพคล่องสหกรณ์ และยกระดับขึ้นเป็นธนาคารสหกรณ์</p> | <ul style="list-style-type: none"> - มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ชัดเจน - ดำเนินการในวงจรปิดของสหกรณ์ - มีแผนงานถ่ายโอนให้สหกรณ์เป็นเจ้าของ | <ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีการบังคับให้ต้องซื้อหุ้น/ฝากเงิน ทำให้ไม่มีความมั่นคงด้านแหล่งเงินทุน - การเก็บค่าธรรมเนียมไม่จูงใจให้สหกรณ์มาใช้บริการ - ข้ำซ้อนกับชุมนุมสหกรณ์ - การยกระดับเป็นธนาคารสหกรณ์มีความยุ่งยาก - การคู้มครองเงินฝากเป็นบทบาทในการกำกับดูแล จึงอาจมีการขัดแย้งของผลประโยชน์ |
| <p>2) ยกระดับกลุ่มสหกรณ์ที่มีความพร้อมขึ้นเป็นธนาคาร โดยร่วมกันบริหารสภาพคล่องร่วมกันจัดตั้งกองทุนพัฒนา คู้มครองเงินฝากและเสริมสภาพคล่อง โดยให้กองทุนขึ้นต่อคณะกรรมการพัฒนาสหกรณ์แห่งชาติ และยกระดับให้ชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศ 4 แห่ง</p> <p>ดำเนินการ</p> | <ul style="list-style-type: none"> - มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ชัดเจน - สหกรณ์เป็นเจ้าของ - ดำเนินการในวงจรปิดของสหกรณ์ - มีการคู้มครองเงินฝาก - มีความชัดเจนเพราะให้ชุมนุมสหกรณ์ที่ดำเนินการอยู่แล้วต่อยอด | <ul style="list-style-type: none"> - ไม่มีการบังคับให้ต้องซื้อหุ้น/ฝากเงิน ทำให้ไม่มีความมั่นคงด้านแหล่งเงินทุน - การตั้งกองทุนพัฒนา คู้มครองเงินฝากจะต้องควบคู่ไปกับระบบกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพทั้งระบบ - การคู้มครองเงินฝากเป็นบทบาทในการกำกับดูแล จึงอาจมีการขัดแย้งของผลประโยชน์ - ข้อเสนอยังไม่มียละเอียดเพียงพอให้เห็นภาพเพียงพอไปดำเนินการขับเคลื่อนต่อไปได้ |

และจากการดำเนินงานที่ผ่านมาในการแก้ปัญหาความไม่สมดุลด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ในมิติกฎหมาย การตั้งสถาบัน การตั้ง Unit พิเศษ แนวทางการเพิ่มศักยภาพการเชื่อมโยงเครือข่ายทางการเงินของสหกรณ์ และยกระดับกลุ่มสหกรณ์ที่มีความพร้อมขึ้นเป็นธนาคาร ซึ่งการวิเคราะห์จุดแข็ง –อ่อน ของผู้วิจัย สามารถประมวลปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความพยายามในการจัดตั้งศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จสามารถ โดยสรุปได้ ดังนี้

1) แนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานโดยภาครัฐ มีจุดอ่อนคือจำเป็นต้องใช้งบประมาณสูง จึงยากที่จะผลักดันให้เกิดขึ้น ทั้งนี้ ประเทศไทยมีประสบการณ์จากการตั้งธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ที่รัฐบาลลงเงินประเดิมในการจัดตั้ง ร่วมกับสถาบันการเงินอื่น ๆ และคาดหวังว่ารัฐบาลจะถอนหุ้นออกในอนาคต เพื่อให้ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย กลายเป็นสถาบันการเงินที่ดำเนินการตามหลักศาสนาอิสลาม และเป็นของประชาชน แต่กลับกลายเป็นว่า รัฐบาลต้องเพิ่มทุนเพื่อให้ธนาคารมีความมั่นคงทางการเงินเพียงพอหลายครั้ง จนกลายเป็นสถาบันการเงินของรัฐไปในที่สุด ดังนั้น จึงยากที่จะมีการผลักดันให้เกิดสถาบันการเงินที่รัฐจะออกทุนประเดิมให้อีก

2) การริเริ่มจัดตั้งองค์กร โดยภาครัฐ ไม่มีหลักประกันว่าสหกรณ์จะให้ความร่วมมือในการมาเป็นเจ้าของผ่านการซื้อหุ้นมากแค่ไหน ซึ่งส่งผลถึงระดับสภาพคล่องที่เพียงพอต่อการดำเนินงานได้ในอนาคต ก็เป็นจุดอ่อนที่ทำให้แนวคิดศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ไม่สามารถขับเคลื่อนได้ ทั้งในแง่การตั้งธนาคารสหกรณ์ หรือให้มี Windows ใน ธ.ก.ส.

3) การให้ ธ.ก.ส. มาทำหน้าที่ในการบริหาร เป็นการที่สหกรณ์ไม่ได้เป็นเจ้าของและต้องมียกจ่ายดำเนินการ ในขณะที่ขบวนการสหกรณ์ต้องการให้สหกรณ์เป็นเจ้าของอย่างแท้จริง และต้องการให้ผลตอบแทนที่เกิดขึ้นจากศูนย์กลางทางการเงินหมุนเวียนในระบบสหกรณ์

4) การนำหน้าที่การกำกับดูแลเข้ามารวมไว้ภายใต้ธนาคารสหกรณ์ ทำให้เกิดความสับสน รวมทั้งได้รับการต่อต้าน เนื่องจากอาจเป็นการทับซ้อนของผลประโยชน์ได้

5) ไม่มีรายละเอียดของข้อเสนอที่เพียงพอต่อการนำไปขับเคลื่อนเชิงนโยบาย

จากจุดอ่อนในการดำเนินการที่ผ่านมา ผู้วิจัยจึงนำมาวิเคราะห์กลับด้าน มาเป็นปัจจัยสนับสนุนในการจัดตั้งศูนย์กลางการเงินให้เป็นผลสำเร็จ ควรจะมีคือ

1) มีหน่วยงานที่ดำเนินการชัดเจน โดยควรเป็นหน่วยงานที่ยึดโยงกับขบวนการสหกรณ์

2) เป็นการมีส่วนร่วมจากขบวนการสหกรณ์ทั้งในด้านการริเริ่ม ความเป็นเจ้าของ และการบริหารจากสหกรณ์ที่หลากหลาย

3) จะต้องมีการศึกษาถึงรายละเอียดรูปแบบของศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ เพื่อให้
ง่ายต่อการทำความเข้าใจร่วมกัน และสะดวกต่อการขับเคลื่อนเชิงนโยบาย

4) ไม่ควรนำหน้าที่อื่นมาร่วมดำเนินการด้วย

จากข้อค้นพบข้างต้น สรุปได้ว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์เป็นปัญหาเชิง
โครงสร้างจากกระบวนการก่อตั้ง ตั้งแต่ในระดับจุลภาค คือ สมาชิกที่มีความเหมือนกันสูงมาก
ทำให้มีการออมและความต้องการเงินทุนเหมือนกันจนไม่เกิดความสมดุล และต้องการโครงสร้าง
ใหม่ด้วยการจัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินเพื่อมาเป็นเครื่องมือ โดยโครงสร้างของสมาชิกจะต้อง
Diversify Characteristic สมาชิกให้เพียงพอ เพื่อสร้างสมดุลของปริมาณเงินออมและเงินทุนใน
ระบบสหกรณ์ และจากการถอดบทเรียนในอดีต ศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์จะต้องยึดโยงกับ
ขบวนการสหกรณ์ โดยมีส่วนร่วมตั้งแต่การจัดตั้ง เป็นเจ้าของและดำเนินการ และจะต้องมี
การศึกษาถึงรายละเอียดรูปแบบของศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์

5.2 แนวทางการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ที่เหมาะสม

งานวิจัยนี้ได้มุ่งที่จะศึกษาปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ ซึ่งได้
ข้อค้นพบสำคัญตามข้อ 5.1 และสรุปได้ว่า แนวทางการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ที่
เหมาะสม คือการจัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินที่โครงสร้างของสมาชิกจะต้อง Diversify
Characteristic สมาชิกให้เพียงพอ ยึดโยงกับขบวนการสหกรณ์ และจะต้องมีการศึกษาถึง
รายละเอียดรูปแบบของศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ ซึ่งตอบโจทย์ดังกล่าว และยกระดับการเข้าถึง
บริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก ซึ่งจะมีการอภิปรายกันในส่วนต่อไปของงานวิจัยนี้

5.3 ขอบเขตธุรกรรมของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ ความเสี่ยง และการบริหารความ เสี่ยงของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์

ศูนย์กลางการเงินสหกรณ์จะมีหน้าที่ในการเป็นตัวกลางเชื่อมโยงทางการเงินระหว่าง
สหกรณ์ต่าง ๆ เพื่อช่วยให้สมาชิกสหกรณ์สามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ
มากขึ้น ขณะเดียวกันก็ต้องมีความมั่นคงทางการเงิน และมีการบริหารจัดการที่คุ้มครองสมาชิกด้วย
ทั้งหมดนี้จะมีได้ก็ต้องกำหนดรูปแบบของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ให้เหมาะสม

ศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์จะมีสถานะสถาบันการเงิน ซึ่งจะต้องมีการกำหนดขอบเขต
อำนาจกระทำกรให้เหมาะสม โดยในลำดับแรกที่จะนำมาพิจารณา คือ ธุรกรรมที่เป็นกิจกรรมหลัก
ของสถาบันการเงิน โดยทั่วไป ได้แก่ การระดมทุน การรับฝากเงิน การให้สินเชื่อ และการลงทุน

ซึ่งจะใช้ความเหมาะสมกับหลักการสหกรณ์ การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ และการตอบ โจทย์ด้านการปิดช่องว่างหรือพัฒนาการให้บริการทางการเงิน เป็นกรอบในการวิเคราะห์ นอกจากนี้ อีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ต้องนำมาใช้เป็นกรอบการวิเคราะห์ก็คือ ความเสี่ยงทางการเงินที่อาจจะเกิดขึ้น ความเสี่ยงดังกล่าวจะมีผลกระทบอย่างไร อยู่ในระดับใด ทั้งต่อระบบการเงินและต่อสมาชิกผู้ฝากเงิน รวมถึงควรมีแนวทางบริหารความเสี่ยงอย่างไร นำมาประมวลความเหมาะสมอีกครั้งหนึ่ง เช่น หากธุรกรรมนั้นมีความเสี่ยงสูงจริง แต่ไม่ได้มีผลกระทบเป็นวงกว้าง หรือสามารถกำกับดูแลให้มีการบริหารความเสี่ยงได้ ก็อาจอนุญาตให้กระทำก็ได้

ทั้งนี้ การศึกษาในแต่ละธุรกรรมมี ดังนี้

1) การระดมทุน

การกระทำกิจการใด ๆ ต้องมีทุนก่อน ซึ่งจะระดมทุนผ่านการขายหุ้นของสถาบันการเงินนั้น โดยหุ้นจะหมายถึงความเป็นเจ้าของ ได้รับผลตอบแทนเป็นเงินปันผลเมื่อกิจการมีกำไร แต่หากขาดทุน มูลค่าหุ้นก็จะลดลง

การระดมทุนของสถาบันการเงินมีความแตกต่างกัน ได้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นของรัฐบาล ดังนั้น ทุนจึงมาจากงบประมาณ ส่วนธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่มุ่งแสวงหากำไรจะต้องมีการจัดตั้งเป็นบริษัทมหาชนจำกัด คือ สามารถระดมเงินทุนจากผู้ถือหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ได้ (และสามารถซื้อขายหุ้นของธนาคารผ่านตลาดได้) จากนั้นจึงมาขอใบอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้ดำเนินการ โดยผู้ถือหุ้นจะมีสิทธิในการออกเสียงตามจำนวนหุ้นที่มี และหากมีการเพิ่มทุนต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถือหุ้นเดิม ทั้งนี้ ทั้งธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะมีขนาดสินทรัพย์ที่ใหญ่ โดยมีเกิน 5 พันล้านบาทขึ้นไป (ประมวลข้อมูลจากเอกสารของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยผู้วิจัย)

ส่วนสหกรณ์และกลุ่มออมทรัพย์ การระดมทุนจะมาจากคนที่สมาชิกซื้อหุ้น ซึ่งสมาชิกจะต้องมีการซื้อหุ้นติดต่อกัน เช่น ทุกเดือน ตลอดระยะเวลาการเป็นสมาชิก โดยจะได้เงินทุนคืนเมื่อลาออกจากการเป็นสมาชิก มีสิทธิในการออกเสียงคนละ 1 เสียงเท่ากัน โดยไม่คำนึงถึงจำนวนหุ้นที่มี ส่วนกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองยังได้รับเงินทุนจากรัฐบาลอีก 1 ล้านบาท ทั้งนี้ กลุ่มออมทรัพย์และกองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่จะมีขนาดสินทรัพย์ไม่ใหญ่นักโดยไม่เกิน 100 ล้านบาท ส่วนใหญ่จะไม่เกิน 30 ล้านบาท ส่วนสหกรณ์มีขนาดตั้งแต่เล็กที่ระดับ 10 ล้านบาท ไปจนถึงขนาดใหญ่ที่เกิน 5 พันล้านบาท (ข้อมูลจากการประชุมระหว่างผู้วิจัยกับกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมการพัฒนาชุมชน : การเสนาสนา ประชุม และการสังเกตการณ์ประชุม)

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่าการระดมทุนของสถาบันการเงินที่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะในรูปแบบ วัตถุประสงค์ มีความแตกต่างกัน สำหรับการวิเคราะห์ขอบเขตการระดมทุนของศูนย์กลาง

การเงินสหกรณ์ที่เหมาะสม ผู้วิจัยได้นำรูปแบบการระดมทุนของสถาบันการเงินอื่น ๆ มาเทียบเคียง เพื่อปรับให้เหมาะสมกับบริบทของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ ดังนี้

(1) การระดมทุนของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ สามารถมีทางเลือกใดได้บ้าง ผู้วิจัย ได้ตีกรอบการวิเคราะห์ โดยกำหนดประเภทการระดมทุนสถาบันการเงิน ในปัจจุบันมาเป็น ทางเลือก โดยผู้วิจัยได้เลือกว่า ศูนย์กลางการเงินสหกรณ์อาจระดมทุนได้จากประชาชนเป็นการ ทั่วไปได้เหมือนกับธนาคารพาณิชย์ เป็นขอบเขตด้านบน (Upper Bound) หรืออาจระดมทุนเฉพาะ จากสมาชิกเช่นเดียวกับสหกรณ์ เป็นขอบเขตด้านล่าง (Lower Bound) ทั้งนี้ ผู้วิจัยไม่ใช่สถาบัน การเงินเฉพาะกิจเนื่องจากมีรูปแบบการดำเนินการที่เฉพาะเจาะจง และได้รับทุนดำเนินการมาจาก งบประมาณ ซึ่งได้วิเคราะห์ไปแล้วว่าไม่เหมาะสมที่จะนำมาพิจารณาไว้ในกรอบรายละเอียด การศึกษา

ผู้วิจัยเห็นว่า ศูนย์กลางทางการเงินมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการช่วยเหลือทางการเงิน ระหว่างสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือและสหกรณ์ที่ไม่มีเงินทุนเพียงพอ ซึ่งมีขอบเขตที่จำกัดชัดเจน รวมถึงศูนย์กลางการเงินสหกรณ์จะต้องอยู่บนหลักการสหกรณ์คือช่วยเหลือกัน ในหมู่สมาชิก ดังนั้น จึงควรจะเป็นระบบปิด จึงไม่ควรเปิดให้ระดมทุนได้จากสาธารณะ แต่สามารถอนุญาตให้ เฉพาะจากการสมาชิก เช่นเดียวกับสหกรณ์

(2) รูปแบบการออกเสียงของผู้ถือหุ้น ของธนาคารพาณิชย์และสหกรณ์ยังมีความ แตกต่างกันในด้านสิทธิในการออกเสียงของผู้ถือหุ้น โดยผู้ถือหุ้นของธนาคารพาณิชย์จะได้รับสิทธิ ออกเสียงตามจำนวนหุ้น ขณะที่สมาชิกสหกรณ์จะมี 1 คน 1 เสียง โดยไม่ได้คำนึงถึงจำนวนหุ้นที่มี ซึ่งเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ต้องนำมาพิจารณาว่ารูปแบบใดจะเหมาะสมกับศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ มากกว่ากัน

ผู้วิจัยเห็นว่า ถึงแม้การมีสิทธิออกเสียงตามจำนวนหุ้นจะสะท้อนความเป็นเจ้าของ ได้มีประสิทธิภาพกว่า แต่ศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์จะต้องดำเนินการตามหลักการสหกรณ์ คือ ยึดหลักประชาธิปไตย 1 คน ต่อ 1 เสียง ดังนั้น ศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ จึงควรยึดหลัก 1 สมาชิก ต่อ 1 เสียง ด้วยเช่นกัน

(3) ขนาดสินทรัพย์ที่เหมาะสมในการขออนุญาตดำเนินการ โดยสหกรณ์ไม่มีการ กำหนดสินทรัพย์ขั้นต่ำ ส่วนการดำเนินธุรกิจธนาคารพาณิชย์จะต้องมีทุนขั้นต่ำ 300 ล้านบาท ในการจดทะเบียนในบริษัทมหาชน (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2559) และจะต้องแสดงให้เห็น ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบว่ามีเพียงพอที่จะดำเนินการได้ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2551)

ผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความไม่สมดุลในระบบสหกรณ์มีประสิทธิภาพ การรวมตัวของสหกรณ์ ควรีขนาดที่ใหญ่พอ ดังนั้น จะต้องีขนาดสินทรัพย์มากกว่า 5 พันล้านบาท ทั้งนี้ ขอเสนอตั้งกล่าว สรุปได้ (ตามตาราง 5.2) ดังนี้

ตารางที่ 5.2 ข้อเสนอกรอบการระดมทุนของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์

| | ธนาคารพาณิชย์ | สหกรณ์ | ข้อเสนอของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ |
|----------------------|--|---|---|
| วัตถุประสงค์ | ประกอบธุรกิจสถาบันการเงินเพื่อกำไร | เพื่อเป็นการช่วยเหลือทางการเงินระหว่างสมาชิก | เพื่อเป็นการช่วยเหลือทางการเงินระหว่างสหกรณ์ที่มีสภาพคล่องเหลือและสหกรณ์ที่ไม่มีเงินทุนเพียงพอ |
| ขนาดสินทรัพย์ | มากกว่า 5 พันล้านบาท | แตกต่างกันตั้งแต่ 10 ล้านบาท ถึงเกิน 5 พันล้านบาท | เพื่อให้การแก้ไขปัญหาความไม่สมดุลในระบบสหกรณ์มีประสิทธิภาพ การรวมตัวของสหกรณ์ ควรีขนาดที่ใหญ่พอ ดังนั้น จะต้องีขนาดสินทรัพย์มากกว่า 5 พันล้านบาท |
| ที่มาของแหล่งเงินทุน | ระดมทุนจากประชาชนทั่วไปและนิติบุคคล ผ่านการเสนอขายในตลาดหลักทรัพย์ | เฉพาะจากสมาชิกที่มารวมตัวกัน | ศูนย์กลางการเงินสหกรณ์อยู่บนหลักการสหกรณ์คือช่วยเหลือกันในหมู่สมาชิก ดังนั้น จึงควรจะเป็นระบบปิด จึงไม่ควรเปิดให้ระดมทุนได้จากสาธารณะ แต่ให้เฉพาะจากการสมาชิกเช่นเดียวกับสหกรณ์ |
| สิทธิในการออกเสียง | ตามจำนวนหุ้นที่มี | 1 คน ต่อ 1 เสียง | สหกรณ์ยึดหลักประชาธิปไตย 1 คน ต่อ 1 เสียง ดังนั้น ศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ จึงควรยึดหลัก 1 สมาชิก ต่อ 1 เสียง ด้วยเช่นกัน |

ที่มา: ผู้วิจัย, 2565

2) การรับฝากเงิน

2.1) ขอบเขตธุรกรรมกรรับฝากเงิน

ความสำคัญของการรับฝากเงิน การรับเงินฝากเป็นธุรกรรมสำคัญของสถาบันการเงินในการระดมเงินเพื่อนำไปใช้ในธุรกรรมอื่น ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะนำไปใช้ในการปล่อยสินเชื่อให้กับสมาชิกต่อไป โดยบริการเงินฝากมีความสำคัญ 2 ประการ คือ เป็นที่รับฝากเงินเพื่อที่จะไม่ต้องเก็บรักษา หรือพกพาเป็นจำนวนมาก โดยสามารถถอนเงินฝากเพื่อนำมาใช้ในชีวิตประจำวัน โดยผลิตภัณฑ์ประเภทนี้ก็คือเงินฝากออมทรัพย์ที่สามารถฝากถอนได้ทุกวัน แต่จะให้ดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำมาก และเป็นแหล่งเงินออมให้กับสมาชิก ซึ่งเงินออมมีความสำคัญ คือ เป็นที่สำหรับเก็บสะสมเงินไว้ใช้ในยามจำเป็นรวมถึงในยามชรา ทั้งนี้ เงินฝากยังมีบทบาท คือ สร้างผลตอบแทนให้กับเงินออมอีกด้วย (สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์, 2562) โดยผลิตภัณฑ์ประเภทนี้คือเงินฝากประจำ ซึ่งมักมีระยะเวลา 3 เดือน 6 เดือน 12 เดือน 24 เดือน และ 36 เดือน โดยหลัก การฝากเงินระยะสั้นจะให้ผลตอบแทน หรืออัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าการฝากเงินในระยะยาว เพราะสถาบันการเงินสามารถบริหารจัดการเงินฝากก่อนนั้นระยะยาวได้ง่ายกว่า ทั้งนี้ในปัจจุบัน สถาบันการเงินในระบบสามารถฝากเงินสดได้ที่สาขาธนาคารและตู้ CDM ที่มีกระจายอยู่ทั่วประเทศ เงินฝากเป็นผลิตภัณฑ์การออมประเภทหนึ่ง โดยเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความเสี่ยงต่ำ เนื่องจากผู้ฝากเงินอยู่ในฐานะเจ้าหนี้บุริมสิทธิอันดับแรกจึงให้ผลตอบแทนที่ต่ำเช่นเดียวกัน โดยธนาคารพาณิชย์รับเงินฝากจากประชาชนและนิติบุคคลเป็นการทั่วไป เช่นเดียวกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ อย่างธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. และธนาคารอาคารสงเคราะห์ ขณะที่สถาบันการเงินเฉพาะกิจอื่น เช่น ธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทยมีการรับเฉพาะจากผู้ฝากรายใหญ่

ความเสี่ยงจากการรับฝากเงิน ในแง่มุมมองของความเสี่ยง สำหรับความเสี่ยงต่อสถาบันการเงิน การรับเงินฝากจะมีความเสี่ยงด้านสภาพคล่อง โดยหากผู้ฝากเงินถอนเงินสดออกเป็นจำนวนมากก็จะทำให้ไม่มีเงินสดเพียงพอจะจ่ายคืนได้ หรือระยะเวลาของเงินฝากไม่สอดคล้องกับระยะเวลาของสินเชื่อก็จะเกิดปัญหาได้ ส่วนความเสี่ยงต่อระบบการเงิน หากสถาบันการเงินมีปัญหาจะทำให้ผู้ฝากเงินไม่ได้เงินออมของตัวเองคืน โดยความรุนแรงของปัญหาจะขึ้นกับขอบเขตของผู้ฝาก และปริมาณเงินด้วย หากมีขอบเขตใหญ่ และมีปริมาณเงินฝากสูงก็จะมีความเสี่ยงต่อระบบการเงินสูงตามไป ทั้งนี้ สถาบันการเงินที่มีการรับฝากเงินจากสาธารณะจะมีการกำกับดูแลที่เข้มงวด เพราะหากสถาบันการเงินเกิดความเสียหายก็จะกระทบต่อผู้ฝากเงินเป็นวงกว้าง ขณะที่หากมีผลกระทบต่อระบบการเงินน้อยก็จะคลายความกังวล แต่อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลที่เข้มงวดก็จะทำให้สถาบันการเงินต้องเผชิญกับต้นทุนที่สูงขึ้น (ข้อมูลจากการหารือกับเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย : การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล)

การให้บริการด้านเงินฝากของสหกรณ์ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และกลุ่มออมทรัพย์รับฝากเงินจากสมาชิกเท่านั้น และมีการกำกับดูแลที่ไม่เข้มงวดเท่า โดยปัจจุบัน ยังไม่มีการกำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการเงิน นอกจากสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียนที่มีสินทรัพย์สูงกว่า 5 พันล้านบาท สหกรณ์มีธุรกรรมที่เป็นเงินฝากและคล้ายกับเงินฝาก 2 รูปแบบ คือ

- 1) การให้สมาชิกซื้อหุ้น โดยสมาชิกสามารถซื้อหุ้นเพื่อร่วมเป็นสมาชิกของสหกรณ์ ทำให้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียง และใช้บริการอื่น ๆ ของสหกรณ์ เช่น กู้ยืมเงินได้ โดยสมาชิกจะต้องซื้อหุ้นตามจำนวนที่ต้องการและต้องซื้อติดต่อกันเพื่อคงสภาพสมาชิก โดยจะได้รับผลตอบแทนเป็นเงินปันผล ซึ่งขึ้นกับผลประกอบการของสหกรณ์ในแต่ละปี และไม่สามารถถอนออกมาได้ นอกจากจะลาออกจากการเป็นสมาชิก ทั้งนี้ การซื้อหุ้นมีส่วนคล้ายกับเงินฝากระยะยาวในแง่ที่สามารถถอนออกมาได้ เพราะเมื่อลาออกและได้รับเงินหุ้นคืนซึ่งมักจะได้เงินต้นครบตามจำนวน และก็สามารถสมัครเป็นสมาชิกใหม่ได้ และเป็นกลไกในการส่งเสริมเงินออมระยะยาว และ 2) รับฝากเงิน โดยจะรับฝากเป็นระยะเวลา เช่น 3 เดือน 6 เดือน 12 เดือน หรือ 36 เดือน เป็นต้น โดยจะได้รับผลตอบแทนเป็นดอกเบี้ย ซึ่งจะประกาศไว้ก่อนการฝากเงิน และสามารถถอนเงินออกได้ตลอดเวลา แต่หากถอนออกก่อนเวลาที่กำหนดไว้ก็จะไม่ได้รับดอกเบี้ย เช่นเดียวกับสถาบันการเงินประเภทอื่น ทั้งนี้ ความสะดวกในการฝากเงินจะแล้วแต่สหกรณ์ เช่น สหกรณ์ขนาดใหญ่อาจมีบริการรับฝากเงินทุกวัน และรับฝากเป็นเงินสด ณ ที่ทำการสหกรณ์เท่านั้นขณะที่สหกรณ์ขนาดเล็กอาจให้บริการเพียงบางวัน และสมาชิกต้องนำไปฝากที่ธนาคารเอง ก่อนจะมาแจ้งสหกรณ์ ก็เป็นได้ สหกรณ์จะให้บริการเงินฝากมากหรือน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นกับความต้องการเงินทุนของสหกรณ์นั้นๆ เช่น สหกรณ์ที่สมาชิกต้องการสินเชื่อ หรือต้องการเงินไปทำกิจกรรมอื่น เช่น ทำการเกษตรมากกว่าเงินหุ้นที่มีก็จะเปิดรับฝากจากสมาชิกมากตามไปด้วย รวมถึงเสนอดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเช่นเดียวกัน และเปิดให้บุคคลภายนอกแต่ยังเกี่ยวข้องกับสมาชิกสหกรณ์ เช่น คู่สมรสหรือบุตรของสมาชิกมาฝากเงินได้ (แต่ไม่ให้ซื้อหุ้น) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ยังอนุญาตให้สหกรณ์รับเงินฝากจากสหกรณ์อื่นได้ ซึ่งมักไม่ค่อยมีธุรกรรมฝากเงินระหว่างสหกรณ์มากนัก แต่จะเป็นการฝากเงินกับชุมนุมสหกรณ์เป็นส่วนใหญ่ (ข้อมูลจากการประชุมของผู้วิจัยกับกรมส่งเสริมสหกรณ์ : การประชุม)

การพิจารณาถึงธุรกรรมการรับฝากเงินของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์จึงต้องกำหนดว่าศูนย์กลางการเงินสหกรณ์สามารถทำธุรกรรมเงินฝากกับใครได้บ้าง โดยจะต้องพิจารณาจากความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง ผลกระทบต่อระบบการเงิน และความเข้าช้อยกับธุรกรรมอื่น รวมถึงความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นต่อระบบการเงิน ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ใช้ระดับความเสี่ยงจากการรับเงินฝากของธนาคารพาณิชย์เป็นระดับสูง เนื่องจากมีผลกระทบต่อระบบการเงินรุนแรงที่สุดหาก

เกิดความเสียหาย และความเข้มงวดในการกำกับดูแลธนาพาณิชย์เป็นระดับสูง ส่วนความเสี่ยงจากการฝากเงินกับสหกรณ์เป็นระดับต่ำ โดยทางเลือกการรับฝากเงินของศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์มี ดังนี้

(1) การเปิดให้รับฝากเงินจากสหกรณ์สมาชิก ผู้วิจัยวิเคราะห์ว่า เป็นไปตามหลักการและการดำเนินการโดยปกติของสหกรณ์ และมีความเสี่ยงต่อระบบการเงินจำกัด เนื่องจากหากศูนย์กลางทางการเงินเกิดความเสียหายก็จะกระทบเฉพาะต่อสหกรณ์สมาชิกเท่านั้น รวมทั้งสหกรณ์สมาชิกก็เป็นผู้ถือหุ้นของศูนย์กลางสหกรณ์ สามารถรับรู้ฐานะทางการเงินของศูนย์กลางสหกรณ์ได้ จึงรู้ถึงความเสี่ยงจากการฝากเงินได้ แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่สหกรณ์สมาชิกยังมีประชาชนที่เป็นสมาชิกอยู่อีก ดังนั้น ความเสียหายจึงจะเกิดเป็นวงที่กว้างกว่าสหกรณ์โดยปกติ แต่ไม่กระทบในวงกว้างเท่ากับเกิดความเสียหายกับธนาพาณิชย์ที่รับเงินฝากจากประชาชนทั่วไป จึงเห็นได้ว่ามีความเสี่ยงในระดับปานกลาง ดังนั้น ความเข้มงวดในการกำกับดูแลก็อาจไม่จำเป็นต้องสูงเท่าธนาพาณิชย์ แต่ต้องสูงกว่าการกำกับดูแลสหกรณ์ทั่วไป หรืออาจเรียกว่าเป็นระดับปานกลาง เช่นกัน

(2) สหกรณ์ที่ไม่ได้เป็นสมาชิก ผู้วิจัยเห็นว่า ในลำดับแรกเป็นการดำเนินการนอกเจตนารมณ์ หากเปิดรับจากสหกรณ์ทั่วไปก็จะไม่ได้เป็นการจำกัดขอบเขต ประกอบกับสหกรณ์เหล่านั้นเองก็มีสมาชิกอีกจำนวนหนึ่ง จึงเปรียบเสมือนกับการรับเงินฝากจากประชาชนทั่วไป จึงมีความเสี่ยงที่สูง และต้องมีการกำกับดูแลที่เข้มงวดตามไปด้วย

(3) สมาชิกสหกรณ์สมาชิก (บุคคลธรรมดา) ถึงแม้จะมีความสัมพันธ์กันผ่านสหกรณ์ที่ตนเองเป็นสมาชิก แต่การเปิดรับเงินฝากจะเป็นการซ้ำซ้อน รวมทั้ง เปิดความเสี่ยงต่อบุคคลมากขึ้นอีก ดังนั้น จึงเห็นว่ามีความเสี่ยงที่สูง และต้องการความเข้มงวดในการกำกับดูแลที่สูงเช่นกัน

(4) บุคคลธรรมดา และนิติบุคคลทั่วไป ซึ่งหากเปิดให้มีการรับเงินฝากจากกลุ่มนี้ก็จะเหมือนกับธนาพาณิชย์ ซึ่งเป็นธุรกรรมที่มีความเสี่ยงต่อระบบการเงินที่สูง และต้องการความเข้มงวดในการกำกับดูแลที่สูงเช่นกัน และไม่ปฏิบัติตามหลักสหกรณ์

ตารางที่ 5.3 ข้อเสนอความเข้มงวดในการกำกับดูแลการรับฝากเงินของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์

| | ความเหมาะสม | ความเสี่ยงต่อระบบการเงิน | ความเข้มงวดในการกำกับดูแล |
|----------------------------------|---|--|---------------------------|
| สหกรณ์สมาชิก | สอดคล้องกับเจตนารมณ์การจัดตั้งธนาคารสหกรณ์ | - ปานกลาง - สหกรณ์มีสมาชิกอีกจำนวนหนึ่ง แต่ยังคงอยู่ภายในระบบ หากมีความเสียหายก็ยังไม่กระทบเป็นวงกว้าง - สหกรณ์สมาชิกเป็นผู้ถือหุ้น จึงเข้าใจความเสี่ยงจากฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของธนาคารสหกรณ์ได้ | ปานกลาง |
| สหกรณ์ที่ไม่ได้เป็นสมาชิก | เป็นการทำธุรกรรมนอกเจตนารมณ์ | - สูง - สหกรณ์มีสมาชิกอีกจำนวนหนึ่ง และไม่ได้อยู่ภายในระบบ | สูง |
| สมาชิกสหกรณ์สมาชิก (บุคคลธรรมดา) | มีความซื่อสัตย์กัน โดยสมาชิกสามารถฝากเงินกับสหกรณ์ของตนเองได้อยู่แล้ว | - สูง - เป็นการเปิดความเสี่ยงออกนอกระบบเพิ่มขึ้น | สูง |
| ประชาชนทั่วไป | - เป็นการทำธุรกรรมนอกระบบสหกรณ์ | - สูง - หากมีผลกระทบจะกระจายในวงกว้าง | สูง |
| นิติบุคคล | - เป็นการทำธุรกรรมนอกระบบสหกรณ์ | - สูง - หากมีผลกระทบจะกระจายในวงกว้าง | สูง |

ที่มา : ผู้วิจัย, 2565

จากการวิเคราะห์ทางเลือกต่าง ๆ ข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสหกรณ์และการควบคุมความเสี่ยงที่เหมาะสม ศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ควรได้รับฝากเงินเฉพาะจากสหกรณ์สมาชิกเท่านั้น

2.2) บทบาทของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ในการปิดช่องว่างด้านการให้บริการรับฝากเงิน

ปัญหาของบริการเงินฝากในระบบการเงิน จากผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดย ธนาคารแห่งประเทศไทย ปี 2562 พบว่า ครัวเรือนร้อยละ 97.2 สามารถเข้าถึงบริการเงินฝาก และใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นส่วนใหญ่ที่ร้อยละ 88 ใช้บริการจากผู้ให้บริการทางการเงินถึงในระบบ (สถาบันที่มีสถานะทางกฎหมายภายใต้กฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ โดยอยู่ภายใต้การกำกับตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่นที่นอกเหนือจากหน่วยงานกำกับดูแลผู้ให้บริการในระบบ ประกอบด้วย บริษัทเช่าซื้อ บริษัท ลีสซิ่ง สหกรณ์ออมทรัพย์ชุมชนสหกรณ์ เครดิตยูเนียน สถาบันการเงินประชาชน และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง) ร้อยละ 2.3 โดยผ่านช่องทางหลัก คือ สาขาธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และผู้รับฝากเงิน (CDM) ตามลำดับ โดยมีเพียงร้อยละ 2.8 เข้าไม่ถึงบริการเงินฝาก โดยส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากฐานะการเงินไม่ดีหรือรายได้ไม่เพียงพอเป็นส่วนใหญ่ และไม่มีความรู้ความเข้าใจเป็นส่วนน้อย ทั้งนี้ ครัวเรือนที่เข้าถึงบริการเงินฝากจากธนาคารได้แล้ว พบว่าประสบปัญหาจากการบริการไม่เหมาะสม เช่น การรอคิวนาน การขายผลิตภัณฑ์ฟุ้ง และพนักงานไม่สุภาพ ปัญหาระยะทางในการเดินทางไปใช้บริการหรือจำนวนสาขาน้อย และผู้ให้บริการให้ข้อมูลไม่เพียงพอ จำนวนสาขาน้อย และเงื่อนไขหรือขั้นตอนการติดต่อบริการมีความยุ่งยาก (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2562)

การกำหนดบทบาทของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์จากข้อมูลดังกล่าวในด้านการเข้าถึงบริการเงิน จะพิจารณาได้ว่า ครัวเรือนใช้บริการจากธนาคารพาณิชย์เป็นส่วนใหญ่ มีครัวเรือนเพียงร้อยละ 2.8 ที่เข้าไม่ถึงบริการเงินฝาก โดยส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากฐานะการเงินไม่ดีหรือรายได้ไม่เพียงพอเป็นส่วนใหญ่ และไม่มีความรู้ความเข้าใจเป็นส่วนน้อย (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2562) ซึ่งไม่ได้เป็นปัญหาที่ตัวสถาบันการเงิน ดังนั้น การแก้ปัญหาด้านบริการฝากเงิน จะต้องช่วยเหลือให้สามารถมีรายได้พอจะฝากเงินได้ และให้ความรู้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า หากศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์สามารถเป็นแหล่งทุนให้สหกรณ์การเกษตรได้ สหกรณ์การเกษตรก็สามารถชวนให้ผู้มีรายได้ไม่เพียงพอจะฝากเงิน หรือขาดความรู้ความเข้าใจมาเป็นสมาชิก ร่วมกันออมเงิน ฝากเงิน และทำให้เข้าถึงแหล่งสินเชื่อรวมถึงกิจกรรมอื่นเพื่อสร้างรายได้ ดังนั้น ศูนย์กลางการเงินสหกรณ์สหกรณ์ควรมีบทบาทในการพัฒนาความรู้ความเข้าใจเสริมเข้าไปด้วย

ส่วนในด้านคุณภาพ เช่น การรอคิวนาน การขายผลิตภัณฑ์ฟุ้ง และพนักงานไม่สุภาพ ปัญหาระยะทางในการเดินทางไปใช้บริการหรือจำนวนสาขาน้อย และผู้ให้บริการให้ข้อมูลไม่เพียงพอ จำนวนสาขาน้อย และเงื่อนไขหรือขั้นตอนการติดต่อบริการมีความยุ่งยาก ระบบสหกรณ์อาจไม่เหมาะสมที่จะช่วยปิดช่องว่างในส่วนนี้ได้ เนื่องจากเป็นสถาบันการเงินที่ทำธุรกรรมกับประชาชนในวงจำกัด ทำให้ไม่สามารถจะเปิดสาขาได้มาก หรือลงทุนในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขนาดใหญ่ เช่นเดียวกับบริการโอนเงิน ชำระเงิน ที่อาจไม่เหมาะสมที่จะให้ระบบสหกรณ์เป็นผู้ปิดช่องว่างที่มีอยู่ในระบบนี้ ซึ่งในระบบการเงิน ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจเหมาะสมกับการทำหน้าที่ดังกล่าวมากกว่า

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังเห็นว่าศูนย์กลางการเงินสหกรณ์อาจมีส่วนช่วยในการเป็นแหล่งเงินออมระยะยาวได้ เนื่องจาก โดยปกติธุรกรรมการให้สินเชื่อจะสร้างผลตอบแทนที่ดีกว่าการลงทุนในสินทรัพย์อื่น เช่น เงินฝากหรือพันธบัตร (ข้อมูลจากการหารือกับเจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทย) ดังนั้น สหกรณ์สมาชิกจึงได้เงินปันผลจากหุ้นมากกว่าการไปลงทุนในสินทรัพย์อื่น นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าอาจมีการศึกษาต่อไปในอนาคตถึงธุรกรรมอื่น ๆ ที่ศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์สามารถดำเนินการได้และจับคู่กับผลิตภัณฑ์เงินฝากระยะยาว เพื่อเป็นการลงทุนระยะยาวที่เหมาะสม

3) การให้สินเชื่อ

3.1) ขอบเขตธุรกรรมการให้สินเชื่อ

ความสำคัญของการให้สินเชื่อ การให้สินเชื่อเป็นธุรกรรมหนึ่งที่สำคัญของสถาบันการเงิน โดยเมื่อสถาบันการเงินได้มีการระดมเงินมาแล้วก็จะนำไปปล่อยกู้ต่อ โดยการให้สินเชื่อั้นจะช่วยให้ 1) ระยะสั้น ช่วยในการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน หรือเป็นเงินทุนหมุนเวียนในขณะที่เงินรายได้ยังไม่เข้ามา และ 2) ระยะยาว ช่วยในการลงทุน เช่น ซื้อสังหาหรืออสังหาริมทรัพย์ หรือลงทุนเครื่องจักร เป็นต้น ทั้งนี้ แนวทางในการพิจารณาว่าจะอนุมัติสินเชื่อหรือไม่ จะขึ้นกับว่า เงินกู้ก่อนนั้นมีโอกาสที่จะไม่ได้รับชำระคืนมากนักน้อยเพียงใด โดยหากโอกาสที่จะมีการผิดนัดชำระและกลายเป็นหนี้เสียสูงก็จะไม่อนุมัติสินเชื่อให้ สำหรับธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจในสมัยก่อนจะพิจารณาจากหลักประกันที่นำมายื่นขอสินเชื่อ เช่น ที่ดิน เป็นต้น ว่าคุ้มค่ากับเงินกู้ไหม แต่ปัจจุบันนี้ จะพิจารณาจากความสามารถชำระหนี้ คือ จะมีการคำนวณรายได้ในอนาคตหรือยอดขายเพิ่มขึ้นอีก (ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ และเอกสารการทำงานเกี่ยวกับสถาบันการเงินของผู้วิจัย)

ธนาคารมีการให้สินเชื่อในวงกว้าง กับทุกกลุ่ม ทั้งประชาชนทั่วไปในการใช้เป็นสินเชื่อเพื่ออุปโภคบริโภค สินเชื่อบ้าน สินเชื่อรถยนต์ สินเชื่อสำหรับธุรกิจขนาดกลางและเล็ก

(SMEs) และธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งแต่ละกลุ่มก็มีรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น ลูกค้าที่ใช้สินเชื่อเพื่อการอุปโภคบริโภคก็ต้องวิเคราะห์ว่ามีรายได้เพียงพอที่จะชำระหนี้ในอนาคตไหม ลูกค้าที่เป็นสินเชื่อบ้านหรือรถยนต์ ก็ต้องมีการวิเคราะห์ถึงราคาสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นหลักประกัน รวมถึงการยึดทรัพย์ชำระหนี้ ส่วนลูกค้าธุรกิจก็ต้องมีการประเมินว่าธุรกิจนั้นจะสร้างรายได้เพียงพอต่อการชำระหนี้ไหม ดังนั้น ในการให้สินเชื่อก็ต้องมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญมาดำเนินการ ซึ่งเป็นต้นทุนดำเนินการ ดังนั้น จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งว่า ธนาคารจะให้สินเชื่อแก่กลุ่มไหนถึงจะทำกำไรได้สูงสุด โดยธนาคารจะคิดต้นทุนเงิน ความเสี่ยงและต้นทุนการดำเนินงาน ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้แก่ลูกค้า ทั้งนี้ ธนาคารมักไม่มีการให้สินเชื่อแก่ลูกค้าที่เป็นเกษตรกร เพราะมีความเสี่ยงสูง เนื่องจากไม่มีหลักประกัน และการติดตามธุรกิจการเกษตรก็มีต้นทุนสูง จึงมีเพียง ธ.ก.ส. ที่ให้บริการแก่เกษตรกร (ข้อมูลจากประสบการณ์ตรงในการมีส่วนทำงานเกี่ยวกับสถาบันการเงินของผู้วิจัย)

นอกจากนี้ โดยที่เทคโนโลยีมีความก้าวหน้าไปมาก ดังนั้น สถาบันการเงินขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพจึงมีการลงทุนในการเก็บข้อมูล และจัดทำระบบวิเคราะห์จากข้อมูลที่เก็บมารวมถึงจัดทำ Big Data ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง เนื่องจากมีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากกว่า

ความเสี่ยงจากการให้สินเชื่อ จากประสบการณ์การทำงานเกี่ยวกับสถาบันการเงินของผู้วิจัยพบว่า ในการให้สินเชื่อ สิ่งสำคัญที่สถาบันการเงินจะต้องพิจารณาคือเงินกู้ก้อนนั้นมีโอกาสที่จะไม่ได้รับชำระคืนมากน้อยเพียงใด ซึ่งก็แล้วแต่กลยุทธ์ของสถาบันการเงินนั้น ๆ ว่าจะให้สินเชื่อเสี่ยงมาก หรือน้อยเพียงใด นอกจากนี้ สิ่งที่สถาบันการเงินพิจารณาอีกก็คือเงินทุนที่จะใช้ในการปล่อยสินเชื่อก็จะรับเงินฝากให้สอดคล้องกัน เช่น หากให้สินเชื่อระยะเวลาผ่อนชำระนานก็จะต้องหาเงินฝากให้สอดคล้องกับระยะเวลาผ่อนชำระ เพื่อเป็นการบริหารสภาพคล่องให้เหมาะสม

หากสถาบันการเงินใดที่มีการผิดนัดชำระหนี้กลายเป็นหนี้เสียมาก ก็จะมีความเสี่ยงที่จะไม่มีเงินไปคืนผู้ฝากเงินได้ ซึ่งความเสี่ยงต่อระบบการเงินนี้ ก็ขึ้นอยู่กับว่าสถาบันการเงินใช้แหล่งทุนใดในการปล่อยสินเชื่อ โดยหากเป็นเงินจากหุ้น ก็จะไม่กระทบต่อระบบการเงินมากนัก เพราะผู้ถือหุ้นย่อมต้องรับความเสี่ยงเองได้ หรือหากมาจากการก่อหนี้ เช่น การออกพันธบัตรก็จะจำกัดความเสียหายได้ ก็จะไม่มีการกำกับดูแลด้านความมั่นคงทางการเงิน หากมาจากเงินฝากก็จะเสี่ยงตามขอบเขตและปริมาณเงิน ก็จะมีการกำกับเข้มงวดตามไป เช่น จะต้องมีประกันสำรอง หรือดำรงเงินกองทุนตามสินทรัพย์เสี่ยง ทำให้สถาบันการเงินต้องมีเงินทุนมากขึ้นหากต้องการปล่อยสินเชื่อที่เสี่ยง ซึ่งก็เป็นต้นทุน ทั้งต้นทุนเงิน และต้นทุนการดำเนินงานที่ยั่งยืน

การให้บริการด้านสินเชื่อของสหกรณ์ สำหรับสหกรณ์ รวมถึงกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และกลุ่มออมทรัพย์จะให้สินเชื่อเฉพาะกับสมาชิก หรืออาจให้กับสหกรณ์ด้วยกัน

โดยในการให้สินเชื่อแก่สมาชิกจะพิจารณาจาก (1) หุ้นที่มีนำมาค้ำประกัน และ (2) สมาชิกค้ำประกัน โดยเงินทุนที่นำมาใช้เป็นลำดับแรกจะเป็นเงินหุ้นที่สมาชิกชำระซึ่งไม่มีกำหนดเวลาไถ่ถอนจึงมีความคล่องตัว และไม่เพียงพอจึงจะมีการระดมเงินฝากต่อไป โดยสหกรณ์จะไม่มีระบบการวิเคราะห์สินเชื่อ หรือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์สินเชื่อ เนื่องจากใช้เงินหุ้นและสมาชิกค้ำประกัน และอาจมีขนาดไม่ใหญ่หรือไม่มีทุนเพียงพอที่จะลงทุนระบบการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์สินเชื่อ และสหกรณ์ไม่มีเจ้าหน้าที่ในการวิเคราะห์สินเชื่อรายใหญ่ การพิจารณาสินเชื่อมักจะเป็นงวด เดือนละ 1 ครั้ง โดยจะต้องผ่านการเห็นชอบในการประชุมคณะกรรมการบริหารก่อน แต่บางสหกรณ์ก็ให้อำนาจผู้จัดการในการอนุมัติสินเชื่อฉุกเฉินบางประเภทได้ จุดที่สหกรณ์แตกต่างจากธนาคารคือ สมาชิกที่กู้เงินไป ดอกเบี้ยที่จ่ายให้แก่สหกรณ์ก็จะได้รับคืนมาในรูปของเงินปันผล และบางแห่งก็จะมี การปันเงินคืนแก่ผู้กู้เพื่อเป็นการช่วยเหลือสมาชิก ดังนั้น การกู้จากสหกรณ์จึงดีกว่าการกู้จากธนาคาร

สำหรับศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์แล้วต้องมีการวิเคราะห์ว่า ธุรกรรมการให้สินเชื่อของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ควรจะเป็นไปในรูปแบบใด โดยในลำดับจะต้องมีการกำหนดขอบเขตของธุรกรรมการให้สินเชื่อ โดยพิจารณาจากความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการจัดตั้งผลกระทบต่อระบบการเงิน และความเข้าช้อยกับธุรกรรมอื่น และต้องพิจารณาควบคู่ไปกับความเข้มงวดในการกำกับดูแลด้วย ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ระบุกลุ่มเป้าหมาย และได้ทำการวิเคราะห์ ความเหมาะสม ความเสี่ยงต่อระบบการเงิน และความเข้มงวดในการกำกับดูแล (ตามตารางข้างล่าง) ดังนี้

ตารางที่ 5.4 ข้อเสนอความเข้มงวดในการกำกับดูแลธุรกรรมสินเชื่อของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์

| | ความเหมาะสม | ความเสี่ยงต่อระบบการเงิน | ความเข้มงวดในการกำกับดูแล |
|--------------|--|---|---|
| สหกรณ์สมาชิก | สอดคล้องกับเจตนารมณ์การจัดตั้งศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ | -ปานกลางถึงสูง - เนื่องจากยังมีวงจำกัด - สหกรณ์สมาชิกต้องมีการชำระเงินค้ำหุ้น จึงมีหลักประกัน และการชำระค้ำหุ้นอย่างต่อเนื่องเป็นการแสดงถึงวินัยการเงิน | - เกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน - เข้มงวด แต่ไม่เทียบเท่าธนาคารพาณิชย์ |

ตารางที่ 5.4 ข้อเสนอความเข้มงวดในการกำกับดูแลธุรกรรมสินเชื่อของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์
(ต่อ)

| | ความเหมาะสม | ความเสี่ยงต่อระบบการเงิน | ความเข้มงวดในการกำกับดูแล |
|----------------------------------|--|---|--|
| | | - อย่างไรก็ตาม หากจำนวนสมาชิกมาก และปริมาณเงินสูง ก็จะมีความเสี่ยงต่อระบบสูง | |
| สหกรณ์ที่ไม่ได้เป็นสมาชิก | เป็นการทำธุรกรรมนอกเจตนาธรมย์ | - สูง - เนื่องจากเป็นการทำธุรกรรมกับคนนอก และสหกรณ์ยังมีประชาชนเป็นสมาชิกอีกทอดหนึ่ง | - เกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน - เข้มงวดเทียบเท่าธนาคารพาณิชย์ |
| สมาชิกสหกรณ์สมาชิก (บุคคลธรรมดา) | ถึงแม้จะมีความเกี่ยวข้องกัน แต่นับเป็นความซ้อนทับกัน เพราะสมาชิกสามารถฝากเงินกับสหกรณ์ของตัวเองได้อยู่แล้ว | - สูง - เนื่องจากเป็นการเปิดความเสี่ยงออกนอกระบบเพิ่มขึ้น | - เกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน - เข้มงวดเทียบเท่าธนาคารพาณิชย์ |
| ประชาชนทั่วไป | - เป็นการทำธุรกรรมนอกระบบสหกรณ์ | - สูง - เนื่องจากหากมีผลกระทบจะกระจายในวงกว้าง | - เกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน - เข้มงวดเทียบเท่าธนาคารพาณิชย์ |
| นิติบุคคล | - เป็นการทำธุรกรรมนอกระบบสหกรณ์ | - สูง - เนื่องจากหากมีผลกระทบจะกระจายในวงกว้าง | - เกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน - เข้มงวดเทียบเท่าธนาคารพาณิชย์ |

จากการวิเคราะห์ข้างต้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสหกรณ์และการควบคุมความเสี่ยงที่เหมาะสม ศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ควรให้สินเชื่อเฉพาะจากสหกรณ์สมาชิกเท่านั้น

3.2) บทบาทในการปิดช่องว่างด้านการให้บริการสินเชื่อ

ปัญหาของบริการสินเชื่อในระบบการเงิน จากผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงิน โดย ธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่า คร่าวร้อยละ 95 สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อ และใช้บริการจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจเป็นส่วนใหญ่ที่ร้อยละ 9.9 รองลงมาคือธนาคารพาณิชย์ และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยมีร้อยละ 5 เข้าไม่ถึงบริการสินเชื่อ โดยส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากรู้นะการเงินไม่ดีหรือรายได้ไม่เพียงพอเป็นส่วนใหญ่ หรือกลัวถูกปฏิเสธ ทั้งนี้ สหกรณ์เป็นช่องทางอันดับ 3 ในการใช้บริการสินเชื่อรองจากธนาคารและกองทุนหมู่บ้าน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ประชาชนส่วนใหญ่จะสามารถไปใช้บริการทางการเงินได้ แต่เกษตรกรก็ยังคงเผชิญปัญหาข้อจำกัดของสินเชื่อในเชิงปริมาณ (Partial Constraint) กล่าวคือยังไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อได้ในปริมาณเพียงพอที่จะนำไปลงทุนหรือพัฒนากระบวนการผลิตทางการเกษตรให้เกิดประสิทธิภาพได้ โดยมีครัวเรือนที่สามารถเข้าถึงสินเชื่อได้อย่างเพียงพอร้อยละ 73.76 และครัวเรือนที่ไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อได้อย่างเพียงพอถึงร้อยละ 26.24 (ธนายุส บุญทอง, 2558) ปัญหาที่สำคัญในด้านบริการสินเชื่อจึงเป็นในการหาสินเชื่อที่ปริมาณที่เพียงพอที่นำไปยกระดับศักยภาพของเกษตรกรได้

โจทย์สำคัญของศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์คือต้องเป็นกลไกที่จะอำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มที่มีรายได้ไม่เพียงพอจะเข้าถึงสินเชื่อได้ ซึ่งหากศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์สามารถระดมสภาพคล่องส่วนเกินจากสหกรณ์ออมทรัพย์มาได้ตามวัตถุประสงค์ก็จะเป็นแหล่งทุนที่สำคัญมาเติมเต็มความต้องการที่ยังขาดอยู่ได้

การพิจารณาบทบาทของศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ต่อบริการด้านสินเชื่อนี้ ผู้วิจัยได้นำบริบทอื่นที่มีความสัมพันธ์กันมาร่วมเป็นปัจจัยในการวิเคราะห์ด้วย ได้แก่ ปัญหาหนี้ครัวเรือนที่สูงถึงร้อยละ 89.3 ต่อ GDP ในไตรมาส 3 ปี 2564 โดยสัดส่วนภาระหนี้ต่อรายได้ (Debt Service Ratio: DSR) โดยเฉลี่ยของครัวเรือนไทยอยู่ในจุดที่ระดับร้อยละ 30 ปี 2562 ซึ่งหากเกินกว่าร้อยละ 30 ซึ่งเป็นจุดวกกลับ (Turning Point) การก่อหนี้ก็จะเปลี่ยนบทบาทจากการกระตุ้นเป็นการอุดหนุนการบริโภคของครัวเรือน และเมื่อเกิดวิกฤตโควิดช่วงปี 2563 – 2564 เศรษฐกิจไทยถูกกระทบรุนแรง รายได้ครัวเรือนหายไปมาก ครัวเรือนจำเป็นต้องกู้ยืมเพื่อพยุงกำลังซื้อและรักษาระดับการบริโภค สัดส่วนภาระหนี้ต่อรายได้โดยเฉลี่ยจึงปรับตัวเพิ่มขึ้นเร็วเกินระดับร้อยละ 30 จนทำให้ภาระหนี้กลายเป็นปัจจัยกระตุ้นการบริโภคและการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ แม้ในอนาคตเมื่อการระบาค

คลี่คลายลง รายได้ของครัวเรือนจะมีแนวโน้มทยอยฟื้นตัวตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่คาดว่าภาระหนี้ที่สูงจะยังคงเป็นปัจจัยกดดันเศรษฐกิจต่อไป เนื่องจากครัวเรือนจำเป็นต้องนำรายได้ที่เพิ่มขึ้นไปชำระหนี้ที่มีอยู่เดิมก่อน ทำให้ไม่สามารถใช้จ่ายได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับเงินออมที่ลดลง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการระบาด ทำให้ครัวเรือนเหล่านี้ขาดภูมิคุ้มกันในการรองรับเหตุการณ์เลวร้ายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น หากถูกเลิกจ้าง หรือค่าจ้างถูกปรับลดลงมาก นอกจากครัวเรือนจะลดการบริโภคแล้ว ยังอาจส่งผลให้ครัวเรือนผิคนัดชำระหนี้ สร้างความเสี่ยงให้กับระบบสถาบันการเงินหรือผู้ให้กู้ยืม และในกรณีเลวร้ายหากเกิดการผิคนัดชำระหนี้ในวงกว้าง ระบบการเงินได้รับความเสียหายจนไม่สามารถดำเนินการได้ตามปกติ ก็จะกระทบกิจกรรมทางเศรษฐกิจรุนแรง และอาจนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจได้ (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2562)

การก่อตั้งศูนย์กลางการเงินสหกรณ์จึงต้องระมัดระวังในการให้สินเชื่อ โดยจะต้องช่วยให้สมาชิกทยอยปรับตัวและหลุดพ้นจากปัญหาหนี้ที่ประสบอยู่ เช่น ให้สินเชื่อใหม่ เพื่อไปปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้รายย่อยมีภาระหนี้ที่ต้องจ่ายในแต่ละเดือนสอดคล้องกับรายได้ที่เปลี่ยนไป รวมถึงสร้างความตระหนักรู้ทางการเงินให้กับครัวเรือน ไปในเวลาเดียวกันด้วย ซึ่งในการนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมีเครื่องมือที่เหมาะสม ซึ่งจุดอ่อนหนึ่งของระบบสหกรณ์คือ สหกรณ์แต่ละแห่งไม่มีการลงทุนระบบฐานข้อมูล และไม่มีข้อมูลที่มีขนาดใหญ่เพียงพอ จึงทำให้ไม่มีระบบการวิเคราะห์ และทำให้ไม่สามารถอนุมัติสินเชื่อได้มากกว่าการใช้หุ้นและสมาชิกค่าประกัน (ข้อมูลจากการประชุมร่วมกับกรมส่งเสริมสหกรณ์) ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอว่า ศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์จึงต้องมีการลงทุนระบบฐานข้อมูลและระบบการวิเคราะห์ ทั้งเพื่อช่วยในการวิเคราะห์สินเชื่อ ยังเป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือสุขภาพทางการเงินให้แก่สมาชิกด้วย

4) การบริหารสภาพคล่องและการลงทุน

นอกเหนือจากการให้สินเชื่อแล้ว สถาบันการเงินยังมีธุรกรรมที่สำคัญอีก เพื่อเป็นการหารายได้และเป็นการบริหารสภาพคล่อง ได้แก่ ไปลงทุนในตลาดเงิน เช่น Inter Bank ที่เป็นการให้กู้ยืมระยะสั้นระหว่างธนาคาร เพื่อบริหารสภาพคล่องในแต่ละวัน การลงทุนในพันธบัตรหรือตราสารหนี้เอกชน และการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ โดยส่วนหนึ่งเป็นการถือครองเพื่อหารายได้ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นไปเพื่อใช้บริหารสภาพคล่องส่วนเกินให้เกิดรายได้ โดยธนาคารสามารถทำธุรกรรมนี้ได้ แต่จะมีเพดานอยู่ไม่ให้ลงทุนเกินสัดส่วนที่กำหนด เนื่องจากถือว่าเป็นธุรกรรมหลักของสถาบันการเงินที่ทำธุรกิจการให้สินเชื่อ ส่วนสหกรณ์สามารถฝากเงินกับธนาคารได้ ลงทุนในพันธบัตรที่มีอันดับความน่าเชื่อถือที่ดี และลงทุนในหลักทรัพย์ของรัฐบาลวิสาหกิจได้ โดยไม่มีเพดาน (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2560) ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้สหกรณ์ที่มีสภาพ

คล่องเหลือมีพฤติกรรม Search for Yield ได้ อย่างไรก็ตาม สำหรับศูนย์กลางการเงินสหกรณ์การไปลงทุนในตลาดเงิน ตลาดพันธบัตรคงมีความจำเป็น เพราะเป็นเครื่องมือในการบริหารสภาพคล่อง แต่จะให้มีความชอบเขตอย่างไร เป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป

ประเด็นแรกของการพิจารณาก็คือ ขนาดของสินทรัพย์ของศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ ซึ่งศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ควรจะมีความเหมาะสมของสินทรัพย์ที่ใหญ่เพียงพอ ตามที่ได้เสนอไว้ในข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าหากกำหนดประเภทของการลงทุนก็จะทำให้ไม่คล่องตัว ดังนั้น จึงควรให้เป็นไปในลักษณะเดียวกับธนาคาร คือ สามารถลงทุนได้ไม่จำกัดประเภท ประเด็นต่อมา เพื่อป้องกัน Search For Yield ก็ควรจำกัดเพดานการลงทุนให้เหมือนกับธนาคารพาณิชย์ด้วยเช่นกัน

การลงทุนในตลาดเงินตลาดทุนมีความเสี่ยงจากการที่สินทรัพย์ทางการเงินเหล่านั้นอาจมีราคาเปลี่ยนแปลงได้ ทำให้สินทรัพย์ที่ถืออยู่มูลค่าลดลง ซึ่งหากต้องมีการแปลงสภาพเป็นเงินสดเพื่อจ่ายแก่ผู้ฝากเงินก็อาจไม่เพียงพอ จึงต้องมีส่วนที่มีความเชี่ยวชาญดูแล และต้องมีการกำกับดูแล โดยธนาคารมีการกำกับดูแลโดยใช้เกณฑ์ความมั่นคงทางการเงิน โดยจะมีการกำหนดความเสี่ยงของสินทรัพย์ที่เข้าไปลงทุน ซึ่งหากลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงมากก็จะต้องมีทุนมากขึ้นเพื่อรองรับความเสี่ยงตาม ส่วนสหกรณ์ไม่มีการกำกับดูแลการลงทุน เนื่องจากก่อนหน้านี้ไม่ได้เป็นธุรกรรมหลักของสหกรณ์ จึงไม่มีการกำกับดูแล แต่ก็มีความเสี่ยงที่ยังไม่ได้บริหารจัดการ

สำหรับศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ควรจะมีการกำกับดูแล เช่นใด ควรพิจารณาตามวงเงินที่ไปลงทุน หากมีปริมาณที่สูง (CGAP, 1995) ก็ควรถูกกำกับดูแลในระดับเดียวกับธนาคารพาณิชย์ หากไม่มากก็ไม่จำเป็นต้องเข้มงวดเท่าได้ เพราะมีความชอบเขตการทำธุรกรรมการรับเงินฝากที่จำกัดกว่า

5) การทำธุรกิจอื่น

นอกเหนือจากการเงินแล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ยังอนุญาตให้สหกรณ์ดำเนินการอย่างอื่นได้อีก เช่น ทำการเกษตร หรือเปิดร้านค้า ส่วนพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงินไม่ได้อนุญาตให้ธนาคารสามารถดำเนินการกิจการอื่นได้ และอนุญาตให้ถือครองที่ดิน นอกเหนือจากที่ทำกรสำนักงานใหญ่และสาขาได้เพียงไม่เกิน 5 ปี อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าธนาคารยังมีการให้บริการอื่น ได้แก่ ขายผลิตภัณฑ์กองทุนรวม ซึ่งเป็นการขายหน่วยลงทุนในสินทรัพย์ต่างๆ ซึ่งให้ผลตอบแทนสูงกว่าเงินฝาก ขายผลิตภัณฑ์ประกันซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ทางการเงินสำหรับการบริหารความเสี่ยง เช่น จากการเสียชีวิต อุบัติเหตุ เจ็บป่วย เป็นต้น ซึ่งทำให้การให้บริการทางการเงินครบวงจร แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการดังกล่าวนี้ ธนาคารไม่ได้ดำเนินการภายใต้ใบอนุญาตการเปิดธนาคาร แต่เป็นการจัดตั้งบริษัทขึ้นใหม่ โดยมีธนาคารเป็นผู้ถือหุ้นและขอ

ใบอนุญาตจากผู้กำกับดูแลผลิตภัณฑ์นั้นๆ ได้แก่ กิจการหลักทรัพย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ส่วนกิจการประกันภัยอยู่ภายใต้สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย หรืออาจเป็นบริษัทพันธมิตรมาให้บริการร่วมกันโดยแบ่งผลประโยชน์ก็ได้ ดังนั้น จึงเป็นคำถามว่า ธุรกิจหรือธุรกรรมอื่นๆ ที่ศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ควรกระทำได้ ทั้งให้สืบต่อจากสหกรณ์ชั้นปฐม หรือให้เหมือนกับธนาคารควรมีอะไรบ้าง ดังนี้

5.1) ดำเนินการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์การลงทุนและประกัน ผู้วิจัยเสนอว่าเป็นไปได้ 2 แนวทาง คือ

(1) ให้สามารถดำเนินการได้ โดยแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ศูนย์กลางการเงินสหกรณ์สามารถขอใบอนุญาตให้บริการผลิตภัณฑ์กองทุนรวม และจำหน่ายกรมธรรม์ และให้สหกรณ์สมาชิกเป็นตัวแทนจำหน่าย ข้อดี คือ เป็นตัวเลือกผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่เหมาะสมกับการออมระยะยาวและบริหารความเสี่ยงเพิ่มให้กับสมาชิก เพื่อรองรับการออมเพื่อการเกษียณอายุ และเพิ่มรายได้ให้กับธนาคารสหกรณ์ข้อเสียคือ ไม่เป็นไปตามหลักการสหกรณ์เป็นการนำเงินไปใช้นอกระบบสหกรณ์ และการจัดตั้งบริษัทเพื่อขายกองทุนรวมหรือประกันต้องมีการลงทุนสูง มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะ

(2) ไม่อนุญาตให้ดำเนินการ แต่เป็นตัวกลางในการประชาสัมพันธ์ผลิตภัณฑ์ร่วมกับพันธมิตรผ่านสหกรณ์สมาชิกในชั้นนี้ เมื่อพิจารณาแล้ว ปัจจุบันสหกรณ์ยังไม่มี ความเชี่ยวชาญในธุรกิจกองทุนรวมหรือประกันซึ่งต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสูง ซึ่งอยู่นอกขอบเขตการดำเนินการของสหกรณ์ จึงยังไม่ควรอนุญาตให้ดำเนินการ แต่สามารถให้เป็นพันธมิตรกับบริษัทอื่น ๆ ได้

5.2) ประกอบธุรกิจอื่น อาจต้องมีการศึกษาต่อไป เพราะยังอยู่บนพื้นฐานของหลักการสหกรณ์ และเป็นการช่วยสร้างอาชีพ สร้างรายได้ให้สมาชิกอย่างครบวงจร เช่น อาจเป็นตัวกลางเชื่อมโยงให้สหกรณ์การเกษตรนำผลผลิตมาขายต่อสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ และให้ศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ดำเนินงานเหมือนกับสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีหน่วยงานทำหน้าที่พัฒนาสมาชิกก็เป็นไปได้ เป็นต้น

6) ปรัวรรตเงินตรา (Foreign Exchange)

ปัจจุบัน ธุรกรรมของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องกับเงินตราต่างประเทศ มี 2 ลักษณะ คือ ตัวสถาบันดำเนินการเองเพื่อเป็นการลงทุน ระดมสภาพคล่อง เช่น ลงทุนในตราสารทางการเงินที่ออกในสกุลเงินตราระหว่างประเทศ ซึ่งในประเทศไทยยังมีสัดส่วนที่น้อย และ

การให้บริการลูกค้าที่เกี่ยวข้องกับสกุลเงินตราต่างประเทศ เช่น รับแลกเปลี่ยน ให้สินเชื่อสำหรับการนำเข้าส่งออกเป็นเงินตราระหว่างประเทศ คำประกัน เป็นต้น โดยสถาบันการเงินที่สามารถทำธุรกรรมปริวรรตเงินตราได้ก็มีธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และ Non – Bank ส่วนสหกรณ์จะไม่ได้อยู่ในขอบเขตการลงทุนที่กฎหมายอนุญาต และไม่ได้เกี่ยวข้องกับการให้บริการสมาชิก รวมถึงไม่มีความชำนาญ

ธุรกรรมของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ควรที่จะครอบคลุมไปถึงการปริวรรตเงินตราใหม่ ในลำดับแรกต้องพิจารณาถึงความต้องการของสมาชิกก่อนว่ามีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินตราต่างประเทศใหม่ ซึ่งที่ผ่านมาสมาชิกสหกรณ์ยังไม่ได้มีการทำธุรกรรมใดๆ ที่ต้องใช้เงินตราต่างประเทศ และสำหรับการลงทุน แม้แต่ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจยังมีสัดส่วนลงทุนในสกุลเงินตราต่างประเทศไม่มาก ซึ่งหมายความว่า ตราสารทางการเงินในประเทศยังมีเพียงพอสำหรับการลงทุน จึงอาจไม่จำเป็นสำหรับศูนย์กลางการเงินสหกรณ์เท่าใดนัก

5.2.2 แนวทางการกำกับบรรษัทภิบาลหรือธรรมาภิบาลของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์

ธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ (Bank for International Settlements) หรือ BIS ได้ทำการศึกษาปัญหาและความท้าทายของการบริหารจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ทั่วโลกในปี 2562 โดยมีข้อสรุปว่าการเติบโตของสหกรณ์ออมทรัพย์จะถูกจำกัดโดยการเติบโตของจำนวนสมาชิก ทำให้ความเสี่ยงจากการกระจุกตัวของธุรกรรมเป็นปัญหาหลัก เพราะฐานผู้ฝากและผู้กู้ก็คือสมาชิก ซึ่งเป็นคนกลุ่มเดียวกัน นอกจากนี้ ปัญหาในการบริหารจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นผลจากการขาดความรู้ความสามารถของกรรมการและผู้จัดการ ความอ่อนแอของระบบควบคุมภายใน ประเด็นเรื่องผลประโยชน์ขัดแย้ง เพราะสมาชิกคนหนึ่งอาจมีหลายบทบาทในสหกรณ์ออมทรัพย์ในเวลาเดียวกัน เช่น เป็นทั้งผู้ฝากเงิน ผู้กู้เงิน กรรมการและผู้บริหารสหกรณ์ ทำให้การตัดสินใจในการบริหารงานสหกรณ์ออมทรัพย์อาจล่อแหลมต่อการมีประเด็นผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นปัญหาในเชิงธรรมาภิบาล

นอกจากนี้ การขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิกเท่าที่ควร คือ สมาชิกจะสนใจเฉพาะการฝากเงินและการกู้เงิน ไม่สนใจมากที่จะเลือกตั้งกรรมการที่มีคุณภาพเข้ามาทำหน้าที่ ไม่สนใจที่จะติดตามและตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ผลคือ การบริหารจัดการสหกรณ์บางแห่งอาจตกอยู่ใต้อิทธิพลของสมาชิกกลุ่มหนึ่ง ที่ต้องการเข้ามาบริหารสหกรณ์เพื่อเหตุผลอื่นหรือหาประโยชน์

สำหรับประเทศไทย จากข้อมูลเอกสารของราชการและจากการสนทนากับผู้ที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ของผู้วิจัยพบว่า ที่ผ่านมาสหกรณ์หลายแห่ง ได้มีการบริหารงานที่ไม่เหมาะสม เช่น เร่ง

ขยายสินเชื่อจนสมาชิกก่อหนี้เกินความสามารถ หรือขาดวินัยทางการเงิน มีปัญหาในการบริหารความเสี่ยง โดยเฉพาะสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีเงินฝากมากกว่าเงินปล่อยกู้สมาชิก ที่มักเน้นการหาผลตอบแทนที่สูง โดยการบริหารเงินและลงทุนจนทำให้เกิดความเสี่ยงต่อฐานะการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์เอง และปัญหาด้านธรรมาภิบาลจากการทุจริตที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ออมทรัพย์หลายแห่ง กระทั่งความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อระบบสหกรณ์ออมทรัพย์ ดังนั้น ปัญหาความท้าทายในการบริหารจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ ก็ไม่ต่างจากที่มีในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็น ข้อจำกัดทางด้านความรู้ความสามารถของคณะกรรมการและผู้บริหาร ระบบควบคุมภายใน การมีส่วนร่วมของสมาชิกและธรรมาภิบาลของกรรมการและผู้จัดการ โดยเฉพาะประเด็นผลประโยชน์ขัดแย้ง ที่ส่งผลกระทบต่อสมาชิกและความน่าเชื่อถือของระบบสหกรณ์ ดังนั้น การควบคุมธรรมาภิบาลจึงมีความสำคัญหากจะมีการจัดตั้งศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ขึ้น

ในปี 2562 ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญขึ้นในระดับนโยบาย โดยได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ โดยให้อำนาจในการกำกับเกณฑ์ธรรมาภิบาลสำหรับสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน และต่อมาในปี 2564 ก็ได้มีการออกกฎกระทรวง โดยกำหนดคุณสมบัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวัง เน้นความรับผิดชอบทางกฎหมายของกรรมการและผู้จัดการ การบริหารจัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ตามหลักธรรมาภิบาล มีระบบงานที่ดี โปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูล มีการตรวจบัญชี ทั้งหมดเป็นหัวใจของการบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาล

สำหรับศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ก็ต้องมีการกำหนดแนวทางในการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลเช่นกัน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิก และเพื่อป้องกันความเสียหายต่อระบบการเงิน โดยในสากลและการประมวลประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยและแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการกำกับตลาดหลักทรัพย์ การกำกับดูแลธรรมาภิบาลจะประกอบไปด้วย 3 ด้าน ดังนี้

1) ฝ่ายบริหาร ได้แก่ กรรมการ ผู้จัดการ ผู้มีบริหารในระดับสูง มีแนวทางการพิจารณาดังนี้ โดยจะกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ให้ต้องมีคุณสมบัติและความสามารถที่เหมาะสม (Fit and Proper) มีการกำหนดองค์ประกอบ และหน้าที่ ความรับผิดชอบ ติดตามกำกับดูแลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง รวมถึงกำหนดให้มีคณะกรรมการย่อยขึ้นมาทำหน้าที่ต่างๆ

2) กระบวนการตรวจสอบภายใน ที่จะต้องจัดให้มีนโยบายและกระบวนการแจ้งเบาะแสภายในองค์กร (Whistleblowing Policy and Procedure) รวมถึงการควบคุมภายใน (Internal Control)

3) การเปิดเผยข้อมูล ทั้งด้านธรรมาภิบาล ได้แก่ ค่าตอบแทนและผลประโยชน์ที่กรรมการและฝ่ายบริหารได้รับ และ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ซึ่งได้แก่ โครงสร้างการบริหาร นโยบาย รายงานการดำเนินการ ผลการดำเนินงาน

อย่างไรก็ดี สำหรับปัญหา การขาดการมีส่วนร่วมของสมาชิกในการติดตามและตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ เป็นปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการออกเกณฑ์กำกับสมาชิก เนื่องจากการรอนสิทธิ แต่สามารถใช้แนวทาง อาจแก้ไขได้ด้วยการกำหนดให้มีการกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาลที่เข้มงวด ในลักษณะ German Japanese Model ที่ให้อำนาจหน่วยงานกำกับดูแลมาทำหน้าที่แทนการกำกับผ่านการมีส่วนร่วมของสมาชิก

5.4 การรับฟังความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ

5.3.1 การรับฟังความคิดเห็น

เพื่อให้การศึกษามีความครบถ้วน จึงได้มีการนำผลการวิเคราะห์ถึงปัญหาความไม่สมดุลในระบบสหกรณ์ตามข้อ 5.1 แนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามข้อ 5.2 และรูปแบบการดำเนินงานของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ตามข้อ 5.3 ไปนำเสนอต่อผู้เชี่ยวชาญในแต่ละสาขา ผ่านการสัมภาษณ์และการขอให้ให้ความเห็นผ่านเอกสาร โดยได้ข้อค้นพบในการวิจัยจำแนกตามสาขา ดังนี้

1) สาขาขบวนการสหกรณ์ : มีวัตถุประสงค์เพื่อรับฟังความเห็นจากผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับสหกรณ์ ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็นดังนี้

1.1) มุมมองจากผู้ปฏิบัติงานในสหกรณ์ โดยได้จัดการประชุมกลุ่มย่อยกับผู้จัดการและกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์การเกษตรจำนวน 5 ท่าน โดยผู้แทนสหกรณ์เห็นด้วยกับการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของปัญหาความไม่สมดุลในระบบสหกรณ์ และสำหรับรูปแบบการดำเนินงานของศูนย์กลางสหกรณ์เห็นด้วย แต่ให้ความเห็นว่า ควรเป็นไปบนพื้นฐานของความสมัครใจ ทั้งนี้ ไม่ขัดข้องถ้าจะมีการกำกับดูแลที่เข้มงวด เพราะเข้าใจถึงความเสี่ยงที่มากขึ้น นอกจากนี้ ยังให้ข้อมูลว่า ผู้บริหารของสหกรณ์มีความเข้าใจต่อการบริหารการเงินแตกต่างกัน โดยเฉพาะในสหกรณ์การเกษตร

1.2) มุมมองจากอดีตผู้บริหารสันนิบาตสหกรณ์จำนวน 1 ท่าน ซึ่งเป็นมุมมองของขบวนการสหกรณ์ที่มีประสบการณ์ในการทำหน้าที่ขับเคลื่อนสหกรณ์ทั้งระบบ เห็นด้วยกับผลการศึกษา ทั้งนี้ ได้มีข้อสอบถามว่า ศูนย์กลางทางการเงินควรจะศึกษาถึงรายละเอียดของคุณสมบัติขั้นต้นด้วย

1.3) มุมมองจากภาครัฐ โดยได้รับความเห็นจากเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ จำนวน 2 ท่าน โดยเห็นด้วยการผลการศึกษา ทั้งนี้ ได้สอบถามเพิ่มเติมถึงกระบวนการเริ่มต้นของ ศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์มีผลทางกฎหมายจะเป็นไปในลักษณะใด ระหว่างการจดทะเบียน ซึ่งหากคุณสมบัติครบ ก็มาจดทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ที่สามารถดำเนินการได้เลยแบบที่สหกรณ์ ดำเนินการอยู่ หรือจะเป็นการขอใบอนุญาตแบบธนาคารพาณิชย์ และตั้งคำถามว่า หากสหกรณ์ในปัจจุบันมีสุขภาพทางการเงินไม่ดี และเข้ามาเป็นสมาชิกจะอย่างไร

1.4) ผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์จากต่างประเทศ ซึ่งมาจากบริษัทที่ปรึกษาและมีประสบการณ์ในการศึกษาเกี่ยวกับสหกรณ์ 2 ท่าน ได้ให้คำแนะนำว่า จะต้องมีการกำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำ และมีกฎหมายที่เหมาะสม

2) สาขาการเงินได้มีการนำเสนอต่อผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวน 3 ท่าน เพื่อให้ได้มุมมองของผู้กำกับดูแลสถาบันการเงิน ซึ่งได้ให้ความเห็นว่า การศึกษายังขาดถึง กระบวนการเริ่มต้น โดยเห็นว่าศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ควรเป็นการขออนุญาตเช่นเดียวกับ ธนาคารพาณิชย์ เพราะมีขนาดสินทรัพย์ที่ใหญ่ ควรกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกให้สะท้อนถึง สุขภาพทางการเงิน และเห็นด้วยว่าควรมีการกำกับดูแลตามขนาดของสินทรัพย์ และขอให้ศึกษา เพิ่มเติมในด้านธรรมาภิบาล โดยเฉพาะด้านคุณสมบัติของกรรมการ ที่เป็นเรื่องสำคัญ

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ประมวลความเห็นจากการสอบถามความคิดเห็น ได้ดังนี้

1) สำหรับรูปแบบ ยังขาดถึงกระบวนการในการให้ศูนย์กลางการเงินสหกรณ์เข้าสู่ กระบวนการอย่างถูกกฎหมาย โดยมีทางเลือกคือ รูปแบบแรก เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ คือ ขออนุญาตจากผู้กำกับดูแล ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติ ความพร้อมในการดำเนินการ ถึงจะได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ หรือการ จดทะเบียนในลักษณะเดียวกับสหกรณ์ โดยหากคุณสมบัติครบ สามารถยื่นขอจดทะเบียนและ ดำเนินการได้เลย เพื่อเป็นการส่งเสริมการดำเนินงาน ทั้งนี้ เห็นว่า ศูนย์กลางการเงินสหกรณ์หากมี ขนาดสินทรัพย์ที่สูงควรเป็นการขอใบอนุญาตมากกว่า

2) ควรเพิ่มคุณสมบัติของสมาชิกที่จะสะท้อนถึงสุขภาพทางการเงิน เพราะหาก สหกรณ์สมาชิกมีฐานะทางการเงินที่ไม่ดีแล้ว อาจส่งผลต่อการดำเนินงานได้ โดยอาจกำหนดให้ เป็นสมาชิกบริษัทข้อมูลเครดิตไทย ซึ่งจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลของลูกค้าให้แก่บริษัท รวมถึง สถาบันการเงินสมาชิกของบริษัทฯ สามารถเข้าถึงข้อมูลนี้ได้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการ พิจารณานุมัติสินเชื่อ จะทำให้ไม่อนุมัติสินเชื่อซ้ำซ้อนต่อบุคคลที่มีภาระหนี้มาก ซึ่งจะลดโอกาส การเกิดหนี้เสียลงได้ ก็จะทำให้สหกรณ์สมาชิกสามารถบริหารหนี้ได้ดีมากขึ้น

3) ควรกำหนดคุณสมบัติที่จำเป็นของกรรมการให้ชัดเจน และ

4) หากมีการขอใบอนุญาต ควรระบุถึงระบบงานด้วยว่าต้องมีความพร้อมในด้าน

ใดบ้าง

5.5 ข้อเสนอรูปแบบของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์

จากการวิเคราะห์ในข้างต้นถึงรัฐธรรมนูญและการกำกับ และธรรมาภิบาล รวมถึงข้อเสนอแนะจากการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญด้านสหกรณ์ ด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงิน สามารถนำมาประมวลเป็นข้อเสนอรูปแบบของธนาคารสหกรณ์ โดยแบ่งเป็น

1) การจัดตั้ง จะต้องมีการถ่วงรองความพร้อมในการดำเนินงาน ไม่ให้มีผลกระทบต่อระบบการเงิน ดังนั้น จึงเป็นการขอใบอนุญาตเพื่อเป็นนิติบุคคลในการประกอบกิจการศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ โดยผู้พิจารณาควรประกอบจากคณะกรรมการที่ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งควรไปกำหนดไว้ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์

2) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิในการขอใบอนุญาต เพื่อให้เป็นไปตามหลักการสหกรณ์และ เป็นไปตามความสมัคร รวมทั้งเป็นการก่อตัวของสหกรณ์เอง จึงให้เป็นสหกรณ์ที่สนใจรวมตัวกัน และมายื่นขอใบอนุญาตกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยจะมีสภาพเป็นนิติบุคคลภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์

3) เงื่อนไขในการขอใบอนุญาตศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ จะต้องคำนึงถึงความแตกต่าง ความหลากหลายของสหกรณ์สมาชิกเพื่อมุ่งแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ ดังนั้น จึงกำหนดให้ต้องมีสมาชิกเป็นสหกรณ์ มากกว่า 1 ประเภท และมากกว่า 10 แห่ง (ตัวเลขเบื้องต้น และต้องมีทุนมากเพียงพอ จึงควรกำหนดให้มีสินทรัพย์มากกว่า 5 พันล้านบาท เมื่อเริ่มก่อตั้ง

ทั้งนี้ สมาชิกจะต้องมีสุขภาพทางการเงินที่ดี โดยกำหนดให้จะต้องเป็นสมาชิกบริษัท ข้อมูลเครดิตไทย และกำหนดให้มีการออกแนวปฏิบัติในการรับสมาชิกเพื่อให้ศูนย์กลางทางการเงินนำไปประยุกต์ใช้ในการออกระเบียบการรับสมัครสมาชิกต่อไป

4) คณะกรรมการบริหาร จะต้องเป็นตัวแทนของสหกรณ์ที่หลากหลาย โดยประกอบด้วยตัวแทนของสหกรณ์มากกว่า 1 ประเภท และคำนึงถึงบรรษัทภิบาล จึงกำหนดให้ประกอบด้วยกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการบริหารการเงิน โดยกรรมการจะต้องผ่านคุณสมบัติขั้นต่ำในด้านการบริหารความเสี่ยงทางการเงิน รวมทั้งต้องไม่มีผลประโยชน์

ทับซ้อน จึงต้องไม่เป็นคณะกรรมการหรือผู้จัดการในชุมนุมสหกรณ์อื่น ๆ และไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามอื่น ๆ

5) ศูนย์กลางทางการเงินต้องมีความพร้อมทางด้านปฏิบัติการ โดยจะต้องให้มีพนักงานที่มีความรู้ความสามารถทางการเงิน สามารถระบุความเสี่ยงของสหกรณ์ผู้ขอกู้ กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่เหมาะสมกับความเสี่ยงได้และออกผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่เหมาะสม ในสัดส่วนที่เหมาะสม มีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์สินเชื่อในสหกรณ์ประเภทที่ขาดแคลนเงินทุน และมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการลงทุนในตลาดเงินตลาดทุน

6) เพื่อให้ศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์สามารถบริหารความเสี่ยงด้านเครดิตได้จึงต้องมีระบบโครงสร้างพื้นฐานของสำนักงาน ได้แก่ระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงข้อมูลทางการเงินของสหกรณ์สมาชิก เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยง รวมถึงติดตามสถานะทางการเงินของผู้กู้ได้

7) เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของสหกรณ์ และควบคุมความเสี่ยงในระบบการเงิน จึงอนุญาตให้ขายหุ้น รับเงินฝาก และให้กู้ แก่สมาชิกเท่านั้น

8) เพื่อเป็นประโยชน์ในการบริหารสภาพคล่อง ศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์สามารถกู้ยืมในตลาดเงินเพื่อบริหารสภาพคล่องระยะสั้น และนำสภาพคล่องส่วนเกินลงทุนในตลาดเงินและตลาดทุน โดยไม่จำกัดประเภท แต่ควบคุมความเสี่ยงด้วยเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงินด้วยการจำกัดสัดส่วนการลงทุนต่อสินทรัพย์

9) การกำกับดูแลความมั่นคงทางการเงิน โดยที่ศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์มีขนาดของสินทรัพย์ที่สูง และตั้งเป้าให้เป็นสถาบันการเงินที่มีศักยภาพเพียงพอ ดังนั้น จึงเหมาะสมที่จะใช้การกำกับดูแลโดยใช้เกณฑ์ Prudential Regulation โดยพิจารณาความเพียงพอของเงินทุนโดยเทียบกับสินทรัพย์เสี่ยงเป็นหลัก และอาจมีคณะกรรมการที่ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นผู้กำกับ

10) เพื่อเป็นการคุ้มครองสมาชิก ศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์จะต้องมีข้อกำหนดด้านธรรมาภิบาล ได้แก่ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ให้ต้องมีคุณสมบัติและความสามารถที่เหมาะสม (Fit and Proper) มีการกำหนดองค์ประกอบ และหน้าที่ ความรับผิดชอบ ติดตามกำกับดูแลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง รวมถึงกำหนดให้มีคณะกรรมการย่อยขึ้นมาทำหน้าที่ต่าง ๆ ด้านการสร้างความปลอดภัย ด้วยการกำหนดให้ต้องจัดให้มีนโยบายและกระบวนการแจ้งเบาะแสภายในองค์กร (Whistleblowing Policy and Procedure) รวมถึงการควบคุมภายใน (Internal Control) และมีการเปิดเผยข้อมูล ทั้งด้านธรรมาภิบาล ได้แก่ ค่าตอบแทนและ

ผลประโยชน์ที่กรรมการและฝ่ายบริหารได้รับ และ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ซึ่งได้แก่ โครงสร้างการบริหาร นโยบาย รายงานการดำเนินการ และผลการดำเนินงาน

ตารางที่ 5.5 ตารางสรุปข้อเสนอรูปแบบของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์

| | |
|--|---|
| การจัดตั้ง | เป็นการขอใบอนุญาตเพื่อเป็นนิติบุคคลในการประกอบกิจการศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์จากคณะกรรมการที่ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดไว้ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ |
| คุณสมบัติของผู้มีสิทธิในการขอใบอนุญาต | สหกรณ์ที่สนใจรวมตัวกันและมายื่นขอใบอนุญาตกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยจะมีสภาพเป็นนิติบุคคลภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ |
| เงื่อนไขในการขอใบอนุญาตศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ | <p>1. สมาชิก :</p> <p>1.1 ต้องมีสมาชิกเป็นสหกรณ์ มากกว่า 1* ประเภท และมากกว่า 10** แห่ง (*และ** เป็นตัวเลขเบื้องต้น)</p> <p>1.2 สหกรณ์สมาชิกจะต้องเป็นสหกรณ์ที่มีความมั่นคงทางการเงิน</p> <p>มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยจะมีการออกแนวปฏิบัติในการรับสมาชิกเพื่อให้ศูนย์กลางทางการเงินนำไปประยุกต์ใช้ในการออกกระเป๋ยบการรับสมัครสมาชิกต่อไป</p> <p>1.3 สหกรณ์สมาชิกจะต้องเป็นสมาชิกบริษัทข้อมูลเครดิตไทย</p> <p>1.4 ทุนเริ่มต้นจากสหกรณ์สมาชิกต้องมีเพียงพอในการดำเนินการ โดยรวมมีสินทรัพย์มากกว่า 5 พันล้านบาท เมื่อเริ่มก่อตั้ง</p> <p>2. คณะกรรมการบริหาร :</p> <p>2.1 กรรมการต้องประกอบด้วยตัวแทนของสหกรณ์มากกว่า 1 ประเภท และประกอบด้วยกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการบริหารการเงิน โดยกรรมการจะต้องผ่านคุณสมบัติขั้นต่ำในด้านการบริหารความเสี่ยงทางการเงิน</p> |

ตารางที่ 5.5 ตารางสรุปข้อเสนอรูปแบบของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ (ต่อ)

| | |
|---------------|---|
| | <p>2.2 ต้องไม่เป็นคณะกรรมการหรือผู้จัดการในชุมนุมสหกรณ์อื่น ๆ และไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามอื่น ๆ</p> <p>3. พนักงาน</p> <p>3.1 ต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถทางการเงิน สามารถระบุความเสี่ยงของสหกรณ์ผู้ซื้อ กู้ กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่เหมาะสมกับความเสี่ยงได้และออกผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่เหมาะสม ในสัดส่วนที่เหมาะสม</p> <p>3.2 ต้องมีเจ้าหน้าที่วิเคราะห์สินเชื่อในสหกรณ์ประเภทที่ขาดแคลนเงินทุน</p> <p>3.3 มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการลงทุนในตลาดเงินตลาดทุน</p> <p>4. ระบบโครงสร้างพื้นฐานของสำนักงาน : ต้องมีระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงข้อมูลทางการเงินของสหกรณ์สมาชิก เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยง รวมถึงติดตามสถานะทางการเงินของผู้กู้ได้</p> |
| ขอบเขตธุรกรรม | <p>1. ขายหุ้นแก่สมาชิก</p> <p>2. รับฝากเงินจากสมาชิก</p> <p>3. ให้กู้แก่สมาชิก</p> <p>4. กู้ยืมในตลาดเงินเพื่อบริหารสภาพคล่องระยะสั้น</p> <p>5. นำสภาพคล่องส่วนเกินลงทุนในตลาดเงินและตลาดทุน โดยไม่จำกัดประเภท ที่จำกัดสัดส่วนการลงทุนต่อสินทรัพย์</p> |

ตารางที่ 5.5 ตารางสรุปข้อเสนอรูปแบบของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ (ต่อ)

| | |
|--------------|---|
| การกำกับดูแล | <ol style="list-style-type: none"> มีคณะกรรมการที่ประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ การกำกับดูแลโดยใช้เกณฑ์ Prudential Regulation โดยพิจารณาความเพียงพอของเงินทุน โดยเทียบกับสินทรัพย์เสี่ยงเป็นหลัก |
| ธรรมาภิบาล | <ol style="list-style-type: none"> กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ให้ต้องมีคุณสมบัติและความสามารถที่เหมาะสม (Fit and Proper) มีการกำหนดองค์ประกอบ และหน้าที่ ความรับผิดชอบ ติดตามกำกับดูแลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง รวมถึงกำหนดให้มีคณะกรรมการย่อยขึ้นมาทำหน้าที่ต่างๆ ต้องจัดให้มีนโยบายและกระบวนการแจ้งเบาะแสภายในองค์กร (Whistleblowing Policy and Procedure) รวมถึงการควบคุมภายใน (Internal Control) มีการเปิดเผยข้อมูล ทั้งด้านธรรมาภิบาล ได้แก่ ค่าตอบแทนและผลประโยชน์ที่กรรมการและฝ่ายบริหารได้รับ และการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ซึ่งได้แก่ โครงสร้างการบริหาร นโยบาย รายงานการดำเนินการ ผลการดำเนินงาน |

ที่มา: ผู้วิจัย, 2565

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยเผชิญการปัญหาความเหลื่อมล้ำทางด้านการรายได้ โดยยังมีช่องว่างระหว่างกลุ่มรายได้อีกมาก สะท้อนจากการที่กลุ่มคนรวยที่สุดร้อยละ 10 (Decile 10) เป็นเจ้าของรายได้ถึงร้อยละ 33.2 ของรายได้ทั้งหมด ในขณะที่กลุ่มคนจนที่สุดร้อยละ 10 (Decile 1) ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่อยู่ใต้เส้นความยากจน ถือครองรายได้เพียงร้อยละ 2 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งความแตกต่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยที่สุดกับกลุ่มคนจนที่สุดนั้นห่างกันถึง 16 เท่า หนึ่งในทางแก้ปัญหานี้ก็คือการสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรในการประกอบอาชีพอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ส่วนหนึ่งก็คือการเข้าถึงบริการทางการเงิน ซึ่งที่ผ่านมาก็ได้มีการศึกษาถึงความสำคัญของการเข้าถึงบริการทางการเงินมาในหลาย ๆ มิติ

การพัฒนาการเข้าถึงบริการทางการเงินแนวทางที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือการพัฒนาให้ผู้ให้บริการทางการเงินสามารถให้บริการประชาชนระดับฐานรากได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งงานวิจัยนี้เห็นว่า สหกรณ์เป็นสถาบันการเงินที่มีสัดส่วนสินเชื่อบริการทางการเงินสูงสุดในระบบการเงิน ดังนั้น จึงเป็นสถาบันที่มีบทบาทสูงในการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานราก และมีศักยภาพที่จะพัฒนาต่อไป เมื่อศึกษาเพิ่มเติมในระบบสหกรณ์พบว่ามีความเหลื่อมล้ำทางด้านสภาพคล่อง คือ สหกรณ์ออมทรัพย์มีสภาพคล่องเหลือจำนวนมาก ส่วนสหกรณ์การเกษตรกลับมีปัญหาเงินทุนไม่เพียงพอต่อความต้องการ จึงได้มีแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหา ด้วยการทำให้ระบบสหกรณ์มีกลไกที่สามารถนำสภาพคล่องที่เหลือปริมาณมากไปเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่สหกรณ์การเกษตรที่มีสมาชิกเป็นประชาชนระดับฐานรากไปใช้ประกอบอาชีพ อย่างไรก็ดี แนวทางดังกล่าวนี้ยังไม่สามารถดำเนินการให้เป็นผลสำเร็จได้

ผู้วิจัยจึงเห็นด้วยว่า การแก้ปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำทางด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ดังกล่าวจะมีบทบาทสำคัญต่อการให้บริการทางการเงิน เพราะจะทำให้เกษตรกรเข้าถึงแหล่งเงินทุนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยได้ทำการทบทวนการศึกษาในเรื่องดังกล่าว พบว่า การศึกษาเกี่ยวกับระบบการเงินสหกรณ์ในประเทศไทยยังมีอยู่อย่างจำกัด และยังไม่มีการศึกษาถึงปัญหาความไม่สมดุลด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ในเชิงลึก โดยส่วนใหญ่เป็นการศึกษาถึงการดำเนินงานของแต่ละสหกรณ์ หรือการบริหารจัดการการผลิตของสหกรณ์เป็นส่วนมาก งานวิจัยนี้จึงมุ่งไปที่การศึกษาระบบสหกรณ์ในด้านการเงิน โดยจะศึกษาถึงปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านสภาพคล่องใน

ระบบสหกรณ์ และแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ที่จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในระบบสหกรณ์ โดยมุ่งไปที่การช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก

ผลการวิจัยมีข้อค้นพบ ดังนี้

1) สำหรับวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ จากการที่สหกรณ์ออมทรัพย์มีสภาพคล่องเหลือและนำไปลงทุนนอกระบบสหกรณ์ ขณะที่สหกรณ์การเกษตรที่มีสมาชิกเป็นประชาชนฐานรากจำนวนมากมีสภาพคล่องในการให้สินเชื่อแก่สมาชิกไม่เพียงพอ พบว่า การแบ่งประเภทสหกรณ์ในประเทศไทยทำให้การก่อตั้งสหกรณ์แต่ละแห่งมาจากการรวมตัวของสมาชิกที่มีคุณลักษณะ อาชีพ รายได้ ที่เหมือนกัน ทำให้มีระดับรายได้ มีเงินออมเพื่อเป็นสภาพคล่อง และความต้องการเงินทุน ที่คล้ายคลึงกันในเวลาเดียวกัน โดยสหกรณ์ออมทรัพย์จะเป็นการรวมตัวกันของบุคลากรในองค์กร โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่บุคลากรส่วนใหญ่มีทักษะสูง จึงมีรายได้สูงตาม และมีเงินเหลือมาออมจำนวนมาก ขณะที่มีบุคลากรที่ต้องการสินเชื่อเพื่อการบริโภคน้อย และไม่มีการประกอบธุรกิจอื่น จึงไม่มีความต้องการสินเชื่อเพื่อการลงทุน หรือการผลิตอื่น ทำให้มีเงินออมมากกว่าเงินปล่อยกู้จึงมีสภาพคล่องเหลือมาก ทำให้ต้องเอาเงินไปหาผลตอบแทนในตลาดเงินตลาดทุน ซึ่งการลงทุนเหล่านั้น เม็ดเงินจะไม่ไปสู่ประชาชนระดับฐานราก ส่วนสหกรณ์การเกษตรประกอบด้วยสมาชิกที่มีรายได้น้อย ทำให้มีเงินเหลือมาออมรวมกันน้อยตามไปด้วยจึงมีสภาพคล่องน้อย และทำให้นำมาปล่อยสินเชื่อได้ไม่เพียงพอต่อความต้องการ ประกอบกับการทำการเกษตรก็จะเป็นฤดูกาลซึ่งเกษตรกรจะต้องการเงินทุนไปใช้ในการเพาะปลูกในเวลาเดียวกัน ทำให้ ณ เวลานั้นมีความต้องการสินเชื่อจำนวนมาก สหกรณ์การเกษตรจึงมีสภาพคล่องไม่เพียงพอ และในโครงสร้างระบบการเงินปัจจุบันเกษตรกรก็ไม่สามารถที่จะเข้าถึงเงินทุนจากแหล่งอื่นเพิ่มได้อีก นอกเหนือจากที่ได้รับมาแล้ว คือยังเผชิญการปัญหาการเข้าถึงบริการทางการเงินด้านสินเชื่อในปริมาณที่ไม่เพียงพอ

จากข้อค้นพบข้างต้นสรุปได้ว่า การก่อตั้งสหกรณ์มีหลักการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในกลุ่มสมาชิกจึงทำให้เป็นการรวมตัวของสมาชิกที่มีความเหมือนกัน (Similar Characteristic) แต่ระบบการเงินซึ่งเป็นกลไกจับคู่ของการออมและความต้องการเงินทุนจะอยู่บนพื้นฐานที่ต้องมีความแตกต่าง (Diversify) ทั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์การเกษตร มีคุณลักษณะทางการเงินมีความเหมือนกันสูงมาก หรืออาจพูดได้ว่า ไม่ Diversify เพียงพอที่จะขยายขอบเขตให้สามารถสร้างสมดุลขึ้นได้ ดังนั้น ปัญหาสภาพคล่องเหลือและปัญหาการขาดแคลนเงินทุน จึงเป็นปัญหาที่ไม่สามารถจะแก้ไขได้ภายใต้โครงสร้างเชิงสถาบันแบบเดิม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสถาปนาโครงสร้างใหม่ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหานี้ ด้วยการจัดตั้งสถาบันการเงินของสหกรณ์รูปแบบใหม่

เพื่อให้เป็นเครื่องมือที่จะใช้ในการนำสภาพคล่องส่วนเกินไปให้ผู้ที่ต้องการแหล่งเงินทุนแล้ว โดยสถาบันนี้จะต้องมาจากการรวมตัวของสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกจึงจะต้องมีการ Diversify Characteristic ของสมาชิกให้เพียงพอ และต้องสามารถสร้างสมดุลของปริมาณเงินออมและเงินทุนให้เพียงพอด้วยเช่นกัน เพื่อเป็นศูนย์กลางทางการเงินของสหกรณ์ ซึ่งความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนแบบใหม่นี้ สอดคล้องกับการศึกษาอื่น ๆ เกี่ยวกับระบบการเงินสหกรณ์ที่ผ่าน ๆ มา

แนวทางดังกล่าวเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการช่วยให้ประชาชนฐานรากสามารถเข้าถึงบริการทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจากโครงสร้างของสหกรณ์ออมทรัพย์ในลักษณะดังกล่าวก็จะส่งผลให้สหกรณ์ออมทรัพย์จะต้องนำสภาพคล่องส่วนเกินไปหาผลตอบแทนในตลาดเงิน ตลาดทุน ซึ่งเป็นการสนับสนุนทางการเงินให้แก่ธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งหากนำเม็ดเงินนี้ลงไปให้แก่ประชาชนระดับฐานราก ภายใต้ระบบการเงินในปัจจุบันและกฎระเบียบที่อนุญาต ก็จะต้องส่งผ่านสถาบันการเงินที่ให้บริการแก่ประชาชนระดับฐานราก ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาผลตอบแทนที่ได้หรือความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น ยังมีความสนใจให้สหกรณ์ออมทรัพย์นำเงินไปฝากกับสถาบันการเงินเหล่านี้น้อย นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงแหล่งทุนที่สหกรณ์การเกษตรจะเข้าถึงได้ ภายใต้โครงสร้างระบบการเงินในปัจจุบัน ก็ยังไม่มีกลไกใดที่จะช่วยให้สหกรณ์การเกษตรได้รับแหล่งเงินทุนเพิ่มได้ จึงเป็นข้อค้นพบเพิ่มเติมของผู้วิจัยว่า การแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ โดยศูนย์กลางการเงินสหกรณ์มีความจำเป็นต่อการพัฒนาการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนฐานรากได้

2) สำหรับวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ที่จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในระบบสหกรณ์ โดยมุ่งไปที่การช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก งานวิจัยได้นำการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินด้านสภาพคล่อง โดยจัดตั้งสถาบันการเงินรูปแบบใหม่ขึ้นมา ได้แก่

2.1) ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารสหกรณ์แห่งประเทศไทย (พ.ศ. 2539 – 2543)

2.2) Windows ใน ธ.ก.ส. (พ.ศ. 2546 – 2547)

2.3) การจัดทำข้อเสนอรูปแบบและแนวทางการเพิ่มศักยภาพการเชื่อมโยงเครือข่ายทางการเงินของสหกรณ์ (2559) มาถอดบทเรียน

โดยพบว่า ปัจจัยสนับสนุนในการจัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินให้เป็นผลสำเร็จ ควรจะ

1) มีหน่วยงานที่ดำเนินการชัดเจนและยึดโยงกับขบวนการสหกรณ์ 2) เป็นการมีส่วนร่วมจากขบวนการสหกรณ์จากสหกรณ์ที่หลากหลาย 3) มีรายละเอียดรูปแบบของศูนย์กลางทางการเงิน

สหกรณ์ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจร่วมกัน และสะดวกต่อการขับเคลื่อนเงินนโยบาย 4) ไม่ควรนำหน้าที่อื่นมารวมดำเนินการด้วย

งานวิจัยได้นำปัจจัยสนับสนุนข้างต้น หลักการบริหารความเสี่ยงและการกำกับดูแลทางการเงิน หลักการธรรมาภิบาล และหลักการบรรษัทภิบาล และแนวทางหลักการสหกรณ์ มาใช้ในการสังเคราะห์ข้อเสนอรูปแบบศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ และนำไปปรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและนำมาปรับปรุง โดยสรุปได้ว่า

1) ในการแก้ปัญหาความไม่สมดุลด้านสภาพคล่อง จำเป็นต้องให้มีความหลากหลายเพียงพอ จึงกำหนดให้ต้องมีสมาชิกเป็นสหกรณ์ มากกว่า 1 ประเภท และมากกว่า 10 แห่ง และมีเงินทุนเพียงพอ จึงกำหนดให้ทุนเริ่มต้นจากสหกรณ์สมาชิก โดยรวมมีสินทรัพย์มากกว่า 5 พันล้านบาท เมื่อเริ่มก่อตั้ง

2) ธุรกรรมที่อนุญาตให้ดำเนินการได้ให้เป็นไปตามหลักการสหกรณ์ โดยให้สินเชื่อและรับฝากเงินเฉพาะกับสมาชิก

3) ยังคงหลักการสหกรณ์โดยสมาชิกมี 1 สหกรณ์ 1 เสียง

4) การบริหารความเสี่ยงควรเป็นการกำกับดูแลด้านความมั่นคง (Prudential Regulation) เนื่องจากมีขนาดสินทรัพย์ที่สูง

5) นำหลักการบรรษัทภิบาลมาใช้ โดยให้มีการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการ มีกระบวนการตรวจสอบภายใน และมีการเปิดเผยข้อมูล

6) เพื่อให้มีการช่วยเหลือให้สหกรณ์การเกษตรได้รับสินเชื่อ โดยยังคงมีสุขภาพการเงินที่ดี จึงเสนอให้พัฒนาระบบฐานข้อมูล และเชื่อมโยงกับสมาชิกด้วย

6.1 อภิปรายผลการวิจัย

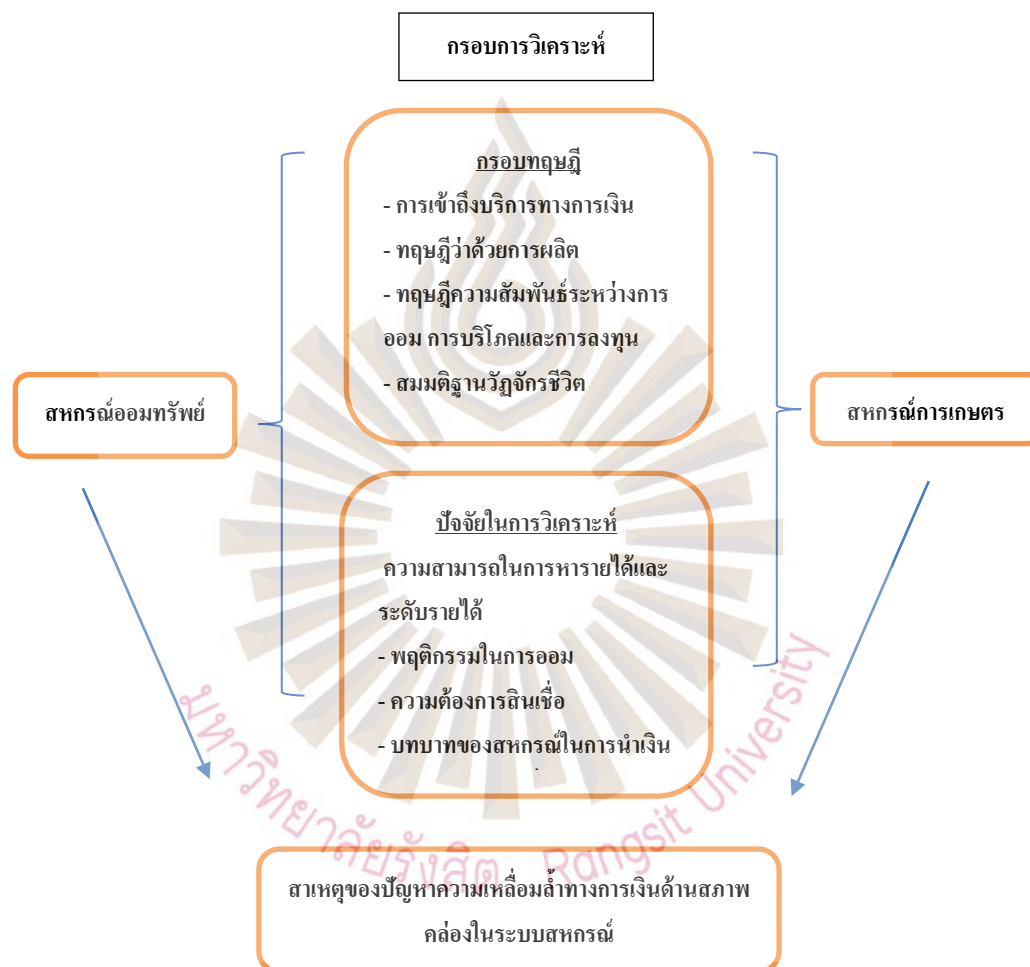
ผลการวิจัยข้างต้นได้ข้อค้นพบเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ได้ตั้งไว้ คือ

1) ได้ผลการศึกษาปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ ซึ่งพบว่าเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างจากการจัดตั้งที่รวมตัวจากสมาชิกที่มีคุณลักษณะเหมือนกัน และเป็นข้อค้นพบใหม่ที่ยังไม่มีการศึกษาในแง่มุมนี้มาก่อน และ 2) ได้ผลการพัฒนาระบบสหกรณ์ที่จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในระบบสหกรณ์ โดยมุ่งไปที่การช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์เพื่อมาทำหน้าที่บริหารสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาที่ผ่านมาของประเสริฐ (2551) โดยการวิจัยนี้ได้ขยายขอบเขตจากการศึกษาที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการเสนอแนวคิด แต่งานวิจัยนี้ได้นำหลักการ

ทางการเงินและบรรษัทภิบาล และการถอดบทเรียนมาใช้พัฒนารายละเอียดรูปแบบของศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์อีกด้วย

6.2 องค์ความรู้จากการวิจัย

องค์ความรู้ที่ได้การวิจัยนี้เป็นไปตามจุดประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ คือ



รูปที่ 6.1 ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์

1) เพื่อศึกษาปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์ โดยได้สร้างองค์ความรู้ในด้านวิธีการวิจัย คือ นำกรอบทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางการเงินมาใช้ในการวิเคราะห์สหกรณ์ โดยได้ข้อค้นพบใหม่ว่า เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างจากการรวมตัวของสมาชิกที่มีความเหมือนกัน (Similar Characteristic) และไม่สามารถจะแก้ไขได้ภายใต้โครงสร้าง

เชิงสถาบันแบบเดิม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสถาปนาโครงสร้างใหม่ที่มีการรวมตัวของสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกจึงจะต้องมีการ Diversify Characteristic ของสมาชิกให้เพียงพอ



รูปที่ 6.2 การสังเคราะห์องค์ความรู้แนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ที่จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในระบบสหกรณ์ โดยมุ่งไปที่การช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก

2) เพื่อศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาระบบสหกรณ์ที่จะช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินในระบบสหกรณ์ โดยมุ่งไปที่การช่วยยกระดับการเข้าถึงบริการทางการเงินของประชาชนระดับฐานราก ได้มีการถอดบทเรียนจากการดำเนินการในอดีต และนำมาสังเคราะห์เป็นแนวทางของศูนย์กลางการเงินสหกรณ์ ซึ่งได้นำหลักการบริหารความเสี่ยงทางการเงินและบรรษัทภิบาลเข้ามาใช้สังเคราะห์ด้วย ดังแสดงดังนี้

6.3 ข้อเสนอแนะ

จากข้อค้นพบในวิจัยข้างต้น ที่พบว่า ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการเงินด้านสภาพคล่องในระบบสหกรณ์เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า หากไม่มีการดำเนินการใด ๆ ปัญหาดังกล่าวก็จะทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากสมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งเป็นแรงงานฝีมือจะมีระดับค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงทำให้มีเงินออมมากขึ้นเรื่อย ๆ ส่วนเกษตรกรมีรายได้จากการทำการเกษตรที่น้อย และมีการปรับเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำ ทำให้ช่องว่างของสภาพคล่องสูงขึ้นเรื่อย ๆ และซ้ำเติมปัญหาความเหลื่อมล้ำทางรายได้ของประเทศ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในไปพิจารณาแก้ปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วน

นอกจากนี้ ผู้วิจัยมีข้อเสนอว่า ในการศึกษาในโอกาสต่อไป ควรมีการศึกษาถึงปัจจัยความสำเร็จการขับเคลื่อนที่สำคัญ เช่น การดำเนินการคู่ขนานไปทั้งระหว่างขบวนการสหกรณ์และภาครัฐให้สอดคล้องกัน และให้เป็นไปตามหลักการการจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management) โดยภาครัฐจะเป็นฝ่ายสนับสนุนการดำเนินการของเอกชน และให้ขบวนการสหกรณ์จะเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเข้มแข็ง พัฒนาศักยภาพของสหกรณ์ และพัฒนาศักยภาพให้สหกรณ์สามารถมีคุณสมบัติเพียงพอที่จะรวมตัวกันขอใบอนุญาตดำเนินการศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ได้ เช่น การพัฒนาสหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ให้มีการดำเนินการในขอบเขตตามพันธกิจและมีความมั่นคงทางการเงิน เพื่อที่จะกรองความเสี่ยงหากมีการทำธุรกรรมที่เชื่อมโยงกันมากขึ้นด้วยการพัฒนาระบบกำกับดูแล โดยภาครัฐจะทำหน้าที่กำหนดกรอบการดำเนินงาน และทำหน้าที่กำกับดูแล ส่วนขบวนการสหกรณ์ก็ทำหน้าที่ร่วมกันพัฒนาศักยภาพของสหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ให้ได้มาตรฐาน ในขณะเดียวกันก็พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเตรียมความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่นระบบเทคโนโลยีและทรัพยากรมนุษย์ไปในขณะเดียวกัน เป็นต้น โดยผู้วิจัยเสนอว่า ขั้นตอนในการขับเคลื่อนสามารถแบ่งได้ ดังนี้

1) ระยะที่ 1 พัฒนาสหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ ให้มีการดำเนินการในขอบเขตตามพันธกิจและมีความมั่นคงทางการเงิน

การดำเนินการในลำดับแรกจะต้องให้สหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ดำเนินการในขอบเขตตามพันธกิจ และพัฒนาให้การดำเนินการมีความมั่นคงทางการเงิน เพื่อที่จะกรองความเสี่ยงหากมีการทำธุรกรรมที่เชื่อมโยงกันมากขึ้น ด้วยการพัฒนาระบบกำกับดูแล โดยภาครัฐจะทำหน้าที่กำหนดกรอบการดำเนินงาน และทำหน้าที่กำกับดูแล ส่วนขบวนการสหกรณ์ก็ทำหน้าที่ร่วมกันพัฒนาศักยภาพของสหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ให้ได้มาตรฐานโดยอาจแบ่งการดำเนินการได้ ดังนี้

ตารางที่ 6.1 การดำเนินการระยะที่ 1

| | ภาครัฐ | ขบวนการสหกรณ์ |
|-------------------------------|---|--|
| 1. กฎหมาย และ กฎระเบียบ | แก้ไขพระราชบัญญัติ สหกรณ์ให้รองรับการ ดำเนินงานของศูนย์กลาง ทางการเงินสหกรณ์ | 1. ขบวนการสหกรณ์โดยสันนิบาตสหกรณ์ สร้างระบบตรวจสอบหรือประเมินผลของ สหกรณ์ โดยลือไปกับแนวพันธกิจและแนว ทางการกำกับดูแล 2. ขบวนการสหกรณ์โดยสันนิบาตสหกรณ์ จัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างสหกรณ์เพื่อมุ่ง ดำเนินการตามเป้าหมายและกรอบการ ตรวจสอบ/ประเมินผลดังกล่าว 3. เผยแพร่ผลการตรวจสอบ/ประเมินผลเป็น ประจำ |
| 2. ระบบ ฐานข้อมูล | 1. พัฒนารูปแบบมาตรฐาน บัญชีสหกรณ์ โดยเป็นไป ตามมาตรฐานบัญชีสากล หรือมาตรฐานบัญชีไทย 2. พัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ใช้ ใช้ในการติดตามฐานะ ทางการเงิน และการ ดำเนินงาน | 1. ขบวนการสหกรณ์ โดยสันนิบาตสหกรณ์ และชุมนุมสหกรณ์จัดทำหลักสูตรหลักการ บัญชีสหกรณ์ขั้นพื้นฐาน ขั้นกลาง และขั้นสูง และจัดอบรมให้แก่สมาชิกตามความพร้อม 2. สันนิบาตสหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์เป็น แกนกลางในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลให้ เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงการ เชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างกัน |
| 3. บุคลากร | 1. พัฒนาบุคลากรในการ กำกับดูแล 2. จัดทำกรอบหลักสูตร นักการเงินสหกรณ์และ ตรวจสอบ และการสอน ตามหลักสูตร | 1. ขบวนการสหกรณ์ โดยสันนิบาตสหกรณ์ จัดทำหลักสูตรนักการเงินสหกรณ์ระดับต้น/ กลาง สำหรับผู้บริหารสหกรณ์ตามระดับของ สินทรัพย์ และหลักสูตรนักการเงินสหกรณ์ ระดับสูงสำหรับสหกรณ์ที่มีสินทรัพย์สูงและ ชุมนุมสหกรณ์ 2. ขบวนการสหกรณ์ โดยสันนิบาตสหกรณ์ จัดการทดสอบเป็นระยะ |

การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มบทบาทให้ขบวนการสหกรณ์มีบทบาทในการตรวจสอบและพัฒนาตนเองมากขึ้น โดยในด้านกฎหมายและกฎระเบียบ ถึงแม้ภาครัฐจะเป็นผู้กำหนดกรอบการดำเนินการ และกำกับดูแล แต่การให้สันนิบาตสหกรณ์ทำการตรวจสอบและประเมินผลก็จะเป็นการสร้างให้สหกรณ์มีการแข่งขันและตรวจสอบตัวเองก่อนในขั้นแรก โดยหากสหกรณ์ใดไม่เข้าร่วมหรือไม่สามารถผ่านการประเมินก็จะสูญเสียความเชื่อถือจากสมาชิก

2) ระยะที่ 2 จัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์

การดำเนินการในระยะที่ 1 เป็นการสร้างความเข้มแข็งขั้นพื้นฐานให้กับระบบสหกรณ์ และเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับการทำธุรกรรมที่มีความซับซ้อนและมีความเสี่ยงต่อระบบการเงินมากขึ้น หากการดำเนินการในระยะแรกประสบความสำเร็จ การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพก็จะช่วยให้สหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ก็จะมีศักยภาพเพียงพอ ไม่กระจายความเสี่ยงเข้าสู่ระบบ นอกจากนี้ การจัดทำระบบบัญชี และการจัดทำฐานข้อมูลที่ถูกต้องรวมถึงการเตรียมพร้อมในการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลก็จะเป็นการช่วยเตรียมพื้นฐานสำหรับศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ในการระบุนความเสี่ยงของสมาชิก นอกจากนี้ การจัดทำระบบบัญชีที่เป็นมาตรฐานสากลก็จะช่วยให้สหกรณ์ที่ขาดแคลนเงินทุนสามารถนำข้อมูลไปใช้ในการแก้ไขหรือพัฒนาการผลิต การตลาดได้ด้วย และทำให้มีแผนธุรกิจที่น่าเชื่อถือ สามารถขอสินเชื่อจากศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ได้สะดวกขึ้น ด้านบุคลากรก็สามารถพัฒนาให้มีหลักสูตรสำหรับการบริหารศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ต่อไป โดยการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นการต่อยอดของการดำเนินการในระยะที่ 1 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 6.2 การดำเนินการระยะที่ 2

| | ภาครัฐ | ขบวนการสหกรณ์ |
|-----------------------|--|---|
| 1. กฎหมายและกฎระเบียบ | 1. ผลักดันร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ที่รองรับการดำเนินงานของศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ 2. จัดกฎระเบียบ กรอบการดำเนินการ และการกำกับดูแล | 1. จัดทำแผนธุรกิจ 2. จัดทำกฎระเบียบภายใน |
| 2. ระบบฐานข้อมูล | 1. จัดทำและกำหนดแนวทางการส่งข้อมูลของศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ให้แก่หน่วยงานกำกับดูแล | 1. จัดทำระบบฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงกับฐานข้อมูลสมาชิก 2. จัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้ในการดำเนินธุรกิจ |

ตารางที่ 6.2 การดำเนินการระยะที่ 2 (ต่อ)

| | ภาครัฐ | ขบวนการสหกรณ์ |
|------------|--|--|
| 3. บุคลากร | 1. พัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพในการกำกับดูแลศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ | 1. ขบวนการสหกรณ์ร่วมตัวกันเป็นเครือข่ายเพื่อจัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์ และสรรหาผู้บริหารที่ผ่านคุณสมบัติที่กำหนด 2. จัดหาพนักงานที่มีความรู้ความสามารถตามที่กำหนด |

การจัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์มีความเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนจากภาครัฐ ทั้งส่วนราชการ และภาคการเมือง ดังนั้น เจตน์จำนงที่ชัดเจนและแน่วแน่ของรัฐบาลจึงมีความสำคัญต่อความสำเร็จของความลดความเหลื่อมล้ำในระบบสหกรณ์ การเข้าถึงบริการทางการเงิน โดยจัดตั้งศูนย์กลางทางการเงินสหกรณ์เพื่อเป็นกลไกในการดำเนินการและเชื่อมประสานสมาชิกสหกรณ์ทุกประเภทให้มีส่วนช่วยเหลือกันเองตามอุดมการณ์ของสหกรณ์และแบ่งเบาภาระของรัฐบาล

บรรณานุกรม

- กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์, พระราชวรรังษีเธอ. (2493). *นิยามสหกรณ์ของไทย*. สืบค้น 15 มกราคม, 2564, จาก <https://www.cultthai.coop/cultthai/index.php/2017-05-24-02-43-05/2017-05-24-02-47-11>
- กระทรวงการคลัง. (2559). *แผนพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน พ.ศ. 2560 -2564*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- จิรวัดน์เจริญ สถาพรกุล. (2563). *เศรษฐศาสตร์มหภาคขั้นกลาง (Intermediate Macroeconomics)*. สืบค้น 15 ธันวาคม, 2565, จาก <https://econ.swu.ac.th/wp-content/uploads/2019/02/102600713-E0%B8%A3B8%81%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%87.pdf>
- จุฑาทิพย์ ภัทราวาท, ทิพรรัตน์ พงศ์ธนาพานิช, วินัย พุทธกุล, สุวิทย์ ภูมิประเสริฐ โชค, เกินศักดิ์ ศรีสวาย, วินัย เมฆคำ และชไมพร พรหมณ โชติ. (2556). *รายงานการวิจัยเรื่องโครงการลูกชาวนาเพื่อเพิ่มสมรรถนะการทำกรเกษตรเชิงธุรกิจ : มิติใหม่แห่งการเรียนรู้จากแปลงนาสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิชาการด้านสหกรณ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.
- ชาย โปธิธิตา. (2564). *ศาสตร์และศิลป์การวิจัยเชิงคุณภาพ*. กรุงเทพฯ: อมรินทร์พริ้นติ้ง.
- ชุนยิตา นาคภพ. (2559). *แนวทางการแก้ปัญหาความถดถอยของการออมภาคครัวเรือนเกษตรกรในเขตจังหวัดนครสวรรค์. วารสารวิชาการและวิจัยสังคมศาสตร์, 11(33), 25 – 35.*
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2561). *หลักธรรมาภิบาล : จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2556). *รายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน ปี 2556*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2559). *แผนพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่ 3 (2559-2563)*. สืบค้น 15 ธันวาคม, 2565, จาก <https://www.1213.or.th/th/flsurveyreport/ThaiFLsurvey.pdf>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2561). *คู่มือการตรวจสอบสถาบันการเงิน แนวทางการตรวจสอบแบบเน้นธุรกรรมที่สำคัญของสถาบันการเงิน (Significant Activities Supervisory Framework)*. สืบค้น 1 มกราคม, 2564, จาก https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/RiskMgt_Manual/Documents/SA-Framework.pdf
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2562). *หนึ่ครัวเรือน : ปัญหาที่ทุกคนต้องช่วยกันแก้*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2564ก). รายงานผลสำรวจทักษะทางการเงินของไทยปี 2563. 2564. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2564ข). รายงานผลสำรวจการเข้าถึงบริการทางการเงินภาคครัวเรือน พ.ศ. 2562. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- นราทิพย์ ชูติวงศ์. (2558). ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์จุลภาค (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ : โครงการพัฒนาตำรา คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญรอด เศรษฐบุณยิต. (2563). 'ธรรมาภิบาล' นำระบบสหกรณ์สู่ความยั่งยืน. สืบค้น 10 กุมภาพันธ์, 2564, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/126598>
- ปธาน สุวรรณมงคล. (2558). การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ประเสริฐ จรรยาสุภาพ (2551). พัฒนาการการสหกรณ์ในประเทศไทย. วารสารอเล็กทรอนิกส์การ เรียนรู้ทางไกลเชิงนวัตกรรม, 18(1), 29-56.
- พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547, เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 84 ก หน้า 1-13 (2547).
- พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. 2551, เล่มที่ 125 ตอนที่ 27 ก หน้า 1-58 (2551).
- พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542, เล่มที่ 116 ตอนที่ 30 ก หน้า 1-27 (2542).
- ภูมิพลอดุลยเดช, พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9. (2542). คำนิยามสหกรณ์คืออะไร. สืบค้น 15 มกราคม, 2564, จาก <https://www.cultthai.coop/cultthai/index.php/2017-05-24-02-43-05/2017-05-24-02-47-11>
- รัตนา สายคณิต. (2554). มหเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2547). พระราชบัญญัติกิจการที่ต้องขออนุญาตตามประกาศคณะปฏิวัติ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 58 พ.ศ. 2545. เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 91 ง หน้า 2 ประกาศใช้ 11 พฤศจิกายน 2545.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2548ก). พระราชบัญญัติกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 58 พ.ศ. 2548. เล่มที่ 122 ตอนพิเศษ 43 ง หน้า 7-12 ประกาศใช้ 16 มิถุนายน 2548.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ราชกิจจานุเบกษา. (2548ข). พระราชบัญญัติกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ เรื่อง สิ้นเชื้อราย่อยเพื่อการประกอบอาชีพภายใต้การกำกับ ฉบับที่ 58 พ.ศ. 2558. เล่มที่ 132 ตอนพิเศษ 16 ง หน้า 1-5 ประกาศใช้ 19 มกราคม 2558.
- ศิริวรรณ อัสววงศ์เสถียร, กันตภณ ศรีชาติ, และรัฐศาสตร์ หนูดำ. (2560). ความเสี่ยงของระบบสหกรณ์ออมทรัพย์กับแนวทางการปฏิรูปการกำกับดูแล. สืบค้น 1 มกราคม, 2564, จาก https://www.bot.or.th/Thai/MonetaryPolicy/ArticleAndResearch/FAQ/FAQ_114.pdf
- ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. (2559). การศึกษารูปแบบและแนวทางการเพิ่มศักยภาพการเชื่อมโยงเครือข่ายทางการเงินสหกรณ์. กรุงเทพฯ: สถาบันการจัดการเพื่อชนบทและสังคม มุลินธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์.
- สถาบันวิจัยเศรษฐกิจป๋วย อึ๊งภากรณ์. (2562). ส่องพฤติกรรมกรรมการออมของคนไทย ผ่านข้อมูลบัญชีเงินฝากธนาคารกว่า 80 ล้านบัญชีจาก DPA. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สถาปปฏิรูปแห่งชาติ. (2559). แนวทางการปฏิรูปสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2558). นวัตกรรมในการพัฒนาระบบการเงินภาคประชาชน แผนที่การเข้าถึงการบริการทางการเงินระดับฐานราก. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2560). แนวทางการพัฒนาโครงสร้าง และระบบการกำกับดูแลระบบการเงินระดับฐานราก. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2558). ผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของปี 2556. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565). สรุปผลที่สำคัญการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2564. สืบค้น 15 ธันวาคม, 2565, จาก <https://nso.go.th>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2564). รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยปี 2562. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- Allen, F., Demirguc-Kunt, A., Klapper, L., Peria, M.M. (2012). The foundations of financial inclusion: Understanding ownership and use of formal accounts. *Journal of Financial Intermediation*, 27(3), 1-30.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Andrew, B. (2012). *The Prudential Regulation Authority, Bank of England Quarterly Bulletin*. Retrieved July 29, 2021, from <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/quarterly-bulletin/2012/quarterly-bulletin-2012-q4.pdf>
- Barnard, C. I. (1938). *The functions of the executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bovens, M. (2003). *Public Accountability: A Framework for the Analysis and Assessment of Accountability Arrangements in the Public Domain*. Retrieved May 27, 2021, from https://www.researchgate.net/publication/46668405_Public_Accountability_A_Framework_for_the_Analysis_and_Assessment_of_Accountability_Arrangements_in_the_Public_Domain
- Brinkerhoff, W. D. (2001). *Taking Account of Accountability: A Conceptual Overview and Strategic Options*. Retrieved May 27, 2021, from <https://www.scribd.com/document/288207295/Taking-Account-of-Accountability-A-Conceptual-Overview-and-Strategic-Options>
- Buera, F., Kaboski, J.P., and Shin, Y. (2008). Finance and Development: A Tale of Two Sectors. *The American Economic Review*, 101(5), 1964-2002.
- Christen, R. P., Lyman, T. R., & Rosenberg, R. (2003). *Microfinance consensus guidelines: Guiding principles on regulation and supervision of microfinance*. Retrieved July 27, 2021, from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16958>
- David, L. (2013). *Risk-Based Supervision: How can we do better? An Australian Supervisory Perspective*. Retrieved May 30, 2021 from https://www.torontocentre.org/videos/Risk-Based_Supervision.pdf
- Eric, D. (2011). *Non-Prudential Regulations Key Issues and Global Standards* Retrieved June 5, 2021, from https://www.e-mfp.eu/sites/default/files/resources/2014/02/Eric_Duflos.pdf
- Franklin, A.A., & Demirguc, K.A. (2012). The Foundations of Financial Inclusion Understanding Ownership and Use of Formal Accounts. *Journal of Financial Intermediation*, 27, 1-30.

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Freeman, R. E. E., & McVea, J. (2001). *A Stakeholder Approach to Strategic Management*. Retrieved May 27, 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=263511
- Global Microscope. (2016). *The Enabling Environment for Financial*. Retrieved May 29, 2021, from <https://publications.iadb.org/handle/11319/7988#sthash.FYXnfOjW.dpuf>
- Israel, P. (2016). ความหมายของสหกรณ์และความเป็นมาของสหกรณ์. Retrieved January 15, 2021, from <http://praveetelearning.com/elearning>.
- King, R. G. and R. Levine. (1993). Finance, Entrepreneurship and Growth: Theory and Evidence. *Journal of Monetary Economics*, 32, 513–542.
- La Porta, R., Florencio, L.S, Andrei, S and Vishny, R.W. (1998). Law and Finance. *Journal of Political Economy*, 106(6), 1113-1155.
- McColgan, P. (2001). *Agency theory and corporate governance: a review of the literature from a UK perspective*. Glasgow: University of Strathclyde
- Merendino, A. (2013). International Theories of Corporate Governance: Critical Analysis and Evidence of the Italian Model. *Journal of Economics, Business and Management*, 1(1),
- Michael C. J. (1976). A Theory of the Firm: Governance, Residual Claims and Organizational Forms. *Journal of Financial Economics (JFE)*, 3(4), 58 – 62.
- Owen, R. (1858). *Robert Owen and His Relevance to our times*. Loughborough, England: Co-operative Union Ltd.
- Patrick, M. (2013). *Development of a Strategic Framework for Financial Inclusion: Microfinance Regulation and Supervision Recommendation*. Retrieved May 29, 2021, from <https://www.adb.org/projects/45128-001/main>
- Roberts, R. W. (1992). Determinants of corporate social responsibility disclosure: An application of stakeholder theory. *Accounting, Organizations and Society*, 17(6), 595–612.
- Schulze, H. (1883). *Literature review*. Retrieved May 27, 2021, from <http://dspace.spu.ac.th/bitstream/123456789/7138/%9A%E0%B97%E0%B8%97%E0%B8%B5%EB9%88%202.pdf>

บรรณานุกรม (ต่อ)

- Tambunlertchai, K. (2015). *Development of a Strategic Framework for Financial Inclusion: FinScope Thailand Survey 2013*. Retrieved June 30, 2021, from https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2650235
- The World Bank. (2007). *Access to finance and economic growth in Egypt*. Washington: World Bank.
- The World Bank. (2012). *Development Research Group Finance and Private Sector Development*. Retrieved June 27, 2021, from <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6290>
- The World Bank. (2015). *The Little Data Book on Financial Inclusion*. Washington: World Bank
- Thomas, C. (2016). *The continuing diversity of corporate governance: Theories of convergence and variety*. Retrieved August 15, 2021, from <http://www.ephemerajournal.org/contribution/continuing-diversity-corporate-governance>
- Thorsten, B., Ross, L. & Norman, L. (2000). Finance and the sources of growth. *Journal of Economic Growth*, 58(1-2), 261–300.
- Townsend, R.M. (2010). *Financial Systems in Developing Economies: Growth, Inequality and Policy Evaluation in Thailand*. USA: Oxford University Press.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2009). *What is Good Governance*. Retrieved July 29, 2021, from <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- Wan, F., Wan, Y. & Idris, A.A. (2012). Insight of Corporate Governance Theories. *Journal of Business & Management*, 1(1), 52-63.
- Watkins, W.P. (2016). ความหมายของสหกรณ์และจุดกำเนิดสหกรณ์. Retrieved January 15, 2021, from <http://praveetelearning.com/elearning>.

ประวัติผู้วิจัย

| | |
|------------------|---|
| ชื่อ | ปณิธาน สุขสำราญ |
| วัน เดือน ปีเกิด | 24 พฤศจิกายน 2520 |
| สถานที่เกิด | Hull ประเทศสหราชอาณาจักร |
| ประวัติการศึกษา | มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปริญญาเศรษฐศาสตรบัณฑิต, 2543 Macquarie University ประเทศออสเตรเลีย Mecon (Economics), 2546 มหาวิทยาลัยรังสิต ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาผู้นำทางสังคม ธุรกิจ และการเมือง, 2566 |
| ที่อยู่ปัจจุบัน | 14/9 ซอยวชิรธรรมสาริต 44 สุขุมวิท 101/1 บางจาก พระโขนง กทม |
| ตำแหน่งปัจจุบัน | ผู้อำนวยการส่วนความร่วมมือกับองค์กรระหว่าง ประเทศ |

